



# IMPACTOS NO PASSIVO ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PÓS PROCESSO DE CONVERGÊNCIA CONTÁBIL ÀS NORMAS INTERNACIONAIS

*Impacts on the actuarial liabilities of the Own Social Security Regimes after the process of accounting convergence to international standards*

## **André Luiz Lemos Andrade Gouveia**

Graduado em Ciências Atuariais pela Universidade Federal de Pernambuco e mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais e Analista de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

**E-mail:** andre.luiz54@hotmail.com

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-6976-1532>

## **Filipi Assunção Oliveira**

Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais. Analista de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

**E-mail:** pireino@hotmail.com

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7027-8321>

## **RESUMO**

Objetivou-se com este trabalho, analisar os possíveis impactos na seara das finanças públicas brasileiras quanto à imposição para o uso do Crédito Unitário Projetado (CUP) como método atuarial de financiamento dos Regimes Próprios de Previdência Social para fins de elaboração dos demonstrativos contábeis do ente federativo. Tal determinação, que agora tem o aval do Ministério da Previdência Social, é fruto do processo de convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade dado pela Norma Brasileira de Contabilidade Técnica Aplicada ao Setor Público 15 – Benefício a empregados, que foi embasada nas *International Public Sector Accounting Standards 39 – Employees benefits*. Apesar de haver, em âmbito nacional, alguns trabalhos com interessantes discussões sobre essa reforma contábil, a literatura carece de estudos científicos que coloquem a atuária como protagonista nessas reflexões. Sendo assim, este estudo contribui para setores governamentais de atuária, contabilidade e finanças públicas por dar subsídios para discussões sobre o processo de convergência aos



padrões internacionais. Foi feito um levantamento das capitais brasileiras que utilizam o CUP como método de custeio atuarial e, por meio de metodologia atuarial, adaptou-se o Valor Atual das Contribuições Futuras dos entes selecionados com base no plano de custeio vigente em lei a fim de verificar possíveis divergências em relatórios governamentais que versam sobre passivo atuarial. Os resultados evidenciaram que o CUP não se mostrou aderente às particularidades da Administração Pública, fato esse que acaba prejudicando a comparabilidade, a transparência e a *accountability* das previdências estatais.

**Palavras-Chave:** previdência social; crédito unitário projetado; passivo atuarial; convergência contábil.

## ABSTRACT

*The objective of this work was to analyze the possible impacts on the Brazilian public finances regarding the imposition of the Projected Unit Credit (PUC) as an actuarial method of financing the Own Social Security Regimes for the purpose of preparing the accounting statements of the federative entity. This determination, which now has the endorsement of the the Ministry of Social Security, is the result of the Brazilian convergence process with international accounting standards given by the Brazilian Technical Accounting Standard Applied to the Public Sector 15 – Benefit to employees that was based on International Public Sector Accounting Standards 39 – Employees benefits. Although we have some works at national level bringing interesting discussions about this accounting reform, the literature lacks scientific studies that place actuarial science as a protagonist in these reflections. Therefore, this study contributes to government sectors of actuarial, accounting and public finance by providing subsidies for discussions on the process of convergence to international standards. A survey was carried out of Brazilian capitals that use the PUC as an actuarial financing method and, through an actuarial methodology, the Current Value of Future Contributions of the entities selected was adapted based on the costing plan in force by law in order to to verify possible divergences in government reports that deal with actuarial liabilities. The results showed us that the projected unit credit did not adhere to the particularities of public administration, a fact that ends up harming the comparability, transparency and accountability of state pensions.*

**Keywords:** social security; projected unit credit; actuarial liability; accounting convergence.

## 1. INTRODUÇÃO

Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), a previdência social é dividida em dois grupos: o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que reúne os servidores públicos titulares de cargos efetivos, caso o ente federativo tenha instituído tal regime por meio de lei própria, e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abarca a os servidores efetivos não abrangidos por um RPPS e os trabalhadores da iniciativa privada. O princípio básico do RGPS e do RPPS, com base nos arts. 201 e 40 da CRFB/88, respectivamente, é o equilíbrio financeiro e atuarial cujo propósito é garantir sustentabilidade financeira em curto, médio e longo prazo (BRASIL, 2019).



Para regulamentar aspectos inerentes a uma política pública, o Poder Público se vale de diversas normas jurídicas, entre elas a portaria. No caso dos RPPS, até 1º de junho de 2022, estava em vigor a Portaria MF nº 464/2018, que elencava as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPS, porém, tal normativo foi substituído pela Portaria MTP nº 1.467/2022. Dentre os ditames trazidos pelo novo regramento, destaca-se o art. 26, § 3º: “§ 3º Para registro das provisões matemáticas previdenciárias (...) deverá ser utilizado método de financiamento alinhado às normas de contabilidade aplicáveis ao setor público [...]”.

A norma contábil a que o dispositivo acima se refere é a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica Aplicada ao Setor Público 15 – Benefícios a Empregados (NBC TSP 15), que, de acordo com esse mesmo documento, é resultado do processo de convergência brasileiro às normas internacionais de contabilidade pública, em acordo firmado com a *International Federation of Accountants* (IFAC). Em seu item 69, a NBC TSP 15 traz: “A entidade deve utilizar o método de crédito unitário projetado para determinar o valor presente das obrigações de benefício definido [...]”, isto é, o método de financiamento Crédito Unitário Projetado (CUP) é obrigatório para apuração das provisões matemáticas a serem registradas em demonstrativos contábeis do ente federativo.

Todavia, na contramão desse dispositivo, o art. 31 da Portaria MTP nº 1.467/2022 dá a possibilidade de que, além do CUP, os cálculos atuariais, para fins de avaliação da situação atuarial do plano de benefícios, sejam feitos com base nos métodos de financiamento Idade Normal de Entrada, Prêmio Nivelado Individual ou Agregado/Ortodoxo. Portanto, em outras palavras, os entes federativos agora têm a prerrogativa de utilizar dois métodos distintos para representar e divulgar o mesmo objeto, qual seja, o passivo atuarial.

O processo de atendimento às normas internacionais de contabilidade foi um fato relevante que propulsionou a elaboração de diversas obras científicas ao redor do mundo. Contudo, no Brasil, a janela de oportunidade para estudos referentes ao referido tema ainda está aberta, principalmente quando se trata de estudos que colocam o passivo atuarial como protagonista. Importante ressaltar que a previdência é um tema de sensibilidade ímpar, em constante discussão por estudiosos, políticos e pela própria sociedade, logo, requer atenção redobrada da Administração Pública, sobretudo dos Tribunais de Contas, que têm, em parceria com o Poder Legislativo, a função constitucional de exercer o controle externo estatal, conforme CRFB/88.

Diante do exposto, constituiu o objetivo geral do trabalho verificar os impactos na apuração dos resultados atuariais de entes federativos brasileiros tendo em vista a adesão brasileira aos padrões internacionais de contabilidade. Com isso, espera-se contribuir com os órgãos governamentais de contabilidade e de atuária no que diz respeito aos possíveis efeitos relativos a essa determinação de uso do CUP para apuração das provisões matemáticas com fins de registros nas demonstrações financeiras do ente.

Constituíram objetivos específicos deste estudo:

- identificar, com base em dados públicos da Secretaria de Previdência, as capitais brasileiras cujos RPPS adotam o crédito unitário projetado como método de financiamento;



- tabelar informações atuariais e as alíquotas previdenciárias dos RPPS selecionados;
- apurar seus resultados atuariais a partir do plano de custeio vigente em lei;
- apontar o impacto atuarial e, após isso, apresentar as discussões pertinentes.

Para alcançar o referido propósito, organizou-se este artigo em mais cinco seções. Na segunda, discute-se o processo que levou o Brasil a buscar a adesão às normas internacionais de contabilidade, fazendo-se referência a algumas obras científicas sobre o tema. Posteriormente, são apresentados alguns conceitos atuariais necessários para uma boa compreensão do trabalho e, na quarta seção, expõe-se a metodologia aplicada para avaliar o impacto atuarial nos entes selecionados. Na quinta e na sexta seção, apresentam-se, respectivamente, os resultados e as considerações finais do estudo.

## 2. CONVERGÊNCIA AOS PADRÕES INTERNACIONAIS DE CONTABILIDADE: BREVE HISTÓRICO E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

No Brasil, o processo de convergência contábil às normas internacionais se iniciou em meados de 2008, por meio da Portaria MF nº 184/2008. Tal regramento deixou claro que os procedimentos contábeis aplicáveis ao setor público editados pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) tinham que ser congruentes com aqueles definidos pela IFAC. Essa Federação criou um conselho independente, o *International Public Sector Accounting Standard Board* (IPSASB), que foi o efetivo responsável por elaborar as normas internacionais para o setor público, as chamadas *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), enquanto, no Brasil, coube ao CFC a edição das NBC TSP (BAPTISTA; COSTA, 2022; GKOUMA; FILOS, 2022).

A determinação prevista na Portaria MF nº 184/08 teve como finalidade “maior transparência das ações estatais em prol da harmonização e uniformização dos principais demonstrativos do setor público” (BAPTISTA; COSTA, 2022). Mais além, Neves e Gómez-Villegas (2019) afirmaram que tal objetivo governamental é bastante direcionado por agências multilaterais que visam estabilidade no mercado financeiro internacional, cuja obtenção se daria com relatórios financeiros mais transparentes e de maior qualidade. Apesar dessa forte influência, depreende-se de estudos de Lima e Lima (2019) que a reforma da contabilidade pública brasileira ainda está em um estágio embrionário, com enormes desafios pela frente, fato esse que não se coaduna com os ideais de comparabilidade e transparência. No cenário internacional, essa inquietação frente ao processo de convergência também está presente. Mattei, Jorge e Grandis (2020) analisaram, no contexto da União Europeia (UE), as implicações das *European Public Sector Accounting Standards* (EPSAS), que foram embasadas nas IPSAS. Os autores concluíram que as EPSAS não constituem normas suficientes para garantir uma comparabilidade entre os países da UE, isso porque tais normas são muito flexíveis e acabam permitindo múltiplas interpretações, ou seja, acabam trazendo à tona um ceticismo quanto à informação financeira reproduzida pelos países. Indo um pouco mais a fundo, Castañeda-Rodríguez (2022) realizou uma análise quantitativa sobre a efetividade das IPSAS para mais de 70 países e inferiu que, apesar de essa reestruturação contábil ser favorável para a



harmonização de relatório financeiros, os níveis de transparência das finanças públicas e de *accountability* não se tornaram significativos com as IPSAS, mas, sim, com maior participação popular e liberdade da mídia, ou seja, processos mais abertos contribuem para aumentar o grau de responsabilidade fiscal.

Dado esse breve panorama sobre o processo de convergência das normas contábeis em nível nacional e internacional, é imperioso, neste momento, trazer à tona a NBC TSP 15, cujas regras contábeis são aplicáveis tanto para os benefícios a empregados em curto prazo, tais como salários, férias, licenças e participação no lucro, quanto para os benefícios pós-emprego, que se referem às provisões matemáticas previdenciárias das entidades e órgãos de previdência no Brasil, foco deste artigo. Com base na NBC TSP 15, depreende-se que sua elaboração foi embasada na IPSAS 39 – *Employee Benefits*. Nesse diapasão, talvez a melhor contribuição científica tenha partido de Mattei, Jorge e Grandis (2020), que, para chegar à conclusão descrita no parágrafo anterior, utilizaram como exemplo a IPSAS 39. Esses autores mencionaram que a comparabilidade das provisões matemáticas fica prejudicada tendo em vista a necessidade de se adotarem premissas atuariais. Rodrigues (2008, p. 61) lembra que essas hipóteses “representam um conjunto formal de estimativas para eventos (biométricos, financeiros, econômicos, demográficos, sociais etc.) que o atuário espera que se realizem, com um bom nível de segurança, em um dado período sob análise”. Sendo assim, nota-se que a adoção dessas hipóteses é algo variável, pois depende de aspectos particulares de cada fundo de previdência, que não são, necessariamente, iguais em todos os países do mundo.

### 3. ASPECTOS ATUARIAIS CONCEITUAIS

Tendo em vista a multidisciplinaridade do tema deste artigo, entende-se ser pertinente familiarizar o leitor com alguns conceitos atuariais importantes.

#### 3.1 PASSIVO ATUARIAL E CUSTO NORMAL

No âmbito dos RPPS, a apuração do equilíbrio atuarial se materializa com a elaboração da avaliação atuarial, obrigatória para todos os institutos de previdência, conforme Lei nº 9.717/1998. Nessa avaliação, calcula-se o resultado atuarial do plano de benefícios cuja apuração se dá por meio do confronto entre os ativos garantidores do fundo e as provisões matemáticas (BRASIL, 2022). Conceitualmente, tais provisões, também denominadas passivo atuarial, representam os compromissos líquidos esperados dos planos de benefícios e estão classificadas no grupo de conta passivo (LIMA; GUIMARÃES, 2016). Em outras palavras, esse passivo deve ser visto como o montante de recursos necessários, em valor presente, para lastrear as obrigações previdenciárias atuais e futuras. Logo, se os ativos garantidores forem maiores, iguais ou menores do que o passivo atuarial, há, respectivamente, superávit, equilíbrio ou déficit atuarial.

Outro elemento salutar para os estudos previdenciários, com bastante relevância no processo de constituição da reserva previdenciária, é o custo normal. A Portaria nº 1.467/2022 dispõe que esse custo corresponde ao valor anual, atuarialmente calculado, que atende às necessidades do plano de benefícios. Depreende-se desse trecho, portanto, que é com base no custo normal



que os chefes de Poderes Executivos devem guiar as propostas de plano de custeio que será suportado pelos segurados e o ente patrocinador por meio das contribuições previdenciárias. Winklevoss (1993) traz uma visão mais teórica ao afirmar que uma acumulação de custos normais entre as idades de entrada e de aposentadoria projetada de cada segurado representa o passivo atuarial do plano de benefícios. Essa afirmação fica mais clara quando se lembra de Cordeiro Filho (2014), que faz menção aos dois principais métodos de apuração do passivo atuarial: prospectivo, baseado nos eventos futuros, e retrospectivo, que leva em conta o passado. As equações 1 e 2 sintetizam ambas as formas de apuração.

$$PM_p = OFE - OFS \quad (1)$$

$$PM_r = OPS - OPE \quad (2)$$

Na Equação (1), temos que  $PM_p$  é a provisão matemática pelo método prospectivo enquanto  $OFE$  e  $OFS$  e representam as obrigações futuras do ente e do servidor, respectivamente. A Equação (2), por sua vez, traz a provisão matemática pelo método retrospectivo,  $PM_r$ , e os elementos  $OPS$  e  $OPE$ , que constituem as obrigações passadas do servidor e do ente, nessa ordem. Note, portanto, que para um servidor em atividade, com base no método que se embasa no passado, o valor de  $OPE$  será zero, uma vez que o segurado ainda não estará em gozo de benefícios. Sendo assim, o passivo atuarial se limitará ao acúmulo das contribuições passadas, fato esse que esclarece a afirmação de Winklevoss (1993), mencionada anteriormente nesta seção.

## 3.2 PRINCIPAIS MÉTODOS DE FINANCIAMENTO ATUARIAL PARA OS RPPS

Ao contrário do RGPS, que é estruturado no regime financeiro de repartição simples (WIEDERKHR; AFONSO, 2022), os RPPS devem seguir, via de regra, o regime financeiro de capitalização (BRASIL, 2022). Para esse regime, o processo de realização dos cálculos atuariais tem como tarefa crucial a escolha do método de financiamento. Conforme a obra de Mano e Ferreira (2018), o ritmo de constituição das provisões matemáticas ao longo do período laboral do servidor e a apuração dos custos previdenciários anuais são determinadas pelo método de financiamento. Winklevoss (1993, p. 71, tradução nossa) lembra que “cada método atuarial tem um passivo atuarial associado”, contudo, com base no mesmo autor, é possível apreender que, independentemente do método escolhido, o montante de recursos a ser acumulado no momento da aposentadoria será o mesmo. Realizando uma analogia para os RPPS com base no que fora descrito por Garcia e Simões (2010), a definição do método de financiamento deve levar em conta, principalmente, a realidade do plano de benefícios, a composição da massa de segurados e as condições fiscais do ente federativo – não à toa a Portaria MTP nº 1.467/2022 divide essa responsabilidade entre o atuário, o gestor do RPPS e o representante do ente federativo.

### 3.2.1 Crédito Unitário Projetado

O CUP é um método de benefício pro rata que tem como ideia basilar a “compra”, a cada ano de serviço completado, de uma parcela do benefício de aposentadoria projetado de um segurado,

isto é, se o tempo de serviço total ( $TST$ ) é conhecido e o valor da aposentadoria é estimável, adquire-se a cada ano ( $1/TST$ ) do fluxo de benefícios projetado, de modo que, na data da aposentadoria, todo benefício já terá sido “comprado” (GARCIA; SIMÕES, 2010). A Equação (3) exemplifica o valor do custo a ser apurado no momento  $x$ , em que ( $VPBF_x^r$ ) é o fluxo de benefícios, que se iniciará na idade projetada de aposentadoria ( $r$ ), trazido a valor presente (na idade  $x$ ).

$$CN_x^{CUP} = \frac{VPBF_x^r}{TST} \quad (3)$$

Conforme a Portaria MTP nº 1.467/2022 e alinhada com Winklevoss (1993), a formulação do fluxo de benefícios é, em síntese:

$$VPBF_x^r = 13 \times B_r \times v^{r-x} \times {}_{r-x}p_x^{(\tau)} \times a_r \quad (4)$$

em que é o valor projetado de aposentadoria,  $v^{r-x}$  é o fator de desconto financeiro,  ${}_{r-x}p_x^{(\tau)}$  é a probabilidade de um segurado sair da idade "x" e chegar à idade "r" vivo, válido e empregado e  $a_r^{(2)}$  é uma anuidade atuarial. Logo, nota-se que os custos pelo método CUP tendem a ser crescentes, uma vez que o denominador é fixo e o numerador, representado pelo  $VPBF_x^r$ , é um valor que aumenta, a cada ano que passa, tendo em vista a probabilidade de o segurado chegar até a data de aposentadoria e o desconto financeiro, que irão crescer ao longo do tempo. Em que pese esse fato, é necessário lembrar que, sob a ótica de um fundo de previdência, que agrega vários segurados, o custo normal, em média, pode se manter constante desde que haja um fluxo de novos segurados jovens (ANDERSON, 2006).

A provisão matemática na idade  $x$  ( $PM_x$ ), tendo em vista a dinâmica do CUP de acumulação de um crédito do benefício a cada ano de serviço prestado pelo segurado, é representada pela expressão abaixo:

$$PM_x = CN_x^{CUP} \times TSP \quad (5)$$

em que  $TSP$  é o tempo de serviço passado.

### 3.2.2 Idade de Entrada Normal

Conforme Winklevoss (1993), o Idade de Entrada Normal (IEN), diferentemente do CUP, é um método de financiamento de custo *pro rata*, isso porque ele parte da ideia de que os custos podem ser divididos em termos percentuais do salário que um servidor receberá durante toda a vida laboral. A Equação (6) representa o cálculo do custo por meio do IEN.

$$CN_x^{IEN\%} = \frac{VPBF_x^r}{VPSF_e^r} \quad (6)$$



Na expressão acima, o  $VPBF_x^r$  representa o fluxo dos salários do segurado, em valor presente, entre a idade em que o segurado começou a trabalhar ( $e$ ), seja no emprego atual ou em outro anterior, e  $r$ . Portanto, percebe-se que o IEN, método de custo percentual constante sobre os salários, reconhece o serviço passado por atrelar ao  $CN_x^{IEN}\%$  o período laboral anterior ao de vinculação ao cargo atual.

O cálculo do passivo atuarial pelo IEN, como bem traz a Portaria MTP nº 1.467/2022, é representada pela fórmula abaixo:

$$PM_x = VPBF_x^r - VPSF_e^r \times CN_x^{IEN}\% \quad (7)$$

sendo  $VPBF_x^r$  semelhante ao  $VPSF_e^r$  com a diferença que o fluxo de salários se inicia na idade atual  $x$ .

### 3.2.3 Prêmio Nivelado Individual

Nesse caso, a ideia é semelhante àquela prevista no IEN. No Prêmio Nivelado Individual, a diferença fica na definição de  $A$ , que passa a ser o ingresso no serviço que vincula o segurado ao atual fundo de previdência. Conforme a Portaria MTP nº 1.467/2022, esse é um método sem serviço passado, uma vez que o custo não reconhece a existência de obrigação antes de o segurado assumir o cargo de momento.

### 3.2.4 Agregado/Ortodoxo

O Agregado, conforme Mano e Ferreira (2018), é um método grupal cujo custo normal, conforme Equação (8), é obtido pela soma dos fluxos de benefícios de todos os segurados, subtraindo-se o ativo garantidor,  $A$ , constituído no presente momento.

$$CN^{AGR}\% = \frac{VPBF_x^r - A}{VPSF_x^r} \quad (8)$$

Portanto, nota-se que o custo não evidencia o serviço passado e financia, daqui para a frente, as obrigações futuras líquidas do patrimônio já formado. É por isso que, no método agregado, a provisão matemática é igual ao ativo constituído. Tal informação é ratificada quando se combinam as equações (7) e (8):

$$PM_x = VPBF_x^r - VPSF_x^r \times CN^{AGR}\% \quad (9)$$

Contudo, na prática, a realidade é diferente. O art. 26, § 5º, do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/2022, adaptou a forma prevista na literatura para fins de constituição de provisão matemática pelo método agregado, o qual foi denominado método Agregado/Ortodoxo. A adaptação, que se faz presente nas equações (10) e (11), limitou o percentual a ser multiplicado pelo fluxo de salários em valor presente,  $VPBF_x^r$ , para o mínimo entre o plano de custeio vigente





(PCV), ou seja, aquele aprovado em lei do ente federativo, e o custo apurado na Equação (8). Tal medida visa impedir que o fluxo de contribuições a ser deduzido da  $PM_x$  seja superior ao que está permitido pela legislação local.

$$PM_x = VPBF - VPSF_x \times Aliq \quad (10)$$

$$Aliq = \text{mín} \{CN^{AGR}\%, PCV\} \quad (11)$$

#### 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foi efetuada uma pesquisa na *Application Programming Interface* (API) do Cadprev, que reúne as informações de todos os RPPS brasileiros de diversos demonstrativos previdenciários, entre eles o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), que é um documento público que sintetiza os resultados da avaliação atuarial (BRASIL, 2022). Dessa API, foram selecionados, primeiramente, todos os RPPS que utilizaram no exercício 2022 (o mais recente) o crédito unitário projetado como método atuarial. Essa seleção retornou 835 RPPS, uma quantidade demasiadamente grande para o que se propôs a fazer neste estudo. Sendo assim, foram escolhidas as oito capitais brasileiras que faziam parte da primeira seleção, tendo em vista sua representatividade no Brasil: Aracaju, Belo Horizonte, Boa Vista, Cuiabá, Curitiba, Macapá, Recife e Vitória. Desses RPPS, foram colhidas as seguintes informações: valor presente atuarial dos salários futuros ( $VPSF$ ), valor presente atuarial das contribuições dos servidores ativos e do ente ( $VPCF^{CUP}$ ), resultado atuarial do RPPS, plano de custeio vigente em lei e os custos de equilíbrio por benefícios apurados. Um resumo desse levantamento está descrito na Tabela 1.

Os RPPS, em regra, são estruturados por um único fundo previdenciário em regime de capitalização, o Fundo em Capitalização (Fcap), contudo, é importante frisar que, no âmbito dos RPPS, é possível que o ente federativo adote uma medida para equacionamento denominada segregação da massa, que consiste em dividir os segurados em dois grupos a partir de uma data de corte: o Fundo em Repartição (Frep) e o Fcap (Brasil, 2022). Ainda conforme a Portaria MTP nº 1.467/2022, sabemos que o Frep não tem objetivo de acumular recursos; é formado por um grupo fechado, isto é, sem ingresso de novos segurados, e, portanto, sujeito a cobertura de insuficiências financeiras pelo ente federativo; é estruturado no regime de caixa e vai se extinguir quando todas as obrigações findarem. O Fcap, no entanto, é um sistema com objetivo de acumulação de recursos e é aberto a novos segurados. A dinâmica da segregação da massa é que, tendo em vista um resultado deficitário, o RPPS passe a ter, a partir de determinada data, um fundo previdenciário sustentável e outro que irá findar em longo prazo. Essa explanação foi necessária para se ressaltar que o resultado atuarial de um RPPS é dado exclusivamente pela apuração dos



valores do Fcap, conforme caput do art. 50 c/c art. 50, § 1º da Portaria MTP nº 1.467/2022, motivo pelo qual esse estudo levantou dados do referido Fundo.

Tabela 1 – Informações atuariais dos RPPS selecionados

| Ente           | Resultado atuarial (em R\$) | VPCF <sup>CUP</sup> (em R\$) | PCV  | CN <sup>Cob</sup> = Adm%            | PCV <sup>Cap</sup> |
|----------------|-----------------------------|------------------------------|--|-------------------------------------|--------------------|
| Aracaju        | 218.431.365,24              | 536.769.653,8                | 33% (sendo 11% segurado e 22% ente)                  | 7,91% (sendo 5,91% Cob e 2% Adm)    | 25,09%             |
| Belo Horizonte | - 236.891.175,89            | 3.684.561.880,87             | 36% (sendo 14% segurado e 22% ente federativo)       | 0,49% (sendo 0% Cob e 0,49% Adm)    | 35,51%             |
| Boa Vista      | 105.427.128,57              | 1.366.192.518,47             | 23,13% (sendo 11% segurado e 12,12% ente federativo) | 3,73% (sendo 2,73% Cob e 1% Adm)    | 19,4%              |
| Cuiabá         | 38.991.054,86               | 545.634.124,4                | 42% (sendo 14% segurado e 28% ente federativo)       | 4,42% (sendo 2,02% e Cob 2,4% Adm)  | 37,58%             |
| Curitiba       | - 1.383.591.539,89          | 6.106.130.247,79             | 42% (sendo 14% segurado e 28% ente federativo)       | 1% (sendo 0% Cob e 1% Adm)          | 41%                |
| Macapá         | - 49.772.569,26             | 493.551.472,5                | 22% (sendo 11% segurado e 11% ente federativo)       | 6,14% (sendo 4,14% e Cob 2% Adm)    | 15,86%             |
| Recife         | 104.993.193,18              | 2.663.501.698,55             | 42% (sendo 14% segurado e 28% ente federativo)       | 0,71% (sendo 0% Cob e 0,71% Adm)    | 41,29%             |
| Vitória        | 201.651.695,18              | 321.970.605,7                | 36% (sendo 14% segurado e 22% ente federativo)       | 8,93% (sendo 6,05% Cob e 2,88% Adm) | 27,07%             |

Fonte: DRAA 2022 de cada RPPS, informações levantadas por meio da API da Secretaria de Previdência.

Para verificar o impacto desse processo de convergência, no que tange ao método atuarial especificamente, realizou-se um ajuste no valor atual das contribuições futuras dos servidores ativos e do ente de cada RPPS, considerando o plano de custeio vigente (método Agregado/ Ortodoxo), já que a aplicação de contribuições previdenciárias nos RPPS é consequência de lei. Sendo assim, o ajuste supracitado, embasado em Brasil (2022), detalhado no tópico 3.2.4, foi realizado por meio da seguinte equação:

$$VPCF^{PCV^{Cap}} = VPSF_x \times PCV^{Cap} \quad (12)$$

Para o  $PCV^{Cap}$  foi utilizada somente a parcela prevista para os benefícios em capitalização, ou seja, os custos percentuais de equilíbrio dos benefícios apurados em regime de capitais



de cobertura ( $CN^{Cob}$ ) e a taxa de administração do RPPS ( $Adm\%$ ) foram deduzidos, em atendimento ao art. 50 da Portaria MTP nº 1.467/2022. A Equação 13 sintetiza essa ideia.

$$PCV^{Cap} = PCV - (CN^{Cob} + Adm\%) \quad (13)$$

Feito isso, foi possível apurar a divergência entre o  $VPCF^{CUP}$ , coletado na API do Cadprev, e o  $VPCF^{PCV^{Cap}}$ , isto é, tornou-se factível verificar se havia diferenças na apuração de passivo atuarial para cada finalidade governamental e apurar sua materialidade, contribuir com a discussão acerca da comparabilidade, transparência e *accountability* da gestão pública, além de fazer com que se refletisse sobre a congruência entre o CUP e a Administração Pública brasileira.

É importante ainda salientar que, sendo recente a publicação da Portaria MTP nº 1.467/2022 e não havendo, até a data de elaboração deste estudo, dados públicos sobre o passivo atuarial em face dessa alteração legislativa, optou-se por apurar o impacto com base na metodologia descrita acima.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em que pese o rico aporte de conhecimento de Mattei, Jorge e Grandis (2020), percebe-se uma lacuna na literatura quanto à imposição das normas contábeis, ratificada pela Secretaria da Previdência a partir de 2022, em razão do uso do crédito unitário projetado nos cálculos das provisões matemáticas para fins de registro contábil do ente federativo. Nessa linha de pensamento, apresentam-se os impactos nos resultados atuariais dos RPPS selecionados com aplicação do plano de custeio vigente, comparando-os àqueles informados com o uso do CUP, para fomentar a discussão sobre as implicações dessa determinação frente às particularidades do país.

As provisões matemáticas previdenciárias representam um dos passivos mais representativos de um ente federativo, portanto, é imprescindível que seu registro em demonstrativo contábil atenda aos princípios da contabilidade. Conforme Lima (2018), torna-se relevante para este estudo destacar o princípio da oportunidade que agrega a importância da tempestividade e da integridade do lançamento contábil, ou seja, as variações patrimoniais devem ser reconhecidas no momento correto e em sua totalidade, de maneira fidedigna. Além da finalidade contábil, os cálculos atuariais têm grande importância na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao passo que o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ente, crucial na elaboração do orçamento estatal, deve conter a avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS.

A Tabela 2 mostra os impactos que seriam observados para o exercício 2022 caso os entes selecionados já tivessem realizados seus relatórios governamentais com base na recente legislação previdenciária. Logo, se for utilizado o método de custeio CUP, para fins de balanço patrimonial, e o ortodoxo, para fins de gestão atuarial, que embasarão a avaliação atuarial do RPPS da LDO, serão obtidos resultados divergentes na maioria dos casos. A exceção fica para o município de Aracaju, que apresentou um impacto nulo, fato que indica o uso do  $PCV^{Cap}$ ,



apesar de estar preenchido, no DRAA 2022 do referido ente, que o CUP foi o método utilizado. Recife e Cuiabá apresentariam, no Anexo de Metas Fiscais, passivo atuarial e resultado atuarial menores e maiores, respectivamente, quando comparados àqueles que constaram no demonstrativo contábil, tendo em vista o aumento do  $VPC^{FPCVCap}$ . O alto valor do  $PCV^{Cap}$  foi elemento determinante para tais resultados. O restante dos municípios, por sua vez, teve um impacto atuarial negativo e, desses, dá-se destaque para Boa Vista e Vitória, que, com o ajuste no  $VPC^{FPCVCap}$ , faria com que os resultados atuariais no balanço contábil e na LDO fossem, respectivamente, superavitários e deficitários.

Tabela 2 – Impactos atuariais nos RPPS selecionados

| Ente           | (em R\$)          | (em R\$)         | Impacto no resultado atuarial (em R\$) |
|----------------|-------------------|------------------|--|
| Aracaju        | 2.139.376.858,43  | 536.769.653,78   | 0                                      |
| Belo Horizonte | 8.860.342.511,15  | 3.146.307.625,71 | - 538.254.255,16                       |
| Boa Vista      | 5.107.565.758,56  | 990.867.757,16   | - 375.324.761,31                       |
| Cuiabá         | 2.582.090.750,83  | 970.349.704,16   | 425.015.579,76                         |
| Curitiba       | 14.576.582.105,38 | 5.976.398.663,21 | - 129.731.584,58                       |
| Macapá         | 1.659.469.344,00  | 263.191.837,96   | - 230.359.634,54                       |
| Recife         | 6.585.744.091,93  | 2.719.253.735,56 | 55.752.037,01                          |
| Vitória        | 1.187.710.750,92  | 321.513.300,27   | - 457.305,43                           |

Fonte: VPSF do DRAA 2022 de cada RPPS levantado por meio da API da Secretaria de Previdência; o autor.

Diante do exposto, não é temerário afirmar que os controles de transparência e responsabilidade fiscal estatal, a serem realizados, entre outros agentes, pela sociedade e pela mídia – que devem ser protagonistas nesse processo (CASTAÑEDA-RODRÍGUEZ, 2022) – ficariam comprometidos, pois haveria elementos de mesma natureza em caminhos distintos. As tão almejadas comparabilidade e harmonização do processo de convergência contábil, nesse aspecto atuarial, perderiam força, uma vez que os usuários externos da contabilidade iriam se deparar com incongruências desse tipo.

Os problemas descritos acima certamente seriam contornados caso o fundo de previdência passasse a adotar somente o CUP para fins de lançamentos contábeis e de gestão atuarial. No entanto, sob esse aspecto, a problematização acerca da utilização do CUP para a previdência social pode ser expandida quando se faz uma análise das particularidades da Administração Pública. A estruturação de um plano de benefícios por meio do CUP torna-se mais adequada em fundos de previdência onde há maior flexibilidade para definição das alíquotas de contribuição, isso porque, como descrito no tópico 3.2.1, os custos apurados por



esse método são crescentes e, portanto, na teoria, demandam ajustes anualmente. Acontece que esse cenário é potencialmente inviável no Brasil, não somente pelo fato de as contribuições previdenciárias serem estabelecidas por meio de lei, fato que demanda um processo legislativo burocrático, mas também pelo desgaste político que isso traria.

É bem verdade que, no âmbito dos RPPS, lida-se com um grupo aberto de segurados, logo, ao se realizar o cálculo do custo normal pelo CUP de forma coletiva, existe a possibilidade de estabilidade do custo ao longo do tempo, por meio das gerações futuras. Ou seja, é necessário assumir como pressuposto que cada vaga deixada por um segurado será preenchida por outro, com a idade estimada de entrada no mercado de trabalho, equivalente à idade daquele que foi desligado. Contudo, essa é uma premissa muito temerária, uma vez que sua realização na Administração Pública é difícil, em face da escassez de novos concursos, impulsionada pela necessidade de equilíbrio fiscal dos entes. Ainda que esse problema fosse superado, é importante lembrar que os novos servidores teriam que ser jovens, algo que fugiria ao controle estatal, e que concursos públicos não são processos céleres, uma vez que, em síntese, a efetiva entrada de um novo servidor demanda licitação, tempo mínimo até realização da prova pós divulgação do edital, apuração do resultado, prazos para recurso e nomeação. Toda essa mora não acarretaria o ingresso de novos servidores no momento esperado, conforme premissa atuarial, e, por conseguinte, comprometeria a estabilidade do custo previdenciário.

Ainda nesse espírito, vale a pena trazer à baila a obra de Pugh (2006), que enxergou o CUP como um método de custeio transparente e de fácil entendimento por parte das pessoas. Tais argumentos, somados ao fato de que o CUP é utilizado por diversos países, levaram o referido autor a concluir que esse método estaria se tornando a regra para fins de cálculos de provisões matemáticas. Contudo, a sua abordagem se deu sob a ótica dos fundos de previdência privada, tais como os fundos de pensão, cuja determinação da alíquota previdenciária não é determinada por lei, mas, sim, em regulamento do plano, conforme Lei Complementar nº 109/2001, que é algo bem menos desgastante do que um processo legislativo.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou revisitar alguns dos motivos e caminhos que levaram o Governo a aderir aos padrões internacionais de contabilidade e avaliar seu impacto nas finanças e na gestão públicas, tendo em vista a imposição do uso do CUP como método de custeio atuarial para cálculo das provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas em demonstrativo contábil do ente. Nesse cenário, procurou-se entender se a NBC TSP 15, cópia da IPSAS 39, é uma norma aderente às particularidades dos fundos de previdência social dos servidores públicos do Brasil.

Entendeu-se que a obrigatoriedade do CUP para fins contábeis frente à permissão do uso de outro método de custeio para fins de gestão atuarial compromete a transparência e a comparabilidade, corroborando, portanto, os outros estudos apresentados neste trabalho quanto à necessidade de melhoria das normas contábeis internacionais.

Além disso, inferiu-se que o CUP não se apresenta como um método de custeio aderente ao universo da Administração Pública brasileira sob os pontos de vista teórico e prático. Nesse



primeiro caso, o cálculo atuarial realizado demandaria ajustes nas alíquotas de contribuição previdenciária todos os anos, algo sem factibilidade no Brasil. Já para a segunda vertente, que engloba uma dinâmica de ingresso de novos servidores e que, por conseguinte, poderia resultar em um custeio constante, o que sanaria a limitação teórica, seria necessário não somente que o processo de realização de concurso público e nomeação dos aprovados fosse rápido – situação que encontra muita limitação no ordenamento jurídico do país –, mas também que os candidatos aprovados fossem necessariamente jovens, fato que foge ao controle estatal. Nesse sentido, os outros métodos levam vantagem, visto que, nesses casos, os custos são percentuais constantes.

Como este estudo centrou-se no CUP, não analisou de maneira robusta qual dos três métodos em percentual constante melhor se adequaria à Administração Pública brasileira – tema interessante para ser explorado em trabalhos futuros.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Arthur W. **Pension Mathematics for Actuaries**. 3rd ed. Winsted: Actex Publications, 2006.

BAPTISTA, Raizza Cristina de Oliveira; COSTA, Abimael de Jesus Barros. A produção científica sobre a Convergência da Contabilidade Pública no Brasil: uma revisão sistemática no período 2008-2020. **Revista Administração, Regionalidade e Contabilidade**, v. 1, n. 2, p. 41-58, 2022. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/reicar/article/view/13164>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. [Constituição(1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm). Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, [1998]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm). Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. **Portaria MF nº 184, de 25 de agosto de 2008**. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas,



elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Brasília: Ministério da Fazenda, [2008]. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=24439>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Portaria MTP nº 1.467/22**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, [2022]. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria/mtp-n-1.467-de-2-de-junho-de-2022-405580669>. Acesso em: 1 out. 2022.

CASTAÑEDA-RODRÍGUEZ, Victor. Is IPSAS implementation Related to Fiscal Transparency and Accountability? **Brazilian Administration Review**, Maringá, v. 19, n. 1, p. 1-21, mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2022210071>. Disponível em: <https://www.scielo.br/jbar/i/2022.v19n1/>. Acesso em: 15 out. 2022.

CORDEIRO FILHO, Antônio. **Cálculo Atuarial Aplicado: teoria e aplicações**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

FERREIRA, Paulo Pereira; MANO, Cristina Catanhede Amarante. **Aspectos atuariais e contábeis das provisões técnicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Funenseg, 2018.

GARCIA, Jorge Afonso; SIMÕES, Onofre Alves. **Matemática Actuarial-Vida e Pensões**. Coleção Económicas, 2. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

GKOUMA, Olympia; FILOS, John. Assessing the impact of IPSAS on Financial Reporting and Public Management in Greece. **Journal of Economics and Business**, v. 72, n. 1-2 p. 56-79, 2022. Disponível em: <https://spoudai.uniipi.gr/index.php/spoudai/article/view/2949>. Acesso em: 15 out. 2022.

LIMA, Diana Vaz de; GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. **A Contabilidade na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LIMA, Raquel Luz de; LIMA, Diana Vaz de. Brazil's experience in IPSAS implementation. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 16, n. 38, p. 166-184, mar. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8069.2019v16n38p166>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/issue/view/2794>. Acesso em: 15 out. 2022.

MATTEI, Giorgia; JORGE, Susana; GRANDIS, Fabio Giulio. Comparability in IPSASs: Lessons to be Learned for the European Standards. **Accounting in Europe**, Londres, v. 17, n. 2, p. 158-182, abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449480.2020.1742362>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17449480.2020.1742362>. Acesso em: 15 out. 2022.

NEVES, Fabrício Ramos; GÓMEZ-VILLEGAS, Mauricio. Public sector accounting reform in Latin America and Epistemic Communities: an institucional approach. **Brazilian Journal of Public Administration**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 11-31, jan./fev. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449480.2020.1742362>.



org/10.1590/0034-761220180157x. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/i/2020.v54n1/>. Acesso em: 15 out. 2022.

**Norma Brasileira de Contabilidade Técnica**, NBC TSP, de 18 de outubro de 2018. Aprova a NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2018. Disponível em: [https://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2018/NBCTSP15&arquivo=NBCTSP15.doc](https://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2018/NBCTSP15&arquivo=NBCTSP15.doc). Acesso em: 15 out. 2022.

PUGH, Colin. **Funding Rules and Actuarial Methods**. OECD Working Papers on Insurance and Private, n. 1, OECD Publishing, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1787/19936397>. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/funding-rules-and-actuarial-methods\\_274307371724](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/funding-rules-and-actuarial-methods_274307371724). Acesso em: 21 abr. 2023.

RODRIGUES, José Ângelo. **Gestão de Risco Atuarial**. São Paulo: Saraiva, 2008.

WIEDERKHR, Bianca; AFONSO, Luís Eduardo. Maternidade e aposentadoria no RGPS: como as mulheres com filhos são afetadas pela reforma previdenciária da Emenda Constitucional nº 103/2019? **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, [s. l.], v. 39, p. 1-34, 2022. DOI: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0207>. Disponível em: <https://rebep.org.br/revista/issue/view/76>. Acesso em: 21 fev. 2023.

WINKLEVOSS, Howard. **Pensions Mathematics with Numerical Illustrations**. 2. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1993.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

