



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

ANO LXXI SUP. "C" AO Nº 207 QUINTA-FEIRA, 15 DE DEZEMBRO DE 2016

SECRETARIA-GERAL DA MESA

2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 55ª LEGISLATURA

**RELATÓRIOS NºS 20 E 21/2016,
DA COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS**

BRASÍLIA - DF



COMPOSIÇÃO DA MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Renan Calheiros (PMDB-AL)

Presidente

Senador Jorge Viana (PT-AC)

1º Vice-Presidente

Senador Romero Jucá (PMDB-RR)

2º Vice-Presidente

Senador Vicentinho Alves (PR-TO)

1º Secretário

Senador Zeze Perrella (PTB-MG)

2º Secretário

Senador Gladson Cameli (PP-AC)

3º Secretário

Senadora Angela Portela (PT-RR)

4ª Secretária

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

1º - Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)

2º - Senador João Alberto Souza (PMDB-MA)

3º - Senador Elmano Férrer (PTB-PI)

4º - Vago

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho
Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal

Rogério de Castro Pastori
Diretor da Secretaria de Atas e Diários

Roberta Lys de Moura Rochaël
Coordenadora de Elaboração de Diários

Deraldo Ruas Guimarães
Coordenador de Registros e Textos Legislativos de Plenários

Ilana Trombka
Diretora-Geral do Senado Federal

Florian Augusto Coutinho Madruga
Diretor da Secretaria de Editoração e Publicações

Hélio Lopes de Azevedo
Coordenador Industrial

Quésia de Farias Cunha
Diretora da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar



RELATÓRIO Nº 20, de 2016**DA COMISSÃO DE ASSUNTOS
SOCIAIS****DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
QUANTO AOS BENEFÍCIOS
PREVIDENCIÁRIOS: APOSENTADORIA POR
TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO.**

RELATÓRIO Nº - CAS, 2016.**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS**

Presidente: **Senador Edison Lobão (PMDB/MA)**

Vice-Presidente: **VAGO**

Relatora: **Senadora Ana Amélia (PP/RS)**

**BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS:
APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**

DEZEMBRO/2016



ÍNDICE



1.1 Definição

Avaliar uma política pública é investigar seus efeitos no mundo real, com o propósito de fornecer insumos para sua continuidade e eventual ampliação, para a modificação de algum aspecto de sua concepção ou execução, ou simplesmente para subsidiar a decisão por seu encerramento.

Tendo em vista a sua competência fiscalizatória, o Senado Federal editou a Resolução nº 44, de 2013, que estabelece procedimento anual de avaliação de políticas públicas no âmbito de suas comissões permanentes. A Resolução tem por objetivo trazer à discussão as políticas públicas brasileiras, viabilizando uma visão sistêmica acerca de seus efeitos sobre o conjunto da sociedade brasileira.

No âmbito da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), foi aprovado, em 16 de março de 2016, o Requerimento nº 5, de 2016, para que se dê continuidade à avaliação da política pública de “Benefícios Previdenciários” iniciada na sessão legislativa de 2015. A avaliação centra-se na análise da Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) por ser um dos benefícios que há tempos ocupa o centro dos debates previdenciários. Isso se dá em razão de a ATC ser, dentre os benefícios de aposentadoria, aquele que apresenta os maiores valores médios e as menores idades médias de concessão, o que representa um risco para a sustentabilidade do regime.

A importância do debate sobre a ATC, e de maneira ampla sobre a Previdência, pode ser vista pelas tentativas de se alterarem regras previdenciárias com o objetivo conferir maior equilíbrio financeiro e atuarial



ao sistema. Desde 2015, no governo da ex-Presidente Dilma, foram discutidas no Congresso Nacional as Medidas Provisórias nº 664, de 2014, e nº 676, de 2015, que trouxeram modificações nesse sentido. A MP nº 664, de 2014, logrou pequeno avanço ao extinguir a vitaliciedade das pensões em alguns casos. Por outro lado, essa MP trouxe a fórmula 85/95 como opção para os que se aposentam por tempo de contribuição, reduzindo o alcance do fator previdenciário e tornando ainda mais críticas as projeções atuariais da ATC.

Em 2016, já no início do ano, o governo da ex-Presidente Dilma Rousseff sinalizou a importância de se debater a questão previdenciária, especialmente a ATC. Na sequência, o atual governo do Presidente Michel Temer igualmente destaca a importância do tema e se prepara para encaminhar ao Congresso Nacional a reforma da Previdência.

Diante disso, propõe-se aqui aprofundar a avaliação do benefício previdenciário aposentadoria por tempo de contribuição com o objetivo de contribuir para debate atual. A avaliação busca: a) caracterizar o perfil do beneficiário; b) a sustentabilidade da regra atual; c) impactos das últimas alterações na ATC.

1.2 Plano de Trabalho

O Plano de Trabalho desta avaliação concentrou-se na análise de dados regularmente disponibilizados como Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e Informes da Previdência Social em complementação às informações obtidas nas visitas



técnicas a órgãos envolvidos na questão previdenciária. Desse modo, a Comissão pôde obter subsídios suficientes para elaboração do Relatório Final.

Foram realizadas visitas técnicas ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS, equivalente hoje à Secretaria de Previdência da Fazenda), ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Participaram destas visitas equipes do corpo técnico da Consultoria Legislativa e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. As visitas a órgãos do Poder Executivo foram feitas ainda no governo Dilma Rousseff.

2. Diagnóstico

A partir das visitas técnicas foi possível realizar o diagnóstico da ATC segundo diferentes óticas, como a de quem fiscaliza (TCU) e a de quem executa a concessão do benefício (MTPS, atual Secretaria de Previdência). O diagnóstico de cada unidade é relatado em sequência. Após, realiza-se a análise e apresentam-se as recomendações.

2.1 Ministério do Trabalho e da Previdência Social

Foram os seguintes os pontos abordados pelo MTPS:



2.1.1 Da indefinição sobre mudanças nas regras do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição

O Ministério manifestou dificuldade em emitir um posicionamento em relação à trajetória do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, perante a grande incerteza em relação a possíveis mudanças nas regras de concessão deste benefício no período desta avaliação. Isso porque, na ocasião da visita técnica, ainda se encontrava em trâmite no Congresso Nacional a **Medida Provisória nº 676**, de 17 de junho de 2015, que criou a nova fórmula 85/95 móvel.

Foi destacada a instituição do **Fórum de Debates** sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, cujas atividades iniciaram-se em 2 de setembro de 2015, com a participação de representantes de trabalhadores, aposentados, pensionistas e empregadores. O Fórum teve a missão de discutir também o benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, mas terminou as discussões em 2016 sem grandes resultados, especialmente pelo fim do governo anterior.

Por fim, face ao agravamento do cenário fiscal, são fortes os rumores de **imposição de uma idade mínima** (“regra de acesso”, “limite de idade”) ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, constantemente insinuada pelo governo desde o Ministro da Fazenda Joaquim Levy.

À época, a indefinição em relação à tramitação da MP 676/2015 conjugadas com as discussões sobre idade mínima e os debates do Fórum



criado pelo governo dificultaram a elaboração de cenários a respeito da sustentabilidade do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição por parte do Ministério da Previdência Social, que pudessem subsidiar a presente avaliação.

Em relação à sustentabilidade da aposentadoria por tempo de contribuição, **a principal preocupação do Ministério era a aprovação da fórmula 85/95 sem a regra de progressividade**, o que não se verificou.

2.1.2 Da ausência de cenários para o benefício da aposentadoria por tempo de contribuição

Em que pese as circunstâncias políticas e econômicas, conforme destacado na seção 2.1.1, chamou a atenção da equipe de Consultores a ausência de cenários e projeções mais específicas para a aposentadoria por tempo de contribuição por parte do então Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

O Ministério alega que as projeções existentes para a Previdência são apenas as apresentadas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O cenário traçado com o advento da fórmula 85/95 (após a aprovação da Emenda nº 45 à MP 664/2014) teria sido elaborado somente “emergencialmente” pela equipe do Ministério.

Argumenta-se ainda que os cenários traçados para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) consideram as despesas apenas “agregadamente”, **sem a discriminação de cenários específicos para cada**



benefício (por exemplo, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, pensão por morte, etc).

O Ministério justifica a ausência de cenários com a dificuldade de se fazer estimativas para o lado da receita, dependente da contribuição previdenciária. A existência de possíveis crises econômicas no futuro e a variação da taxa de emprego formal foram apontadas como justificativas para o argumento.

2.1.3 Do déficit trilionário da Previdência no Balanço Geral da União

A respeito das auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), divulgadas na imprensa, que apontam que o Balanço Geral da União (BGU) deixa de contabilizar trilhões de reais em **déficit atuarial do Regime Geral da Previdência Social**, o MTPS (hoje Secretaria de Previdência) sinalizara que discorda desta noção.

Para o Ministério, este tipo de projeção atuarial não se aplica a um regime de repartição simples como o RGPS, que, por exemplo, não possui ativos. Essa prática de contabilização de situação atuarial em um regime de repartição também não existiria em outros países. O MTPS questionara ainda a sensibilidade dessas projeções aos parâmetros que seriam escolhidos pelo Tribunal — por exemplo, a “taxa de desconto intertemporal” usada para comparar valores monetários em períodos de tempo tão distantes (no caso,



décadas). Assim, o MTPS demonstrou que sua preocupação estava em gerenciar o déficit financeiro, mas não o atuarial.

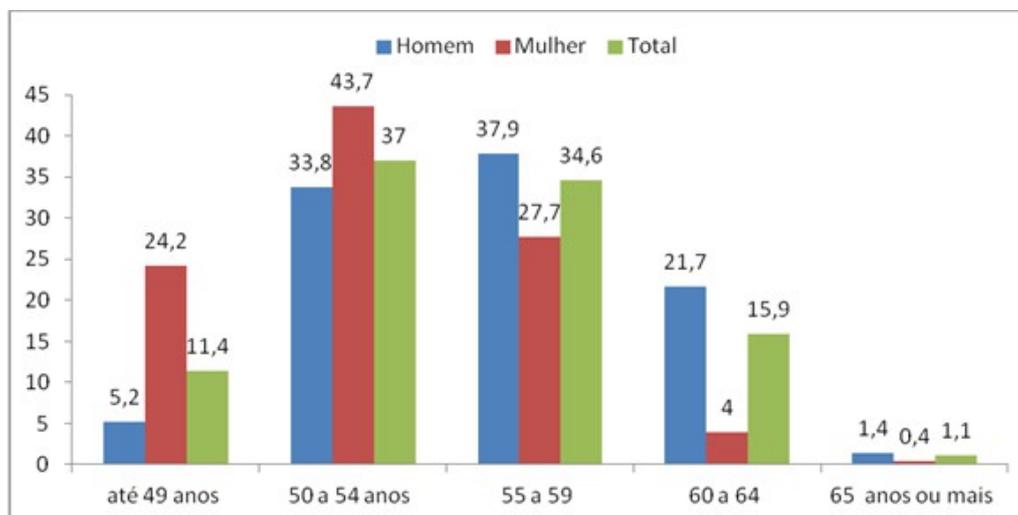
2.1.3.1 Apresentação do Ministro Carlos Gabas no Congresso Nacional, em 9 de setembro de 2015

Os participantes do Ministério sugeriram para o Relatório, ainda, como posicionamento à época do órgão a respeito da aposentadoria por tempo de contribuição, a apresentação feita pelo então Ministro Carlos Gabas à Comissão Mista da MP 676/2015, em 9 de setembro de 2015. Destacamos aqui os principais pontos desta apresentação, com gráficos elaborados a partir dela.

O Gráfico 1, a seguir, elaborado a partir das informações apresentadas pelo Ministro, mostra a distribuição etária das concessões da aposentadoria por tempo de contribuição, para homens e mulheres.



Gráfico 1 - Distribuição etária das aposentadorias por tempo de contribuição no ano de 2014 – Homem e mulher (em porcentagem)



Fonte: Ministério da Previdência Social. *Elaboração própria.*

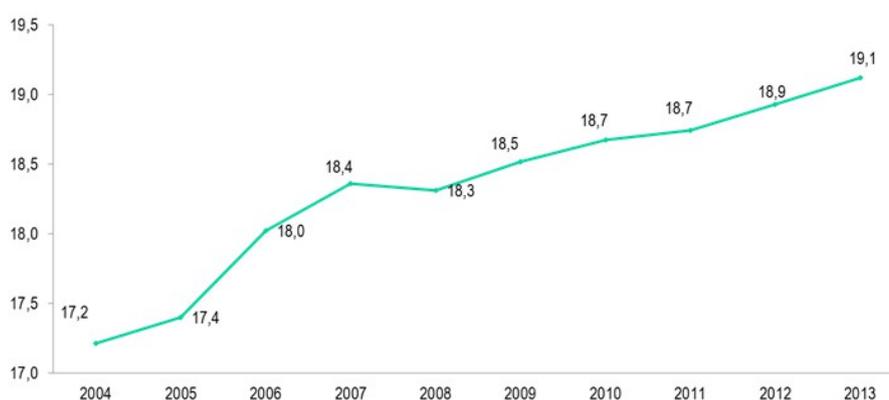
O Gráfico 1 evidencia como parte dos segurados se aposenta precocemente, em relação a outros países ou aos segurados brasileiros que se aposentam por idade. Quase um quarto das mulheres que se aposentam por tempo de contribuição (24,2%) o fazem até os 49 anos, enquanto quase metade (43,7%) o faz entre 50 e 54 anos. Menos de 5% (4,4%) se aposenta com mais de 60 anos.

Alega-se que as aposentadorias por tempo de contribuição precoces constituem um problema para a sustentabilidade do sistema quando se leva em conta o aumento da expectativa de vida, já que se amplia a duração



média do benefício sem contrapartida de aumento da contribuição, conforme o Gráfico 2. Este aumento foi de 11% entre 2004 e 2013.

Gráfico 2 – Duração média das aposentadorias por tempo de contribuição – 2004 a 2013

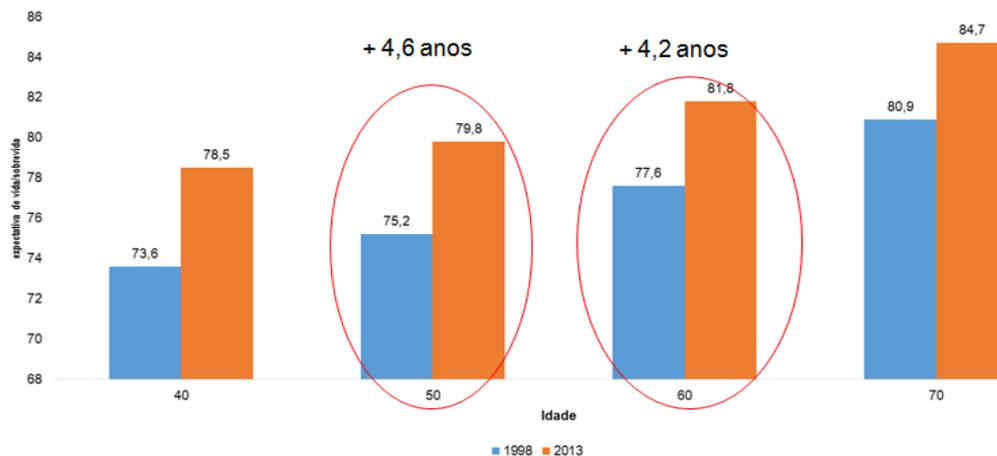


Fonte: Ministério da Previdência Social.

O Ministro Carlos Gabas mostrou também que, entre 1998 e 2013, a expectativa de sobrevida aos 50 anos aumentou em 4,6 anos, na média, e a expectativa de sobrevida aos 60 anos aumentou em 4,2 anos, sem que os requisitos de tempo de contribuição tenham sido alterados. Os dados são apresentados no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Expectativa de sobrevida aos 40, 50, 60 e 70 anos – 1998 e 2013



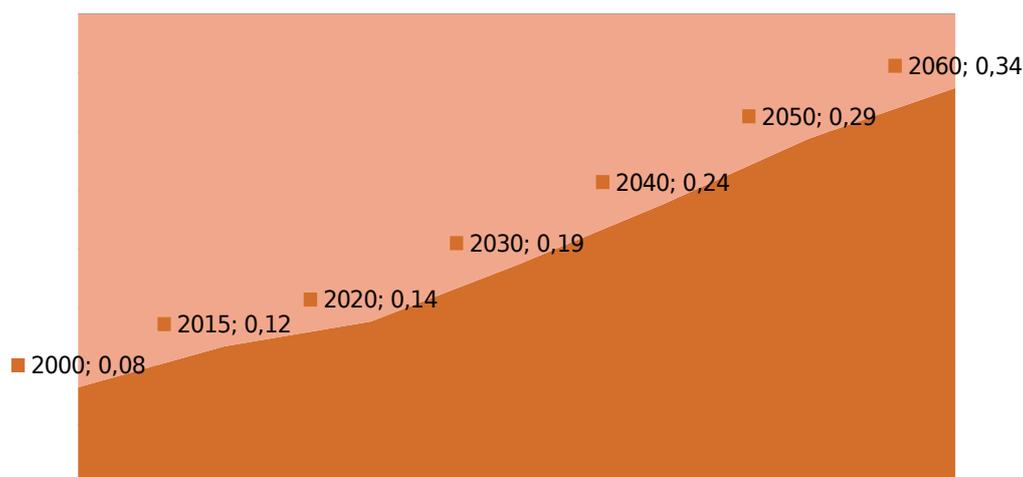


Fonte: Ministério da Previdência Social.

Conjugada com a redução da taxa de natalidade, o aumento da expectativa de sobrevida deve aumentar a proporção de idosos na população, que passaria de 8,3% no ano 2000 para mais que um terço da população nas próximas décadas (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Projeção da proporção de idosos na população brasileira, em percentagem – 2000 a 2060



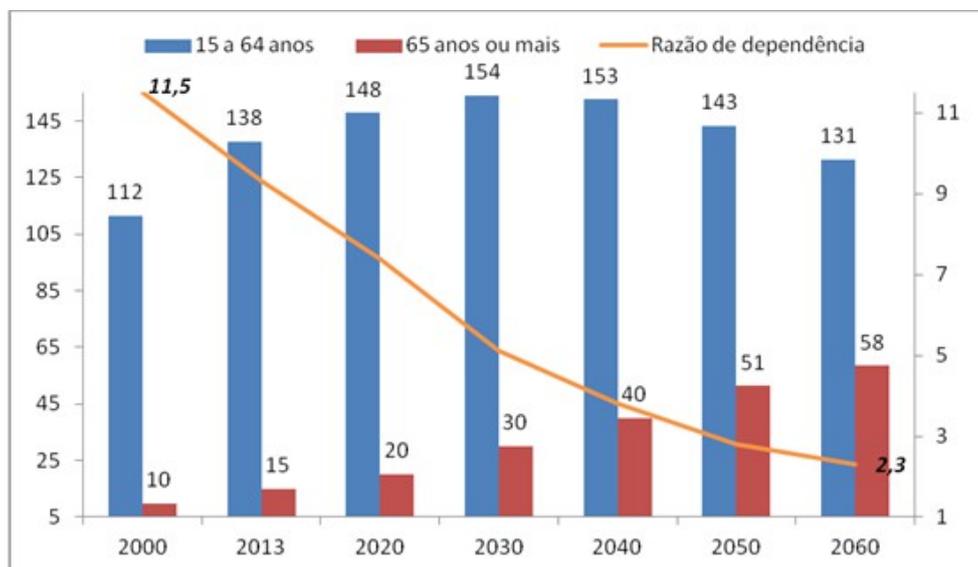


Fonte: Ministério da Previdência Social. *Elaboração própria.*

O Ministro Carlos Gabas apresentou, ainda, dados com projeções da evolução da população ativa entre 15 e 64 anos e com mais que 64 anos, ilustrando o conceito de razão de dependência (número de ativos por idoso). Essas informações são profundamente relevantes já que a Previdência brasileira opera pelo regime de repartição, em que os ativos financiam as aposentadorias dos inativos. Conforme o Gráfico 5, que traz essas informações, a razão de dependência passaria de 11,5 ativos para cada idoso em 2000 para impressionantes 2,3 ativos por idoso nas próximas décadas.



Gráfico 5 – Projeção da população (em milhões) entre 15-64 anos e com mais de 65 anos, e razão de dependência – 2000 a 2060



Fonte: Ministério da Previdência Social. *Elaboração própria.*

Diante dessas informações, o Ministro justificou a progressividade constante da MP 676/2015 para a fórmula 85/95. Definindo a transição demográfica como rápido envelhecimento populacional, junto com a “diminuição da população em idade ativa em relação aos aposentados”, o Ministro previu que a Previdência terá cada vez “menos contribuintes, mais beneficiários, e benefícios com duração maior”. A progressividade constante da MP responderia a evolução da expectativa de vida “entre os anos 2000 e 2020”.



O Ministro argumentou que o Brasil ainda seria um país jovem, mas com gastos altos na Previdência. Segundo ele, em 2011, 7% da população tinha mais do que 65 anos. Enquanto em países com perfil demográfico semelhante se gasta em torno de 4% do PIB com Previdência, o Brasil tinha despesas naquele ano de 10,6% do PIB.

Ainda na comparação internacional, o Ministro levantou que o Brasil é **um dos raros países que não possuem idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição**, no que seria acompanhado por Irã, Iraque e Equador. O fator previdenciário, praticamente abolido com a fórmula 85/95 da MP 664/2014, se justificaria porque procurava incentivar a postergação da aposentadoria, que em 2014 se dava nas idades médias de 52 anos para as mulheres e 55 para os homens (54 no total).

Por fim, o Ministro, na apresentação, também destacou o advento do Fórum de Debates, que deveria propor ações sobre “a sustentabilidade do sistema; ampliação da cobertura, fortalecimento dos mecanismos de financiamento, e regras de acesso, idade mínima, tempo de contribuição e fator previdenciário”.

2.2 Tribunal de Contas da União

De maneira ampla, as preocupações do Tribunal se concentraram na necessidade de **maior transparência e maior planejamento** para a Previdência Social.

Especificamente, foram os seguintes os pontos abordados:



2.2.1 Da aposentadoria por tempo de contribuição

No que tange à aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), o TCU destacou a importância de se debater o estabelecimento de idade mínima para a concessão do benefício. A esse respeito, a Corte de Contas citou o caso de países europeus que estudam uma proposta de reajuste automático da idade mínima requerida para aposentadoria. Assim, uma vez implantada a idade mínima, a automaticidade do ajuste teria como vantagem o menor desgaste político que ocorre a cada tentativa de se elevá-la, bem como garante que este parâmetro esteja vinculado à real transição demográfica, não sendo estabelecido arbitrariamente.

Em certa medida, a fórmula 85/95 progressiva, instituída pela Lei nº 13.183, de 2015, decorrente da Medida Provisória (MP) nº 676, de 2015, embute esta ideia, pois eleva, nas datas previamente estabelecidas, o somatório de idade e tempo de contribuição necessários para concessão da ATC integral. Entretanto, a progressividade tem data para terminar, ao passo que a expectativa de vida seguirá aumentando.

O fator previdenciário também funciona como mecanismo de ajuste automático. Para variações na expectativa de sobrevida, tempo de contribuição e idade do beneficiário, há ajustes no benefício. Entretanto, o efeito do fator previdenciário se dá sobre o valor da ATC, não tendo havido estabelecimento de idade mínima.



Com relação à última alteração sofrida pela ATC, a instituição da fórmula 85/95 progressiva, o Tribunal não teceu comentário. Nesse sentido, entendemos necessária a realização de projeções pela Secretaria de Previdência com as alterações ocorridas para que se possa avaliar a sustentabilidade do benefício.

De todo modo, comparado ao cenário anterior de aplicação obrigatória do fator previdenciário, a fórmula 85/95 progressiva aumentará as despesas previdenciárias, pois torna as regras de acesso ao benefício integral menos exigentes que as anteriores. O impacto é ainda mais significativo pois as ATCs já representam o maior percentual de despesas do RGPS. Além disso, conforme manifestado pelo MTPS, a fórmula 85/95 progressiva foi uma solução momentânea criada em razão da aprovação da fórmula sem a progressão.

Sendo esta a única consideração realizada pelo TCU com relação à ATC, os participantes do Tribunal entenderam adequado destacar outros aspectos relevantes no RGPS, que são informações constantes nos Acórdãos nºs 2.059/2012 e 3.414/2014 do TCU.

2.2.2 Considerações sobre o RGPS

2.2.2.1 Sustentabilidade do RGPS

A sustentabilidade do RGPS é uma das variáveis preocupantes objeto de acompanhamento pelo TCU. O Tribunal chama a atenção para a importância do cálculo atuarial para o RGPS. O MTPS entendia que o cálculo



atuarial não se aplica ao RGPS, por ser um regime de repartição simples. Embora o MTPS elaborasse projeção atuarial para o RGPS, de modo a atender a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ele considera que essa projeção não deve ser utilizada como parâmetro em suas políticas.

O TCU tem alertado o MTPS (hoje Secretaria de Previdência) da **necessidade da projeção atuarial**, uma vez que um sistema de previdência assume compromissos futuros, a longo prazo. O cálculo atuarial é o mecanismo que permite a avaliação futura do quadro previdenciário. Daí a importância de equilíbrio não só financeiro, mas também atuarial.

Com relação a este debate, cabe destacar que constitucionalmente é requerido o equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do art. 201 da Constituição Federal.

Ainda no que tange à sustentabilidade do regime, o TCU questiona o registro do passivo atuarial do RGPS. Segundo o Tribunal, há uma **debilidade no controle do banco de dados do INSS** que não contabiliza todos os possíveis beneficiários, como ativos, inativos, pensionistas e dependentes. Isso faz com que o passivo atuarial seja possivelmente maior que o estimado.

O Tribunal entende que a sustentabilidade do regime pode ser prejudicada pelo desenho de alguns benefícios (aposentadoria rural sem contribuição, falta de idade mínima na ATC) e pela questão demográfica (envelhecimento). Por isso, considera importante que sejam estudadas



mudanças paramétricas no RGPS, a médio e longo prazos, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Tais informações reiteram a preocupação que o MTPS demonstrou com o envelhecimento populacional. De fato, a razão de dependência (relação entre a população em idade ativa e a população inativa), conforme projeções do IBGE, se reduzirá drasticamente nos anos seguintes (vide Tabela 1).

Tabela 1: Projeção da Razão de Dependência

ANO	15 a 64 anos (a)	65 anos ou mais (b)	Número de ativos por idoso*** (a/b)
2000	111.619.073	9.722.209	11,5
2013	137.630.976	14.870.086	9,3
2020**	147.780.044	19.982.307	7,4
2030**	153.881.479	29.988.493	5,1
2040**	152.595.175	40.116.919	3,8
2050**	143.233.775	51.264.724	2,8
2060**	131.429.536	58.411.600	2,3

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

** projeções *** idosos de 65 anos ou mais



Esse assunto retorna ao debate da necessidade de reformas paramétricas nas ATC, como o estabelecimento de idade mínima ou elevação no tempo de contribuição.

O TCU também abordou a discussão existente quanto à forma de cálculo do resultado previdenciário do RGPS – fiscalista e constitucionalista. A primeira considera na apuração do resultado previdenciário somente as despesas e receitas previdenciárias, o que resulta em déficit no RGPS. A constitucionalista, por sua vez, considera na apuração do resultado do RGPS todas as receitas e despesas destinadas à Seguridade Social, ou seja, saúde, assistência social e previdência social, donde não resultaria déficit. Embora não exista, ainda, unanimidade no Tribunal, predomina o entendimento de que deve ser adotada a posição fiscalista em contraposição à constitucionalista. Diz o Relatório de Auditoria TC nº 015.529/2010-0:

“Considerando as diferentes posições externadas pelo TCU em relação às receitas e despesas que devem ser computadas na apuração dos resultados do RGPS, as controvérsias a respeito do tema e as implicações sociais, políticas, econômicas e financeiras decorrentes das diferentes formas de apuração, seria oportuno que o TCU firmasse entendimento sobre a matéria.

Dessa forma, cabe propor ao TCU que firme entendimento de que o resultado previdenciário deve ser apurado tomando por base os seguintes valores:

a) do ponto de vista da receita, as contribuições estabelecidas no art. 195, inciso I, alínea ‘a’, e inciso II, da Constituição Federal de 1988, ou suas substitutas (e.g., contribuição sobre produção rural, sobre receita dos espetáculos esportivos de futebol profissional, do empregador doméstico e sobre prestação de serviços por cooperativas de trabalho), outras contribuições destinadas à previdência social definidas por lei e a



compensação previdenciária recebida de regimes próprios de previdência (Comprev);

b) do ponto de vista da despesa, as despesas com benefícios do RGPS, incluindo clientelas rural e urbana, pagas administrativamente ou judicialmente, e a compensação previdenciária transferida a regimes próprios de previdência (Comprev)”.

2.2.2.2 Grau de Cobertura Previdenciária

Os representantes do TCU abordaram, ainda, a forma de cálculo da cobertura previdenciária realizada pelo MTPS, que inclui a assistência social. O Ministério inclui a assistência no cálculo e, para tanto, alega o desconhecimento dos beneficiários com relação ao tipo de benefício recebido, se seria assistencial (Benefício de Prestação Continuada da LOAS) ou previdenciário (aposentadoria). Em geral, o beneficiário entende que o benefício decorre de aposentadoria, e não de um programa assistencial.

Como o cálculo do indicador é feito com base em auto declarações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e são utilizadas as declarações de aposentadoria para estimar o grau de cobertura previdenciária, optou-se por incluir a assistência. De acordo com o Tribunal, o índice atualmente calculado indica a proteção previdenciária e assistencial e não a cobertura previdenciária.

2.3 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Participaram do encontro pelo Ipea os senhores Marcelo Abi-Ramia Caetano (hoje Secretário de Previdência), Rogério Nagamine



Constanzi e Leonardo Alves Rangel, pesquisadores da área de Previdência Social do Instituto.

2.3.1 Da aposentadoria por tempo de contribuição

A maior preocupação externada pelo pesquisador Marcelo Caetano, um dos principais especialistas brasileiros no tema com relação à ATC, refere-se à ausência de idade mínima como requisito para a concessão do benefício.

O pesquisador destaca a importância do estabelecimento dessa idade e argumenta a falta de razoabilidade em existir uma aposentadoria sem limites mínimos de idade. Isso porque a Previdência Social deve estar associada à noção de **seguro contra a perda da capacidade laboral**, como na ocorrência de doença, invalidez, maternidade, e que, no caso da aposentadoria, ocorre com o avanço da idade. Essa idade mínima, por sua vez, deve ser flexível de modo a ajustar-se à expectativa de sobrevida, uma variável dinâmica, que tende a aumentar no país (mas que poderia, eventualmente, até diminuir).

Caetano ressaltou, ainda, o caráter concentrador de renda das ATCs. A explicação pode ser vista da seguinte forma: há, simplificada, dois grandes grupos de segurados da Previdência Social. O primeiro grupo é formado por trabalhadores com qualificação (com, por exemplo, cursos técnicos ou superiores), que conseguem inserção formal no mercado de trabalho e passam a maior parte da vida laboral empregados formalmente. Começam a trabalhar e contribuir em torno dos 20 anos de idade e



aposentam-se com aproximadamente 55 anos. O segundo grupo é constituído por trabalhadores que não conseguem inserção formal no mercado de trabalho, ou o fazem por períodos intermitentes, possuem elevada rotatividade e alternam situações de formalidade e informalidade, com períodos contributivos e não-contributivos. O primeiro grupo é o público-alvo das ATCs. O segundo grupo, por não preencher requisitos de aposentadoria por tempo de contribuição, torna-se, com frequência, público-alvo de benefícios assistenciais (que não exigem contribuição) ou da aposentadoria por idade (que exige apenas 15 anos de trabalho formal, como a aposentadoria rural), que normalmente não excedem um salário mínimo. Assim, sob a ótica distributiva, a ATC concentra renda ao oferecer benefícios maiores, por tempos mais longos a trabalhadores situados na parte superior da distribuição de renda. Isso evidencia a necessidade de reforma do benefício.

Estudo realizado por Rogério Nagamine Constanzi e Graziela Ansiliero, pesquisadores do Ipea, reforça essas colocações de Caetano. Nesse estudo, os autores apresentam a “incoerência previdenciária” de que, em 2014, em torno de 20% dos aposentados no Brasil não eram idosos (tinham menos de 60 anos). Isso resulta da distorção das aposentadorias precoces decorrentes, sobretudo, das ATCs.

O estudo também corrobora o caráter concentrador de renda das ATCs, que são concedidas majoritariamente aos trabalhadores urbanos com maiores níveis de rendimento. Para mostrar a regressividade das ATCs Constanzi e Ansiliero relacionam as idades médias de aposentadorias com a renda *per capita* em cada unidade da federação. Verificou-se que nos estados de renda *per capita* mais elevada, as idades médias de aposentadoria eram



menores. Assim, no Sul, Sudeste e Centro-Oeste as idades médias de aposentadorias foram menores que as verificadas no Norte e Nordeste. Tais resultados decorrem do maior peso das ATCs nos estados mais ricos e das aposentadorias por idade nos mais pobres. Além disso, um agravante em termos de sustentabilidade previdenciária é o fato de, nas regiões de renda *per capita* mais elevada, a expectativa de sobrevida, quando da concessão da aposentadoria, serem maiores. Portanto, nas regiões mais ricas, além da concessão da aposentadoria em idades precoces e com valores médios maiores, os benefícios são concedidos por maior tempo.

A Tabela 2 traz esta comparação das idades médias de aposentadoria e a renda *per capita* por UF.



Tabela 2

Idade média de aposentadoria de trabalhadores urbanos em 2014, PIB per capita em 2013 e Expectativa de vida aos 60 anos por Região Geográfica em 2014

Região	Idade média de aposentadoria por idade + ATC	Idade média de aposentadoria por idade + ATC + BPC	Proporção de ATC no total de AI + ATC + BPC	Proporção de AI + BPC no total de AI + ATC + BPC	PIB per capita da região em 2013	Expectativa de vida aos 60 anos
Centro-Oeste	61,1	62,9	24,0	76,0	32.322	21,47
Nordeste	60,5	62,6	24,8	75,2	12.955	20,85
Norte	61,5	63,9	16,4	83,6	17.213	20,22
Sudeste	59,4	60,6	40,0	60,0	34.790	22,56
Sul	57,3	58,4	53,5	46,5	30.496	22,57

Fonte: Constanzi e Ansiliero (2016).

Concluem os autores do estudo, que, nesse cenário, estabelecer uma idade mínima trará maior homogeneidade nas regras de concessão das aposentadorias entre os diferentes grupos de trabalhadores e, portanto, maior equidade de tratamento.



Caetano destacou que a ATC não teve, ao longo do tempo, a mesma configuração de hoje. O benefício nos moldes atuais foi trazido na Presidência de João Goulart em busca de apoio popular diante de um governo enfraquecido. Anteriormente, os institutos de aposentadoria como os IAPC (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes), IAPB (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários) e outros possuíam critérios de idade mínima. Assim, não apenas a aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima é exceção na comparação internacional, como também poderia se dizer que nem sempre foi regra no Brasil.

Com relação à ATC, frequentemente se debate a elevação do tempo de contribuição como mecanismo de reformar o benefício, em oposição à implementação da idade mínima. Quanto a isso, Caetano considera uma solução inadequada, pois beneficia o grupo de trabalhadores que já se encontra no topo dos beneficiários do RGPS, pois são os que conseguirão preencher os requisitos (porque possuem inserção formal no mercado), sobretudo pelas características do mercado de trabalho brasileiro. Por essa razão, Caetano entende que elevar a idade mínima, ou, no caso da ATC, estabelecer essa idade, mostra-se uma solução mais justa ao permitir que trabalhadores com inserção mais precária no mercado de trabalho consigam atender os condicionantes. Para aqueles que contribuem por mais tempo, pode-se pensar em algum mecanismo de compensação, como um benefício mais elevado, como ocorre em muitos países e já ocorre no Brasil com o fator previdenciário e a fórmula 85/95.



Cumpre ressaltar que tanto o aumento do tempo de contribuição para acesso à ATC quanto a idade mínima exigem mudanças na Constituição Federal, e, portanto, esforços políticos parecidos.

No que tange à última alteração na ATC - a fórmula 85/95 progressiva -, destacou-se o seu caráter concentrador de renda ao beneficiar o extrato médio-superior dos beneficiários do RGPS. Há expectativa de que, inicialmente, ocorra diminuição na concessão das ATC, um represamento, em decorrência do adiamento pelos beneficiários do requerimento do benefício para que façam jus à ATC integral. Posteriormente, o fluxo de ATCs aumentaria, à medida que mais segurados optassem por permanecer no mercado de trabalho para somar pontos e conseguir o benefício “integral”.

É possível, ainda, que em vez disso, em um primeiro momento o número de ATCs aumente, por conta do contingente existente de trabalhadores que esperava mais alguns anos para se aposentar para diminuir o impacto causado pelo fator previdenciário e já satisfaria os critérios da 85/95. Nos próximos meses, a análise do fluxo e valor médio dos benefícios revelará qual desses efeitos predomina.

A respeito da introdução da fórmula 85/95 progressiva, outro estudo realizado pelos referidos pesquisadores do Ipea estimou que, em 2060, os gastos do RGPS se elevariam em 0,4% do PIB ao ano, mantidas as regras atuais. Ou seja, a flexibilização da aplicação do fator previdenciário nas ATCs trazida pela fórmula 85/95 acelera a trajetória dos gastos do RGPS.



Outro ponto levantado no debate como forma de solucionar os problemas da ATC consiste na elevação da formalização no mercado de trabalho e, conseqüentemente, no aumento da cobertura previdenciária. Marcelo Caetano novamente destacou que essa não seria uma solução eficaz, pois ao mesmo tempo em que eleva o número de contribuintes hoje, se eleva o passivo futuro do INSS, já que mais pessoas terão direitos aos benefícios.

Ressaltou-se também a importância de que uma eventual implementação da idade mínima deva vir acompanhada por uma regra de carência de alguns anos e de regras de transição, para não afetar os planos dos segurados que iriam se aposentar nos próximos anos.

Por fim, com relação à implementação de uma idade mínima cabe destacar estudo dos pesquisadores do Ipea que avaliam projeções de longo prazo considerando o estabelecimento de idades mínimas de 55/60 para mulheres/homens ou de 60/65. O primeiro conjunto de idades, apesar da melhoria inicial, não se mostra suficiente no longo prazo para reduzir as despesas quando comparado ao cenário de manutenção das regras atuais. Isso ocorre em função da elevação da expectativa de vida. Somente as idades 60/65 para mulher/homens lograriam essa redução de despesas.

2.3.2 Considerações sobre o RGPS

Os representantes do Ipea destacaram o trabalho, em parceria com o Ministério da Fazenda, de desenvolvimento de um modelo com



projeções de longo prazo para a Previdência Social. O trabalho é meritório uma vez que, atualmente, há poucas iniciativas desse tipo, e só o governo tem acesso irrestrito aos bancos de dados da Previdência.

O pesquisador Marcelo Caetano ressaltou o fato de a Previdência Social brasileira ser, pela sua própria construção, naturalmente deficitária, e cita como exemplo o caso da aposentadoria rural. Tendo isso em vista, o que se deve buscar é a sustentabilidade do déficit e não um eventual superávit ou equilíbrio do sistema, que não são factíveis.

Os técnicos do Ipea destacaram, também, a questão do reajuste dos benefícios do RGPS. Consideram ser necessário maior debate a esse respeito uma vez que a sistemática de reajuste atualmente utilizada contribui para agravar o déficit. Eles ressaltaram que o país historicamente passa por movimentos de contrarreforma da Previdência, que seguem às tentativas de reforma.

Por fim, Caetano destacou os parâmetros pelos quais as reformas devem sempre se guiar:

- a) regras de acesso mais igualitária - evitando exceções como mulheres, militares, professores, profissionais da saúde; quanto a esse aspecto destacando a situação de alguns estados que possuem mais servidores cobertos pelas exceções do que pelas regras gerais;
- b) análise dos incentivos criados;
- c) análise equitativa;



- d) análise fiscal;
- e) controle administrativo constante – evitando fugas e fraudes diante das reformas.

Esse tipo de análise é importante porque, à medida que se restringe o acesso a algum benefício da Previdência, há “vazamentos” para outros benefícios, em parte porque, uma vez que a regra muda, o segurado buscará muitas vezes a maneira que lhe for mais fácil para aposentar (ex: aposentadoria por invalidez se a idade mínima for implantada).

2.4 Secretaria do Tesouro Nacional

O encontro realizado com o Tesouro Nacional teve o objetivo de conhecer o andamento do processo do Ministério da Fazenda (a que está vinculado o Tesouro Nacional) para **criação de um modelo matemático-estatístico que permita melhor planejar as contas da Previdência Social**.

Este parece ser um tema caro a esta avaliação, já que, conforme visita realizada ao MTPS, há uma significativa lacuna de estimativas e projeções específicas acerca do futuro da Previdência no país. Tal ponto foi também ressaltado na visita realizada ao TCU. Por fim, este ponto foi também tratado no encontro do Ipea, cujos técnicos têm trabalhado conjuntamente com o Ministério da Fazenda a respeito do tema.

Em resumo, foram colhidas na Secretaria do Tesouro Nacional as seguintes informações:



- Considera-se que o MTPS possuía o melhor modelo construído para inferências sobre a Previdência Social, mas que, tecnicamente, ele é falho e pode ser aprimorado;
- As dificuldades principais se referem a modelar a evolução dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS, uma “massa aberta”) e não a do Regime de Previdência dos Servidores Públicos da União (RPPS, uma “massa fechada”, em que se conhecem os dependentes dos segurados, bem como onde há estabilidade nos vínculos de trabalho); e
- A construção de novo modelo matemático-estatístico pelo Ministério da Fazenda e pelo Ipea se dava concomitantemente a outros estudos do Ministério acerca de medidas legislativas para a Previdência Social, não havendo necessariamente a exigência de que a construção do modelo esteja finalizada para que reformas sejam propostas ao Congresso Nacional.

3. Análise

Da análise das informações coletadas nas reuniões técnicas, destacam-se os seguintes pontos da ATC: i) ausência de cenários do benefício; ii) dificuldades de alteração e iii) mecanismos de tomada de decisão para aposentadoria.

3.1 Ausência de Cenários da ATC

A ausência de cenários relativos à trajetória da ATC, demonstrada pelo MTPS, órgão que era responsável pela elaboração das políticas do RGPS, é preocupante. A Previdência é o principal componente do gasto



primário do governo, e o país se depara com dificuldades de financiamento de longo prazo dos gastos do governo brasileiro. Planejar os gastos previdenciários do país com maior grau de sofisticação é essencial para o adequado planejamento fiscal.

Além disso, também deve receber atenção a posição do MTPS de desconsiderar a análise atuarial do benefício. Apesar das recomendações do TCU para que o Ministério realizasse projeções atuariais dos benefícios e do RGPS globalmente, o MTPS possui entendimento diverso acerca do regime e discorda da Corte de Contas.

Nesse sentido, entendemos que seja recomendada ao MTPS a alteração dessa prática. Uma abordagem positiva dessa questão está em execução no Ministério da Fazenda e no Ipea que, conjuntamente, trabalham no desenvolvimento de um modelo matemático-estatístico para fins de projeções. Seria importante que o MTPS aperfeiçoasse o modelo que atualmente dispõe para que o possibilite trabalhar atuarialmente.

3.2 (Im) Possibilidade de Alteração da ATC

Todos os órgãos envolvidos nesta avaliação demonstraram a necessidade de alterações na ATC no sentido de agregar ao benefício características previdenciárias, assim como, tornar a relação mais equilibrada atuarialmente, evidentemente sem afetar os atuais aposentados e aqueles que o planejam fazer nos próximos anos.



A característica previdenciária do benefício está atrelada à noção de seguro contra a redução da capacidade laboral. Isso poderia ser alcançado com o estabelecimento de uma idade mínima, o que, entretanto, esbarra em resistências legislativas e carece de apoio social.

O equilíbrio atuarial do benefício previdenciário, por sua vez, decorre do equilíbrio entre a renda futura de aposentadoria e os valores vertidos ao sistema previdenciário. Nesse sentido, um caminho para o equilíbrio consiste em elevar o tempo de contribuição necessário à concessão das ATC ou reduzir os valores dos benefícios. Contudo, como destacado pelo pesquisador Marcelo Caetano, do Ipea, aumentar o tempo de contribuição não seria o mecanismo mais adequado à realidade brasileira, em que os trabalhadores já enfrentam dificuldades para preencher os requisitos da ATC. A redução dos valores dos benefícios, por sua vez, enfrenta fortes resistências em diferentes instâncias como o Parlamento e a sociedade.

A não-imposição de idade mínima ou, sobretudo, o aumento do tempo de contribuição não modificaria, substancialmente, o cenário atual da ATC e acabariam por beneficiar, novamente, os trabalhadores do estrato médio-superior da distribuição de renda. Isso tornará o benefício ainda mais regressivo.

De todo modo, devem se buscar alternativas que desonerem o Estado, que sofre cada vez mais restrições fiscais diante da necessidade de atender demandas diversas. Nesse sentido, o fortalecimento da **previdência complementar** é um caminho a ser buscado.



A previdência complementar no Brasil é ainda pouco difundida, com apenas em torno de 12% da população em idade ativa participando dela. Por motivos que vão desde a falta de confiança no setor, em razão da ocorrência de fraudes ou falência de fundos de pensão, até o desconhecimento do funcionamento da previdência privada, a adesão da população ao setor é baixa. Portanto, questões que envolvam o aperfeiçoamento da gestão, uma maior transparência e uma melhor governança são essenciais para o fortalecimento do setor e a confiança dos participantes nas instituições. Além disso, a difusão da previdência complementar, que envolve a educação financeira e previdenciária da população, e medidas de estímulo ao setor são necessárias.

3.3 Mecanismos Decisórios na Aposentadoria

A tomada da decisão de quando se aposentar no Brasil é variável complexa. No caso da ATC, a aplicação do fator previdenciário requer que o segurado realize cálculos para avaliar as possíveis perdas e ganhos da sua escolha buscando alcançar o melhor resultado possível. Essa tomada de decisão ganhou novas possibilidades com o surgimento da fórmula 85/95 móvel.

A insatisfação dos segurados em relação ao valor dos benefícios da aposentadoria por tempo de contribuição já era uma questão antes da fórmula 85/95 ser implementada. Muitos se arrependem da data em que se aposentaram, o que é, porém, uma decisão irrevogável.



A questão por diversas vezes vai à Justiça ou chega a este Congresso Nacional. São muitas os pleitos tais como “desapensadomia”, reajustes mais elevados para os benefícios maiores que um salário mínimo, extinção do fator previdenciário ou fixação dos parâmetros do fator previdenciário de forma que sejam mais favoráveis aos segurados.

Nos veículos de comunicação, as incertezas em relação à aposentadoria também aparecem com frequência. Há uma profusão de reportagens jornalísticas e de sites da internet buscando orientar os cidadãos sobre as regras previdenciárias do país e sobre como decidir qual o melhor momento de se aposentar.

A complexidade da decisão sobre a aposentadoria no Brasil, conjugada com o avanço da moderna Economia Comportamental, abrem uma oportunidade para o aprimoramento do sistema.

No entanto, apesar dessa realidade, o INSS não disponibiliza em suas agências informações que auxiliem essa tomada de decisão. Pode-se recomendar ao Poder Executivo que o INSS, por decisão administrativa, forneça informações simples e claras que facilitem a vida dos cidadãos na tomada desta decisão tão importante e tão complexa. A ciência comportamental moderna prescreveria que a mera contextualização do valor da aposentadoria por tempo de contribuição diante dos valores alternativos caso se espere mais para aposentar poderia reduzir sobremaneira a insatisfação dos beneficiários. Procedimentos como esse são chamados na Economia Comportamental de “arquitetura da escolha”.



Consideramos que se trata solução barata, mas também potencialmente efetiva para o “paradoxo” das aposentadorias por tempo de contribuição: um benefício de valor considerado insatisfatório pelos aposentados, mas que também é condenado por especialistas por sua trajetória insustentável. Melhorar a compreensão sobre os valores a receber pela aposentadoria por tempo de contribuição pode melhorar o planejamento familiar, reduzir resistências ao benefício e diminuir a judicialização de questões previdenciárias.

4. Recomendações

Com base nas informações constantes neste relatório, apresentamos as seguintes recomendações relacionadas à aposentadoria por tempo de contribuição:

- 1.** Recomendar à Secretaria de Previdência a adoção de medida similar a que foi realizada conjuntamente pelo Ministério da Fazenda e pelo Ipea, qual seja, o desenvolvimento de um modelo estatístico-matemático que possibilite realizar projeções dos benefícios previdenciários. Sem um instrumento como este o planejamento e a gestão do déficit previdenciário ficam prejudicados.
- 2.** Recomendar à Secretaria de Previdência, órgão responsável por elaborar as políticas da previdência complementar, a adoção de medidas de estímulo ao setor. Nesse âmbito, o Projeto de Lei do Senado nº 380, de 2014, de minha autoria, contribui para aperfeiçoar o regime de previdência complementar ao alterar a estrutura de fundos de pensão, regras de equacionamento de déficits



e superávits e a governança das entidades. Entretanto, novos estímulos no sentido de elevar a adesão devem ser buscados.

3. Recomendar ao Poder Executivo que o INSS, por decisão administrativa, forneça informações simples e claras que facilitem a vida dos cidadãos na tomada de decisão acerca de se aposentar.

Este é o relatório que submetemos à aprovação dos ilustres pares desta Comissão de Assuntos Sociais.

Sala da Comissão, 14 de dezembro de 2016.

Senador EDISON LOBÃO, Presidente

Senadora ANA AMÉLIA, Relatora 37





SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE COMISSÕES

Reunião: 40ª Reunião, Extraordinária, da CAS

Data: 14 de dezembro de 2016 (quarta-feira), às 09h

Local: Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 9

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS - CAS

TITULARES	SUPLENTE
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
Humberto Costa (PT)	1. Pastor Valadares (PDT)
Paulo Rocha (PT)	2. Gleisi Hoffmann (PT)
Paulo Paim (PT)	3. José Pimentel (PT)
Regina Sousa (PT)	4. Walter Pinheiro
Ângela Portela (PT)	5. Fátima Bezerra (PT)
Ana Amélia (PP)	6. Wilder Morais (PP)
Maioria (PMDB)	
João Alberto Souza (PMDB)	1. Raimundo Lira (PMDB)
Sérgio Petecão (PSD)	2. Garibaldi Alves Filho (PMDB)
Waldemir Moka (PMDB)	3. Romero Jucá (PMDB)
Dário Berger (PMDB)	4. Rose de Freitas (PMDB)
Edison Lobão (PMDB)	5. Marta Suplicy (PMDB)
Otto Alencar (PSD)	6. Eunício Oliveira (PMDB)
Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	
VAGO	1. Deca (PSDB)
VAGO	2. Ronaldo Caiado (DEM)
Dalirio Beber (PSDB)	3. Ricardo Ferraço (PSDB)
Flexa Ribeiro (PSDB)	4. VAGO
Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)	
Lídice da Mata (PSB)	1. Vanessa Grazziotin (PCdoB)
Lúcia Vânia (PSB)	2. Romário (PSB)
Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	
Marcelo Crivella (PRB)	1. Vicentinho Alves (PR)
Elmano Férrer (PTB)	2. Armando Monteiro (PTB)
Eduardo Amorim (PSC)	3. VAGO





SENADO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS

OFÍCIO Nº 133/ 2016 - PRESIDÊNCIA/CAS

Brasília, 14 de Dezembro de 2016.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador **RENAN CALHEIROS**
Presidente
Senado Federal

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Nos termos do artigo 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão aprovou o Relatório da Senadora Ana Amélia referente à avaliação de Política Pública do Poder Executivo em 2016 - *Benefícios Previdenciários*.

Respeitosamente,

Senador **EDISON LOBÃO**
Presidente da Comissão de Assuntos Sociais

Comissão de Assuntos Sociais
CAS nº 05 de 2016
Fls. nº 41



RELATÓRIO Nº 21, de 2016**DA COMISSÃO DE ASSUNTOS
SOCIAIS**

**DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
QUANTO ÀS RECEITAS E DESPESAS DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL NO EXERCÍCIO DE
2015, COM VISTAS À APURAÇÃO DOS
RESULTADOS: SUPERÁVIT OU DÉFICIT.**



RELATÓRIO Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Requerimento nº 6 de 2016 - CAS - que dispõe da Política Pública do Poder Executivo para avaliação em 2016 das "Receitas e Despesas da Previdência Social no Exercício de 2015, com vistas à apuração dos resultados: superávit ou déficit"

Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

O Requerimento nº 6, da Comissão de Assuntos Sociais, de, selecionou no âmbito da Previdência Social a atividade de acompanhamento das Receitas e Despesas da Previdência Social no Exercício de 2015 como uma dos trabalhos a serem realizados pela CAS no ano de 2016.

A Previdência Social é um dos principais instrumentos de fortalecimento e consolidação do sistema de Seguridade Social, inscrito na Carta Magna de 1988. A chamada Constituição Cidadã estabeleceu como os três pilares da Seguridade a Saúde, a Assistência e a Previdência Social, que em conjunto e de forma integrada configuram ações governamentais, bem como iniciativas da sociedade neste âmbito, na consecução de direitos dos cidadãos. E é na perspectiva de Direito Social, com o objetivo de se garantir o bem-estar social, bem assim a justiça social, que a Seguridade se construiu no âmbito da Carta Maior.

Organiza-se assim o Estado Social brasileiro, tendo a Saúde como um direito universal, a Assistência como um dispositivo de proteção

mh2016-02599



para os segmentos mais vulneráveis – caso da população idosa, das pessoas com necessidades especiais, dos atingidos pela pobreza extrema, entre outros – e, por fim, a Previdência Social como mecanismo de proteção ao mundo do trabalho.

O presente parecer irá focar-se nas questões atinentes à Previdência Social, tendo em vista a presente discussão sobre um presumido desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário e a proposta de reforma inspirada nessa assertiva, recentemente enviada ao Congresso Nacional pelo Executivo.

Para isso, em sua análise, o parecer será composto de três partes, além desta Introdução. Na parte 1 é apresentado um breve histórico sobre a formação da Previdência Social no Brasil, desde os primeiros dispositivos legislativos até sua consolidação como um dos três pilares da Seguridade Social inscritos na Constituição Federal de 1988.

A Parte 2 apresenta os três principais desafios para a consolidação do sistema previdenciário brasileiro: o debate sobre a informalidade, a questão do envelhecimento populacional e, por fim, o tema da redução do crescimento econômico nos últimos anos.

Na parte 3 é discutida a prática recorrente dos governos de tentar implementar reformas que ignoram os desafios do sistema anteriormente apresentados e que se atém à problemática atuarial. Em seu diagnóstico, sempre catastrófico, preconizam a existência de um déficit a ser debelado. Este déficit, cuja existência tem sido refutada por muitos estudiosos da temática, mereceria ser melhor debatido, de forma ampla e estruturada, o que infelizmente não tem ocorrido.

A parte 4 apresenta justamente a visão alternativa, advogando uma postura mais aberta ao diálogo por parte das autoridades governamentais. Dada a importância social e econômica do sistema previdenciário, é mister que o debate seja feito com a sociedade, notadamente com os entes previdenciários previstos na Constituição, a saber: trabalhadores, empregadores e aposentados. Além disso, alternativas de financiamento do sistema previdenciário, como a regulamentação do

mh2016-02599



Imposto sobre Grandes Fortunas, entre outras, devem ser lembradas. Por fim, na parte 5 é apresentada, sucintamente, as considerações finais.

Note-se que a existência de um regime previdenciário, no âmbito do sistema de seguridade e na forma como foi desenhada na Constituição em vigor, é condição necessária para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. É, portanto, no âmbito do debate sobre que país que se quer no futuro que se inscreve a questão previdenciária.

II – ANÁLISE

1. Os limites da Previdência Social no Brasil – breve histórico

A Previdência Social brasileira, em sua atual conformação, é resultado de uma trajetória cuja construção se inicia na República Velha, com a Lei dos Acidentes de Trabalho (Lei nº 3.724, de 1919) e a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei nº 4.682, de 1923), que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP). Essa legislação contemplava, sobretudo, os segmentos laborais ligados ao setor exportador, notadamente os ferroviários, os portuários e os marítimos. Além disso, as CAPs se espelharam nas experiências dos segmentos de trabalhadores estrangeiros que para o Brasil imigraram e que passaram a constituir sistemas de ajuda mútua entre seus iguais.

Já nos anos 1930, com o advento da Era Vargas, o Estado constitui um novo sistema previdenciário, galgado nos chamados Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), cuja organização se dava por categoria profissional.

Os famosos IAPs, criados a partir da visão corporativista de Vargas, eram responsáveis pelas aposentadorias e pensões de seus contribuintes, agregados segundo o ramo de emprego. Assim, em 1933, é criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), e nos anos seguintes aparecem o IAPC (dos Comerciantes), o IAPB (Bancários) e

mh2016-02599



o IAPI (Industriários). Até 1960 foram criados diversos IAPs, sendo que cada instituto tinha suas próprias regras e sistemáticas de funcionamento, notadamente no que tange à fixação do valor das contribuições e dos benefícios.

Na década de 1960, iniciou-se o processo de junção dos institutos, primeiramente com a criação da Lei nº 3.807, de 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unificou a legislação dos IAPs. Ainda em 1960, o Decreto nº 48.959-A estabeleceu o Regulamento Geral da Previdência Social e a Lei nº 3.841, de 15 de dezembro de 1960, possibilitou a contagem recíproca do tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista, para efeito de aposentadoria.

Já em 1963 é criado pela Lei nº 4.214 o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, o FUNRURAL, trazendo pela primeira vez a realidade do trabalhador rural para a o campo de ação da política previdenciária. Naquele mesmo ano, a Resolução nº 1.500, do recém-criado Departamento Nacional de Previdência Social, institui o Regime Único dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, abrindo a perspectiva concreta para a unificação dos IAPs.

O ano de 1966 constitui um marco da política previdenciária, com a instituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei nº 5.107, em substituição ao regime de estabilidade no emprego então vigente, bem assim a unificação dos regimes previdenciários dos IAPs, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), quando entrou em vigor do Decreto-Lei nº 72.

Em 1974, é criado o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), sendo que, além do INPS, agora responsável apenas pela gestão administrativa dos benefícios previdenciários, foram criados o IAPAS (Instituto da Administração Financeira da Previdência Social), a quem cabia a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias e, finalmente, o INAMPS (instituto de Assistência Médica e Previdência Social), cuja missão era a administração e gestão da prestação de serviços médicos.

mh2016-02599



A ideia de construção de um sistema se consubstancia em 1977, com a montagem do SIMPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), que passa a incorporar, além dos órgãos acima citados, a LBA (Legião Brasileira de Assistência), a FUNABEM (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor), o DATAPREV, responsável pela produção e gestão dos dados e pelo desenvolvimento de ferramentas de tecnologia da informação (TI), e a CEME (Central de Medicamentos). Esse era o perfil do sistema previdenciário antes da Constituição de 1988. Atrelado às ações de assistência e saúde, sem, no entanto, uma maior sincronia entre essas ações. Apesar da organização das ações na forma de um sistema, este carecia de maior sincronismo e complementaridade.

A ausência de uma diretriz geral que norteasse, integrasse e normatizasse as políticas de saúde, previdência e assistência social só foi sanada com a reorganização do sistema na forma da Seguridade Social proporcionada pela Constituição de 1988.

A introdução no texto constitucional do princípio de uma Ordem Social, sob a qual repousa o primado do trabalho e a busca do bem-estar geral e da justiça social, engendra uma nova roupagem para a Previdência, agora no âmbito da Seguridade Social. Essa visão engendrada pela Carta Magna de 1988 concebe os três pilares da Seguridade (Assistência, Previdência e Saúde) como Direitos a serem assegurados na nova ordem constitucional.

É na perspectiva de um Direito que a Previdência Social, assim como a Assistência e a Saúde, deve ser construída e consolidada sob a nova Constituição. A novidade representa, na verdade, uma conquista das mais significativas para os trabalhadores. Conquista esta que, infelizmente, ainda não foi completamente entendida por parte dos governantes de plantão, que insistem em propor reformas que são verdadeiras afrontas ao Direito adquirido.

Outra inovação importante no texto constitucional foi a extensão do direito à previdência social ao trabalhador rural. Agricultores familiares, pescadores e garimpeiros artesanais passaram a compor o sistema previdenciário como segurados especiais, cumprindo assim o preceito constitucional de universalização da previdência com a incorporação do

mh2016-02599



trabalhador rural. Os efeitos sobre a economia das pequenas cidades bem como sobre os níveis de pobreza nas áreas interioranas, sobretudo das Regiões Norte e Nordeste, foram notáveis, com a dinamização da economia local e seus reflexos extremamente positivos sobre a renda das comunidades interioranas.

Em termos organizacionais, a primeira mudança significativa pós-1988 se deu com a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que passa a englobar as funções dos extintos INPS e IAPAS. Além disso, em um desmonte progressivo do SIMPAS, foram extintos o INAMPS em 1993, a LBA e a FUNABEM, em 1995 e o CEME em 1997.

Ainda em 1994, ocorre a desvinculação do reajuste do valor dos benefícios do índice de reajuste do próprio salário mínimo, à exceção dos benefícios da base, cujo valor corresponde ao salário mínimo. Em 1998, a Emenda Constitucional nº 20 criou o Fator Previdenciário, um redutor do valor do benefício inicialmente fixado em relação ao salário do beneficiário e que tem por base a expectativa de vida da população. A mesma Emenda introduz outra importante alteração nas regras da previdência, com a instituição da idade mínima para aposentadoria de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens, cumpridos os requisitos de tempo de contribuição.

A iniciativa governamental de desvinculação dos benefícios do salário mínimo e a criação do Fator Previdenciário foram consideradas pelas entidades representativas dos trabalhadores e dos aposentados como uma investida contra o Direito dos trabalhadores, na medida em que representaram perdas reais no valor do benefício, afrontando diretamente o inciso IV do parágrafo único do art. 94 da Constituição Federal.

Outras modificações de menor monta foram introduzidas na legislação previdenciária. O pano de fundo das alterações propostas tem sido a projeção futura que demonstra o envelhecimento populacional e a queda da relação entre contribuintes para o sistema e beneficiários. As estimativas têm apontado para um horizonte de aumento do contingente de aposentados e pensionistas, aumento este em uma proporção mais elevada do que as previsões de entrada de novos trabalhadores contribuintes para o sistema.

mh2016-02599



De fato, a trajetória demográfica aponta para o envelhecimento da população brasileira, com possíveis consequências para o sistema previdenciário. O debate, no entanto, está aberto.

2. Os desafios da Previdência Social

Do ponto de vista macro, são três os grandes desafios a serem enfrentados pela Previdência Social no Brasil. O primeiro deles se refere ao comportamento do mercado de trabalho e, mais precisamente, o peso da informalidade, que retira do sistema uma parcela significativa de possíveis contribuintes, reduzindo assim a receita potencial do sistema. O segundo desafio é a trajetória demográfica do país, que aponta para o envelhecimento da população, fazendo com que, em um futuro próximo, o peso das despesas com aposentadorias e pensões atinja uma dimensão que pode vir a desestabilizar financeiramente o sistema. Por fim, em terceiro lugar, a evolução do mercado de trabalho, cujo crescimento, desde que complementado por políticas redistributivas e de proteção social, pode traduzir-se em benefício para a saúde do sistema previdenciário. Em seguida discutir-se-á, sucintamente, cada um dos três desafios e suas implicações para a Previdência Social brasileira.

2.1. Características do mercado de trabalho brasileiro e os efeitos da informalidade

No Brasil, o peso das atividades informais é significativo. Na verdade, o assalariamento nunca se universalizou no país. Mesmo nas áreas de grande atividade econômica como São Paulo e Rio de Janeiro, o informal é responsável pela absorção de grande parte da força de trabalho. Trata-se de atividades ligadas à prestação de serviços, sobretudo serviços pessoais, pequenos negócios, micro empreendimentos ligados à produção de alimentos, ao comércio de rua, aos serviços de reparação. O que se convencionou chamar de setor informal é, na verdade, um mosaico diversificado de atividades, com grande capacidade de absorção de mão-de-

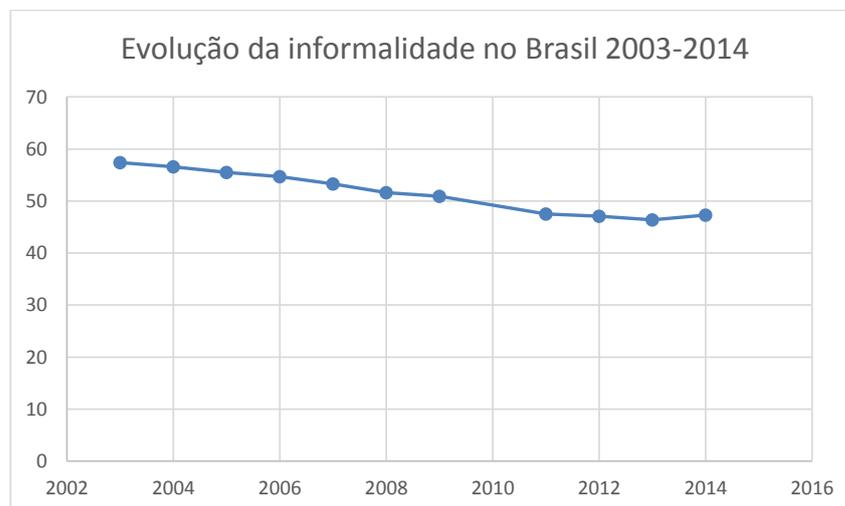
mh2016-02599



obra em função da própria facilidade de entrada, da ausência de legislação e normativas.

É o lócus do trabalho desregulado e desprotegido. Os trabalhadores informais não têm acesso ao sistema previdenciário. Não contribuem para a Previdência, convivendo com a insegurança e as intempéries do mercado. Trabalharão praticamente por toda a existência tendo no máximo direito ao Benefício de Prestação Continuada, de natureza assistencial, quando atingirem os 65 anos de idade.

O trabalho informal incorpora algo em torno da metade da força de trabalho ocupada. Informações do Ipea, com base nos dados do IBGE, demonstram que a participação do informal tem variado nos últimos anos, passando de 58,2% em 2002 para 47,3% em 2014. Como *proxy* do informal, considera-se a soma dos empregados sem carteira e dos trabalhadores por conta própria. Observe-se que, no período em questão, anos de vigência dos governos Lula e Dilma, houve redução da informalidade, em função de certa estabilidade econômica associada a uma política de crescimento com melhor distribuição da renda. Tal política foi impulsionada mediante a adoção de políticas sociais de cunho redistributivo, caso do aumento real do salário mínimo, do incremento das políticas de transferência de renda, entre outras.



mh2016-02599



Fonte: Ipeadata, com base na PNAD/IBGE

O que se observa é a possibilidade de extensão da Previdência, em face do grande potencial de trabalhadores não protegidos. Uma política mais agressiva de redução da informalidade poderia engrossar em muito as hostes de contribuintes. Daí porque ao se pensar em perspectivas de longo prazo para a Previdência há que se ter em conta o grande potencial de crescimento do sistema em face da informalização ora existente.

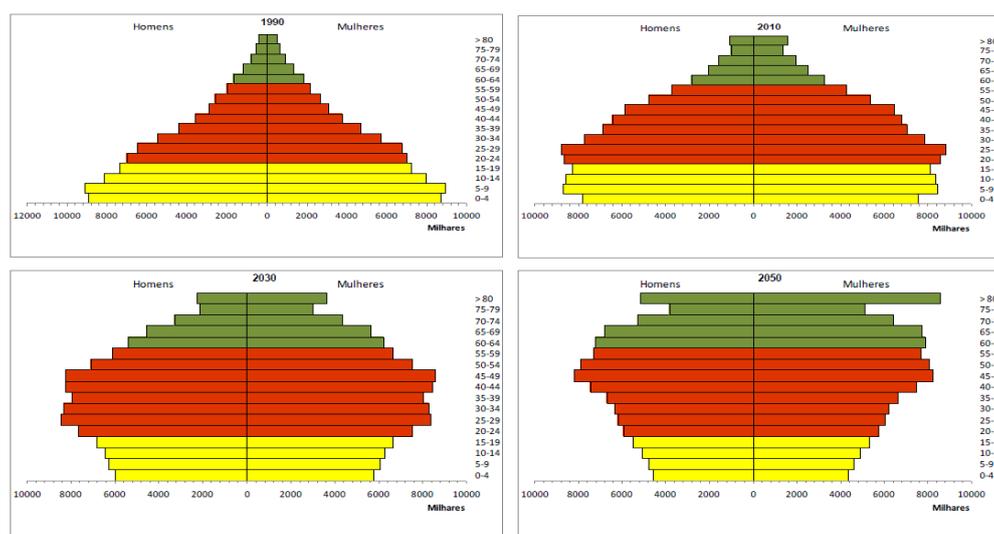
2.2. A trajetória demográfica

Como já vivenciado por outros países, o Brasil está entrando em uma etapa caracterizada pelo recrudescimento do processo de envelhecimento populacional. As estimativas de crescimento populacional por coortes etárias apontam para um cenário de aumento da proporção de velhos, decorrente da redução das taxas de natalidade e do crescimento da expectativa de vida da população.

As projeções demonstram que a população brasileira atingirá seu contingente máximo em torno de 2040, após o que se iniciará uma trajetória de leve redução populacional. O perfil etário por coorte passará assim de sua forma piramidal tradicionalmente conhecida para algo mais assemelhado a um cone, cuja base, representando as idades mais tenras, não mais representa o segmento de maior incidência populacional. Esse movimento pode ser constatado na comparação da distribuição etária para os anos de 1990, 2010, 2030 e 2050, abaixo.

mh2016-02599



Pirâmides Etárias: 1990 / 2010 / 2030 / 2060

Fonte: IBGE. Elaboração SPPS/MTPS.

O cenário posto deve servir de base para se rever o sistema previdenciário em prol de sua adequação à nova realidade que se desenha para as décadas futuras. Tal como no caso do mercado de trabalho, os ajustes e mudanças podem ser objeto de um planejamento de longo prazo, onde as propostas de alteração no regime de financiamento do sistema possam ser analisadas e debatidas de forma a garantir o caráter democrático e o quadripartismo, ou seja, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo, no processo decisório, conforme preceitua a Constituição Federal, em seu art. 194, parágrafo único, inciso VII.

2.3. A evolução da Economia

O ano de 2015 marcou o aprofundamento da recessão brasileira. O Produto Interno Bruto (PIB), que havia crescido em média 4,04% ao ano entre 2004 e 2013, praticamente estacionou em 2014, quando cresceu apenas 0,1%. Em 2015, primeiro ano do segundo mandato da Presidente Dilma, a taxa de crescimento do PIB se tornou negativa: -3,85%.

mh2016-02599



2014 marcou também uma virada na política econômica da Presidente Dilma, que optou por dar uma guinada conservadora. Ela nomeou para Ministro da Fazenda Joaquim Levy, um economista conservador, formado na escola de Chicago, no lugar de Guido Mantega, um desenvolvimentista. Levy se manteve no cargo de 1º de janeiro a 18 de dezembro de 2015, quando foi sucedido por Nelson Barbosa. A mudança foi mal aceita pelos eleitores, que se sentiram traídos. À medida que a crise econômica avançava, a presidente perdeu popularidade e apoio político. A crise econômica se tornou também uma crise política, agravando a recessão.

A desaceleração econômica teve forte impacto sobre as contas públicas, não só federais, como estaduais e municipais.

Governo Central é um conceito amplo de governo federal, pois ele abrange todas as repartições federais, suas estatais, mais o Tesouro Nacional, o INSS e o Banco Central. O Superávit Primário do Governo Central, que considera apenas receitas e despesas não financeiras, sofreu diminuição drástica. Ele, que já vinha diminuindo desde 2012, tornou-se negativo: -0,3% do PIB em 2014, depois -1,9% em 2015.

A última vez que o Governo Central tinha tido déficit primário havia sido no distante ano de 1992, quando foi de -0,2% do PIB.

Grande parte do déficit fiscal foi consequência do crescimento mais lento da Receita Líquida. Ela aumentou de R\$ 1.021,5 bilhões (18,0% do PIB) em 2014 para R\$ 1.043,1 bilhões (17,6% do PIB) em 2015, um aumento muito inferior ao que havia sido projeto no Orçamento. Parte mais substancial do déficit se explica pela expansão das Despesas do Governo Central, que aumentaram de R\$ 1.038,7 bilhões (17,6% do PIB) para R\$ 1,158,7 bilhões (19,5% do PIB).

A recessão provocou diminuição nos salários e aumento no desemprego, o que trouxe impactos negativos para as receitas da Seguridade Social.

3. O curto prazo e a questão atuarial

mh2016-02599



O debate sobre a Previdência tem sido realizado nos últimos anos sobre bases estreitas e eivado de uma visão alarmista da questão. Segundo os defensores de uma reforma previdenciária, há uma situação de crescente déficit do sistema, situação essa que já seria explosiva e que contaminaria as contas da União.

No cerne do problema fiscal, segundo a visão em tela, estaria o chamado “rombo da Previdência”. Esse rombo ganha relevância com a apresentação da PEC nº 55, de 2016, que congelaria os gastos primários. Assim, com as demais despesas restritas aos limites improváveis determinados pela referida PEC, a participação das despesas previdenciárias no total tornar-se-ia explosiva, podendo chegar em 2035, segundo os cálculos apresentados, a consumir 87% da receita, compondo assim um cenário verdadeiramente insustentável.¹ Note-se que, nesse raciocínio, está sendo considerado o congelamento das despesas inscrito na PEC nº 55. Assim, com a restrição imposta às demais rubricas, os gastos previdenciários deverão necessariamente ganhar relevo.

Mas o discurso apocalíptico, agora inflado, tem na verdade outras bases. A primeira delas é a total desconsideração do preceito constitucional sobre a Previdência Social, cujo acesso é caracterizado como um Direito, que, como tal, deve ser afeto a todos os trabalhadores. Além disso, há explicitamente inscrita na Constituição a cláusula de irredutibilidade do valor dos benefícios, bem como a questão da administração quadripartite. Ainda na Carta Magna estão presentes as fontes de financiamento do sistema de seguridade. Em seu art. 195, tem-se o seguinte:

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

¹ <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,vamos-para-o-vinagre-sem-a-reforma-da-previdencia,10000086617>



a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.”

O texto constitucional estabelece assim o primado da Seguridade Social como instância que engloba a Previdência, a Assistência, a Saúde e, ainda que, de forma subsidiária, a área de Trabalho. A perspectiva sistêmica tem sido olvidada e, de um modo geral, cada uma das áreas tem sido tratada de forma individualizada e segmentada. A própria construção do regime de financiamento, à revelia da Constituição, tem tratado de forma compartimentalizada, estabelecendo em legislação infraconstitucional fontes específicas para cada uma das áreas da Seguridade Social. Frustra-se assim um dos grandes arranjos constitucionais, fulcro da chamada Ordem Social, na qual se prevê ações sincronizadas e por vezes conjuntas no âmbito da Seguridade.

Tomada em sua plenitude, a Seguridade, cujo orçamento previsto na Constituição como um conjunto integrado das três áreas mais parte da área de Trabalho, deveria compor o que poderíamos chamar de Sistema de Proteção Social ou Estado Social brasileiro. Infelizmente, sua compartimentalização trouxe a perda da visão totalizante e a consequente criação de áreas burocráticas e estanques, com administrações individualizadas e que se isolaram. Tudo isso em detrimento de uma visão mais estratégica e em consonância com o preceito constitucional da primazia do bem-estar e da justiça social.

Além disso, na concepção do constituinte, o sistema de Seguridade deveria ter nas três áreas uma confluência de ações e interesses e a própria sistemática de financiamento possibilitaria o repasse de receitas

mh2016-02599



de uma área a outra, quando necessário, pois trata-se originalmente de fontes comuns de custeio. Desse modo, não haveria sentido em se falar em déficit da Previdência, da Assistência ou da Saúde, na medida em que o sistema Seguridade Social teria o condão de fazer as devidas compensações, tendo em vista que o volume de recursos para o custeio global tem se mostrado compatível com as necessidades orçamentárias do sistema.

Uma das poucas instituições que tem acompanhado a temática nos termos constitucionalmente postos, ou seja, mediante a apreciação do Orçamento da Seguridade Social como uma peça única e integrada, é a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Em sua publicação anual intitulada Análise da Seguridade Social, a ANFIP traz o balanço da Seguridade, baseado nas informações do próprio Governo Federal. Os números mostram a realização sucessivos superávits, a saber:

2006 – R\$ 59,9 bilhões
2007 – R\$ 72,6 bilhões
2008 – R\$ 64,3 bilhões
2009 – R\$ 32,7 bilhões
2010 – R\$ 53,8 bilhões
2011- R\$ 75,7 bilhões
2012- R\$ 82,7 bilhões
2013- R\$ 76,2 bilhões
2014 – R\$ 53,9 bilhões
2015 – R\$ 24,0 bilhões

É importante enfatizar que, mesmo em 2015, ano de grandes dificuldades econômicas, a Seguridade Social manteve saldo positivo, ainda que em montante abaixo dos anos anteriores. O mesmo ocorreu no ano de 2009, ano de pico da crise econômica mundial.

A saúde fiscal-financeira do sistema de Seguridade tem sido obstaculizada pela adoção de dispositivos que engendram sangria de recursos, caso da Desvinculação de Receitas da União (DRU), bem como das isenções fiscais.

mh2016-02599



A DRU é um mecanismo legal que permite ao Governo Federal utilizar para outros fins uma parcela das receitas provenientes dos tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. O grande manancial desses recursos vem das contribuições sociais, responsáveis por 90% do montante desvinculado.

Enquanto vigorou, a DRU representou uma sangria de aproximadamente R\$ 60 bilhões anuais no orçamento da Seguridade. O cenário deve se agravar com a aprovação da nova DRU, que a partir de 1º de janeiro de 2016 passou de 20% para 30%. Algumas previsões sustentam que a perda de recursos da Seguridade poderá ultrapassar os R\$ 100 bilhões /ano. O quadro abaixo apresenta a comparação entre a antiga e a nova sistemática de DRU. Observe-se que passam a ser afetos à incidência da DRU apenas as Contribuições Sociais, as Taxas, os Fundos Constitucionais e algumas compensações financeiras, o que aumentará ainda mais a sobrecarga e a participação dos recursos da Seguridade no total das receitas desvinculadas.

Receita	Regra atual	PEC
Impostos	20%	Fora da DRU
Contribuições sociais e econômicas	20%	30%
Acréscimos legais de impostos e contribuições	20%	Fora da DRU
Fundos constitucionais (FCO/FNE/FNO)	–	30%
Taxas	–	30%
Compensações financeiras – Recursos hídricos e minerais	–	30%

Fonte: PEC 87/2015

No que tange às isenções fiscais, segundo dados do próprio governo, em 2014 houve uma renúncia de R\$ 40 bilhões que deveriam ir para os cofres da Previdência Social. Essas isenções beneficiaram micro e

mh2016-02599



pequenas empresas, entidades filantrópicas e setores ligados à produção agrícola para exportação.

Em trabalho recente, a Professora Denise Gentil, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, demonstra que a Seguridade Social como um todo e a Previdência Social em particular, a despeito de todo o peso da crise econômica experimentada a partir de 2014, manteve um comportamento superavitário durante sua trajetória recente (2007 a 2015), conforme o quadro abaixo.

OS SALDOS POSITIVOS OCULTADOS *

A Previdência é superavitária, mostram cálculos feitos com as receitas e despesas estabelecidas pela Constituição, (em milhões de reais)

RECEITAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receita previdenciária	140.493	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173	308.557	337.553	364.396
CSLL	34.411	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488	65.732	65.547	61.382
COFINS	102.463	120.094	116.759	140.023	159.891	181.555	201.527	194.549	201.673
PIS/PASEP	26.709	30.830	31.031	40.373	42.023	47.778	51.065	51.955	53.781
CPMF	36.483	3.058	2.497	3.148	3.414	3.765	0	0	5
Receitas de órgãos de seguridade	14.255	13.528	14.173	14.883	16.873	20.044	10.923	7.415	20.534
Contrapartida do Orç. Fiscal p/ EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.391	2.226
RECEITA TOTAL DA SEGURIDADE	356.580	375.415	392.075	458.285	528.194	590.577	639.077	658.410	703.997
DESPESAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Benefícios Previdenciários	182.575	199.562	224.876	254.859	281.438	316.590	357.003	402.087	436.090
Benefícios LOAS e RMV	14.192	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	34.323	38.447	42.538
Bolsa-Família e outras transferências	8.756	10.605	11.877	13.493	16.767	20.530	23.997	26.156	26.921
EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.439	2.226
FAT(Seguro-desemprego, abono etc)	17.957	21.416	27.742	29.755	34.738	40.491	46.561	51.833	48.686
Minist. da Saúde - MS	45.212	50.270	58.270	61.965	72.332	80.063	84.412	83.935	102.206
Minist. do Desenv. Social - MDS	2.278	2.600	2.746	3.425	4.033	5.669	6.719	3.986	5.389
Minist. da Previdência - MP	4.496	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	7.280	5.188	8.197
Outras ações da Seguridade	3.365	3.819	6.692	7.260	7.552	9.824	9.824	9.824	11.655
DESPESA TOTAL DA SEGURIDADE	280.596	310.716	359.195	401.609	450.999	512.436	571.392	622.895	683.908
RESULTADO DA SEGURIDADE	75.984	64.699	32.880	56.676	77.195	78.141	67.685	35.515	20.089

Elaboração: Denise L. Gentil. Fontes dos dados de receita: Ministério da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência Social, Ministério do Planejamento, SOF, "Resultado Primário da Seguridade Social", Ministério da Fazenda, Arrecadação, Análise Mensal da Receita. Fontes dos dados de despesa: Ministério da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência Social, SOF, Orçamento Federal, Informações Orçamentárias por Agregados Funcionais e Programáticos

Observa-se que, de acordo com as informações do quadro acima, a Previdência é superavitária. Com base no preceito constitucional, Gentil monta o quadro de Receitas e Despesas da Previdência Social. Observe-se que de forma acertada a autora insere nas receitas as aplicações

mh2016-02599



recebidas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além disso, não estão contemplados na conta da Previdência Social, tanto as receitas quanto os gastos com os regimes próprios dos servidores civis e militares. Tal exclusão se dá pelo correto entendimento de não serem esses regimes abrangidos pelo critério de universalidade da cobertura de atendimento previsto no art. 194, I, da Constituição Federal.

Do mesmo modo, Gentil considera os valores integrais da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da própria Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do PIS/PASEP (Programa de Integração Social / Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público). Também os 40% dos recursos do PIS/PASEP destinados ao BNDES de acordo com o § 1º do art. 239 da Carta Magna, são aqui contabilizados como receitas previdenciárias.

4. O contraponto – alternativas à visão atuarial

A questão previdenciária pode ser, portanto, equacionada a partir dos três problemas já mencionados: o envelhecimento populacional, a ausência de crescimento econômico e o grande peso da informalidade. Esses problemas podem e devem ser enfrentados com soluções de longo prazo e que não ponham em risco as conquistas obtidas com base nas diretrizes inscritas na Constituição Federal. Assim, é possível equacionar alternativas capazes de fortalecer e melhor organizar o sistema previdenciário, com base na gestão compartilhada, com a efetiva participação de Empregados, Empregadores, Aposentados e Governo, no que venha a resultar em proposições que atendam ao interesse de todas as partes. Debates sobre alternativas de políticas de incentivo à formalização conjugadas com o aumento da fiscalização por parte do Ministério do Trabalho, ou de políticas de retomada do crescimento econômico com o apoio a projetos básicos como os de infraestrutura urbana ou similares, e mesmo as questões ligadas ao envelhecimento populacional poderiam e deveriam ser objeto de uma concertação.

Ao invés disso, o Governo tem insistido em promover alterações gestadas internamente, sem que as demais partes interessadas sejam ouvidas. Desde a vigência da nova ordem constitucional, pelo menos três propostas de reforma previdenciária mediante utilização de emenda

mh2016-02599



constitucional foram enviadas ao Congresso Nacional. A primeira foi a Emenda Constitucional nº 20, que estabeleceu novas regras de transição para os trabalhadores. A Emenda Constitucional nº 47, por seu turno, instituiu o fator previdenciário e desvinculou o aumento dos benefícios de aposentadoria e pensão, com valores acima do teto, dos índices de reajuste do salário mínimo. Finalmente, a Proposta de Emenda Constitucional nº 287, recém enviada a este Congresso Nacional, impinge uma série de mecanismos visando reduzir os custos do sistema em consonância com a PEC nº 55, a chamada PEC do teto.

Em comum a estas iniciativas tem-se a recorrência da retórica da saída única, consubstanciada em propostas no sentido na redução de custos do sistema pela via da penalização dos beneficiários, seja pela limitação dos valores dos benefícios, seja pelo aumento das restrições para o acesso aos benefícios e aos serviços do sistema. Essas soluções encontradas, em última análise, findam por configurar efetiva perda de Direitos para os segurados. Sob o argumento da inelutabilidade, da ausência de alternativas, a retórica do “ou isso ou o caos” tem sido insistentemente utilizada pelo Governo.

A inobservância da prática do debate, da troca de ideias e da busca de conciliação de interesses diversos, que seguramente grassam nas hostes do colegiado quadripartite, tem sido uma triste realidade na política previdenciária. Mas os argumentos em favor da tese do déficit, como foi visto, esbarram em argumentos contrários, que devem ser levados em consideração no aperfeiçoamento da previdência. Observe-se, por exemplo, que a própria pressão do envelhecimento sobre as contas da Previdência poderia ser enfrentada com um aumento da formalização. São possibilidades reais de políticas que poderiam ser utilizadas de forma complementar ou mesmo como alternativa à proposta do Governo. De fato, à cantilena do déficit crônico e irretorquível, têm sido diuturnamente contrapostos estudos que engendram cenários distintos. O debate é, pois, necessário e urgente.

A insistência em tratar de temas de longo prazo, que seguramente poderiam embutir possibilidades diversas de soluções, como sujeitos a uma única e definitiva solução, é não apenas autoritária como anticonstitucional. A razão mesma utilizada no sentido da saída única pela redução de custos e, portanto, de corte de direitos, tem sido contestada por

mh2016-02599



diversos estudiosos. Argumentos a favor do aumento da contribuição do Estado, da regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto na Constituição Federal e nunca regulamentado, entre outros, têm sido largamente propostos sem que o governo se manifeste. A reforma constitucional proposta parece ser mais um componente do projeto do atual governo de redução do Estado. Um projeto que não teve o alvitre das ruas e que não foi referendado pelos demais parceiros do sistema previdenciário. Um projeto gestado a poucas mãos e que pretende a todo custo se implantar no Brasil.

5. Considerações Finais

A Previdência Social representa hoje, no Brasil, um total de mais de 33 milhões de benefícios, incluindo cerca de 10 milhões de aposentadorias por idade, mais de 7 milhões de pensões por morte, 5,4 milhões de aposentadorias por tempo de contribuição e 3,2 milhões de aposentadoria por invalidez. São números portentosos. O sistema, que vem sendo construído com muito esforço neste quase um século, responde hoje pela manutenção e o sustento de uma parcela significativa da população brasileira. Constitui-se ainda em um dos principais instrumentos distributivos. Durante todo o Governo Lula, bem como na gestão Dilma, a política de valorização do salário mínimo possibilitou, via sistema previdenciário, a elevação do padrão de vida de aposentados e pensionistas.

Em grande medida, a Previdência Social tem funcionado como um dos principais pilares da política social que nos últimos anos possibilitou a redução da pobreza e a melhoria da distribuição de renda no Brasil. Sem os valores distribuídos pela Previdência Social, boa parte dos municípios brasileiros correria o risco de ir à bancarrota. Hoje, dos 5.566 municípios, em 3.875 (70%) o valor dos repasses aos aposentados e demais beneficiários da Previdência supera o repasse do Fundo de Participação dos Municípios, o FPM. Mais ainda, em 4.589 municípios, ou 82% do total, os pagamentos aos beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social superam a arrecadação municipal.

Dada assim a importância da Previdência Social, qualquer iniciativa governamental de mudança ou reordenamento do sistema deve ter em mente, de um lado o seu papel social e, de outro, a necessidade de que

mh2016-02599



trabalhadores, empregadores e aposentados sejam auscultados. Trata-se de preceito constitucional. As mudanças preconizadas pelo atual governo, no entanto, não observam tais preâmbulos. Ao contrário, de uma maneira autoritária e centralizadora, o governo mais uma vez promove uma reforma constitucional. E novamente, esta iniciativa se coloca de forma açodada, indo de encontro aos interesses do trabalhador, do aposentado e do pensionista.

Por fim, duas questões se colocam. Por que, dentro de uma perspectiva de longo prazo, onde inicialmente pode se engendrar alterações importantes no sistema, nunca se pensa, até por uma questão de justiça social, em alterações que penalizem os que mais podem pagar? De outra parte, por que sempre a conta recai sobre o trabalhador, sob o recorrente argumento do “é assim ou o caos”? Aparentemente, o Direito ao Lucro e às grandes fortunas é mais valorizado pelo governo do que os direitos e garantias constitucionais, notadamente aqueles que se referem aos beneficiários da previdência.

III – VOTO

Tendo em vista o exposto, nosso posicionamento é pela aprovação de uma audiência pública com a participação de estudiosos, representantes dos Trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados, bem como dos representantes do Ministério da Fazenda, para que o debate sobre a Previdência seja realizado de forma ampla e democrática.

Sala da Comissão, 14 de dezembro de 2016

Senador EDISON LOBÃO, Presidente

Senador PAULO PAIM, Relator

mh2016-02599





SENADO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS

IV - DECISÃO DA COMISSÃO

Em Reunião realizada nesta data, nos termos do artigo 96-B do RISF, é aprovado o Relatório do Senador Paulo Paim que passa a constituir Parecer da Comissão de Assuntos Sociais referente à avaliação de Política Pública do Poder Executivo em 2016 (*Receitas e Despesas da Previdência Social no exercício de 2015*), que concluiu pela apresentação de Requerimento de Audiência Pública para debater sobre a Previdência Social: Requerimento nº 34, de 2016-CAS.

Sala da Comissão, 14 de dezembro de 2016.

Senador **EDISON LOBÃO**

Presidente da Comissão de Assuntos Sociais

mh2016-02599





SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE COMISSÕES

Reunião: 40ª Reunião, Extraordinária, da CAS

Data: 14 de dezembro de 2016 (quarta-feira), às 09h

Local: Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 9

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS - CAS

TITULARES	SUPLENTES
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
Humberto Costa (PT)	1. Pastor Valadares (PDT)
Paulo Rocha (PT)	2. Gleisi Hoffmann (PT)
Paulo Paim (PT)	3. José Pimentel (PT)
Regina Sousa (PT)	4. Walter Pinheiro
Ângela Portela (PT)	5. Fátima Bezerra (PT)
Ana Amélia (PP)	6. Wilder Morais (PP)
Maioria (PMDB)	
João Alberto Souza (PMDB)	1. Raimundo Lira (PMDB)
Sérgio Petecão (PSD)	2. Garibaldi Alves Filho (PMDB)
Waldemir Moka (PMDB)	3. Romero Jucá (PMDB)
Dário Berger (PMDB)	4. Rose de Freitas (PMDB)
Edison Lobão (PMDB)	5. Marta Suplicy (PMDB)
Otto Alencar (PSD)	6. Eunício Oliveira (PMDB)
Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	
VAGO	1. Deca (PSDB)
VAGO	2. Ronaldo Caiado (DEM)
Dalirio Beber (PSDB)	3. Ricardo Ferraço (PSDB)
Flexa Ribeiro (PSDB)	4. VAGO
Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)	
Lídice da Mata (PSB)	1. Vanessa Grazziotin (PCdoB)
Lúcia Vânia (PSB)	2. Romário (PSB)
Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	
Marcelo Crivella (PRB)	1. Vicentinho Alves (PR)
Elmano Férrer (PTB)	2. Armando Monteiro (PTB)
Eduardo Amorim (PSC)	3. VAGO





SENADO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS

OFÍCIO Nº 134/2016 - PRESIDÊNCIA/CAS

Brasília, 14 de dezembro de 2016.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador **RENAN CALHEIROS**
Presidente
Senado Federal

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Nos termos do artigo 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão aprovou o Relatório do Senador Paulo Paim referente à avaliação de Política Pública do Poder Executivo em 2016 – *Receitas e despesas da Previdência Social no exercício de 2015, com vistas à apuração dos resultados: superávit ou déficit.*

Respeitosamente,

Senador **EDISON LOBÃO**
Presidente da Comissão de Assuntos Sociais

Comissão de Assuntos Sociais
BAS nº 06 de 2016
Pis. nº 25



Já sabe pesquisar o diário na Internet?

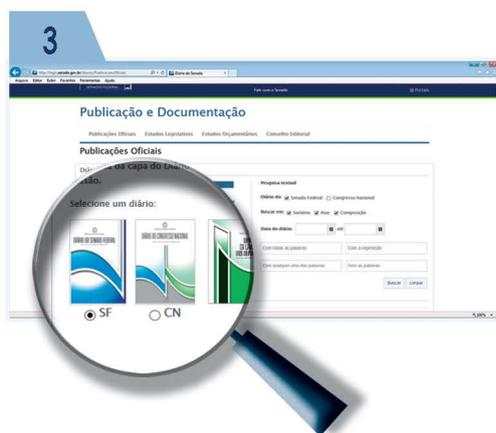
Siga o passo a passo!



Na página inicial do Senado Federal, selecione **Publicações** no menu superior.



Em **Publicações Oficiais**, clique em **Diários**.



Escolha entre **Diário do Senado Federal** e **Diário do Congresso Nacional**. Há também um **link** para os diários da **Câmara dos Deputados**.



Selecione a **data da sessão** publicada no diário.



Você tem a opção de fazer **pesquisas textuais** pelo inteiro teor de documentos e notas taquigráficas.

Acesse: www.senado.leg.br



Fale com o Senado
0800 61 2211

 /senadofederal
 @senadofederal

Secretaria-Geral da Mesa
Secretaria de Atas e Diários

SENADO
FEDERAL

