

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 034.006/2020-6

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos: Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Secretaria do Tesouro Nacional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA FINANCEIRA SOBRE AS ESTIMATIVAS CONTÁBEIS DO EXERCÍCIO DE 2020 REFERENTES AO PASSIVO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DA UNIÃO (RPPS), DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS (SPSMFA) E DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS). MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÕES DO ACÓRDÃO 1.463/2020-TCU-PLENÁRIO. SUPERAVALIAÇÃO DE R\$ 49,2 BILHÕES DO PASSIVO DO RPPS; SUBAVALIAÇÃO DE R\$ 45,5 BILHÕES DO PASSIVO COM BENEFÍCIOS A MILITARES INATIVOS; SUBAVALIAÇÃO DE R\$ 7,2 BILHÕES DO PASSIVO REGISTRADO EM PROVISÃO DE PENSÕES MILITARES. DISTORÇÃO DE VALOR NÃO QUANTIFICADO NO DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO RGPS. DISTORÇÕES DE DIVULGAÇÃO. DEFICIÊNCIAS DE CONTROLE INTERNO. LIMITAÇÕES AO PLENO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO DO TCU SOBRE O MINISTÉRIO DA DEFESA. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Por registrar as principais do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 78), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 79-80):

“1. APRESENTAÇÃO

1. A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer, e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (art. 71, I e II). De acordo com os arts. 16 e 36 da Lei 8.443/1992, as demonstrações contábeis integram as referidas contas.

2. Em razão dessas atribuições constitucionais e legais, o TCU, com apoio da Controladoria-Geral da União (CGU) previsto no art. 74, IV, da Constituição, realizou auditoria financeira nas estimativas contábeis do exercício de 2020 referentes ao passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União (RPPS), do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O apoio do órgão de controle interno deu-se mediante assistência direta, nos termos da NBC TA 610, com a participação de auditores da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) integrando a equipe de auditoria.

3. O trabalho, realizado no período de 2/10/2020 a 31/3/2021, insere-se na estratégia de fortalecimento da auditoria financeira aprovada pelo Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário (relator Min. Aroldo Cedraz), de realização de auditorias nas contas anuais para fins da certificação de contas, com o objetivo de garantir um alto nível de segurança na emissão de opinião de auditoria sobre a credibilidade do Balanço Geral da União (BGU) por meio da integração das competências constitucional e legal de certificação das contas anuais e de governo, e da ampliação gradual da quantidade de demonstrações contábeis auditadas (item 9.1.2 do Acórdão).

4. Nesse sentido, o presente relatório servirá de insumo para a conclusão da auditoria do BGU 2020, a qual fundamentará a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, assim como para a das auditorias das demonstrações contábeis do Ministério da Economia (ME) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) relativas ao mesmo exercício.

5. O relatório está estruturado da seguinte forma: a seção 2 contextualiza o trabalho e apresenta os elementos que ajudam na compreensão do documento; a seção 3 apresenta os achados de auditoria e, em relação a cada um, as conclusões e as propostas de encaminhamento da equipe; a seção 4 trata da implementação de recomendações anteriores; a seção 5 expressa as conclusões da auditoria; a seção 6 sintetiza as propostas de encaminhamento da equipe, considerando a perspectiva dos dirigentes e as ações corretivas que pretendem tomar, obtidas mediante comentários de gestores, analisados pela equipe no Apêndice II; o Apêndice I detalha a metodologia empregada; a lista de siglas presentes no texto está indicada ao final.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Visão geral do objeto

6. Passivo atuarial é o valor necessário para pagar todos os benefícios aos assistidos (benefícios concedidos) e aos participantes ativos (benefícios a conceder). Os passivos atuariais auditados podem ser entendidos como o déficit atuarial estimado de cada um dos três regimes de natureza previdenciária (ou equivalente) descritos no presente tópico. Evidenciam a necessidade de financiamento no longo prazo por parte da União. Além disso, essas estimativas contábeis, no caso do RPPS e do RGPS, são fundamentais na avaliação da sua sustentabilidade, refletindo o impacto das alterações demográficas e das regras de elegibilidade nas contas públicas.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

7. O RPPS é o sistema que assegura, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal. Sua finalidade é organizar a previdência dos servidores em atividade, dos já aposentados e dos pensionistas.

8. O passivo atuarial desse regime está evidenciado na conta contábil Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo (2.2.7.2.0.00.00) e registrado no ME. Ressalte-se que esse passivo ocorre quando são estimadas mais obrigações com os segurados do regime do que receitas de contribuição para cobri-las.

9. A contabilização foi feita com base em avaliação atuarial elaborada pela Secretaria de Previdência (SPrev), unidade integrante da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do ME.

10. A base de dados adotada na avaliação foi a referente a outubro de 2020, contemplando os segurados de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Avaliou-se o grupo como fechado, ou seja, sem reposição de servidores.

11. Quanto à base técnica atuarial da avaliação, destaca-se que, para fins da projeção de valores futuros, foram utilizadas diversas hipóteses - biométricas, financeiras e econômicas - e o método de financiamento agregado em regime financeiro de capitalização. A base normativa (rol de benefícios, critérios de elegibilidade etc.) levou em consideração as alterações promovidas pela EC 103, de 12/11/2019.

12. Como resultado, obteve-se projeção do fluxo anual de despesas e receitas. Os fluxos, de um

horizonte de 150 anos foram trazidos a valor presente, resultando no montante de R\$ 1.157,5 bilhões, que é o saldo da supracitada conta contábil em 31/12/2020. A taxa de juros adotada foi de 5,38% ao ano, conforme Portaria SPREV 12.233/2020, a qual divulgou as taxas de juros a serem utilizadas nas avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social posicionadas em 31/12/2020, conforme a duração dos respectivos passivos.

13. A avaliação atuarial do RPPS é regulamentada principalmente pela Portaria-MF 464/2018 e, para fins de contabilização, pela Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP) 15, a qual também é aplicável às provisões do regime a seguir.

SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES

14. Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) é a denominação dada pela Lei 13.954/2019 para ‘o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência’. A União optou por fazer duas estimativas contábeis distintas para esse regime, uma para os benefícios devidos aos militares inativos e outra para as pensões militares. Os tópicos seguintes descrevem cada uma delas, lembrando que os militares das Forças Armadas contribuem apenas para o custeio das pensões.

Benefícios dos militares inativos

15. O passivo atuarial referente aos benefícios pagos para os militares reformados e da reserva remunerada foi mensurado pela SPREV, a pedido da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e registrado no Ministério da Economia, na conta Provisão de Benefícios com Militares Inativos (2.2.7.9.1.07.00). O saldo dessa conta em 31/12/2020 era de R\$ 405,8 bilhões.

16. A base de dados dos militares utilizada na avaliação atuarial é relativa a outubro de 2020.

17. De acordo com a SPREV, em razão da indisponibilidade de informações suficientes que permitissem definir com razoabilidade os parâmetros, hipóteses e premissas adequados às características da população de militares, lançou-se mão, por analogia, do uso de parâmetros técnicos atuariais mínimos previstos na Portaria-MF 464/2018.

Pensões Militares

18. O passivo atuarial relativo aos benefícios de pensão militar é registrado no Ministério da Defesa (MD), na conta Provisão de Pensões Militares (2.2.7.9.1.06.00), que em 31/12/2020 possuía o saldo de R\$ 298 bilhões.

19. Cabe ressaltar que o MD é o responsável pela estimativa contábil, mas quem realiza a avaliação atuarial é o Centro de Análises de Sistemas Navais da Marinha do Brasil (Casnav).

20. A base de dados dos militares e pensionistas utilizada na avaliação atuarial é relativa a maio de 2020.

21. Quanto à base técnica atuarial, utilizou-se de premissas biométricas, financeiras e econômicas. Quanto ao método de financiamento, adotou-se o de Crédito Unitário Projetado. A base normativa levou em consideração as alterações promovidas pela Lei 13.954/2019.

REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

22. De acordo com o art. 1º da Lei 8.213/1991, ‘a Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente’. O RGPS garante a cobertura de todas essas situações, com exceção de desemprego involuntário e aposentadoria por tempo de contribuição para o contribuinte individual e facultativo abrangido pelo art. 21, § 2º da Lei 8.212/1991.

23. Ainda não há registro de provisão para esse regime. A estimativa é evidenciada somente em nota explicativa às demonstrações do FRGPS e ao BGU. O referido registro é facultativo e só poderá ser exigido a partir de janeiro de 2024, quando se inicia a vigência da NBC TSP 29, que, entre outros assuntos, dispõe sobre o reconhecimento e mensuração do passivo do RGPS.

24. A avaliação atuarial, elaborada pela SPprev, projetou o resultado previdenciário do RGPS até 2060, incluindo na base normativa as novas regras trazidas pela EC 103/2019. O horizonte não pôde ser maior porque as matrizes populacionais do IBGE vão apenas até esse ano. Os valores projetados não foram trazidos a valor presente, não havendo divulgação na nota explicativa do déficit atuarial desse regime.

25. A base de dados administrativos adotada foi fornecida pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), abrangendo o período de 2010 a 2014. Também foram utilizados dados de 2011 a 2014 sobre o mercado de trabalho, obtidos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), além da Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica (SPE/ME) de 9/11/2020. Avaliou-se o grupo como aberto, por coorte.

26. No que concerne à base atuarial, o modelo de avaliação foi composto por vários parâmetros e hipóteses. Conforme descrição sintética constante no anexo IV do PLDO 2021, partiu-se da projeção das quantidades de benefícios (estoques), a qual se deu por meio de estimativas da dinâmica do fluxo de entradas (concessões) e saídas (cessações) de benefícios do sistema, as quais, por sua vez, refletiram a transição demográfica em curso no Brasil. Em seguida, foi projetada a evolução dos preços fundamentais para o comportamento da despesa previdenciária, ou seja, dos rendimentos médios de diversos subconjuntos populacionais bem como dos valores e dos reajustes dos benefícios. Por fim, foram projetados os valores, referentes ao cômputo das despesas e receitas, bem como das massas salariais de subconjuntos populacionais e crescimento do PIB.

2.2. Objeto, objetivo e escopo da auditoria

27. Foram auditados elementos específicos das demonstrações contábeis do ME, do FRGPS, assim como do BGU, referentes a 31/12/2020. No caso do ME, foram auditadas as contas Provisões Matemáticas Previdenciárias (RPPS) e Provisão de Benefícios com Militares Inativos (SPSMFA), que compõem o balanço patrimonial, além das correspondentes notas explicativas e contas de variação patrimonial. No caso do FRGPS, foi examinada somente a nota explicativa sobre a projeção atuarial do RGPS. Do BGU, auditou-se a conta Provisão de Pensões Militares (SPSMFA), assim como a respectiva conta de variação patrimonial e a nota explicativa sobre esse passivo.

28. A auditoria consistiu em trabalho de asseguarção limitada com o objetivo de verificar se essas estimativas contábeis foram elaboradas e apresentadas de acordo com as normas contábeis, as normas atuariais e o marco regulatório aplicáveis e se estão livres de distorções relevantes.

29. As normas classificam os trabalhos de asseguarção de acordo com o risco de auditoria em asseguarção razoável ou limitada. No trabalho de asseguarção razoável, o auditor independente reduz o risco do trabalho para um nível aceitavelmente baixo nas circunstâncias do trabalho como base para a sua conclusão. A conclusão do auditor é expressa de forma que transmita a sua opinião sobre o resultado da mensuração ou avaliação de determinado objeto de acordo com os critérios aplicáveis (NBC TA Estrutura Conceitual, p. 5).

30. No trabalho de asseguarção limitada, o auditor reduz o risco do trabalho para um nível que é aceitável nas circunstâncias do trabalho, mas que ainda é maior do que para um trabalho de asseguarção razoável. Dessa forma, sua conclusão deve transmitir se, com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas, algum assunto chegou ao seu conhecimento de forma a levá-lo a acreditar que a informação do objeto está relevantemente distorcida (NBC TA Estrutura Conceitual, p. 5). O objetivo de ambos os tipos de trabalho é aumentar o grau de confiança nas demonstrações por parte dos usuários, e ambos requerem a aplicação de habilidades técnicas para a obtenção de evidências apropriadas e suficientes. Entretanto, existem diferenças significativas quanto aos procedimentos e testes aplicados.

2.3. Não escopo

31. O escopo da auditoria não inclui o exame da regularidade das despesas com pessoal, pois o objeto deste trabalho é restrito a passivos atuariais, resultantes de estimativas de receitas e despesas futuras, e se entende que a conformidade dos atos de gestão de pessoal deve ser verificada em auditoria que contemple contas de despesa. Além disso, também não faz parte do escopo o passivo atuarial do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), o qual também é registrado no ME na

conta Provisões Matemáticas Previdenciárias.

2.4. Metodologia

32. A auditoria foi conduzida de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, consistentes nas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas à Auditoria (NBC TA), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) que são convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria Independente (ISA), emitidas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC); Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI); e Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT).

33. Destaca-se a adoção da NBC TA 540 (R2), que dispõe sobre auditoria de estimativas contábeis e divulgações relacionadas, e da NBC TA 600 (R1), que dispõe sobre auditorias de demonstrações contábeis de grupos, incluindo o trabalho dos auditores dos componentes.

34. A NBC TR 2400, aplicável aos trabalhos de asseguuração limitada, também pautou a auditoria.

35. O trabalho foi conduzido conforme os Termos do Trabalho de Auditoria e a Estratégia Global de Auditoria. Conforme exigido pelas normas de auditoria (NAT, 52; NBC TA 220, 14; ISSAI 2220, 14), a equipe de trabalho possui coletivamente a competência e as habilidades necessárias. Maior detalhamento da metodologia encontra-se no Apêndice I.

2.5. Limitações

36. Não foi possível executar alguns dos procedimentos de auditoria planejados dada a complexidade da tarefa diante do tempo e dos recursos disponíveis por esta unidade técnica para fiscalização.

37. Especialmente no caso do passivo do RGPS, boa parte dos procedimentos necessários não foi executada em razão dessas limitações e da falta de documentação sobre o desenvolvimento de premissas utilizadas na projeção atuarial.

38. Além disso, o MD não cumpriu as seguintes responsabilidades, previstas no parágrafo 13 dos Termos do Trabalho de Auditoria, impondo limitações aos exames:

‘(...)

c) por fornecer:

i. acesso a todas as informações relevantes relativas às estimativas contábeis que constituem o passivo atuarial e a sua inclusão nas demonstrações, tais como registros, documentação e outros assuntos;

(...)

iii. acesso irrestrito a todos os responsáveis e servidores do órgão que a equipe de auditoria entenda necessários para obter evidência de auditoria.’

39. O descumprimento da primeira responsabilidade transcrita foi caracterizado pela não disponibilização à equipe de auditoria de cópia da ferramenta de avaliação atuarial utilizada para mensurar o passivo relativo às pensões militares, solicitada por meio do Ofício de Requisição 3, de 8/12/2020. O prazo de resposta expirou em 15/1/2021, e somente em 2/2/2021 o Ministério se posicionou, por meio do Ofício 2583/DIREM/DEPES/SEPESD/SG, negando o pedido da equipe, por entender que este extrapolava as prerrogativas inerentes ao exercício do poder de fiscalização do Tribunal.

40. Ante o impasse, a equipe decidiu fazer pedidos alternativos, enviados nos dias 12 e 15/2/2021, respectivamente por meio dos Ofícios de Requisição 11 e 12. As informações foram disponibilizadas pelo MD no dia 24/2/2021, próximo ao término da fase de execução da auditoria, de modo que foi possível analisar somente uma pequena parte delas.

41. A segunda responsabilidade transcrita não foi cumprida em razão da demora do Ministério em

apresentar para os auditores, por meio de videoconferência com a equipe do Casnav, a supracitada ferramenta. O primeiro pedido de apresentação foi feito no dia 10/11/2020, quando ainda estavam sendo feitos ajustes na ferramenta. Após a finalização dos ajustes, em 25/01/2021, foi feito novo pedido de reunião, reiterado nos dias 28/01/2021 e 4/2/2021. A resposta ao último e-mail de reiteração foi: 'Quanto à reunião por videoconferência, informo que o assunto foi levado à Secretaria-Geral deste Ministério, para apreciação (...)'. A apresentação ocorreu somente no dia 2/3/2021.

2.6. Volume de recursos fiscalizados

42. O volume de recursos fiscalizados dos balanços patrimoniais foi de R\$ 1.861.427.785.760, valor resultante da soma das provisões mencionadas no tópico 2.1 desta seção. O passivo (contingente) do RGPS, certamente o maior dos quatro auditados, não foi incluído no somatório porque não há na nota explicativa divulgação do valor presente dos fluxos projetados de despesas e receitas desse regime.

2.7. Benefícios da fiscalização

43. Entre os benefícios esperados, destacam-se a melhoria dos registros contábeis e dos controles internos relacionados às estimativas auditadas, alinhando-os aos padrões internacionais, assim como o aumento da credibilidade e da transparência das informações sobre esses elementos das demonstrações contábeis perante usuários e tomadores de decisão.

3. ACHADOS DA AUDITORIA

44. Nesta seção apresenta-se um resumo dos achados de auditoria, que fundamentam as conclusões do relatório. A descrição completa dos achados consta na Matriz de Achados (peça 77).

3.1. DISTORÇÕES DE VALORES

3.1.1. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DA UNIÃO

45. A auditoria detectou **superavaliação de R\$ 49,2 bilhões** do passivo atuarial do RPPS, registrado na conta Provisões Matemáticas Previdenciárias (2.2.7.2.0.00.00). A distorção é de cerca de 4% do saldo da conta em 31/12/2020 e decorreu de diversas falhas na mensuração do passivo, resumidas no quadro abaixo. Os efeitos de três delas não puderam ser quantificados, mas têm o potencial de diminuir ou aumentar significativamente a superavaliação encontrada.

Quadro 1 - Falhas na mensuração do passivo

Falha na estimativa contábil	Efeito no passivo
Desconsideração da despesa com o Bônus de Eficiência e Produtividade no caso dos ativos	Subavaliação de R\$ 2.046.273.419,09
Desconsideração da despesa com o Benefício Especial	Subavaliação de R\$ 12.530.499.423,88
Coeficientes de correção do resultado da avaliação atuarial inadequados	Superavaliação de R\$ 63.774.172.121,60
Erros nas bases de dados dos servidores e lacunas na base normativa	Distorção não quantificada
Não utilização do método de Crédito Unitário Projetado	Distorção não quantificada
Não foram consideradas estimativas de melhoria da expectativa de vida nas tábuas de sobrevivência	Subavaliação não quantificada

46. Esses achados estão descritos a seguir.

3.1.1.1. Inadequação dos coeficientes de correção do resultado da avaliação atuarial

47. No método de mensuração do passivo, a SPREV utiliza coeficientes de correção do resultado do cálculo atuarial para os grupos de ativos, aposentados e pensionistas em cada Poder e Ministério Público. O procedimento é realizado com base no cálculo da proporção do total da despesa do exercício, consultada no Painel Estatístico de Pessoal (PEP), em relação ao somatório das bases de cálculo da contribuição previdenciária, constantes das bases de dados utilizadas na avaliação

atuarial (referentes a outubro de 2020), multiplicado por treze. Isso é feito com o objetivo de compensar eventuais erros existentes nas bases de dados de servidores e pensionistas.

48. Ocorre que esse método de correção considerou despesas de pessoal registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) que não integram a supracitada base de cálculo. Nesse sentido, para que o método pudesse ser considerado aceitável ou consistente, algumas rubricas de natureza de despesa detalhada deveriam ter sido desconsideradas no batimento com as bases de dados de servidores e pensionistas da avaliação atuarial, tais como Gratificação para exercício de cargo em comissão, Abono de Permanência, Adicional de Insalubridade, Férias, entre outras. Deveriam ter sido desconsideradas porque não integram a base de cálculo dos benefícios do RPPS ou porque a ferramenta de avaliação atuarial já está programada para calcular a parcela, como ocorre com a rubrica 13º Salário. Analisando-se apenas o mês de outubro de 2020, os valores que deveriam ter sido desconsiderados pela SPREV, para os grupos de ativos, aposentados e pensionistas, somaram R\$ 512.602.231,35, o que representa 5,3% do valor total desse mês obtido do PEP. Esse valor foi, inadequadamente, considerado para gerar coeficiente de correção.

49. A fim de validar a consideração acima, cita-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) firmado em 2019, consubstanciado no Tema 163 de Repercussão Geral, cuja tese fixada é no sentido de que: ‘Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade’.

50. Especificamente no que diz respeito ao Benefício Especial (BE) de aposentados e pensionistas, decorrente da Lei 12.618/2012, este só pode ser mantido na mensuração dos valores pelo PEP caso seja igualmente considerado na base de dados da avaliação atuarial, o que ainda não ocorre.

51. Além disso, não se vê razão para a inclusão, no cálculo, de despesas de outros meses do exercício, sendo que a base de dados da avaliação atuarial inclui somente despesas referentes a outubro de 2020. Na opinião da equipe de auditoria, esse procedimento aumenta a imprecisão do método (p. ex., porque a progressão na carreira faz com que o salário de contribuição do mês de outubro de parte dos segurados seja maior que o dos meses anteriores).

52. Com base nesse entendimento e a fim de estimar a distorção decorrente da imprecisão no método da SPREV, a equipe de auditoria calculou coeficientes excluindo as rubricas indevidas e corrigiu o valor atual dos benefícios futuros (VABF) líquido dos segurados por esses coeficientes ajustados, encontrando superavaliação de R\$ 64 bilhões do passivo atuarial auditado.

53. Registre-se que a equipe de auditoria não conseguiu concluir se as rubricas Gratificações Especiais e Gratificações por Atividades Expostas são compostas por parcelas remuneratórias que, em regra, sejam incorporadas à aposentadoria. Como o total da despesa registrada nelas impacta significativamente o valor dos coeficientes, por conservadorismo foram incluídas no cálculo da equipe, como fez a SPREV.

54. Por fim, impende destacar que o fato de haver divergência entre a despesa contabilizada e a despesa da base de dados da avaliação atuarial não permite concluir que esta está incorreta. Isso porque o erro pode estar no registro contábil e porque os detalhamentos da despesa previstos no Siafi não permitem um batimento perfeito com a referida base.

Proposta de encaminhamento

55. Não há proposta porque a equipe de auditoria não obteve elementos suficientes que permitam recomendar a interrupção do método de ajuste descrito neste achado nem o seu aprimoramento. Ressalte-se que, mesmo se aplicado de modo consistente, o método adotado apresenta fragilidades consideráveis, permitindo apenas a identificação de indícios de erro na base de dados dos servidores e pensionistas.

3.1.1.2. Desconsideração da despesa com o Benefício Especial

56. O passivo atuarial do RPPS não contempla a estimativa de despesas futuras com o Benefício Especial (BE), previsto no art. 3º, §§ 1º a 8º, da Lei 12.618/2012. A estimativa conservadora da

equipe de auditoria quanto à distorção no balanço patrimonial decorrente dessa situação é de subavaliação do passivo, estimada em R\$ 12.530.499.423,88, se considerar a incidência de contribuição, e R\$ 14.804.145.814,75, se desconsiderar esse desconto, analisando apenas os servidores em atividade.

57. O BE corresponde a uma parcela complementar dos proventos de aposentadoria do servidor público que exerceu a opção prevista no art. 40, § 16, da Constituição Federal, aderindo ao regime de previdência complementar (RPC). Esse complemento é devido aos optantes que, no período anterior à adesão, realizaram contribuição previdenciária para o RPPS sobre base de cálculo superior ao teto vigente do RGPS; ou seja, sobre base de cálculo superior ao novo benefício que será disponibilizado pelo RPPS ao servidor.

58. A equipe de auditoria entende que o BE tem natureza previdenciária, com base nos argumentos já apresentados no relatório de auditoria dos passivos atuariais de 2019 (TC 037.722/2019-0, peça 103, p. 15-17), o qual levou este Tribunal a prolatar o Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, recomendando ao Ministério da Economia a inclusão na conta de provisão de longo prazo do RPPS a estimativa de despesas futuras com essa parcela.

59. De modo diverso, por meio do Parecer JL - 03, de 18 de maio de 2020, da Advocacia-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República, houve entendimento de que o BE tem natureza compensatória e não previdenciária.

60. Registre-se que a natureza jurídica do BE é objeto de representação autuada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU (TC 036.627/2019-4), a qual também entende se tratar de despesa previdenciária. No entanto, referido processo ainda não foi a julgamento por este Tribunal.

61. Considerando a situação jurídica aqui exposta, especialmente o efeito vinculante do parecer emitido pela AGU, entende-se não ser possível exigir do gestor reconhecimento desta despesa na conta previdenciária. Será possível recomendar o reconhecimento na conta Provisões Matemáticas Previdenciárias somente se, na decisão que vier a ser proferida na representação supracitada, o TCU decidir que se trata de parcela de natureza previdenciária, o que afastaria a aplicação do parecer vinculante. No entanto, independentemente da sua natureza, o BE é um benefício pós-emprego, devendo ser reconhecido no balanço patrimonial, conforme exigido pela NBC TSP 15, ainda que em conta própria para este fim.

Proposta de encaminhamento

62. Recomendar ao Ministério da Economia que adote medidas para a evidenciação no balanço patrimonial das despesas futuras com o Benefício Especial, previsto no art. 3º da Lei 12.618/2012.

3.1.1.3. Desconsideração da despesa com o Bônus de Eficiência e Produtividade no caso dos ativos

63. O Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) foi instituído pela Lei 13.464/2017 e, segundo os arts. 6º e 16, visa ‘incrementar a produtividade’ nas áreas de atuação dos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, Analista Tributário da Receita Federal do Brasil e Auditor-Fiscal do Trabalho. No § 2º dos referidos dispositivos, consta que o seu valor será definido pelo índice de eficiência institucional.

64. Embora nos arts. 14 e 24 da lei esteja previsto que o valor desse bônus não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária, os arts. 7º e 17 estabelecem, no § 2º e § 3º, que aposentados e pensionistas também fazem jus à parcela.

65. Tendo em vista que o BEP tem nítido caráter remuneratório, é custeado com recursos do orçamento da União e integra os benefícios de aposentadoria e pensão dos segurados, a equipe de auditoria concluiu que a despesa com ele deve ser considerada na estimativa do passivo atuarial do RPPS.

66. Contudo, observou-se que o BEP não foi considerado na estimativa dos benefícios a conceder relacionados aos servidores ativos. Foi considerado somente na estimativa dos benefícios concedidos e das pensões a conceder relacionadas aos servidores que já estavam aposentados na

data da avaliação atuarial, mas, ainda assim, de modo inadequado. Isto porque o bônus entrou equivocadamente na base de cálculo das contribuições futuras e como parcela fixa, sendo que a Lei 13.464/2017 definiu que o seu valor deve reduzir à medida que aumentar o tempo como aposentado ou pensionista.

67. Nesse sentido, a partir dos percentuais definidos no Anexo IV da Lei 13.464/2017, e das hipóteses e fórmulas atuariais desenvolvidas pela SPREV para o cálculo do VABF dos servidores do Executivo Federal, foi estimado o valor presente atuarial dos pagamentos de bônus de eficiência previstos para as aposentadorias a conceder no valor de R\$ 2.046.273.419,09.

68. Devido a limitações de recursos e a maior complexidade dos cálculos para estimativa das pensões a conceder por morte em atividade, não foi possível calcular o passivo atuarial deste grupo de beneficiários, o que evidenciaria uma subestimação do passivo ainda maior. Também não foi possível avaliar o efeito decorrente da forma inadequada com que foi estimada a despesa futura com o BEP no caso dos benefícios concedidos e das pensões a conceder relacionadas aos servidores que já estavam aposentados na data da avaliação atuarial.

69. Ressalte-se que, de acordo com o item 94 da NBC TSP 15, ‘alguns planos de benefício definido exigem que os empregados ou terceiros contribuam para o custo do plano. As contribuições dos empregados reduzem o custo dos benefícios para a entidade’. Esse item deixa claro que nem todos os planos de benefícios requerem contribuições de seus empregados, o que corresponde exatamente ao caso do BEP, que integra os benefícios do plano de previdência, mas não integra a base de cálculo da contribuição.

Proposta de encaminhamento

70. Recomendar ao Ministério da Economia que considere na estimativa do passivo atuarial do RPPS todas as parcelas de natureza remuneratória ou previdenciária a que fazem jus aposentados e pensionistas e que sejam financiadas pela União, e não apenas as que compõem a base de cálculo da contribuição previdenciária, em consonância com o item 94 da NBC TSP 15 e o item 12.2.1 do MCASP.

3.1.1.4. Não utilização do método de Crédito Unitário Projetado

71. A SPREV encaminhou para registro contábil três opções de estimativa para a provisão de benefícios a conceder: uma pelo método agregado (ortodoxo), outra pelo método de Crédito Unitário Projetado (PUC) usando alíquotas de equilíbrio, e a terceira pelo PUC usando as alíquotas vigentes em lei. A terceira opção é uma adaptação do PUC previsto na NBC TSP 15. Ocorre que, como não houve tempo suficiente para estudo e discussão da forma mais apropriada de se implementar o PUC no caso do plano de benefícios do RPPS, que possui características particulares, o órgão central de Contabilidade entendeu ser mais razoável e prudente manter o método de custeio que tem sido adotado há anos. Assim, decidiu registrar a estimativa feita pelo método de financiamento agregado em regime financeiro de capitalização.

72. Na simulação com alíquotas de equilíbrio, o passivo atuarial do RPPS ficou R\$ 134 bilhões acima do valor pelo método agregado. Já na simulação com as alíquotas em lei, ficou R\$ 176 bilhões abaixo do valor estimado pelo agregado.

73. De acordo com a NBC TSP 15, item 69, ‘a entidade deve utilizar o método de crédito unitário projetado para determinar o valor presente das obrigações de benefício definido e o respectivo custo do serviço corrente e, quando aplicável, o custo do serviço passado’.

74. O PUC é método de avaliação atuarial que percebe cada período como originando uma unidade adicional de direito ao benefício e mede cada unidade separadamente para constituir a obrigação final. A não adoção desse método de custeio tem o potencial de gerar distorção de valor relevante na provisão de benefícios a conceder. Contudo, a equipe de auditoria não conseguiu estimar com segurança qual seria o valor correto se fosse usado o método requerido pela norma.

75. É importante salientar que o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) publicou a NBC TSP 15 em 2018 e estabeleceu que ela é válida a partir de janeiro de 2019, salvo na existência de algum normativo em âmbito nacional que estabeleça prazos específicos, caso em que estes prevalecem.

Como não foram estabelecidos outros prazos, a Norma Brasileira de Contabilidade deve ser cumprida.

76. O próprio Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), em sua 8ª edição (p. 251), estabelece que, 'sempre que houver norma para tratar de um tipo específico de provisão, ativo contingente ou passivo contingente, deverá prevalecer a norma específica'. No caso dos benefícios do RPPS, a norma específica é a NBC TSP 15.

Proposta de encaminhamento

77. Recomendar ao Ministério da Economia que adote medidas para assegurar a implementação correta e uniforme do método de Crédito Unitário Projetado (PUC), requerido no item 69 da NBC TSP 15.

3.1.1.5. Erros nas bases de dados dos servidores e lacunas na base normativa

78. Nos procedimentos que visavam analisar a qualidade das bases de dados dos servidores e pensionistas utilizadas na avaliação atuarial, foram identificados diversos erros que geraram distorção do valor das provisões. A seguir destacam-se alguns:

a. Bases de cálculo da contribuição previdenciária incorretas: contracheques e dados de outras fontes (DW-Siape e Extrator Siape) analisados pela equipe de auditoria comprovaram diversos erros em bases de cálculo da contribuição usadas na mensuração do passivo, tais como considerar na base de cálculo dos aposentados a rubrica indenizatória 'per capita - saúde suplementar', o que gerou superavaliação do passivo, estimada em R\$ 5.463.502.821,92;

b. Inclusão de 21.303 médicos-residentes: o somatório dos VABF líquidos calculados pela SPrev para esses médicos foi negativo, no valor de R\$ 3.297.259.848,27; ou seja, o valor atual das contribuições futuras (VACF) foi superior ao VABF. Excluindo-se esse montante das provisões, tem-se uma subestimação de mesmo valor do passivo. Vale frisar que eles são segurados do RGPS (Lei 6.932/1981, art. 4º);

c. Benefícios dos militares dos Ex-Territórios estimados incorretamente: a estimativa do passivo foi realizada com fundamento na base normativa aplicável aos servidores civis da União. Além disso, 2.658 militares que já são inativos foram tratados como ativos. Contudo, em função de limitação de recursos, não foi possível concluir o procedimento de auditoria e estimar o efeito dessas situações;

d. Inclusão de 3.631 ocupantes de cargos não efetivos: a maior parte desse grupo, 3.365, é composta por servidores estatutários ocupantes de cargos em comissão. Os outros 266 são ocupantes de cargos de natureza especial, a exemplo de Ministros de Estado e Conselheiros. O somatório dos VABF líquidos calculados para eles foi de R\$ 196.943.085,57. Portanto, a inclusão desse grupo de pessoas, que também não são seguradas do RPPS, gerou superavaliação. Ressalte-se que a análise se restringiu à base de dados do Siape;

e. Inclusão em duplicidade de servidores: trata-se de servidores que possuem matrícula em mais de um órgão, mas que ocupam apenas um cargo efetivo, a exemplo de Procuradores Federais e Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental que estão na situação de exercício descentralizado da carreira. Também não foi possível estimar o efeito dessa situação nem incluir no procedimento as demais bases de dados utilizadas na avaliação atuarial, além da base do Siape;

f. Não vinculação ao regime de previdência complementar de servidores que ingressaram no serviço público após a data de criação da Funpresp: foram identificados diversos casos em que o benefício projetado na avaliação atuarial está acima do teto do RGPS, sendo que o servidor está vinculado ao regime de previdência complementar (RPC). O gestor esclareceu que isso ocorreu porque não usou a informação 'data de ingresso no serviço público' existente nas bases de dados, por falta de confiança na qualidade dessa informação.

79. O achado decorre do fato de a base de dados do Siape haver sido disponibilizada à SPrev somente em dezembro de 2020 e com erros, o que dificultou a sua identificação e correção. Pode-se afirmar também que parte desses erros apontados poderia ser evitada se a SPrev melhorasse os controles do processo de obtenção e análise de consistência das bases de dados. Além disso, o

gestor esclareceu que esse tipo de falha seria evitado se houvesse a unidade gestora do RPPS prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal.

80. O Acórdão 2.451/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, já recomendou que a Casa Civil da Presidência da República promova ações para institucionalizar e estruturar essa unidade. Ainda, a SPREV informou ter obtido recentemente acesso ao DW-Siape, o que lhe permitirá fazer a extração dos dados necessários tempestivamente sem depender de terceiros.

Proposta de encaminhamento

81. Tendo em vista a medida adotada pelo gestor e a existência de deliberação que procura resolver a principal causa dos problemas, considera-se desnecessária a proposição de encaminhamento.

3.1.1.6. Desconsideração de estimativas de melhoria da expectativa de vida nas tábuas de sobrevivência

82. O item 84 da NBC TSP 15 exige que a entidade considere as mudanças esperadas na taxa de mortalidade, procedendo aos devidos ajustes das melhorias de expectativa de vida. A expectativa de vida da população brasileira aumentou nas últimas décadas e as projeções populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mantêm a perspectiva de que esse aumento perdure nos próximos anos.

83. No entanto, a SPREV não considerou as referidas melhorias nas suas projeções. Por exemplo, nos seus cálculos um homem de setenta anos hoje tem a mesma probabilidade de falecer e a mesma expectativa de vida que um homem de setenta anos em 2050.

84. Apesar de não ter sido possível durante esta auditoria quantificar a distorção gerada pelo descumprimento dessa regra, considerando que a previsão é de crescimento da expectativa de vida, estima-se que tenha havido subavaliação do passivo.

Proposta de encaminhamento

85. Recomendar ao Ministério da Economia que incorpore nos cálculos do passivo atuarial a perspectiva de melhoria da expectativa de vida da população brasileira, conforme exigido pelo item 84 da NBC TSP 15.

3.1.2. BENEFÍCIOS DE MILITARES INATIVOS DAS FORÇAS ARMADAS

86. A auditoria detectou **subavaliação de R\$ 45,5 bilhões** do passivo atuarial registrado na conta Benefícios com Militares Inativos (2.2.7.9.1.07.00). A distorção é de cerca de 11% do saldo da conta em 31/12/2020 e decorreu das falhas na mensuração do passivo descritas no quadro a seguir.

Quadro 2 - Falhas na mensuração do passivo

Falha na estimativa contábil	Efeito no passivo
Tábuas de sobrevivência não aderentes	Subavaliação de R\$ 23.586.892.174,53
Desconsideração das promoções e dos reajustes futuros concedidos pela Lei 13.954/2019	Subavaliação de R\$ 20.433.898.696,75
Desconsideração da despesa com o auxílio-invalidez	Subavaliação de R\$ 1.451.079.655,54

87. Esses achados estão descritos a seguir.

3.1.2.1. Tábuas de sobrevivência não aderentes

88. A SPREV utiliza como hipótese biométrica da mortalidade dos militares as tábuas IBGE 2019 Extrapolada MPS. O uso dessa tábua de mortalidade implica a hipótese de que homens de dezenove anos tem expectativa de vida de 74,7 anos e homens de vinte anos tem expectativa de vida de 74,8 anos. Comparativamente, analisando informações dos militares masculinos de carreira falecidos nos últimos cinco anos, verificou-se que a idade média de ingresso na força foi de 19,6 anos para oficiais e 19,2 anos para praças, e que a idade média de falecimento foi de 79,3 anos para os oficiais e 73,1 anos para os praças.

89. Portanto, há evidências de que a hipótese biométrica adotada pela SPREV não é aderente, tendo probabilidades de sobrevivência baixas no caso dos oficiais e altas no caso dos praças. Para estimar o impacto dessa diferença, foram construídas duas novas tábuas de mortalidade a partir da tábua utilizada pela SPREV (IBGE 2019 Masculina - Extrapolada MPS). A tábua para os oficiais foi a tábua utilizada pela SPREV desagravada em 29% e a tábuas para os praças foi a tábua utilizada pela SPREV agravada em 13%. Dessa maneira, as expectativas de vida de cada uma das tábuas foram igualadas ao observado no conjunto de dados dos militares falecidos.

90. Ao refazer o cálculo do passivo atuarial utilizando a mesma formulação apresentada pela SPREV, ou seja, a única alteração promovida foram as tábuas de sobrevivência dos militares masculinos, obteve-se subestimação do passivo avaliada em R\$ 23,59 bilhões.

91. Além disso, em desacordo com o item 84 da NBC TSP 15, não foram considerados nos cálculos ajustes por melhorias da expectativa de vida, sendo utilizadas as mesmas probabilidades por idade e sexo em todo o estudo. Considera-se, por exemplo, que a probabilidade de falecimento de um homem de oitenta anos hoje é igual a probabilidade de falecimento de um homem de oitenta anos em 2080. Ainda que esta segunda distorção não tenha sido quantificada nesta auditoria, espera-se que tenha levado a subestimação do passivo atuarial.

92. Por fim, considerando que as tábuas de sobrevivência dos militares afetam tanto a estimação do passivo relativo aos benefícios de militares inativos como do relativo às pensões militares (seção 3.1.3.2), de maneira a haver consistência entre as estimativas dos diferentes órgãos que irão compor o mesmo Balanço Geral da União (BGU), é fundamental a articulação e a troca de informações entre o Ministério da Economia e da Defesa acerca do achado aqui relatado.

Proposta de encaminhamento

93. Recomendar ao Ministério da Economia que se articule com o Ministério da Defesa para assegurar que as premissas de sobrevivência utilizadas na mensuração do passivo atuarial referente aos benefícios de inatividade sejam: consistentes com as utilizadas na mensuração do referente às pensões militares; e aderentes à experiência da massa de militares protegidos pelo SPSMFA, em consonância com as orientações contidas nos arts. 15 a 18 da Portaria-MF 464/2018, bem como ao requisito do item 84 da NBC TSP 15.

3.1.2.2. Desconsideração dos reajustes futuros concedidos pela Lei 13.954/2019

94. A Lei 13.954/2019, que reestrutura a carreira militar e dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, aprovou aumento do Adicional de Habilitação com efeitos a partir de julho de 2020 até julho de 2023. Contudo, esse reajuste não foi considerado na estimativa auditada. De acordo com o item 89(b) da NBC TSP 15, 'a entidade deve mensurar suas obrigações de benefício definido em base que reflita quaisquer aumentos salariais estimados futuros que afetem os benefícios devidos'.

95. Ao analisar o valor do adicional e do soldo recebido pelos militares em outubro de 2020, foi possível determinar qual tipo de curso aumentou a remuneração de cada militar. Nas estimativas salariais dos anos seguintes, considerou-se que o militar se manteria no mesmo tipo de curso, sem avançar nas categorias, alterando-se apenas o percentual sobre o soldo horizontalmente.

96. Partindo-se dessa alteração e mantendo-se todas as outras hipóteses utilizadas pela SPREV inalteradas, refez-se a estimativa do passivo atuarial da inatividade programada dos militares ativos e inativos, encontrando-se subavaliação de R\$ 20.433.898.696,75.

97. Ressalta-se que foi considerado que não haverá progressão pelos tipos de curso. No entanto, os aumentos do adicional de habilitação devem servir de incentivo para que os militares da ativa busquem se aperfeiçoar e obter níveis mais altos de formação, aumentando o efeito desse reajuste.

98. Em relação ao aumento de salário dos militares ativos decorrente de promoções na carreira, a SPREV utilizou a taxa de crescimento real de 1% ao ano, ao passo que o Centro de Análises de Sistemas Navais da Marinha do Brasil (Casnav), ao estimar o passivo atuarial das pensões militares, utilizou premissa de crescimento salarial nominal que varia conforme o tempo de serviço do militar e a perspectiva de acesso aos postos mais avançados até sua passagem para a inatividade.

Portanto, foram utilizadas duas premissas distintas para modelar o mesmo fenômeno. Também é importante registrar que apenas o Casnav considerou os reajustes futuros concedidos pela Lei 13.954/2019 nas premissas de crescimento dos salários e dos benefícios.

99. Ainda que realizadas por órgãos diferentes do Executivo, ambas as estimativas contábeis irão compor o mesmo Balanço Geral da União, gerando inconsistência de hipóteses e modelos entre os resultados, o que também é considerado distorção, conforme se depreende do item 24(c) da NBC TA 540.

100. Além dessa inconsistência, a utilização de taxa de crescimento real das remunerações está em desconformidade com o item 81 da NBC TSP 15, segundo o qual as premissas financeiras devem ser determinadas em termos nominais (inflação inclusa).

Proposta de encaminhamento

101. Recomendar ao Ministério da Economia que se articule com o MD para assegurar que as premissas financeiras utilizadas na mensuração do passivo relativo aos benefícios de militares inativos sejam consistentes com as utilizadas na do relativo às pensões militares, considerando os aumentos salariais definidos pela Lei 13.954/2019 e as promoções esperadas pelo militar durante sua carreira, em termos nominais, em consonância com os itens 81 e 89 da NBC TSP 15.

3.1.2.3. Desconsideração da despesa com o auxílio-invalidez

102. Por não compor a base de cálculo da contribuição dos militares, o auxílio-invalidez (AI) não foi considerado na mensuração do passivo atuarial referente às obrigações com militares inativos.

103. Conforme consta no art. 3º, XV, da Medida Provisória (MP) 2.215-10/2001, o AI é o 'direito pecuniário devido ao militar na inatividade, reformado como inválido, por incapacidade para o serviço ativo'. A Lei 11.421/2006, em seu art. 1º, esclareceu que esse auxílio é destinado ao militar que necessitar de internação especializada, assistência ou cuidados permanentes de enfermagem, incluindo tratamento na própria residência.

104. Ao dispor que o auxílio tem por objetivo a proteção do inválido e dos seus dependentes, atenuando despesas decorrentes da incapacidade que acometeu o militar, o legislador deixou claro se tratar de benefício previdenciário. Independentemente de ser ou não previdenciário, o item 157 da NBC TSP 15 estabelece que, quando os benefícios de invalidez de longo prazo estão sujeitos ao mesmo grau de incerteza que os benefícios pós-emprego, deve haver provisão para essa obrigação.

105. Tendo em vista que o AI está sujeito a grau de incerteza semelhante ao dos benefícios de reforma por invalidez contabilizados no passivo e é custeado com recursos do orçamento da União, concluiu-se que a desconsideração dessa parcela gerou distorção no saldo da provisão.

106. No caso dos militares em inatividade por incapacidade, o valor de AI recebido por eles em outubro de 2020 foi obtido a partir das informações disponibilizadas ao TCU e, utilizando-se a mesma expectativa de vida e fórmulas da SPREV, foi calculado o valor presente atuarial deste benefício: R\$ 1,15 bilhão. Verificou-se também que 39,7% dos militares em inatividade por incapacidade recebem o AI. No caso dos militares em atividade, foram utilizadas as mesmas fórmulas para inatividade por invalidez que a SPREV desenvolveu, considerando que o AI corresponde a 25% do soldo ou R\$ 1.520,00 (o que for maior) e considerando que apenas 39,7% dos militares reformados por invalidez receberão o auxílio. A distorção neste caso foi de R\$ 301 milhões.

107. Assim, pode-se afirmar que a desconsideração do AI gerou subavaliação do passivo estimada em R\$ 1,45 bilhão.

Proposta de encaminhamento

108. Recomendar ao Ministério da Economia que considere o auxílio-invalidez na estimativa do passivo atuarial relativo às obrigações com militares inativos, em consonância com os itens 94 e 157 da NBC TSP 15 e o item 12.2.1 do MCASP.

3.1.3. PENSÕES MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS

109. A auditoria detectou **subavaliação de R\$ 7,2 bilhões** do passivo registrado na conta Provisão de Pensões Militares (2.2.7.9.1.06.00). A distorção é de cerca de 2,4% do saldo da conta em 31/12/2020 e decorreu de erros nas bases de dados dos militares. Outra falha encontrada está relacionada às premissas de sobrevivência utilizadas, porém não pôde ser quantificado o seu efeito, e este tem o potencial de diminuir ou aumentar significativamente a subestimação acima. As falhas são descritas a seguir.

3.1.3.1. Erros nas bases de dados dos militares

110. Nos procedimentos que visavam analisar a qualidade da base de dados dos militares utilizada na avaliação atuarial, referente a maio de 2020, foram identificados dois erros que geraram distorção do valor da provisão:

- 1) Ausência de 9.508 militares; e
- 2) no mínimo 67.943 salários de contribuição inferiores ao efetivamente pago.

111. Ambas as situações foram encontradas a partir do cruzamento da supracitada base de dados com a base fornecida pelo MD à SPREV (referente a outubro de 2020) para a provisão dos benefícios de militares inativos. Esta segunda base passou em todos os testes de qualidade realizados na auditoria, inclusive no de batimento com as despesas liquidadas no mesmo mês de referência, mostrando-se bastante confiável.

112. Os 9.508 militares que não foram considerados na avaliação atuarial possuem data de ingresso na carreira anterior a 10/5/2020, e o somatório dos seus respectivos salários de contribuição no mês de outubro de 2020 alcança o montante de R\$ 62.798.455,63.

113. Quanto aos 67.943 salários incorretos, 99,8% ocorreram nos dados do Exército e foram identificados a partir de critérios bastante conservadores. A soma das parcelas dos salários desconsideradas resultou em, no mínimo, R\$ 189.761.396,02.

114. Para estimar a subavaliação do passivo, as unidades monetárias não contabilizadas (seja pela falta de indivíduos, seja pelo valor a menor do salário) foram comparadas com o total despendido para o pagamento dos militares em um mês. A partir dessa conta, a proporção faltante de salário foi aplicada nas estimativas de despesa e receita das respectivas forças, resultando na estimativa de R\$ 7,17 bilhões de subavaliação.

Proposta de encaminhamento

115. Entende-se ser desnecessária a proposição de recomendação para melhoria dos controles, pois as causas indicam se tratar de problema pontual, o que pode ser comprovado pelo fato de os procedimentos de auditoria não terem identificado problemas nos dados referentes a outubro de 2020, originários da mesma fonte: Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais (BIEG), do Ministério da Defesa.

3.1.3.2. Tábuas de sobrevivência não aderentes

116. Conforme apresentado na seção 3.1.2.1, há evidências de que as tábuas de mortalidade para a população em geral desenvolvidas pelo IBGE não são adequadas para modelar as probabilidades de falecimento dos militares. No caso da provisão em análise, a tábua de mortalidade da família do militar também exerce grande efeito na estimativa, e apesar de não ter sido possível testar esses dados diretamente, considerando que os dependentes do militar têm acesso à mesma assistência médico-hospitalar que este, é esperado que os efeitos sobre a mortalidade sejam fortemente correlacionados.

117. Enquanto o aumento da expectativa de vida do militar tenderia a reduzir o passivo atuarial das pensões, o aumento da expectativa de vida dos seus dependentes, principalmente os vitalícios, tenderia a aumentá-lo. Neste caso, não tendo sido possível realizar o cálculo minucioso de cada um dos efeitos, não é possível determinar se há subavaliação ou sobreavaliação do passivo.

118. No entanto, se evidencia a necessidade de realizar estudos com vistas a construir uma tábua de

mortalidade mais apropriada para os militares e seus dependentes.

119. Além disso, o item 84 da NBC TSP 15 exige que a entidade considere as mudanças esperadas na taxa de mortalidade, procedendo aos devidos ajustes das melhorias esperadas na expectativa de vida. A expectativa de vida da população brasileira aumentou nas últimas décadas e as projeções populacionais do IBGE mantêm a perspectiva de que esse aumento perdure nos próximos anos.

120. No entanto, o Casnav não considerou as referidas melhorias nas suas projeções. Por exemplo, nos seus cálculos um homem de setenta anos hoje tem a mesma probabilidade de falecer e a mesma expectativa de vida que um homem de setenta anos em 2050.

121. Apesar de não ter sido possível durante esta auditoria quantificar a diferença fruto do não cumprimento desta regra, considerando que a previsão é de crescimento da expectativa de vida, espera-se que por este critério isoladamente tenha havido subavaliação do passivo.

Proposta de encaminhamento

122. Tendo em vista que a proposta constante do tópico 3.1.2.1 já trata as deficiências relativas às tábuas de sobrevivência dos militares, propõe-se no presente achado recomendar ao Ministério da Defesa somente que adote medidas para assegurar a aderência das premissas biométricas utilizadas no caso dos dependentes dos militares, considerando a previsão de melhoria da expectativa de vida das próximas décadas, conforme exigido pela NBC TSP 15.

3.1.4. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

123. Foi encontrada situação que gerou distorção de valor no Demonstrativo da Projeção Atuarial do RGPS, constante de nota explicativa, contudo, não foi possível avaliar o seu efeito sobre o déficit desse regime. O achado é descrito a seguir.

3.1.4.1. Utilização de dados desatualizados

124. Nas demonstrações contábeis do FRGPS, a estimativa dos resultados futuros do RGPS, elaborada pela SPREV, consta somente em nota explicativa. Não há reconhecimento do déficit atuarial desse regime no balanço patrimonial, registro este que ainda é facultativo. Ele só poderá ser exigido a partir de janeiro de 2024, quando se inicia a vigência da NBC TSP 29, que, entre outros assuntos, dispõe sobre o reconhecimento e mensuração do passivo do RGPS.

125. Foi identificada distorção na projeção atuarial apresentada na nota explicativa, decorrente da utilização de dados desatualizados, mas não foi possível avaliar seu efeito sobre o passivo. Além disso, os auditores consideraram curta a série histórica de dados.

126. Dos dezesseis parâmetros e das 25 hipóteses que o órgão declara usar na projeção, respectivamente, onze e dezoito se baseiam em dados de mais de cinco anos atrás. Trata-se de dados administrativos sobre os benefícios e de dados do mercado de trabalho. No caso dos administrativos, fornecidos pela Dataprev, a série histórica de dados vai de 2010 a 2014. Quanto aos dados sobre o mercado, oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a série utilizada é de 2011 a 2014. O quadro a seguir apresenta alguns exemplos de parâmetros e hipóteses baseados em dados desatualizados e série histórica curta:

Quadro 3 - Parâmetros e hipóteses baseados em dados desatualizados e série histórica curta

Parâmetro	Fonte de informação e descrição do parâmetro	Hipótese relacionada
Taxa de urbanização	PNAD/IBGE 2011-2014: extraídas a partir da decomposição da população entre Urbana e Rural	Taxa de urbanização é mantida constante ao longo do tempo, igual àquela observada em 2014
Participação de cada clientela no mercado de trabalho	PNAD/IBGE 2011-2014: taxas de participação no mercado de trabalho calculadas pela relação da população economicamente ativa (PEA) sobre a população	Taxa de participação é mantida constante ao longo do tempo, igual àquela observada em 2014
Rendimento médio	PNAD/IBGE 2011-2014: rendimentos	Taxa de crescimento real médio

por clientela	médios da população ocupada urbana e rural	dos rendimentos do trabalho crescerá a uma taxa constante de 1,7% ao ano
Benefícios concedidos	Dados de registros administrativos 2010-2014: corresponde à quantidade de concessões de benefícios ao longo de cada ano	Taxa de concessão de benefício permanece constante ao longo do tempo, igual à média observada entre 2011 e 2014
Benefícios cessados	Dados de registros administrativos 2010-2014: corresponde à quantidade de cessações de benefícios ao longo de cada ano	Taxa de cessação de benefício permanece constante ao longo do tempo, igual à observada em 2014

127. A título de comparação, duas das séries estimadas pela SPREV para os anos de 2015 a 2019 foram comparadas com as informações extraídas da folha de pagamento de benefícios sociais do INSS (Maciça).

Tabela 1 - Fluxo de entrada (concessões) de aposentadoria por idade urbana acima do salário mínimo de 2015 a 2019 por sexo

Ano	Homens		Mulheres	
	Estimativa	Maciça	Estimativa	Maciça
2015	50.446	47.428	60.802	55.037
2016	52.652	59.632	63.041	67.980
2017	54.961	67.116	65.277	73.306
2018	57.290	64.156	67.549	69.367
2019	59.633	75.023	69.885	80.272

Tabela 2 - Estoque de aposentadoria por idade urbana acima do salário mínimo de 2015 a 2019 por sexo

Ano	Homens		Mulheres	
	Estimativa	Maciça	Estimativa	Maciça
2015	474.130	459.431	628.780	602.452
2016	503.961	496.982	677.983	653.593
2017	535.204	546.737	728.588	723.109
2018	567.810	596.432	780.572	793.964
2019	601.670	625.932	833.942	815.986

128. Percebe-se que nesse período já houve diferença nas quantidades estimadas pela SPREV e os valores observados. A não atualização da série de dados para realizar estimativas para 2020 e anos posteriores fazem com que esses desvios não sejam corrigidos e apenas se acumulem para o futuro, prejudicando as estimativas realizadas.

129. Essa situação está em desacordo com as diretrizes 2 e 3 do documento *Guidelines on Actuarial Work for Social Security*, publicado pela Organização Internacional do Trabalho em conjunto com a Associação Internacional da Seguridade Social (OIT e AISS, 2016), o qual foi adotado como critério da auditoria. A diretriz 2 estabelece que os dados utilizados na avaliação atuarial devem respeitar critérios de confiabilidade, entre os quais consta que os dados precisam ser atuais e contemplar uma série suficientemente longa do passado. Segundo a diretriz 3, o desenvolvimento de hipóteses deve combinar análise de tendências históricas com análise prospectiva. Cabe ressaltar que, por meio de série curta de dados sobre os benefícios e o mercado de trabalho, não é possível para o auditado analisar adequadamente as tendências ou experiências passadas.

Proposta de encaminhamento

130. Recomendar ao Ministério da Economia que adote medidas para assegurar a confiabilidade

dos dados utilizados na avaliação atuarial do RGPS, em conformidade com as diretrizes 2 e 3 do documento *Guidelines on Actuarial Work for Social Security*, publicado em 2016 pela Organização Internacional do Trabalho e pela Associação Internacional da Seguridade Social.

3.2. DISTORÇÕES DE DIVULGAÇÃO

3.2.1 Nota explicativa não atende aos requisitos da NBC TSP 15 e contém erros

131. Verificou-se que a nota explicativa sobre as provisões matemáticas previdenciárias (RPPS), provisão de benefícios para os militares inativos e provisão de pensões militares, apesar de apresentarem informações úteis aos usuários, não atendem a todos os requisitos de divulgação previstos na NBC TSP 15, o que gera ausência de transparência e de clareza para o usuário interessado, bem como pode prejudicar a qualidade de decisões tomadas com base na nota explicativa.

132. As distorções de divulgação consideradas relevantes pela equipe de auditoria estão sintetizadas no quadro abaixo.

Quadro 4 - Distorções de divulgação das provisões auditadas

Distorções encontradas nas notas explicativas sobre as provisões		RPPS	Militares inativos	Pensões militares
1	Não divulgação, na conciliação entre o saldo de abertura e o saldo de fechamento, da receita e da despesa de juros consideradas na mensuração do passivo, em desacordo com o requerido no item 143(b) da NBC TSP 15.	X	X	X
2	Não divulgação da análise de sensibilidade para as premissas significativas, incluindo o método de análise adotado, nem do local em que essas informações podem ser consultadas, em desacordo com o requerido no item 147(a)(b) da NBC TSP 15.		X	
3	Falta de distinção entre benefícios com direito adquirido e benefícios acumulados, mas sem direito adquirido. Embora não se trate de requisito obrigatório, trata-se de informação importante cuja divulgação é incentivada no item 139(b) da NBC TSP 15.	X	X	
4	Consta que se trata do 'passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS dos servidores civis da União', sendo que também estão incluídos na mensuração os benefícios concedidos e a conceder para os militares dos Ex-Territórios.	X		

133. A última distorção de divulgação do passivo do RPPS mostrada no quadro acima foi corrigida no BGU, mas não nas demonstrações contábeis do ME, as quais são o objeto da auditoria no caso desse passivo. Assim, optou-se por mantê-la neste achado.

Proposta de encaminhamento

134. Recomendar ao Ministério da Economia e ao Ministério da Defesa, em consonância com os itens 139, 143 e 147 da NBC TSP 15, que adotem medidas para assegurar que as distorções de divulgação apontadas no Quadro 4 deste relatório não ocorram nas futuras demonstrações contábeis.

3.3. OUTRAS DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONTROLE INTERNO

135. Para facilitar a compreensão de algumas distorções de valores, parte das deficiências significativas de controle interno já foi tratada na seção 3.1. Na presente seção são apresentadas outras deficiências que, no julgamento profissional da equipe de auditoria, também são de importância suficiente para merecer a atenção dos responsáveis pela governança e a comunicação à administração (NBC TA 265, itens 6 e 10).

3.3.1. Não realização de teste de aderência de premissas significativas

Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União

136. O art. 17 da Portaria-MF 464/2018 estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração do Relatório de Análise das Hipóteses para comprovação de sua adequação às características da massa de beneficiários do plano de benefícios. De acordo com o inciso V, alíneas 'b' e 'c', do mesmo artigo, o relatório deverá conter os resultados dos estudos técnicos de aderência e de acompanhamento, no mínimo, da premissa de 'crescimento real das remunerações' e das 'probabilidades de ocorrência de morte e invalidez' constantes das tábuas utilizadas.

137. Os testes de aderência de tábuas têm por finalidade analisar o seguinte: se elas possuem distribuição dos eventos similar àquela verificada na experiência do plano; se apresentam, em quantidade de eventos, uma expectativa similar àquela observada no plano; e se é verificado o comportamento da série histórica dos eventos observados, comparando com os eventos esperados, de forma a constatar se há um distanciamento ou aproximação, ao longo do tempo, dos eventos esperados com os observados.

138. Assim, nota-se a importância de fazer esses testes nas tábuas utilizadas nos planos de previdência para melhor refletir a realidade da massa de segurados, situação regulamentada pela Portaria-MF 464/2018.

139. Para atendimento ao disposto na referida portaria, a SPREV elaborou o Relatório de Análise de Hipóteses de 2021 do RPPS, o qual contemplou as seguintes tábuas: sobrevivência de válidos e inválidos e entrada em invalidez. No entanto, não foi realizado estudo de aderência para a tábua de sobrevivência de pensionistas.

140. No supracitado relatório também não consta a realização de teste de aderência da hipótese de crescimento real das remunerações por mérito, de 1% ao ano, aplicada na base de cálculo da contribuição de cada servidor válido até a data projetada de aposentadoria. Essa taxa resultou do cumprimento do art. 25, I, da Portaria-MF 464/2018, transcrito a seguir:

‘Art. 25. Com relação à hipótese de taxa real de crescimento da remuneração ao longo da carreira:

I - será de, no mínimo, 1% (um por cento) a cada ano da projeção atuarial;’

141. Ao comentar o achado, o gestor informou que foi realizado estudo simplificado para verificar a aderência da premissa, encontrando-se taxa nominal de 1,2%. Ocorre que esta não foi a taxa utilizada para mensuração do passivo. E simulação feita pelo gestor com o uso de taxa 10% inferior à utilizada, sem alterar as demais premissas, resultou em aumento de R\$ 7 bilhões do déficit atuarial, o que evidencia não ser trivial essa discrepância entre a taxa encontrada no estudo e a adotada na avaliação atuarial.

142. Ressalte-se que, segundo o item 81 da NBC TSP 15, a premissa de crescimento salarial e as demais premissas financeiras não devem ser determinadas em termos reais, como fez a SPREV, mas sim em termos nominais. Esse dispositivo permite o uso de estimativas em termos reais (líquidas da taxa de inflação) apenas excepcionalmente, quando ‘forem mais confiáveis, por exemplo, em economia hiperinflacionária ou quando o benefício for indexado e existir mercado estruturado de títulos de dívida indexados na mesma moeda e prazo’. Ocorre que o argumento da SPREV para a não adoção de taxa nominal é o fato de uma portaria ministerial prever o uso de taxa real, o que não se enquadra na exceção acima.

143. O item 92 dessa norma reforça a exigência acima, nos seguintes termos: ‘as estimativas de futuros aumentos salariais devem levar em consideração a inflação, a experiência, as promoções e outros fatores relevantes, tais como oferta e demanda no mercado de trabalho’.

144. Essas deficiências de controle geram alto risco de distorção no valor das provisões matemáticas previdenciárias.

Benefícios de Militares Inativos das Forças Armadas

145. A avaliação atuarial que suporta a provisão foi elaborada pela SPREV por solicitação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Entretanto, não foram realizados testes de aderência das premissas selecionadas.

146. Segundo a SPREV, os testes não foram realizados por falta de tempo hábil, considerando que a STN solicitou o seu apoio para realização da avaliação atuarial somente em 10/11/2020.

147. As principais premissas utilizadas no cálculo atuarial foram as seguintes: Tábua Mortalidade Geral IBGE 2019 - MPS extrapolada, por sexo; Entrada em Invalidez: tábua Álvaro Vindas; Taxa de crescimento salarial: 1% ao ano; e Taxa anual de juros de 5,38%, sendo as mesmas premissas aplicadas na mensuração do passivo do RPPS.

148. A falta de estudos para desenvolver de modo apropriado as premissas e assegurar sua aderência às características da população de militares expõe o saldo da provisão a elevado risco de distorção. Os estudos são controles requeridos pela técnica atuarial, conforme pode ser observado na Portaria-MF 464/2018, e para atender adequadamente ao que dispõe a NBC TSP 15 sobre as premissas atuariais. Ressalte-se que, no item 3.1.2.1 do presente relatório, a equipe de auditoria conseguiu demonstrar a concretização do risco no caso da tábua de mortalidade.

149. Além disso, é necessária a adoção de medidas para mitigar o risco de inconsistência entre premissas usadas na provisão de benefícios para inativos e na provisão de pensões militares, pois essa inconsistência também é considerada distorção, conforme se depreende do item 24(c) da NBC TA 540. Este risco se materializou no caso das premissas de crescimento dos salários e dos benefícios, conforme descrito no item 3.1.2.2. Vale frisar que, embora a primeira provisão esteja a cargo do ME e a segunda esteja a cargo do MD, ambas compõem o BGU. Exemplo de medida capaz de mitigar o risco seria a utilização da mesma ferramenta de avaliação atuarial pelos dois ministérios, com as devidas adaptações.

Pensões Militares das Forças Armadas

150. Por meio dos Ofícios de Requisição 3 e 6, foram solicitadas ao Departamento de Pessoal do MD informações sobre alterações nas premissas adotadas, em relação às demonstrações contábeis de 2019, bem como a documentação completa que dá suporte às premissas utilizadas em 2020.

151. Em resposta, o Ministério informou que não foram realizados os testes de aderência em virtude da dificuldade no acesso aos dados necessários, bem como do tempo disponível. Adicionalmente, o MD informou o seguinte (peça 46, p. 11):

‘Assim sendo, haja vista a impossibilidade de realização dos testes de aderência para a seleção das tábuas biométricas de mortalidade e invalidez e a falta de normativos atuariais aplicáveis às pensões de militares, excepcionalmente, as seguintes normas dos Regimes Próprios de Previdência foram observadas, exclusivamente, como *benchmarking* para a avaliação atuarial:

- a) Nota SEI no 4/2020/COAAT/CGACI/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME, de 29 de junho de 2020;
- b) Instrução Normativa 9/SPREV, de 21 de dezembro de 2018; e
- c) Portaria 464/1/4F, de 19 de novembro de 2018.’

152. Em seguida, com a finalidade de ratificar a pertinência da escolha das tábuas pelo *benchmarking* do RPPS, o MD apresentou os resultados das Forças Armadas com as tábuas utilizadas em períodos anteriores, conforme tabela abaixo.

Tabela 3 - Resultados das Forças Armadas com as tábuas utilizadas em períodos anteriores

Tábuas utilizadas	Valor da Provisão (R\$)	Diferença
Escolhidas no exercício de 2020	298.051.644.956,64	-
No exercício de 2019	306.304.652.540,08	+2,69 %
AT-83	304.471.165.941,12	+2,11%
AT-2000	303.459.514.380,86	+1,78%

153. Por fim, o MD concluiu (peça 46, p. 12):

‘Considerando que as provisões descritas na Tabela anterior refletem o valor presente de um horizonte de longuíssimo prazo (mais de 100 anos), verifica-se que os resultados alcançados pelas diversas tábuas biométricas possuem pequena variabilidade em relação às tábuas utilizadas na atual avaliação, ratificando, portanto, a aplicabilidade das tábuas biométricas escolhidas para o cálculo, a partir do benchmarking com o RPPS.’

154. No entanto, destaca-se que a mudança nas tábuas, sem os controles necessários para assegurar que as novas sejam mais aderentes, gerou, segundo a simulação feita pelo auditado, redução de 2,69% do valor da provisão das pensões militares em relação ao exercício anterior, o que corresponde a cerca de R\$ 8,2 bilhões, valor bem superior ao Limite para Acúmulo de Distorções (LAD) definido para a auditoria do BGU.

155. Observa-se que a falta de estudos para selecionar de modo apropriado as premissas de mortalidade, entrada em invalidez e composição familiar, assim como para assegurar sua aderência à massa de protegidos pelo SPSMFA, expõe o saldo da provisão a risco significativo de distorção. Os estudos são controles requeridos pela técnica atuarial e para atender adequadamente ao que dispõe a NBC TSP 15 sobre as premissas atuariais.

Proposta de encaminhamento

156. Recomendar ao Ministério da Economia que:

a) adote medidas para assegurar a aderência das premissas de sobrevivência de pensionistas e de crescimento da remuneração por mérito à experiência da massa de segurados do RPPS, de acordo com as orientações contidas nos arts. 15 a 18 da Portaria-MF 464/2018, bem como para assegurar a determinação da segunda hipótese em termos nominais, conforme preconiza o item 81 da NBC TSP 15;

b) se articule com o MD para assegurar que as premissas biométricas e financeiras utilizadas na mensuração do passivo atuarial referente aos benefícios de militares inativos sejam aderentes à experiência da massa de militares e aos requisitos dos itens 81, 84 e 89(b) da NBC TSP 15, bem como consistentes com as utilizadas na mensuração do passivo referente às pensões militares.

157. Recomendar ao Ministério da Defesa a adoção de medidas para assegurar a aderência, à experiência da população abarcada pelo SPSMFA, apenas das premissas de composição familiar, em consonância com o item 79 da NBC TSP 15 e os itens 3.1 e 4.3 da Norma Atuarial 1 da Comissão de Normas Técnicas do Instituto Brasileiro de Atuária, tendo em vista que as propostas constantes do parágrafo anterior e do tópico 3.1.3.2 já tratam as deficiências relativas às demais premissas.

4. MONITORAMENTO DE RECOMENDAÇÕES ANTERIORES

158. Apresenta-se a seguir o monitoramento das recomendações prolatadas no Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário, decorrentes da auditoria dos passivos atuariais das demonstrações contábeis de 2019.

Recomendações ao Ministério da Economia

Item 1.6.1 do Acórdão:

‘assegurar a confiabilidade dos dados utilizados na avaliação atuarial do RGPS, bem como a documentação do processo de desenvolvimento das hipóteses e dos fundamentos selecionado(a)s, em conformidade com as diretrizes 2 e 3 do documento *Guidelines on Actuarial Work for Social Security*, publicado em 2016 pela Organização Internacional do Trabalho e pela Associação Internacional da Seguridade Social;’

159. A recomendação não foi implementada. A SPprev informou que está em curso iniciativa de atualização dos dados administrativos e de utilização de série histórica mais longa, mas que ainda não foi possível concluí-la em função da priorização de outras demandas.

Item 1.6.2 do Acórdão:

‘assegurar que a hipótese de composição familiar utilizada na avaliação atuarial do RPPS,

especialmente no que concerne à diferença de idade entre os cônjuges, seja mais aderente à realidade e às orientações contidas no item 3.2.6 da Norma Atuarial 1 da Comissão de Normas Técnicas do Instituto Brasileiro de Atuária;’

160. A recomendação foi implementada. Na avaliação atuarial para as demonstrações contábeis de 2020, a SPREV considerou, no caso dos servidores do sexo masculino, um cônjuge do sexo oposto três anos mais novo, e, para os servidores do sexo feminino, um cônjuge do sexo oposto dois anos mais velho. Nas avaliações dos exercícios anteriores era adotada a mesma idade para o cônjuge dos servidores.

Item 1.6.3 do Acórdão:

‘assegurar a aderência da hipótese de entrada em invalidez à experiência da massa de servidores do RPPS, de acordo com as orientações contidas nos itens 3.1 e 4.3 da Norma Atuarial 1 da Comissão de Normas Técnicas do Instituto Brasileiro de Atuária;’

161. A recomendação está em fase de implementação. De acordo com a SPREV, para atender às recomendações formuladas pelo TCU, e com o objetivo de assegurar maior confiabilidade às estimativas da avaliação atuarial, foi requerido ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por meio de Acordo de Cooperação Técnica, a construção de tábua de entrada em invalidez específica para os servidores civis da União. Disse ainda, que em decorrência do prazo necessário para execução do estudo e construção da tábua em questão, bem como da necessidade dos testes de validação para aplicação na avaliação atuarial da União, sua utilização só será possível para a avaliação atuarial referente a 2022, com data base em 31/12/2021.

Item 1.6.4 do Acórdão:

‘incluir na conta contábil Provisões Matemáticas Previdenciárias a estimativa de despesas futuras com o Benefício Especial, previsto no art. 3º da Lei 12.618/2012;’

162. A recomendação não foi implementada. A SPREV informou que ainda não realizou a estimativa das despesas com o Benefício Especial e que, mesmo quando o fizer, o valor não será incluído na conta contábil recomendada por entender que esse benefício não tem natureza previdenciária, e sim compensatória. Este assunto é tratado no achado 3.1.1.2 do presente relatório.

Recomendações ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional

Item 1.7.1 do Acórdão:

‘mensurar o passivo relativo aos benefícios dos militares inativos, concedidos e a conceder, por meio de técnica atuarial, que requer o uso de hipóteses e de horizonte temporal compatível com o ano estimado de extinção do fluxo de pagamentos, em consonância com o disposto na página 251 do MCASP (8ª edição) e nas orientações contidas nos itens 59 a 100 da NBC TSP 15 - Benefícios a Empregados, no que couber;’

163. A recomendação foi implementada. A SPREV realizou a avaliação atuarial para os benefícios dos militares inativos a pedido da STN.

Item 1.7.2 do Acórdão:

‘mensurar o passivo relativo às pensões militares considerando benefícios a conceder e horizonte temporal compatível com o ano estimado de extinção do fluxo de receitas e despesas, em consonância com o disposto na página 251 do MCASP (8ª edição) e nas orientações contidas nos itens 59 a 100 da NBC TSP 15, no que couber, assim como a compensação financeira relacionada aos militares temporários, tendo em vista o disposto no § 9º-A do art. 201 da Constituição Federal e o fato de, em regra, eles se aposentarem em outro regime.’

164. A recomendação foi parcialmente implementada. A avaliação atuarial das pensões militares para as demonstrações contábeis do exercício de 2020 foi realizada considerando os benefícios concedidos e a conceder, utilizando horizonte temporal adequado. Quanto a última parte do item, referente à compensação financeira, não foi considerada no cálculo porque, de acordo com o MD, ainda falta regulamentação do § 9ºA do art. 201 da Constituição Federal para considerar a

compensação financeira nas avaliações atuariais.

Proposta de encaminhamento

165. Assim, propõe-se considerar implementadas as recomendações dos itens 1.6.2 e 1.7.1, parcialmente implementada a do item 1.7.2, em fase de implementação a do item 1.6.3 e não atendidas as dos itens 1.6.1 e 1.6.4, todos do Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário.

5. CONCLUSÕES

166. Realizou-se, ao amparo da competência estabelecida no art. 71, I e II, da Constituição Federal, com apoio da CGU, nos termos do art. 74, IV, auditoria financeira dos passivos atuariais dos regimes de natureza previdenciária (ou equivalente) divulgados nas demonstrações contábeis da União.

167. Nesse sentido, foram examinados elementos específicos das demonstrações do ME, do FRGPS, assim como do BGU, referentes a 31/12/2020. No caso do ME, foram auditadas as contas Provisões Matemáticas Previdenciárias (RPPS) e Provisão de Benefícios com Militares Inativos (SPSMFA), que compõem o balanço patrimonial, além das correspondentes notas explicativas e contas de variação patrimonial. No caso do FRGPS, foi examinada somente a nota explicativa sobre a projeção atuarial do regime geral. Do BGU, auditou-se a conta Provisão de Pensões Militares (SPSMFA), assim como a respectiva conta de variação patrimonial e a nota explicativa sobre esse passivo.

168. A auditoria consistiu em trabalho de asseguarção limitada com o objetivo de verificar se essas estimativas contábeis foram elaboradas e apresentadas de acordo com as normas contábeis, as normas atuariais e o marco regulatório aplicáveis e se estão livres de distorções relevantes.

169. Analisando-se individualmente as distorções de valores descritas na subseção 3.1 deste relatório, conclui-se que são relevantes as encontradas nas provisões previdenciárias e na provisão de benefícios para militares inativos.

170. No caso das provisões previdenciárias, a auditoria detectou superavaliação de R\$ 49,2 bilhões, valor equivalente a 4,2% do saldo da conta em 31/12/2020 e a 148% da materialidade para execução estabelecida para as demonstrações contábeis do ME (os níveis de materialidade estão descritos no Apêndice I). Se o TCU decidir que o Benefício Especial não possui natureza previdenciária, a superavaliação passará a ser de R\$ 61,7 bilhões. Isso sem considerar as distorções cujo efeito não pôde ser quantificado por limitação de tempo.

171. Na provisão para militares inativos, encontrou-se subavaliação, estimada em R\$ 45,5 bilhões, o que corresponde a 11,2% do saldo da conta e a 136% da materialidade para execução, desconsiderando uma distorção que a equipe também não conseguiu quantificar.

172. Quando as distorções nessas contas são analisadas em conjunto, a fim de subsidiar a auditoria das demonstrações contábeis do ME, constata-se superavaliação de R\$ 3,7 bilhões, valor acima do limite para acumulação de distorções (LAD) estipulado para essas demonstrações.

173. No caso da provisão para pensões militares, que entrou no escopo do presente trabalho para complementar o alcance da auditoria do BGU, foi observada subavaliação de R\$ 7,2 bilhões. Isso representa 2,4% do saldo da conta, 12,6% da materialidade para execução definida para o BGU e 126% do respectivo LAD. A equipe não conseguiu estimar o efeito de uma das distorções evidenciadas. Além disso, conforme exposto na subseção 2.5, o Ministério da Defesa não cumpriu parte das responsabilidades acordadas nos Termos do Trabalho de Auditoria, impondo limitações adicionais à fiscalização. Em razão desta ocorrência, faz-se necessário dar ciência ao órgão que a não disponibilização de acesso a pessoas, informações e documentos necessários para a realização de auditorias do TCU, bem como o atraso injustificado na concessão do acesso, também caracteriza descumprimento do art. 87 da Lei 8.443/1992, sujeitando o responsável à multa prevista no art. 58, V, dessa lei.

174. Quanto ao último passivo auditado, o do RGPS, não foi possível executar grande parte dos procedimentos de auditoria nem avaliar o efeito da única distorção encontrada, dada a

complexidade da tarefa diante do tempo e dos recursos disponíveis por esta unidade técnica para fiscalização. A situação evidenciada afeta a confiabilidade da projeção atuarial e pode ter gerado efeito relevante nas demonstrações contábeis do FRGPS.

175. Em relação às divulgações sobre as provisões examinadas, conclui-se que as distorções apresentadas na subseção 3.2, em conjunto, afetam de forma significativa o entendimento das estimativas contábeis pelos usuários.

176. As deficiências de controle sintetizadas na subseção 3.3 também merecem atenção porque expõem as provisões a risco significativo de distorção de valor.

177. Entre os benefícios qualitativos esperados da implementação das deliberações propostas, citam-se a melhoria dos registros contábeis e dos controles internos relacionados às estimativas auditadas, alinhando-os aos padrões internacionais, assim como o aumento da credibilidade e da transparência das informações sobre esses elementos das demonstrações perante usuários e tomadores de decisão.

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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

a. recomendar ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

a.1. adote medidas para a evidenciação no balanço patrimonial das despesas futuras com o Benefício Especial, previsto no art. 3º da Lei 12.618/2012 (item 3.1.1.2);

a.2. considere na estimativa do passivo atuarial do RPPS todas as parcelas de natureza remuneratória ou previdenciária a que fazem jus aposentados e pensionistas e que sejam financiadas pela União, e não apenas as que compõem a base de cálculo da contribuição previdenciária, em consonância com o item 94 da NBC TSP 15 e o item 12.2.1 do MCASP (item 3.1.1.3);

a.3. adote medidas para assegurar a implementação correta e uniforme do método de Crédito Unitário Projetado (PUC), requerido no item 69 da NBC TSP 15, na mensuração dos passivos atuariais sujeitos a essa norma (item 3.1.1.4);

a.4. incorpore nos cálculos do passivo atuarial do RPPS a perspectiva de melhoria da expectativa de vida da população brasileira, conforme exigido pelo item 84 da NBC TSP 15 (item 3.1.1.6);

a.5. se articule com o Ministério da Defesa para assegurar que as premissas biométricas e financeiras utilizadas na mensuração do passivo atuarial referente aos benefícios de militares inativos sejam (itens 3.1.2.1, 3.1.2.2 e 3.3.1):

a.5.1. aderentes à experiência da massa de militares protegidos pelo SPSMFA, em consonância com as orientações contidas nos arts. 15 a 18 da Portaria-MF 464/2018, bem como aos requisitos dos itens 81, 84 e 89(b) da NBC TSP 15;

a.5.2. consistentes com as utilizadas na mensuração do passivo atuarial referente às pensões militares, considerando, no caso das financeiras, os aumentos salariais definidos pela Lei 13.954/2019 e as promoções esperadas pelo militar durante sua carreira;

a.6. considere o auxílio-invalidez na estimativa do passivo atuarial relativo aos benefícios de militares inativos, em consonância com os itens 94 e 157 da NBC TSP 15 e o item 12.2.1 do MCASP (item 3.1.2.3);

a.7. adote medidas para assegurar a confiabilidade dos dados utilizados na avaliação atuarial do RGPS, em conformidade com as diretrizes 2 e 3 do documento *Guidelines on Actuarial Work for Social Security*, publicado em 2016 pela Organização Internacional do Trabalho e pela Associação Internacional da Seguridade Social (item 3.1.4.1);

a.8. adote medidas, em consonância com os itens 139, 143 e 147 da NBC TSP 15, para assegurar que as distorções de divulgação apontadas no Quadro 4 do relatório de auditoria não ocorram nas

futuras demonstrações contábeis (item 3.2.1);

a.9. adote medidas para assegurar a aderência das premissas de sobrevivência de pensionistas e de crescimento da remuneração por mérito à experiência da massa de segurados do RPPS, de acordo com as orientações contidas nos arts. 15 a 18 da Portaria-MF 464/2018, bem como para assegurar a determinação da segunda hipótese em termos nominais, conforme preconiza o item 81 da NBC TSP 15 (item 3.3.1);

b. recomendar ao Ministério da Defesa, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que adote medidas para assegurar, na mensuração do passivo referente às pensões militares:

b.1. a aderência das premissas de sobrevivência de pensionistas, considerando o requisito do item 84 da NBC TSP 15, bem como das premissas de composição familiar, em consonância com o item 79 dessa norma e os itens 3.1 e 4.3 da Norma Atuarial 1 da Comissão de Normas Técnicas do Instituto Brasileiro de Atuária (itens 3.1.3.2 e 3.3.1);

b.2. a divulgação da receita e da despesa de juros consideradas na estimativa, nos termos do item 143, b, da NBC TSP 15 (item 3.2.1);

c. dar ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que a não disponibilização de acesso a pessoas, informações e documentos necessários para a realização de auditorias do TCU, bem como o atraso injustificado na concessão do acesso, caracteriza descumprimento do art. 87 da Lei 8.443/1992, sujeitando o responsável à multa prevista no art. 58, V, dessa lei (item 173);

d. considerar implementadas as recomendações dos itens 1.6.2 e 1.7.1 do Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário, parcialmente implementada a do item 1.7.2, em implementação a do item 1.6.3, e não atendidas as dos itens 1.6.1 e 1.6.4 (item 4);

e. com base no art. 250, I, do Regimento Interno do TCU, apensar os autos ao processo de contas anuais do Ministério da Economia relativas ao exercício de 2020 (TC 033.445/2020-6);

f. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Economia, ao Ministério da Defesa, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Controladoria-Geral da União, dando conhecimento de que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatórios e votos, poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria financeira destinada a examinar as estimativas contábeis do exercício de 2020 referentes ao passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União (RPPS), do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), as quais totalizam cerca de R\$ 1,86 trilhão, com objetivo de verificar se foram elaboradas e apresentadas de acordo com as normas contábeis e atuariais e o marco regulatório aplicáveis, bem como se estão livres de distorções relevantes.

2. Este trabalho serve de insumo para a auditoria do Balanço Geral da União (BGU) de 2020, que fundamenta a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, assim como para as auditorias das demonstrações contábeis do Ministério da Economia (TC 034.007/2020-2) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (TC 034.010/2020-3) relativas ao mesmo exercício.

3. Sob o aspecto metodológico, o trabalho configura auditoria de asseguração limitada, na qual o auditor fornece segurança significativa para os usuários de que o objeto auditado está ou não em conformidade com as normas contábeis, embora se trate de segurança menor do que a fornecida no trabalho de asseguração razoável – em que o auditor transmite, por meio de uma opinião, segurança alta, mas não absoluta, de que o objeto auditado está ou não em conformidade com todos os aspectos relevantes de uma estrutura de relatório financeiro aplicável.

4. É dizer, a responsabilidade do auditor ou do órgão de controle é expressar opinião sobre as demonstrações financeiras com base nos trabalhos de auditoria. Do auditor, é esperado que obtenha segurança de que as demonstrações financeiras como um todo estão livres de distorção relevante, decorrente de inobservância de leis ou regulamentos. No entanto, o auditor não é responsável pela não conformidade ou pela sua prevenção e não se pode esperar que, em auditorias financeiras, ele detecte todas as violações a leis e regulamentos eventualmente praticadas.

5. Desse modo, ao fornecer asseguração limitada, por meio de uma conclusão, o auditor afirma que nada veio ao seu conhecimento para fazê-lo acreditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis.

6. Nesse contexto, o trabalho trouxe os seguintes achados: a) superavaliação no passivo do RPPS; b) subavaliação do passivo registrado na conta Benefícios com Militares Inativos; e c) subavaliação do passivo registrado na conta Provisão de Pensões Militares. Foi encontrada ainda distorção de valor no Demonstrativo da Projeção Atuarial do RGPS, constante de nota explicativa, mas não foi possível avaliar o seu efeito sobre o deficit desse regime. No caso das provisões previdenciárias e da provisão de benefícios para militares, as distorções foram consideradas materialmente relevantes.

7. Além disso, foram constatadas distorções de divulgação que em conjunto afetam de forma significativa o entendimento das estimativas contábeis pelos usuários, assim como deficiências de controle interno que expõem as provisões a risco significativo de inexatidão.

8. Ao final, a unidade instrutora propôs recomendações para correção das distorções de valores, das distorções de divulgação e das deficiências de controle, dirigidas ao Ministério da Economia e ao Ministério da Defesa, com vistas à melhoria dos registros contábeis e dos controles internos relacionados às estimativas auditadas.

9. Em exame de mérito, concordo com a análise da secretaria especializada, transcrita no relatório precedente, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir.

10. Conceitualmente, passivo atuarial é o valor necessário para pagar todos os benefícios aos

assistidos (benefícios já concedidos) e aos participantes ativos (benefícios a conceder). Os passivos atuariais ora auditados podem ser entendidos como o déficit atuarial estimado de cada um dos três regimes de natureza previdenciária (ou equivalente) objeto desta fiscalização. Evidenciam, portanto, a necessidade de financiamento no longo prazo por parte da União para cobertura desses compromissos.

11. Além disso, as estimativas contábeis, no caso do RPPS e do RGPS, são fundamentais na avaliação da sua sustentabilidade, pois refletem, nas contas públicas, alterações demográficas e regras de elegibilidade.

12. No caso do RPPS, o passivo atuarial está evidenciado em conta contábil registrada no Ministério da Economia (ME) e se configura quando são estimadas mais obrigações com os segurados do regime do que receitas de contribuição para cobri-las. Essa avaliação atuarial é elaborada pela Secretaria de Previdência (SPrev), unidade integrante da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do ME, sendo que a projeção mais recente do fluxo anual de despesas e receitas aponta, no horizonte de 150 anos, trazido a valor presente, o montante de R\$ 1,157 trilhão (saldo contábil em 31/12/2020).

13. O passivo atuarial do SPSMFA, por sua vez, está dividido em dois grupos. O primeiro, referente aos benefícios pagos para os militares reformados e da reserva remunerada, foi mensurado pela SPrev a pedido da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e registrado em conta do Ministério da Economia. O saldo dessa conta em 31/12/2020 era de R\$ 405,8 bilhões.

14. O segundo grupo do passivo atuarial do SPSMFA se refere à Provisão de Pensões Militares contabilizada junto ao Ministério da Defesa (MD), que em 31/12/2020 possuía saldo de R\$ 298 bilhões. Nesse caso, o MD é o responsável pela estimativa contábil, mas quem realiza a avaliação atuarial é o Centro de Análises de Sistemas Navais da Marinha do Brasil (Casnav).

15. Diferentemente dos regimes acima, ainda não há registro contábil de provisão para o RGPS. A estimativa é evidenciada somente em nota explicativa às demonstrações do FRGPS e ao BGU. Referido registro é facultativo e só poderá ser exigido a partir de janeiro de 2024, quando se inicia a vigência da Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) TSP 29, que, dentre outros assuntos, dispõe sobre o reconhecimento e mensuração do passivo do RGPS.

16. A avaliação atuarial, elaborada pela SPrev, projetou o resultado previdenciário do RGPS até 2060, incluindo na base normativa as novas regras trazidas pela Emenda Constitucional 103/2019. O horizonte não pôde ser maior porque as matrizes populacionais do IBGE vão apenas até esse ano. Os valores projetados também não foram trazidos a valor presente, não havendo divulgação, na nota explicativa, do déficit atuarial desse regime.

17. Feita a contextualização, destaco, desde já, a ocorrência de limitações à realização dos trabalhos, de modo que uma parte dos procedimentos necessários não foi executada em razão de restrições de tempo e pessoal da equipe, bem como em razão da não apresentação de documentos acerca de premissas utilizadas nas projeções atuariais.

18. Ademais, o Ministério da Defesa não cumpriu com as responsabilidades previstas nos Termos do Trabalho de Auditoria, tendo imposto limitações aos exames da equipe deste Tribunal.

19. Não foi fornecido acesso a todas as informações relevantes sobre as estimativas contábeis que constituem o passivo atuarial e sua inclusão nas demonstrações, tais como registros, documentação e outros assuntos, tampouco houve acesso irrestrito a todos os responsáveis e servidores do órgão que a equipe de auditoria entendeu necessários para obter evidência de auditoria.

20. O descumprimento da primeira responsabilidade restou caracterizada pela não disponibilização à equipe de auditoria de cópia da ferramenta de avaliação atuarial utilizada para mensurar o passivo relativo às pensões militares. O pedido da equipe de auditoria foi formalmente negado sob fundamento de que extrapolaria as prerrogativas inerentes ao exercício do poder de

fiscalização deste Tribunal.

21. Ante a obstrução, a equipe decidiu fazer pedidos alternativos, mas as informações foram disponibilizadas pelo Ministério da Defesa em data muito próxima ao término da fase de execução da auditoria, de modo que foi possível analisar somente uma pequena parte delas e, ainda assim, não foi viável determinar a suficiência delas em relação à requisição de auditoria formulada.

22. A segunda responsabilidade não foi cumprida em razão da demora do Ministério da Defesa em apresentar aos auditores, em tempo hábil e por meio de videoconferência com a equipe do Casnav, a supracitada ferramenta.

23. Inicialmente, quando da primeira versão do meu Voto, esses fatos motivaram o acolhimento da proposta de expedição de ciência ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a não disponibilização de acesso a pessoas, informações e documentos necessários para a realização de auditorias do TCU, bem como o atraso injustificado na concessão do acesso, caracterizaria descumprimento do art. 87 da Lei 8.443/1992, sujeitando o responsável à multa prevista no art. 58, inciso V, dessa lei.

24. Acolhi, posteriormente, as ponderações do Ministro Raimundo Carreiro no sentido da retirada dessa medida do acórdão, em consideração às preocupações de Sua Excelência. O tema poderá ser objeto de atenção e, se necessário, providências por parte das equipes de fiscalização nas próximas auditorias financeiras desta Corte sobre o tema, junto ao referido órgão.

25. Superadas as considerações preliminares, passo a comentar os principais assuntos de auditoria, caracterizados, basicamente, por significativas distorções de valores nas estimativas dos passivos atuariais.

26. Este trabalho revela, de um lado, **superavaliação de R\$ 49,2 bilhões do passivo do RPPS**, e, de outro, **subavaliação total de cerca de R\$ 52,7 bilhões do passivo do SPSMFA**.

27. Passo a comentar brevemente os principais itens.

28. Como mencionado, o primeiro achado consiste na **superavaliação de R\$ 49,2 bilhões do passivo atuarial do RPPS**, o que representa cerca de 4% do saldo da conta em 31/12/2020.

29. Essa distorção decorre do resultado líquido de diversas falhas na mensuração do passivo, a saber: a) descon sideração da despesa com o Bônus de Eficiência e Produtividade instituído pela Lei 13.464/2017, devido aos ocupantes das carreiras de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, Analista Tributário da Receita Federal do Brasil e Auditor-Fiscal do Trabalho (efeito de subavaliação de R\$ 2.046.273.419,09); b) descon sideração da despesa com Benefício Especial (efeito de subavaliação de R\$ 12.530.499.423,88); c) coeficientes de correção do resultado da avaliação atuarial inadequados (superavaliação de R\$ 63.774.172.121,60); d) erros nas bases de dados dos servidores e lacunas na base normativa (distorção não quantificada); e) não utilização do método de Crédito Unitário Projetado (distorção não quantificada); e f) não consideração das estimativas de melhoria da expectativa de vida nas tábuas de sobrevivência (subavaliação não quantificada).

30. O segundo achado revela **subavaliação de R\$ 45,5 bilhões do passivo atuarial registrado na conta Benefícios com Militares Inativos do SPSMFA**, o que representa cerca de 11% do saldo da conta em 31/12/2020.

31. Essa distorção decorre das seguintes falhas na mensuração do passivo: a) tábuas de sobrevivência não aderentes (subavaliação de R\$ 23.586.892.174,53); b) descon sideração das promoções e dos reajustes futuros concedidos pela Lei 13.954/2019 (subavaliação de R\$ 20.433.898.696,75); e d) descon sideração de despesa com auxílio-invalidez (subavaliação de R\$ 1.451.079.655,54).

32. O terceiro achado é a **subavaliação de R\$ 7,2 bilhões** do passivo registrado na conta Provisão de Pensões Militares do SPSMFA, o que equivale a cerca de 2,4% do saldo da conta em 31/12/2020, e decorre de erros nas bases de dados dos militares (ausência de 9.508 militares, e pelo menos 67.943 salários de contribuição inferiores aos efetivamente pagos) e de tábuas de sobrevivência não aderentes (adoção de tábuas de mortalidade da população em geral que se mostraram inadequadas para modelar as probabilidades de falecimento dos militares).

33. Outra falha encontrada refere-se às premissas de sobrevivência aplicadas para cálculo das provisões para pensões militares, porém seu efeito não pôde ser quantificado, sendo possível que venha a diminuir ou aumentar significativamente a referida subestimação.

34. Por fim, foi detectada situação que gerou distorção de valor no Demonstrativo da Projeção Atuarial do RGPS, constante de nota explicativa, contudo não foi possível avaliar o seu efeito sobre o deficit desse regime.

35. Trata-se da utilização de dados desatualizados como elementos de entrada no modelo de projeção atuarial, como taxa de urbanização, participação no mercado de trabalho, benefícios concedidos, benefícios cessados, dentre outros. Dos 16 parâmetros e 25 hipóteses que o órgão declara usar na projeção, respectivamente, 11 e 18 se baseiam em dados de mais de cinco anos atrás.

36. No caso dos dados administrativos fornecidos pela Dataprev, a série histórica vai de 2010 a 2014. Já para os dados sobre o mercado, oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a série utilizada é de 2011 a 2014.

37. Simulações e comparações realizadas pela unidade instrutora revelaram que os dados e premissas observados na realidade atual já divergem significativamente dos valores estimados pela SPRev, haja vista as modificações sociais e econômicas sofridas pelo país nos últimos anos.

38. Por esse motivo, a não atualização das séries de dados usadas como parâmetro para as estimativas de 2020 e anos posteriores faz com que esses desvios não sejam corrigidos e apenas se acumulem para o futuro, com efeitos significativos e prejuízo para as estimativas realizadas.

39. Adicionalmente, foram relatadas distorções de divulgação e deficiências de controle interno que, no julgamento profissional da equipe de auditoria, devem merecer a atenção dos responsáveis pela governança e comunicação à respectiva administração.

40. Diante dessas constatações, cujo detalhamento consta da instrução reproduzida no relatório que antecede esta decisão, acolho as recomendações propostas no relatório da unidade instrutora, com vistas à correção das distorções de valores, bem como das distorções de divulgação e deficiências de controle, as quais devem ser direcionadas ao Ministério da Economia e ao Ministério da Defesa, a fim de alinhar o processo de mensuração e evidenciação dos passivos atuariais ao contexto da estrutura de relatório financeiro aplicável.

41. Ressalto que versão preliminar do relatório de fiscalização foi submetida a comentários dos gestores nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o que contribuiu para melhor compreensão dos achados, embora, de forma geral, não tenham sido suficientes para modificar as conclusões iniciais.

42. Por fim, foi realizado monitoramento das recomendações prolatadas no Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário, decorrentes da auditoria dos passivos atuariais das demonstrações contábeis de 2019.

43. Foram consideradas implementadas as recomendações objeto dos subitens 1.6.2 e 1.7.1, parcialmente implementada a do subitem 1.7.2, em fase de implementação a do subitem 1.6.3, e não atendidas as dos subitens 1.6.1 e 1.6.4.

44. Em síntese, as recomendações ainda não atendidas referem-se à melhoria da confiabilidade dos dados utilizados na avaliação atuarial do RGPS, por meio de processo de documentação do desenvolvimento das hipóteses e dos fundamentos selecionados (subitem 1.6.1), e à inclusão, na conta contábil Provisões Matemáticas Previdenciárias, da estimativa de despesas futuras com o Benefício Especial previsto no art. 3º da Lei 12.618/2012 (subitem 1.6.4).
45. Como visto no presente trabalho, o não atendimento a essas recomendações contribuiu para, mais uma vez, a ocorrência de dificuldades de avaliação de premissas dos modelos e a constatação de distorção no que se refere ao Benefício Especial, respectivamente.
46. A recomendação em implementação tratou da aderência da hipótese de entrada em invalidez à experiência da massa de servidores do RPPS (subitem 1.6.3), uma vez que, para esse fim, a SPREV firmou Acordo de Cooperação Técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tendo por objetivo a construção de tábua de entrada em invalidez específica para os servidores civis da União. Em razão do cronograma dos trabalhos, sua utilização só será possível para a avaliação atuarial referente a 2022, com data base em 31/12/2021.
47. A recomendação parcialmente implementada cuida da necessidade de se mensurar o passivo relativo às pensões militares, considerando benefícios a conceder e horizonte temporal compatível com o ano estimado de extinção do fluxo de receitas e despesas (subitem 1.7.2) – tema que poderá ser revisitado em futuras fiscalizações de mesma natureza.
48. Foram atendidas as recomendações referentes à aplicação mais realista da hipótese de composição familiar utilizada na avaliação atuarial do RPPS, especialmente no que concerne à diferença de idade entre os cônjuges (subitem 1.6.2) e à mensuração do passivo relativo aos benefícios dos militares inativos, concedidos e a conceder, por meio de técnica atuarial, que requer o uso de hipóteses e de horizonte temporal compatível com o ano estimado de extinção do fluxo de pagamentos (subitem 1.7.1).

49. De todo o exposto, deve o Tribunal proferir as recomendações sugeridas pela unidade instrutora, em visão prospectiva, e, de imediato, aproveitar as conclusões desta fiscalização para fins de emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020.
50. Como visto, tem-se, de um lado, **superavaliação de R\$ 49,2 bilhões do passivo do RPPS**, e, de outro, **subavaliação de cerca de R\$ 52,7 bilhões do passivo do SPSMFA**, afora distorções outras cuja quantificação não foi possível e falhas de registro e controles internos merecedoras de ajustes pelos gestores e monitoramento futuro por parte desta Corte.
51. Estou seguro de que o endereçamento de providências específicas para as constatações deste trabalho assegurará aos órgãos responsáveis e, sobretudo, à sociedade, uma visão mais fiel, transparente e neutra acerca dos passivos atuariais dos sistemas previdenciários e de proteção social federais, tema sempre objeto de grande atenção pública.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de junho de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1496/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.006/2020-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidades: Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
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 auditoria financeira sobre as estimativas contábeis do exercício de 2020 referentes ao passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União (RPPS), do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

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

9.1. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. adote medidas para evidenciação no balanço patrimonial das despesas futuras com o Benefício Especial previsto no art. 3º da Lei 12.618/2012;

9.1.2. considere na estimativa do passivo atuarial do RPPS todas as parcelas de natureza remuneratória ou previdenciária a que fazem jus aposentados e pensionistas e que sejam financiadas pela União, e não apenas as que compõem a base de cálculo da contribuição previdenciária, em consonância com o item 94 da NBC TSP 15 e o item 12.2.1 do MCASP;

9.1.3. adote medidas para assegurar a implementação correta e uniforme do método de Crédito Unitário Projetado (PUC), requerido no item 69 da NBC TSP 15, na mensuração dos passivos atuariais sujeitos a essa norma;

9.1.4. incorpore aos cálculos do passivo atuarial do RPPS a perspectiva de melhoria da expectativa de vida da população brasileira, conforme exigido pelo item 84 da NBC TSP 15;

9.1.5. se articule com o Ministério da Defesa para assegurar que as premissas biométricas e financeiras utilizadas na mensuração do passivo atuarial referente aos benefícios de militares inativos sejam:

9.1.5.1. aderentes à experiência da massa de militares protegidos pelo SPSMFA, em consonância com as orientações contidas nos arts. 15 a 18 da Portaria-MF 464/2018, bem como aos requisitos dos itens 81, 84 e 89(b) da NBC TSP 15;

9.1.5.2. consistentes com as utilizadas na mensuração do passivo atuarial referente às pensões militares, considerando, no caso das financeiras, os aumentos salariais definidos pela Lei 13.954/2019 e as promoções esperadas pelo militar durante sua carreira;

9.1.6. considere o auxílio-invalidez na estimativa do passivo atuarial relativo aos benefícios de militares inativos, em consonância com os itens 94 e 157 da NBC TSP 15 e o item 12.2.1 do MCASP;

9.1.7. adote medidas para assegurar a confiabilidade dos dados utilizados na avaliação atuarial do RGPS, em conformidade com as diretrizes 2 e 3 do documento *Guidelines on Actuarial Work for Social Security*, publicado em 2016 pela Organização Internacional do Trabalho e pela Associação Internacional da Seguridade Social;

9.1.8. adote medidas, em consonância com os itens 139, 143 e 147 da NBC TSP 15, para assegurar que as distorções de divulgação apontadas no Quadro 4 do relatório de auditoria não ocorram nas futuras demonstrações contábeis;

9.1.9. adote medidas para assegurar a aderência das premissas de sobrevivência de pensionistas e de crescimento da remuneração por mérito à experiência da massa de segurados do RPPS, de acordo com as orientações contidas nos arts. 15 a 18 da Portaria-MF 464/2018, bem como para assegurar a determinação da segunda hipótese em termos nominais, conforme preconiza o item 81 da NBC TSP 15;

9.2. recomendar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que adote medidas para assegurar, na mensuração do passivo referente às pensões militares:

9.2.1. a aderência das premissas de sobrevivência de pensionistas, considerando o requisito do item 84 da NBC TSP 15, bem como das premissas de composição familiar, em consonância com o item 79 dessa norma e os itens 3.1 e 4.3 da Norma Atuarial 1 da Comissão de Normas Técnicas do Instituto Brasileiro de Atuária;

9.2.2. a divulgação da receita e da despesa de juros consideradas na estimativa, nos termos do item 143, b, da NBC TSP 15;

9.3. considerar implementadas as recomendações contidas nos itens 1.6.2 e 1.7.1 do Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário, parcialmente implementada a recomendação contida no item 1.7.2, em implementação a recomendação contida no item 1.6.3, e não atendidas as recomendações contidas nos itens 1.6.1 e 1.6.4 do aludido acórdão;

9.4. com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, apensar os autos ao processo de contas anuais do Ministério da Economia relativas ao exercício de 2020 (TC 033.445/2020-6);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão ao Ministério da Economia, ao Ministério da Defesa, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata nº 22/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/6/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1496-22/21-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral