

Análise do Relatório do Conselho Fiscal AMPASS sobre as Contas do Fundo Recifin – 2017

I – Da Introdução

A fim de subsidiar a deliberação deste Conselho Municipal de Previdência, trata o presente da apreciação do relatório das contas do exercício de 2017 do Fundo Financeiro RECIFIN, gerido pela Autarquia Municipal de Previdência e Assistência à Saúde dos Servidores – AMPASS, exarado com fundamento no Decreto 30.755/2017 e em atendimento à Resolução TC nº 25, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, aprovado, por maioria, pelo seu Conselho Fiscal.

Cabe destacar, de início, que procedemos à análise dos procedimentos utilizados pelo Fundo Recifin na apresentação dos balanços orçamentário, contábil e financeiro, e das observações efetuadas pelo Conselho Fiscal sobre os valores ali consignados, levando-se em consideração a legislação aplicável à matéria, especialmente as Normas Brasileiras de Contabilidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orgânica que rege os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, além dos métodos utilizados pela Nova Contabilidade Pública.

II – Da Análise

O art. 14 da Lei 16.729/2001 c/c o art. 19 do Decreto nº 30.755/2017 elencam entre as competências do Conselho Municipal de Previdência a aprovação do relatório e do parecer exarados pelo Conselho Fiscal acerca das contas anuais dos Fundos Previdenciários.

Nesse contexto, exsurge a necessidade de se fornecerem algumas informações complementares ao sobredito relatório, a fim de levar ao conhecimento e à apreciação deste Conselho Municipal de Previdência elementos que visam a esclarecer alguns pontos destacados pelo Conselho Fiscal na peça em análise:

1º Ponto – Da Execução Orçamentária (Déficit Orçamentário)

Conselho Fiscal – *“O Balanço Orçamentário do Exercício de 2017 apresentou as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, tendo evidenciado um déficit de R\$ 223.323.020,99, ante os R\$ 276.960.677,01 registrados no balanço de 2016, importando numa redução da ordem de 19,36%”*

Análise – Os valores apresentados pelo Conselho Fiscal estão de acordo com os balanços divulgados pelo Fundo Recifin em sua página na internet, guardando exatidão com os valores apresentados pelo Sistema Orçamentário e Financeiro - Sofin naqueles exercícios.

Pela relevância do valor envolvido e a natureza de sua aplicação, pagamento de benefícios sociais, entendemos ser interessante³, inicialmente, analisar criteriosamente a origem desse valor em razão de se apresentar um considerável déficit orçamentário nas contas do Fundo Financeiro do Município do Recife.

Deve-se ressaltar que o déficit orçamentário apresentado em balanço tem origem na busca do equilíbrio financeiro aplicado ao Fundo Recifin, conforme previsto no art. 40, da Constituição Federal de 1988, em redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, que *“estabelece para os servidores titulares de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**, incluídas suas autarquias e fundações, regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.”*

A Lei Orgânica que rege os Regimes Próprios de Previdência Social RPPS – Lei 9.717/98 estabelece que os regimes *“deverão ser organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, cujos parâmetros gerais de organização e funcionamento estão disciplinados pela Portaria MPS nº 402/2008.”*

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu art. 69 *“determina que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para os seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará, com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.”*

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada do Setor Público MPCASP, essas modalidades de equilíbrio são duas formas aceitas para Cobertura de Déficit Previdenciários.

A cobertura do Déficit Financeiro garante o equilíbrio presente entre as receitas realizadas e as despesas pagas dos RPPS, em cada mês do exercício financeiro, ou seja, trilhando por este caminho, o ente federativo custeia as insuficiências financeiras presentes necessárias ao pagamento dos benefícios previdenciários.

Este mecanismo de cobertura de déficit previdenciário, apesar de ser adotado por vários municípios, inclusive o Recife, no que tange ao Fundo Recifin, tem a desvantagem de causar esse déficit no balanço orçamentário, conforme apontado pelo Conselho Fiscal, tendo em vista que a cobertura do déficit é tratada contabilmente como REPASSE FINANCEIRO, nos termos da atual contabilidade pública, necessitando ser destacado no balanço orçamentário como déficit, uma vez que tal repasse financeiro não compõe a receita orçamentária do fundo.

Apenas a título de esclarecimento, temos que a cobertura do Déficit Previdenciário pelo modo atuarial, ainda segundo o MPCASP *“representa a garantia de equivalência, a valor*

presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo, devendo as alíquotas de contribuição do sistema ser definidas a partir do cálculo atuarial que leve em consideração uma série de critérios, como a expectativa de vida dos segurados e o valor dos benefícios de responsabilidade do respectivo RPPS, segundo a sua legislação.”

Diante do exposto, vimos que o Município do Recife adotou equilibrar o Déficit Previdenciário do Fundo Financeiro pelo método de transferências financeiras, o que explica o déficit existente em seu balanço orçamentário.

Importante destacar ainda que entre os exercícios de 2016 e 2017, tal déficit foi **reduzido** em 19,36%, como já apontado pelo Conselho Fiscal, em parte pelo incremento das receitas orçamentárias e em parte pelo decréscimo das despesas orçamentárias, o que deverá ser evidenciado com mais vigor nos pontos que serão analisados em seguida.

2º Ponto – Da Redução do Déficit pelo Incremento nas Receitas Orçamentárias

Conselho Fiscal – “Do Balanço Financeiro do Exercício de 2017, constatamos que tal redução do déficit (R\$ 276.960.677,01 em 2016 para R\$ 223.323.020,99 em 2017) pode ser explicada pelo aumento de 24,48% nas Receitas Orçamentárias.”

Análise – As conclusões destacadas pelo Conselho Fiscal conferem com os dados consignados no Balanço Financeiro encerrado em 31 de dezembro de 2017, estando compatíveis com os valores destacados no Sistema Orçamentário e Financeiro - Sofin.

O quadro abaixo apresenta a evolução da receita orçamentária realizada nos dois exercícios, justificando o percentual de 24,48%:

Discriminação	Valor
2016	123.863.031,08
2017	154.189.939,86
Diferença	30.326.908,78
%	24,48

Tal incremento da receita orçamentária tem origem na alteração da legislação municipal que **aumentou a contribuição do ente federado municipal**, explicando em parte a diminuição do déficit ora em análise.

3º Ponto – Da Redução do Déficit pelo Decréscimo nas Despesas Orçamentárias

Conselho Fiscal – “além disso, foi evidenciado um decréscimo de 5,82% nas Despesas Orçamentárias, em boa parte por conta da diminuição da massa de beneficiários do Fundo RECIFIN autorizada pela Lei 18.331/2017 (migração para o Fundo RECIPREV)”

Análise – Os valores apontados pelo Conselho Fiscal estão de acordo com os balanços e com o Sistema Orçamentário e Financeiro - Sofin, permitindo-se concluir que tal decréscimo decorreu da redução do número de segurados com base na lei municipal apontada.

O quadro a seguir evidencia a redução da Despesa Orçamentária Vinculada ao RPPS:

Discriminação	Valor
2016	400.823.708,09
2017	377.512.960,85
Diferença	23.310.747,24
%	5,82

Com referência à migração de segurados, ora em exame, do Fundo Recifin (fundo deficitário) para o Fundo Reciprev (fundo superavitário), ocorrida em 2017, com base na Lei Municipal nº 18.331/17, cumpre trazer à baila que o recente PARECER SEI Nº 15/2018/COAAT/CGACI/SRPPS/SPREV-MF, lavrado em 02 de maio de 2018 pela Coordenação de Acompanhamento Atuarial da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, órgão da estrutura da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda **concluiu pela aprovação** da aludida alteração da segregação de massas, nos seguintes termos:

*“Para cumprimento do que determina o art 40 da Constituição Federal, a Lei nº 9.717/98 e Para cumprimento do que determina o art 40 da Constituição Federal, a Lei nº 9.717/98 e conforme o art 22 da Portaria MPS nº 403/2008, propomos a **convalidação** da alteração da segregação da massa da Lei Municipal nº 18.331/2017.”*

Logo, forçoso concluir que tal decréscimo de despesas orçamentárias, decorrente da migração de massas, chancelada pelo mencionado parecer, possui o condão de explicar os valores restantes da redução do déficit orçamentário sob análise.

4º Ponto – Do Decréscimo dos Aportes Financeiros no Recifin

Conselho Fiscal – “As alterações evidenciadas acima tiveram como consequência a diminuição dos aportes do Tesouro Municipal para cobertura do Fundo Financeiro, o que fica evidenciado com a diminuição das transferências recebidas para tal finalidade em R\$ 53.592.502,78”

Análise – Os valores apontados pelo Conselho Fiscal estão de acordo com os balanços publicados e com o Sistema Orçamentário e Financeiro - Sofin, permitindo concluir que a redução de aporte financeiro pelo município tem origem tanto no incremento das receitas orçamentárias, conforme já descrito no 2º ponto, quanto na redução do valor de número de segurados no Recifin com base em lei municipal, conforme já detalhado no 3º ponto.

O quadro abaixo evidencia a redução de Repasses Financeiros ao RPPS:

Discriminação	Valor
2016	273.613.183,28
2017	220.020.680,50
Diferença	53.592.502,78
%	19,59

5º Ponto – Do Aumento da Receita Orçamentária

Conselho Fiscal – “... podemos constatar aumento da Receita Orçamentária evidenciado nos balanços orçamentário e financeiro deve-se, em maior parte, aos acréscimos de contribuições patronais...”

Análise – Ratificando o entendimento do Conselho Fiscal, o aumento da “Receita Orçamentária” teve origem no aumento da arrecadação previdenciária provocada pela implantação da Lei nº 18.232/2016, que majora as alíquotas das contribuições municipais, conforme já discorrido no 2º ponto, e da Lei nº 18.331/2017, que institui a contribuição dos municípios sobre os proventos de aposentadoria e pensões.

6º Ponto – Da Ausência de Repasses das Contribuições pelo Poder Legislativo

Conselho Fiscal – “Em questionamento à unidade contábil da autarquia, constatou-se que o Poder Legislativo não vem repassando a contribuição sobre os proventos e pensões”

Análise – A Lei 18.331/2017, de 05/07/2017, que introduz alteração na Lei nº 17.142/2005, que trata do Regime Próprio de Previdência Social do Município do Recife, prescreve que:

"Art. 20 A base de cálculo das contribuições de que trata esta Lei corresponde:

I - ...

II - ...

*III - no caso da contribuição do Município os valores correspondentes às bases de cálculo das contribuições dos servidores ativos e a **totalidade dos proventos de aposentadoria e pensão dos servidores inativos oriundos de cada órgão ou entidade de origem.**" (grifo nosso)*

Então, tem-se que a partir do comando emanado pela Lei 18.331/2017, o Poder Legislativo passa a ser obrigado ao recolhimento das contribuições patronais dos servidores ativos, bem como, sobre a totalidade dos proventos de aposentadoria e pensões.

Destarte, cabe apurar os valores devidos e não recolhidos, com os respectivos acréscimos legais, para fins de cumprimento do dispositivo legal supramencionado. Há de se frisar ainda que tal obrigação há de ser adimplida pela Câmara Municipal do Recife com os seus respectivos recursos orçamentários e financeiros.

7º Ponto – Das Divergências em Relação ao Balanço

Conselho Fiscal – “Constatamos divergências em relação aos balanços publicados pelo Recife, senão vejamos:

- (a) Divergência no valor da Receita Patrimonial e de Outras Receitas Correntes;
- (b) Receita de Serviços não existente na contabilidade do fundo;
- (c) Despesa com Administração bastante superior ao valor repassado a título de taxa de administração para autarquia (AMPASS);
- (d) Valores de Outras Despesas Previdenciárias não identificadas na contabilidade do fundo.”

Análise – O relatório do Conselho Fiscal não menciona os valores das diferenças encontradas, nem menciona em detalhes o nome dos relatórios contábeis que foram utilizados para confrontar com os dados constantes nos relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, causando dificuldades na análise da informação.

No entanto, analisando todos os relatórios contábeis disponíveis no Sistema Orçamentário e Financeiro - Sofin, é possível constatar que existiu consolidação de valores na elaboração dos relatórios previdenciários publicados em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, especialmente o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), onde os valores de natureza previdenciária consignados nos registros contábeis são encontrados nas entidades 61.01 – Saúde do Recife e 61.03 – Recifin.

Este procedimento, apesar de não estar expressamente previsto na legislação que rege os RPPS, é de pleno conhecimento do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, sem ter havido, até o momento, qualquer manifestação em sentido contrário sobre esta prática.

Deste modo, a suposição levantada pelo Conselho Fiscal sobre a questão acima, não é apenas uma suposição, mas uma prática contábil adotada efetivamente pela nossa contabilidade de forma consciente e justificada tecnicamente pela existência de lacuna legislativa que oriente os municípios sobre o “como fazer”, na existência de várias entidades que executam o sistema previdenciário pulverizado em orçamentos diferentes.

8º Ponto – Da Compensação Previdenciária

Conselho Fiscal – *“A compensação previdenciária apresentou resultado acima do previsto na Lei Orçamentária, em 10,49%, totalizando um saldo de R\$ 5.840.956,54”*

Análise – O valor destacado pelo Conselho Fiscal está compatível com os relatórios contábeis e os relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, estando registrados em rubricas adequadas. Há de se destacar neste ponto a receita patrimonial gerada pelas aplicações financeiras no montante de R\$ 408.879,38.

9º Ponto – Da Taxa de Administração

Conselho Fiscal – *“O Recifin teve despesas administrativas no valor de R\$1.808.000,00 em formas de taxa de administração à autarquia previdenciária AMPASS. Esse valor de representa 0,31% do total gasto, no exercício de 2016, com remuneração, proventos e pensões dos segurados e beneficiários vinculados ao fundo, bem abaixo do limite legal de fixado em 2%.”*

Análise – Ratificamos esta informação, uma vez que se encontra de acordo com os relatórios contábeis e da LRF, estando consignado o valor em conta apropriada.

Quanto à taxa de administração cobrada pelo órgão gestor do Fundo, temos que acrescentar as observações destacadas nos Estudos **"CONTABILIDADE APLICADA AOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL"** sobre o assunto:

"Conforme previsto na legislação previdenciária, a unidade gestora do RPPS fará jus a um valor estabelecido na legislação de cada ente, para custear as despesas correntes (pessoal, material, serviços, etc.) e de capital (aquisição de bens) necessárias à sua organização e funcionamento, inclusive para a conservação do seu patrimônio, intitulada taxa de administração. Este valor é limitado a 2% do montante da remuneração, proventos e pensões pagos no exercício financeiro anterior para os servidores vinculados ao RPPS."

Verifica-se, portanto, que a taxa praticada pelo Recifin (0,31%) encontra-se em patamar bem abaixo do limite legal, como bem informa o relatório do Conselho Fiscal.

10º Ponto – Da Avaliação Atuarial

Conselho Fiscal – *"... Considerando o atual plano de custeio e segregação de massa, o Fundo Recifin apresenta, de acordo com a última avaliação, um déficit atuarial na ordem de R\$ 10 bilhões, que deverá ser coberto por aportes do Município ao longo dos anos até seu total exaurimento."*

Análise – O cálculo atuarial é reconhecido contabilmente como uma exigibilidade, fazendo parte do rol das PROVISÕES. Sobre este assunto, é necessário mencionar um artigo técnico publicado pelo Ministério da Previdência Social intitulado **"Estudos CONTABILIDADE APLICADA AOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL"**. No item 5.3 desse artigo, os autores nos ensinam: *"O passivo ou a exigibilidade podem ser definidos como obrigação, que é o dever ou a responsabilidade de agir ou de cumprir (Iudicibus & Marion, 1999:157). Quando essa obrigação se refere a passivos de montante e prazo incertos, temos uma provisão. Giuntini et al (2003:11) esclarecem que o montante a reconhecer como provisão deverá ser a melhor estimativa da quantia exigida para liquidar a obrigação presente na data de referência do balanço, feita com base na experiência passada e, se necessário, recorrendo a pareceres de especialistas."*

Neste ponto específico, concordamos com a recomendação contida no relatório do Conselho Fiscal no sentido de que sejam discutidos com a consultoria contratada os parâmetros utilizados para a avaliação atuarial do Fundo Recifin, mormente aqueles destacados na peça em análise.

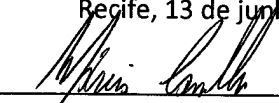
III – Da Conclusão

Quanto às recomendações constantes do relatório analisado, temos a tecer as seguintes considerações:

- a) Com a devida *vênia*, a primeira recomendação deve, em nosso sentir, ser desconsiderada tendo em vista que as receitas orçamentárias do Fundo Recifin têm sido sempre insuficientes para custear as suas despesas orçamentárias, acarretando a existência e a permanência ao longo dos anos do déficit orçamentário apontado, como já exaustivamente explicado. A sua cobertura pelo aporte financeiro realizado pelo Município é sempre evidenciada no balanço financeiro. Logo, há de se frisar que tal déficit orçamentário não é decorrente de qualquer imprecisão ou mesmo falta de atualização da peça orçamentária;
- b) Estamos de acordo com a segunda recomendação, no sentido de se apurarem os valores devidos pelo Poder Legislativo e efetuar a sua cobrança com os devidos encargos legais, bem como verificar-se o cumprimento da legislação pelos demais órgãos do Município do Recife;
- c) Quanto à terceira recomendação, também entendemos que a unidade contábil da autarquia deverá levar ao conhecimento da Secretaria de Finanças os pontos destacados e analisados nos relatórios e pareceres exarados pelo Conselho Fiscal e por este Conselho a fim de que se verifiquem possíveis meios de aperfeiçoamento dos registros e informações contábeis;
- d) Também entendemos que deve ser mantida a quarta recomendação para que os parâmetros utilizados para a avaliação atuarial do Fundo Recifin sejam analisados e discutidos com a consultoria contratada.

Assim, em termos de conclusão, tendo em vista toda a análise realizada, que visa a, sobretudo, elucidar algumas importantes questões apontadas pelo Conselho Fiscal, e, **considerando-se as observações aqui delineadas, opinamos pela aprovação do relatório e do parecer**, submetendo-o assim, com fulcro nas competências elencadas no art. 14 da Lei 16.729/2001 c/c art. 19 do Decreto Municipal nº 30.755/2017, à apreciação e deliberação dos ilustríssimos membros deste Conselho Municipal de Previdência.

Recife, 13 de junho de 2018.



MÁRCIO GUSTAVO TAVARES GOUVEIA DE CARVALHO
Representante da Secretaria de Finanças
Conselheiro Titular