



ANÁLISE DO DESEMPENHO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS GOIANOS

FINANCIAL AND ACTUARIAL PERFORMANCE ANALYSIS OF THE SOCIAL SECURITY REGIMES OF THE GOIÁS' MUNICIPALITIES

Andressa Dias de Souza¹

Elis Regina de Oliveira²

Geovane Camilo dos Santos³

Frederico de Deus Calaça⁴

Marcos Vinicius Fancelli Livero⁵

RESUMO

Esta pesquisa objetiva comparar indicadores financeiros e atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS's) dos municípios goianos, antes e após a reforma previdenciária. Utilizaram-se técnicas de pesquisa quantitativa, descritiva e documental. A amostra é composta por 170 RPPS's, com dados tratados mediante teste Wilcoxon. Os resultados evidenciam aumento do *déficit* financeiro e atuarial. A redução da razão de servidores ativos por inativos sugere continuidade desse resultado para RPPS de pequeno, médio e grande porte. Este estudo é relevante, pois evidencia aprofundamento do *déficit* financeiro e atuarial em 2020, sugerindo que a maioria dos municípios goianos não efetuaram as adequações necessárias, tendo como possível justificativa as prioridades impostas aos municípios pela pandemia Covid-19.

Palavras-chave: RPPS; Déficit financeiro e Atuarial; Indicadores atuariais; Reforma previdenciária.

1 Graduada em Ciências Contábeis na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Email: andressa.dias2115@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-5745-6792>

2 Doutora em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professora na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Email: elisregina@pucgoias.edu.br <https://orcid.org/0000-0001-6947-4755>

3 Doutorando em Contabilidade pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Email: geovane_camilo@yahoo.com.br <https://orcid.org/0000-0003-3253-830X>

4 Especialistas em Auditoria e Gestão de Tributos pela PUC Goiás/IPECON. Professor na Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Email: fredcalaca@hotmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-5569-9854>

5 Especialista em Auditoria e Contabilidade Pública pela PUC Goiás/IPECON. Professor na Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Email: fancelli@pucgoias.edu.br. <https://orcid.org/0000-0002-6445-7478>

Redeca, v.9, 2022, e58658.

DOI: 10.23925/2446-9513.2022v9id58658



ABSTRACT

This research aims to compare financial and actuarial indicators of the Special Social Security Systems (RPPSs) of the municipalities of Goiás, before and after the pension reform. Quantitative, descriptive, and documentary research techniques were used. The sample includes 170 RPPSs, with data treated by the Wilcoxon test. The results show an increase in the financial and actuarial deficit. The reduction in the ratio of active to inactive public servants suggests the continuity of this result for small, medium, and large RPPSs. This study is relevant because it shows an increase in the financial and actuarial deficit in 2020, suggesting that most municipalities in Goiás have not made the necessary adjustments, perhaps justified by the priorities imposed on the municipalities by the Covid-19 pandemic.

Keywords: RPPS; Financial and Actuarial Deficit; Actuarial Indicators; Pension Reform.



1. Introdução

A Previdência Social brasileira já passou por diversas reformas, desde a década de 1990, e cada alteração aumenta o rigor nas regras de concessão e cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte. Fatores estruturais como o aumento da expectativa de vida, conjugado com a redução da taxa de fecundidade elevam as perspectivas de *déficits* dos sistemas financiados pelo regime de repartição simples, cujo custeio dos benefícios concedidos depende das contribuições dos segurados ativos. Assim, a razão de dependência de idosos tende a aumentar, com menor número de trabalhadores no futuro e maior quantidade de aposentados e pensionistas (TIZOTTE; MUELLER; THESING, 2021).

Essa dinâmica não é um caso isolado para o Brasil, sendo vista internacionalmente. Os países ricos que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), promoveram reformas previdenciárias direcionadas para alcançar o equilíbrio financeiro-atuarial dos regimes de previdência (WHITEFORD; WHITEHOUSE, 2006). Déficit estruturais comprometem a sustentabilidade dos regimes previdenciários e provocam redução de investimentos públicos em outros setores.

Orientado pela Teoria das Finanças Públicas, parte-se do pressuposto do orçamento equilibrado e da função alocativa que o Estado exerce. Assim, por meio da previdência, direciona recursos para pagamento de benefícios aos segurados aposentados e pensionistas, com a finalidade de assegurar o bem-estar social. Para custear esses benefícios arrecada contribuições dos segurados, com vista a manter a sustentabilidade financeira e atuarial (KROTH; GOULARTE, 2019; MUSGRAVE, 2008).

A adequação ao equilíbrio pode ser realizada mediante aumento de contribuições ou redução de benefícios ou ambos. A reforma previdenciária implantada pela Emenda Constitucional (EC) n. 103, de 12 de novembro de 2019, majorou as alíquotas para salário de contribuição acima do salário mínimo e alterou regras de concessão e de cálculo. Isso retardou a concessão de aposentadoria programada, bem como provocou redução da renda. Essa reforma alcança os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos estados e municípios, com prazo de adequação até julho de 2020, conforme Portaria n. 1.348, de 3 de dezembro de 2019.

A maioria dos RPPS's dos municípios goianos é classificada como pequeno porte e enfrentam o desafio de alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial. No entanto, os classificados em médio e grande porte também não apresentam resultados equilibrados (SIVIERO, 2019). Quando da instituição dos RPPS's dos municípios goianos, os planos de custeio, em geral, não foram elaborados de forma consistente com o crescimento do passivo atuarial, ocasionando ao longo do tempo crescimento de déficit financeiro e atuarial, resultando em crise fiscal (NOGUEIRA, 2012; AFONSO; CARVALHO, 2021). Portanto, espera-se que adequação à EC n. 103 de 2019 equilibre os resultados financeiros e atuariais.

Estudos anteriores analisaram o equilíbrio financeiro-atuarial de RPPS de municípios mineiros (FARIA, 2015) e norte-rio-grandense (MORAIS, 2019) e dos RPPSs Cíveis e Militares do Estado de Goiás (SILVA *et al.*, 2021), sendo encontrando aumento do déficit financeiro-atuarial. Houve também estudo analisando a sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS, evidenciando capacidade de pagamento dos benefícios em curto prazo, mas com

situação deficitária para pagamento em longo prazo (KROTH; GOULARTE, 2019). Esta pesquisa se diferencia dos anteriores na comparação do desempenho financeiro e atuarial de RPPS no período anterior e posterior a EC 103/2019. Essa análise permite identificar se a EC está conduzindo ao equilíbrio financeiro e atuarial dos municípios goianos.

Ante ao exposto, esta pesquisa questiona: qual o desempenho financeiro e atuarial dos RPPS dos municípios goianos após a reforma previdenciária? Para responder a esse problema, tem-se por objetivo comparar o desempenho dos indicadores financeiros e atuariais dos RPPS's dos municípios goianos, considerando o período antes e após a reforma previdenciária.

A sustentabilidade dos regimes de Previdência Social é relevante por propiciar condição de vida digna e bem-estar aos beneficiários, fomentando a economia local (AFONSO; CARVALHO, 2021). Ao comparar o desempenho dos indicadores financeiros e atuariais no primeiro ano após a reforma previdenciária, com 2018 contribui-se com a literatura, evidenciando a condição de equilíbrio financeiro e atuarial, inclusive pela ocorrência da pandemia. Do ponto de vista prático evidencia aos *stakeholders* se houve melhoria dos indicadores de desempenho financeiro e atuarial.

2. Referencial teórico

2.1 Teoria das finanças públicas e estrutura do RPPS

A Teoria das Finanças Públicas se desenvolve em decorrência da necessidade de intervenção do Estado no sistema econômico capitalista, estruturado na concentração de capital. As imperfeições desse sistema são geradas pelas externalidades positivas ou negativas, que não são computadas na precificação dos bens e serviços; pela assimetria de informações, que podem conduzir à tomada de decisões que não maximiza o bem-estar de uma das partes envolvidas; e pela concentração de mercados com poder de manipulação de preço ou quantidades ofertadas (FABRE, 2021).

A intervenção do Estado pode ser realizada de acordo com a trilogia de funções que ele desempenha: alocativa; distributiva e estabilizadora. A função alocativa refere-se ao fornecimento de bens e serviços à sociedade, pela essencialidade, quando a oferta realizada pelo setor privado é insuficiente ou inexistente. Existem custos para produzi-los, por consequência exigem receitas para financiá-los (MUSGRAVE, 2008).

A função distributiva é exigida em virtude da concentração de capital, recursos naturais e trabalho por poucos agentes ou setores econômicos, desfavorecendo aos demais envolvidos. A função de distribuição pode ser realizada de forma direta, com transferência dos agentes mais favorecidos para os mais vulneráveis, ou por meio de regras jurídicas que reordenam a distribuição, baseadas na equidade e justiça social (MACIEL, 2013; MUSGRAVE, 2008).

Já a função estabilizadora exige que o Estado trabalhe com políticas monetárias, fiscais, comerciais e cambiais, que estimulem o crescimento econômico, o controle a inflação, a busca do pleno emprego para manutenção do equilíbrio socioeconômico do país. Com o orçamento público é possível planejar o uso dos recursos arrecadados, oriundos de impostos, taxas, contribuições, entre outros; priorizando gastos e investimentos. Assim, estimam-se as

receitas e fixam-se as despesas que serão financiadas, norteadas pelo pressuposto do orçamento equilibrado, embora nem sempre ele possa ser verificado na prática, principalmente em períodos de crises. Logo, essas políticas podem afetar o orçamento e ser afetadas por ele (MACIEL, 2013; MUSGRAVE, 2008).

Conforme Musgrave (2008), as funções alocativa e distributiva podem ocorrer simultaneamente e permeiam as políticas públicas da área da saúde e da previdência pública, como por exemplo, as aposentadorias com piso vinculado ao salário mínimo. E se intensificam com o envelhecimento da população, pois maior expectativa de vida elevam os custos com saúde e previdência, sendo que esses, junto com a educação ocupam proporção significativa dos gastos dos entes (MACIEL, 2013; FABRE, 2021).

Estudos demográficos auxiliam na função de alocação de recursos, por meio de políticas públicas que priorizam a saúde e previdência no caso de população mais idosa. O Brasil, embora ainda seja considerado um país com população relativamente jovem, apresenta gastos crescentes com previdência. Conforme Maciel (2013), os municípios com RPPS, a proporção de gastos previdenciários fica em quinto lugar, em relação ao total de despesas.

À luz da concepção do Estado do Bem-Estar Social, a Previdência Social está estruturada em Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e Regime de Previdência Complementar (RPC). A filiação aos regimes RGPS e RPPS é obrigatória, com caráter contributivo e são estruturados no regime financeiro de repartição simples, que consiste na solidariedade entre gerações, com contribuições previdenciárias dos contribuintes atuais, sendo destinadas para pagamento da folha dos benefícios concedidos no mesmo exercício (BRASIL, 1988; SILVA *et al.*, 2021).

O RPPS concede benefícios aos servidores públicos efetivos incapacitados para o trabalho, em caráter temporário ou permanente, por motivo de doença ou idade, e pensão por morte aos seus respectivos beneficiários, com regras de concessão e alíquotas de contribuições divergentes na maioria dos casos. A partir da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, denominada de Lei Geral da Previdência para o setor público, o RPPS passou por reestruturação para todos os entes (Federal, Estadual e Municipal), com vista a adaptar sua organização e financiamento norteados pelo equilíbrio financeiro e atuarial, com utilização de avaliações atuariais anuais para mensuração dos planos de custeios (BRASIL, 1998; BERTUSSI; TEJADA, 2003).

As diferenças dos planos de benefícios e custeio entre os dois regimes foram minimizadas com a Reforma Previdenciária, promovida pela EC n. 103 de 12 de novembro de 2019, aos entes que optaram por aderir às novas regras. Essa reforma teve como escopo principal buscar o equilíbrio econômico-financeiro-atuarial em longo prazo (BRASIL, 2020; MINISTÉRIO DA ECONOMIA [ME], 2019a).

Os municípios com RPPS tem autonomia para elaborar sua legislação conforme suas características, sempre com observância as normas exigidas no âmbito da União, visando manter seu equilíbrio financeiro e atuarial (Previdência Social [PS], 2022). Com a adesão dos municípios à EC n. 103 de 2019 se espera aumento de alíquota de contribuição e maior diferimento para concessão de benefícios, conforme mudanças nas regras de idade, observada suas especificidades, por consequência prevê-se aumento das receitas previdenciárias e crescimento mais lento das despesas previdenciárias (SILVA *et al.*, 2021).

É interesse dos municípios goianos se adequarem às novas regras previdenciárias, que visam o equilíbrio financeiro-atuarial dos entes, com vista a manter a regularidade perante a Secretaria de Previdência, e garantir os repasses advindos da União, por meio do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Entretanto, poucos foram os municípios que aderiram de forma integral ou pelo menos parcial à reforma previdenciária de 2019, mostrando resistência por parte das Câmaras Municipais, assim como dos servidores para aprovação dos projetos (TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS [TCM-GO], 2021).

2.2 Equilíbrio financeiro e atuarial

O equilíbrio financeiro está relacionado ao fluxo de receitas e despesas, referentes ao período em exercício, à luz do regime de financiamento de repartição simples. Ele é mensurado utilizando a técnica de fluxo de caixa, com entradas referentes às contribuições arrecadadas e as saídas com pagamento de benefícios. O resultado é apurado pela diferença entre arrecadação e despesas previdenciárias de um determinado período. O uso do fluxo de caixa auxilia na gestão de recursos em curto prazo, identificando a necessidade de transferências de recursos para cobertura de folha de pagamento de benefícios previdenciários pelos entes (CHAN; SILVA; MARTINS, 2006; ME, 2019b; SILVA *et al.*, 2021).

O equilíbrio atuarial refere-se ao resultado dos fluxos futuros de benefícios e contribuições mensurados atuarialmente, trazidos a valor presente, portanto, trabalha com visão em longo prazo. Para os planos de benefícios na modalidade de benefício definido, a reserva matemática equivale à diferença entre o valor atual dos benefícios futuros (VABF) e o valor atual das contribuições futuras (VACF). Esse resultado é apurado para massas de servidores segregados em ativos (benefícios futuros a conceder) e inativos (benefícios concedidos), por meio de avaliação atuarial, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas e no perfil (sexo, idade e proventos) do servidor ou de aposentados e pensionistas (FARIA, 2015; MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL [MPS], 2008; NOGUEIRA, 2012; SILVA *et al.*, 2019).

O resultado financeiro ou atuarial pode apresentar valores positivos (*superávit*) ou negativos (*déficits*). Em caso de *superávit* o recurso será mantido em reserva para pagamento de benefícios previdenciários futuros. No caso de *déficit* financeiro caberá ao ente fazer a transferência necessária para honrar pagamentos do exercício, conforme o § 1º do art. 2º da Lei n. 9.717 de 27 de novembro de 1998, atualizada. E no caso de *déficit* atuarial (obrigação em longo prazo) o ente deverá apresentar plano de amortização, podendo ser sanado por meio de alíquota suplementar, devida pelo ente, ou em aportes periódicos, como medida de cobertura do resultado negativo apurado atuarialmente (ME, 2019b; MPS, 2008).

Em conformidade com a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC TSP 15) e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), o Passivo Atuarial, também denominado de provisão matemática previdenciária é “a diferença a maior entre os valores provisionados para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano para com seus beneficiários e dependentes e as contribuições correspondentes” (ME, 2019b, p. 267; CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2018).

O Passivo Atuarial deve ser calculado atuarialmente e evidenciado no Balanço Patrimonial nas contas de Provisão de Benefícios Concedidos e Provisão de Benefícios a Conceder, conforme segregação. É esperado que os recursos garantidores de cobertura (Ativos do plano) sejam superiores às Provisões, resultando em *superávits*, ou que pelo menos cubram as provisões de benefícios concedidos (FARIA, 2015; ME, 2019; MPS, 2008, NOGUEIRA, 2012).

2.3 Estudos correlatos

O Quadro 1 evidencia estudos similares à proposta desta investigação, revelando resultado financeiro e atuarial deficitário em períodos anteriores à EC n. 103 de novembro de 2019, nos Estados e Municípios. O que reforça a necessidade de políticas direcionadas para o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme previsto na Constituição (BRASIL, 1988).

Quadro 1 - Estudos Correlatos

Autores	Objetivo	Aspectos metodológicos	Principais resultados
Faria (2015)	Analisar equilíbrio financeiro-atuarial dos RPPS dos municípios mineiros.	Amostra composta pelos municípios com RPPS, considerando dois períodos para comparação: 2004 e 2014. Dados tratados com estatística descritiva; box-plot e análise de correlação entre os índices dos dois anos.	Observou-se evolução do <i>déficit</i> financeiro e atuarial. Havia expectativa do aumento do valor de transferência do ente. Os fatores envelhecimento do grupo de servidores, redução do número de ativos para cada inativo, e plano de carreira pressionam por alternativas ao sistema de regime financeiro de repartição simples.
Kroth e Goularte (2019)	Analisar a sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS nos Municípios do Vale do Rio Pardo, no período de 2014 a 2018.	Foi usada análise qualitativa e quantitativa, com amostra de 15 municípios, com dados coletados no Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA).	Os municípios apresentaram <i>superávit</i> , sugerindo que o ente tem condições de honrar pagamento de benefícios previdenciários em curto prazo. No entanto, o resultado atuarial indica situação deficitária, o que pode comprometer o equilíbrio em longo prazo.
Morais (2019)	Avaliar o resultado financeiro e atuarial do RPPS do Estado do Rio Grande do Norte (2015 a 2018).	Foram utilizadas as demonstrações contábeis e atuariais, com dados tratados por meio de análise quantitativa.	Observou-se aumento das receitas, porém, insuficiente para geração do equilíbrio financeiro. Os indicadores atuariais e financeiros evidenciam situação deficitária em curto e longo prazo.

Afonso e Carvalho (2021)	Analisar os impactos da reforma previdenciária de 2019 previstos para os próximos 30 anos.	Avaliou por meio de microssimulações os possíveis resultados fiscais para o RGPS após a PEC 6. De forma não-comportamental analisou variáveis que impactam nesse resultado (receitas, despesas, concessão de benefícios).	Os achados indicam que a Reforma Previdenciária (2019) promoverá redução dos valores de benefícios, gerando menores despesas previdenciárias em longo prazo. É esperado <i>déficit</i> da Previdência Social relativamente constante nos próximos 15 anos, para depois voltar a crescer com taxas menores, que antes da reforma.
Silva <i>et al.</i> (2021)	Investigar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do estado de Goiás.	Os objetos de estudo foram os RPPSs dos Cíveis e Militares do Estado de Goiás. Os dados foram tratados por estatística descritiva.	Identificaram <i>déficits</i> financeiros e atuariais crescentes para ambos os regimes. O crescimento do número de ativos apresenta ritmo menor, impactando nos resultados presentes e futuros, aumentando os recursos dispendidos pelo Estado para arcar com essas obrigações.

Fonte: Elaborado pela autora.

Com base nessa revisão de literatura, o presente estudo contribui ao analisar o equilíbrio financeiro e atuarial dos municípios goianos, com RPPS, comparando o desempenho em dois anos base, considerando 2018 (antes da reforma da previdência) e 2020 (primeiro ano após a vigência da reforma previdenciária).

3. Aspectos metodológicos

Este estudo foi realizado por meio de técnicas de pesquisa quantitativa, descritiva e documental. A população foi constituída inicialmente pelos 170 municípios goianos com RPPSs, que equivalente a 69,11% dos 246 municípios. Em decorrência de ausência de dados foram excluídos 7, permanecendo 163 RPPSs. Os indicadores foram calculados considerando os dados de receita, despesa e resultado previdenciários; quantidade de servidores ativos e inativos; patrimônio garantidor (ativos); provisões de benefícios concedidos e a conceder e resultado atuarial, disponíveis em Dados Abertos da Previdência Social (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL [MPS], 2022).

O Produto Interno Bruto (PIB) de 2018, por município, foi disponibilizado pelo Instituto Mauro Borges (IMB). O valor do PIB para 2020 foi estimado, considerando as participações do estado e dos municípios sobre o PIB de 2019 (IMB, 2022). As Receitas Correntes Líquidas (RCL) para ambos os anos, foram disponibilizadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM-GO) (2022).

Apresentam-se por meio do Quadro 2 os indicadores de análise de desempenho financeiro e atuarial dos RPPS para os anos de 2018 e 2020.

Quadro 2 – Indicadores financeiros e atuariais

Indicadores	Fórmula	Interpretação
-------------	---------	---------------

Proporção de Resultado Previdenciário (PRP)	$(\text{Despesa/Receita}).100$	Indica o grau de comprometimento das receitas perante as despesas. Quanto menor o resultado, melhor é a sua sustentabilidade (FARIA, 2015).
Índice de Comprometimento da RCL (IC)	$ \text{Despesa/RCL} $	O valor absoluto desse índice mostra o nível de comprometimento com as obrigações presentes. Quanto menor for o índice maior é a capacidade de honrar pagamento de obrigações previdenciárias (FARIA, 2015).
Razão entre quantidade de Ativos e de Inativos (RAI)	QSA/QSI	Indica a capacidade de se manter um equilíbrio atuarial em longo prazo. Quanto maior o resultado, maior é seu equilíbrio (FARIA, 2015).
Solvência atuarial para benefícios concedidos(SOLVCONCED)	$(\text{Recursos Garantidores/Provisão total de benef. concedidos}).100$	Mostra se o total de recursos garantidores é suficiente para honrar pelo menos os pagamentos futuros de benefícios já concedidos. É desejado valor superior a 100% (NOGUEIRA, 2012).
Solvência atuarial para o total de benefícios (SOLVTOTAL)	$\text{Recursos Garantidores}/(\text{Provisão de benef. concedidos e a conceder}).100$	Evidencia se o total de recursos garantidores é suficiente para honrar os pagamentos futuros de benefícios concedidos e a conceder. É desejado valor superior a 100% (NOGUEIRA, 2012).
Indicador de Situação Atuarial (ISA)	Provisão/RCL	Indica a capacidade do município em honrar compromissos previdenciários por meio das receitas correntes líquidas. Quanto maior o resultado, pior é o desempenho atuarial (NOGUEIRA, 2012).
Proporc. Despesas em relação ao PIB	$\text{Despesas/PIB}.100$	Índica o quanto do PIB do município está comprometido com despesas previdenciárias (BEPS, 2021).
Proporc. Receitas em relação ao PIB	$\text{Receitas/PIB}.100$	Índica a proporção das receitas previdenciárias em relação ao PIB do município. É desejável que seja superior à proporção das despesas em relação ao PIB (BEPS, 2021).

Fonte: Elaborado pela autora.

Legenda: RCL = Receita Corrente Líquida; Despesas e Receitas Previdenciárias; QSA = quantidade de servidor ativo; QSI = quantidade de servidor inativo; PIB do município = Produto Interno Bruto.

O banco de dados, organizado com uso de planilhas eletrônicas foi estruturado considerando os indicadores apresentados no Quadro 2. As estatísticas descritivas foram elaboradas por grupo, considerando a classificação do porte do RPPS em pequeno, médio e grande, conforme metodologia aplicada pela Previdência Social, cujo parâmetro é o tamanho da população de ativos, inativos e pensionistas vinculados ao RPPS do ente (MTP, 2021).

O teste de normalidade de Shapiro-Wilk indicou que os dados não apresentam aderência à Função de Distribuição Normal para a maioria dos indicadores de desempenho. Por

consequência aplicou-se o teste não paramétrico de Wilcoxon para verificar se as duas amostras são oriundas de populações com a mesma mediana (FÁVERO; BELFIORE, 2020).

4. Resultados e discussão

A Tabela 1 mostra a estatística descritiva dos indicadores de desempenho dos RPPS's, classificados em pequeno, médio e grande porte. O grupo de pequeno porte é o maior, com 63,19% do total da amostra. O aumento da média da PRP do grupo de pequeno porte, de 2018 para 2020, e o crescimento do respectivo desvio padrão, indicam aumento do comprometimento das receitas previdenciárias para custear os benefícios. Portanto, sugere pior desempenho em 2020.

Tabela 1 - Estatísticas descritivas de RPPS por porte (2018; 2020)

Indicador	Pequeno		Médio		Grande	
	Média	DP	Média	DP	Média	DP
PRP18	115	136,02	115	136,02	115	136,02
PRP20	623,44	3.239,55	623,44	3.239,55	623,44	3.239,55
IC18	0,09	0,03	0,09	0,03	0,09	0,03
IC20	0,08	0,03	0,08	0,03	0,08	0,03
RAI18	14,29	65,97	14,29	65,97	14,29	65,97
RAI20	2,81	1,84	2,81	1,84	2,81	1,84
DESPPIB18	1,48	1,06	1,48	1,06	1,48	1,06
DESPPIB20	1,71	1,19	1,71	1,19	1,71	1,19
RECPPIB18	1,54	0,96	1,54	0,96	1,54	0,96
RECPPIB20	1,46	1,15	1,46	1,15	1,46	1,15
SOLVCONCED18	47,51	47,46	47,51	47,46	47,51	47,46
SOLVCONCED20	35,24	58,68	35,24	58,68	35,24	58,68
SOLVTOTAL18	16,79	13,22	16,79	13,22	16,79	13,22
SOLVTOTAL20	11,43	13,3	11,43	13,3	11,43	13,3
ISA18	1,93	0,68	1,93	0,68	1,93	0,68
ISA20	2,24	1,7	2,24	1,7	2,24	1,7

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelos autores.

Legenda: DP = Desvio Padrão; PRP = Proporção de resultado previdenciário; IC = Índice de comprometimento da Receita Corrente Líquida; RAI = razão entre servidores ativos e inativos; DESPPIB = razão entre a despesa previdenciária o PIB do município; RECPPIB = razão entre receita previdenciária e o PIB do município; SOLVCONCED = razão entre recurso garantidor e provisão de benefícios concedidos; SOLVTOTAL = razão entre recurso garantidor e total de provisões de benefícios concedidos e a conceder; ISA = Indicador de situação atuarial (razão entre o total de provisão e a RCL).

Ainda, sobre o grupo de pequeno porte, verificou-se redução da RAI de 2018 para 2020, sendo a razão de 23.082 servidores ativos para 6.250 inativos em 2018, passando em 2020 para 24.007 servidores ativos para 13.145 inativos. Portanto, o crescimento de contribuições de ativos foi menor do que o crescimento de despesas previdenciárias. Tal resultado evidencia que ao longo dos anos a tendência é de que o crescimento de contribuições oriundas de servidores seja menor do que o crescimento das despesas previdenciárias referentes aos inativos, se tornando fator estrutural de *déficit*. Esse resultado está coerente com a PRP e com o crescimento da participação das despesas e redução das receitas previdenciárias em relação

ao PIB dos municípios. Os resultados deste estudo corroboram os encontrados por Faria (2015), Morais (2019) e Silva *et al.* (2021), de que os RPPS apresentam tendência de *déficit* financeiro e atuarial.

A redução da capacidade de solvência atuarial, distanciando ainda mais da paridade desejada de 100%, quando deveriam existir recursos garantidores equivalentes ao valor presente das obrigações futuras, tanto de benefícios concedidos como a conceder. A evolução da média dos indicadores entre os dois anos sugere agravamento da situação deficitária para os RPPS de pequeno porte. Ressalta-se que os recursos garantidores e provisões envolvem, também, os que estão sob a responsabilidade do Tesouro, mas no caso desses municípios com RPPS de pequeno porte não havia valores de ativos ou provisões mantidas pelo Tesouro.

O crescimento ISA corrobora a redução da solvência atuarial desse grupo, sugerindo maior comprometimento das receitas de contribuições líquidas com obrigações do ente referente aos pagamentos de benefícios previdenciários futuros. Em síntese, esses resultados comprometem a capacidade financeira de investimentos em outros setores, também, relevantes para a comunidade local.

O grupo de médio porte é o segundo maior da amostra, representando 34,36% dos municípios analisados. A evolução dos indicadores entre os dois anos, também, indicam piora dos indicadores de desempenho financeiro e atuarial, conforme observado para o grupo de pequeno porte. O crescimento do indicador PRP de 2018 em relação a 2020 mostra maior comprometimento das receitas em relação aos pagamentos de benefícios do período. A RAI evidencia, também, forte retração, que pode conduzir a situação de *déficit* estrutural. A redução de financiadores do regime e aumento dos servidores inativos pressionam os municípios ao endividamento junto ao governo federal, pois não conseguem cobrir as despesas com provisões de benefícios com as receitas que são arrecadadas.

Já o grupo de RPPs de grande porte é composto por apenas quatro municípios (Anápolis, Aparecida de Goiânia, Goiânia e Itumbiara), representando 2,45% da amostra. Todavia esse grupo tem forte representatividade (36,75%) na população e PIB (43,92%) estimados para o Estado de Goiás em 2020. O PRP indica que as despesas, também, foram superiores às receitas previdenciárias nesse grupo, porém com melhor desempenho em 2020. O IC, também, apresenta evolução positiva, sugerindo menor comprometimento da RCL com despesas previdenciárias do exercício. A RAI indica menor quantidade de ativos para custear inativos em 2020, porém, a redução foi menor do que nos demais grupos.

O crescimento das receitas em relação ao PIB foi superior ao crescimento das despesas. E, embora não haja 100% de cobertura das provisões pelos ativos garantidores, esse grupo apresenta maior solvência para benefícios concedidos em relação aos demais grupos. Quanto à solvência do total de benefícios (ativos que garantam cobertura das provisões de benefícios concedidos e a conceder) ocorreu evolução positiva em 2020, no entanto, a proporção a descoberto (89,61%) é o maior entre todos os grupos.

Ressalta-se que o crescimento nominal das receitas e das despesas do grupo de RPPS de pequeno porte foi de 4,55% e de 22,91%; para de médio porte foi de 4,55% e 30,14%; e para grande porte foi de 24,58% e 43,53%, respectivamente. Esses dados em conjunto com os indicadores de desempenho financeiro e atuarial, reforçam as evidências de desempenho deficitário em curto e longo prazo, continuam a partir de 2020.

Assim, as estatísticas descritivas revelam que a situação em cada ano para os RPPS dos municípios goianos não difere da situação de *déficit* financeiro e atuarial apontado por Silva *et al.* (2021) para o RPPS do Estado de Goiás e por Morais (2019) para o RPPS do Rio Grande do Norte. E diverge parcialmente dos achados de Kroth e Goularte (2019) que mostraram equilíbrio financeiro e *déficit* atuarial para os RPPS dos municípios do Vale do Rio Pardo (RS). Afonso e Carvalho (2021) ressaltam que a pandemia, causada pelo novo coronavírus Sars-Cov-2, também pode ter afetado a arrecadação dos municípios em 2020, tornando mais difícil a obtenção de recursos para pagar as contribuições previdenciárias sob a responsabilidade dos entes.

Por meio da Tabela 2 evidencia-se as diferenças entre os indicadores são estatisticamente significativas, comparando o desempenho do ano imediatamente anterior e após à Reforma Previdenciária. Verifica-se que houve aumento significativo do índice de proporção do resultado previdenciário, revelando maior comprometimento da PRP, com 99% de confiança. A redução do IC em 2020 indica menor uso das RCL para pagamento de despesas previdenciárias.

Tabela 2 - Comparação de desempenho (2018 e 2020) para toda a amostra- Teste de Média Wilcoxon (5%)

Índice	Mediana		Valor_P	Resultado do teste
	2018	2020		
PRP	95,56	113,24	0,000	Rejeita-se H0
IC	0,09	0,08	0,024	Rejeita-se H0
RAI	3,29	2,67	0,000	Rejeita-se H0
DESPPIB	1,05	1,28	0,000	Rejeita-se H0
RECPPIB	1,05	1,04	0,937	Aceita-se H0
SOLVCONCED	32,57	15,79	0,000	Rejeita-se H0
SOLVTOTAL	13,50	6,70	0,000	Rejeita-se H0
ISA	2,00	1,93	0,575	Aceita-se H0

Fonte: dados da pesquisa. Elaborada pelos autores.

Quanto a RAI a redução foi estatisticamente significativa para toda a amostra, indicando menor quantidade de contribuintes para o RPPS para manter o crescente número de inativos, com 99% de confiança, quando comparados os dois períodos. Para Farias (2015), RAI menor que 3 (três servidores ativos para cada inativo) indica situação crítica (pior cenário), considerado como fator estrutural que afeta o desempenho financeiro e atuarial, pela alta probabilidade de uso de recursos públicos para cobrir *déficit*, decorrente de menor acúmulo de contribuições previdenciárias.

O aumento da DESPPIB foi significativo em 2020, e corrobora o crescimento do comprometimento de riqueza do município com pagamento de despesas dessa natureza.

Quanto à proporção de receitas previdenciárias em relação ao PIB não há diferenças estatisticamente significativas. Em geral houve redução significativa da capacidade de pagamento de benefícios concedidos, indicando decréscimo dos ativos garantidores em relação ao valor atual de benefícios concedidos. Ressalta-se que se espera 100% de recursos financeiros para cobertura de benefícios, pelo menos para os que já foram concedidos e estão em manutenção, no entanto para toda a amostra 84,21% das provisões não tem recursos garantidores para honrar pagamentos futuros.

A diferença é significativa, e ainda mais severa, para o total de cobertura de benefícios concedidos e os que ainda serão concedidos, aos servidores ativos, com 93,30% das provisões sem ativos equivalentes. Esse cenário de *déficit* financeiro e atuarial dos RPPS's dos municípios é corroborado pelos resultados encontrados por Afonso e Carvalho (2021), que previram que em curto prazo a situação deficitária da Previdência Social não seria revertida, mas tornaria sua gestão mais exequível, considerando o orçamento dos entes.

5. Considerações finais

O equilíbrio dos RPPSs é relevante para a sustentabilidade da Previdência Social e para o crescimento econômico do país, pois reduz a pressão de transferências do Tesouro para pagamento de despesas previdenciárias, possibilitando maior investimento em outros segmentos, que geram empregos e melhorias de serviços de saúde, educação e infraestrutura. Nesse sentido, partindo do pressuposto do orçamento equilibrado e à luz da função alocativa, este estudo teve por finalidade identificar a situação financeira e atuarial dos municípios goianos que possuem seus respectivos RPPS, nos anos de 2018 e de 2020.

As médias dos indicadores de desempenho financeiro e atuarial evidenciaram crescimento do déficit em curto e longo prazo para os RPPSs de pequeno e médio porte, que correspondem a 97,55% dos municípios goianos. Os indicadores dos grupos médio e grande, também indicam resultados deficitários, porém com evolução um pouco melhor. Assim, o desempenho dos RPPS's dos municípios goianos assemelha ao desempenho financeiro e atuarial do RPPS do Estado, conforme mostrado por Silva *et al.* (2021). A quantidade de servidores/participantes é relevante para o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de previdência, em termos de escala, o que conduz à reflexão se para municípios do grupo de pequeno porte a alternativa não seria a adesão ao RGPS, o que viabilizaria alocação de recursos para outras áreas (LIMA *et al.*, 2022).

O crescimento das despesas previdenciárias em 2020 pode ser explicado pelo aumento do número de concessões de benefícios, em virtude de servidores que anteciparam o pedido de aposentadoria para antes da vigência da reforma previdenciária, evitando regras de concessão e de cálculos mais severas, elevando o número de inativos (TOMAZELLI, 2019). Somado a isso é possível que o número de concessões de aposentadoria por invalidez e pensão por morte tenha aumentado em decorrência da Covid-19.

A incapacidade de solvência dos RPPSs com suas obrigações é um fator atuarial relevante, ao observar a média para o total da amostra nos dois períodos vê-se a tendência de que a cada ano a proporção de passivo a descoberto venha a aumentar. Isso pode ser causado tanto pelo aumento das despesas quanto pela diminuição dos seus recursos garantidores, devido a fatores internos e externos. O baixo crescimento das receitas previdenciárias pode estar associado à

redução do número de servidores ativos em decorrência de novas formas de contratos de trabalhadores ou terceirização de serviços e/ou por uso de tecnologia poupadora de mão-de-obra (PORRUA, 2021).

O teste de medianas indicou piora para os indicadores: aumento da proporção de despesas em relação às receitas; redução da razão entre ativos e inativos; maior participação das despesas em relação ao PIB do município; e aumento da incapacidade de solvência, inclusive de benefícios já concedidos, com 99% de confiança. No entanto, observou-se melhora significativa para o índice de comprometimento das receitas correntes líquidas com pagamento de despesas e com provisões, com 95% de confiança. Portanto, sugerindo melhora do potencial de transferência de receitas correntes líquidas pelos municípios para honrar pagamento da folha dos RPPSs, reduzindo a dependência de recursos federais. Assim, verifica-se que mesmo com alterações de alíquotas, regras de concessão e de cálculo, ainda não se pôde ver relevante impacto da reforma previdenciária, nesse curtíssimo prazo.

Esta pesquisa traz contribuição teórica, no âmbito do setor público, e prática ao evidenciar aos *stakeholders* que a função alocativa do ente com RPPS's tende a continuar absorvendo recursos públicos para honrar pagamento da folha de aposentados e pensionistas, em decorrência da insuficiência de receitas previdenciárias, em curto e em longo prazo para RPPSs dos municípios do Estado de Goiás. Ressalta-se que nem todos os municípios havia se adequadado às novas regras, inclusive às novas alíquotas de contribuição, até dezembro de 2020, em decorrência da pandemia e de outros entraves políticos (TCM-GO, 2021). Portanto, a redução do desequilíbrio financeiro e atuarial pode demorar mais que o previsto por Afonso e Carvalho (2021).

Quando se trata de pesquisas que requerem informações de entes governamentais, há uma limitação quanto às informações disponibilizadas em seus sites de transparência, e nas que são disponibilizadas nos portais do ministério da previdência, com baixa qualidade dos dados, ou até mesmo indisponibilidade. Sugere-se para pesquisas futuras análise qualitativa, com vista a compreender as estratégias de gestão que afetam seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Referências

AFONSO, L.E.; CARVALHO, J.V.F. Show do trilhão no RGPS? Quantificando os aspectos fiscais e distributivos da reforma da previdência do governo Bolsonaro. *Revista Brasileira de Economia*, [s. l.], v. 75, n. 2, p. 116-148, 2021. DOI: 10.5935/0034-7140.20210007.

BERTUSSI, L.A.S.; TEJADA, C.A.O. Conceito, estrutura e evolução da previdência social no Brasil. *Teoria e Evidência Econômica*, [s. l.], v. 11, n. 20, p. 27-55, 2003.

BRASIL. Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998. *Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1998a.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. 1988.

CHAN, B.L.; SILVA, F.L.; MARTINS, G.A. *Fundamentos da Previdência Complementar: da atuária à contabilidade*. São Paulo: Atlas, 2006.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Norma Brasileira de Contabilidade (NBC TSP 15). Brasília: CFC, 2018.

FABRE, V.V. *et al.* *Comportamento dos custos governamentais sob a ótica da teoria das finanças públicas*. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

FARIA, E.T. *Equilíbrio Financeiro e Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social: contraponto entre o direito ao futuro e a situação do Municípios mineiros*. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

FÁVERO, L.P.; BELFIORE, P. *Manual de análise de dados*. São Paulo: LTC, 2020.

INSTITUTO MAURO BORGES. *Produto interno bruto dos municípios goianos*. Goiânia: IMB, 2022.

KROTH, C.I.; GOULARTE, J.L.L. Análise Financeira e Atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Municípios do Vale do Rio Pardo – RS. *Revista de Auditoria Governança e Contabilidade*, Monte Carmelo, v. 7, n. 28, p. 34-50, 2019.

LIMA, I. P. *et al.* Análise da relação da quantidade de participantes ativos das entidades fechadas de Previdência Complementar (EFPC) com o ambiente socioeconômico. *Revista Ambiente Contábil*, Natal, v. 14, n. 1, p. 174-195, 2022. DOI: [10.21680/2176-9036.2022v14n1ID24014](https://doi.org/10.21680/2176-9036.2022v14n1ID24014).

MACIEL, P. J. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1213-241. 2013. DOI: [10.1590/S0034-76122013000500007](https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500007).

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Nota Técnica SEI n. 12.212 de 2019*. Análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos regimes próprios de previdência social dos entes federados subnacionais. Brasília: Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3Qone13>. Acesso em: 15 jun. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)*. 8. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/3uHkUIC>. Acesso em: 01 abr. 2022.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Portaria n. 403, de 10 de dezembro de 2008*. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: MPS, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3iYtbT7>. Acesso em 28 mar. 2022.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. *Boletim estatístico da previdência social [BEPS]*. Brasília: MTP, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3GqVvx9>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MORAIS, E.D.S. *Análise da condição financeira e atuarial do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte – IPRN, nos anos de 2014 a 2018*. 2019. Trabalho Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

MUSGRAVE, R.A. Public finance and three branch model. *Journal of Economics and Finance*, [s. l.], v. 32, n. 4, p. 334-339, 2008. DOI: 10.1007/s12197-008-9044-4.

NOGUEIRA, N.G. *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: De princípio constitucional a política pública de Estado*. Brasília, MPS, 2012. v. 34.

PORRUÁ, M. *et al. Transformação digital e emprego público: o futuro do trabalho do governo*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2021. DOI: [10.18235/0003245](https://doi.org/10.18235/0003245).

SILVA, H.R.P. *et al. Regime próprio de previdência do estado de Goiás: análise do equilíbrio financeiro atuarial, 2017 a 2019*. *Brazilian Journal of Development*, [s. l.], v. 7, n. 2, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n2.

SIVIERO, P.C.L. Desafios enfrentados pelos regimes de previdência no Brasil: o papel das premissas atuariais nos RPPS municipais. *R. Bras. Est. Pop.*, [s. l.], v. 36, 1-4, 2019. DOI: [10.20947/S0102-3098a0092](https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0092).

TIZOTTE, T.R.L.; MUELLER, A.A.; THESING, N.J. Evolução da razão de dependência e taxa de envelhecimento populacional no âmbito dos 28 COREDES do Estado do Rio Grande do Sul. *Salão do Conhecimento*, [s. l.], v. 7, n. 7, p. 1-16, 2021.

TOMAZELLI, I. Reforma da previdência leva a corrida por aposentadoria no serviço público. *Jornal Estadão. Estadão, Economia & Negócios*, 2 set. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3yALTJw>. Acesso em: 16 maio de 2022

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS. *Adaptação dos Regimes Próprios de Previdência dos municípios do Estado de Goiás à Emenda Constitucional nº 103/2019*. Goiânia: TCM-GO, 2019.

WHITEFORD, P.; WHITEHOUSE, E. Pension challenges and pension reforms in OECD countries. *Oxford review of economic policy*, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 78-94, 2006. DOI: [10.1093/oxrep/grj006](https://doi.org/10.1093/oxrep/grj006).

Recebido: 08/07/2022

Aceito: 25/07/2022