



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência

Ofício nº 229/2017/ASSESSORIA/SPREV

Brasília/DF, 23 de agosto de 2017.

A Sua Excelência o Senhor
Senador PAULO PAIM
Presidente da CPI da Previdência
Anexo II, Ala Alexandre Costa sala 15 – subsolo
Senado Federal
70.165-900 – Brasília – DF

Cumprimentando-o, em atendimento às solicitações entregues por escrito e feitas oralmente por ocasião da participação do Secretário de Previdência do Ministério da Fazenda na **26ª Reunião da CPI da Previdência realizada em 17 de agosto de 2017**, encaminho as respostas e dados solicitados no documento **“MITOS CRIADOS PELO GOVERNO FEDERAL”** entregue ao Secretário da Previdência - Marcelo Caetano.

Existem vários MITOS criados pelo Governo Federal, decorrentes da elaboração da Proposta de Emenda Constitucional PEC 287/2016 - Reforma da Previdência, que gostaríamos que fossem explicados por Vossa Excelência, se possível:

a) MITO 1: *O déficit existe, é grande e já está sacrificando outras políticas públicas. O déficit do Tesouro é causado integralmente pela Previdência. Afinal, quais as políticas públicas estão sendo sacrificadas em função do suposto déficit? Como comprovar tecnicamente que o déficit do Tesouro Nacional é causado integralmente pela Previdência?*

Resposta: Todas as políticas públicas estão sendo sacrificadas em função do déficit da previdência. Os princípios do equilíbrio orçamentário e do equilíbrio fiscal (previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal) pressupõem equiparação entre receitas e despesas. Mas como as despesas previdenciárias superam significativamente suas receitas, consumindo demais receitas, este montante é deduzido do espaço que seria dedicado a demais programas e ações governamentais. A definição de como estes



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência

recursos restantes para as demais despesas serão alocados é feita no âmbito da elaboração do Orçamento.

É fácil mostrar o porquê de o déficit do Tesouro Nacional ser causado integralmente pelo déficit da previdência.

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2017, publicação da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional em atendimento ao art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, para monitoramento do cumprimento das metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, previa déficit primário de R\$ 135,6 bilhões para 2017¹.

A tabela 1, a seguir, mostra que, se deduzirmos do total de receitas e despesas previstas as receitas e despesas previdenciárias, o resultado primário (também chamado de resultado do Tesouro Nacional), seria superavitário em R\$ 131,38 bilhões.

Tabela 1 – Composição do déficit do Governo Central em 2017

<i>R\$ bilhões</i>			
	Receita	Despesa	Déf (-)/Sup(+)
RGPS (A)	375,60	559,77	-184,17
RPPS civil (B)	35,72	80,00	-44,28
Encargos da União com militares e seus pensionistas (C)	2,21	40,75	-38,53
Total previdência (D) = (A) + (B) + (C)	413,53	680,52	-266,99
Total exceto previdenciárias (E) = (F) – (D)	737,58	606,20	131,38
Total (F)²	1151,11	1286,72	-135,61

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (2º bimestre de 2017) e SIAFI.

¹ Como o último relatório refere-se ao segundo bimestre de 2017, a meta de déficit para este ano ainda não havia sido atualizada. Vale notar, no entanto, que as conclusões aqui expostas não se alteram ao considerarmos as novas projeções de receita e despesa primária total (F), mantendo as demais informações constantes. Neste caso, o resultado de total exceto previdenciárias (E) continua superavitário (em R\$ 108 bilhões). Assim, ainda é possível afirmar que o déficit do Tesouro Nacional é integralmente causado pela previdência.

² Considera a receita líquida, isto é, a receita total (R\$ 1.386 bilhões) deduzida das transferências por repartição de receita (R\$ 234,9 bilhões).





MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência

Para a construção da tabela, basta seguir os passos abaixo:

- 1) Tome todas as receitas e despesas previdenciárias previstas para 2017. Isto é, pegue todas as receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social (A), do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis (B) e de encargos da União com militares e seus pensionistas (C), e calcule a diferença entre tais receitas e despesas. O resultado é um déficit de R\$ 266 bilhões.
- 2) Deduza do total de receitas e despesas primárias (F) as receitas e despesas previdenciárias (D), obtidas conforme o passo (1), acima. A diferença entre tais receitas e despesas é um superávit de R\$ 131,38 bilhões.
- 3) Os dados estão disponíveis no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 2º bimestre de 2017 e no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal, e cujas informações podem ser acessadas livremente por qualquer cidadão pelo portal SIGA Brasil, por exemplo). O Relatório Resumido de Execução Orçamentária também possui informações úteis para a análise (em especial, informações sobre as receitas e despesas do RPPS civil e encargos da União com militares e seus pensionistas).

b) Mito 2: *O desequilíbrio da previdência é estrutural, não passageiro e tende a se agravar: mantidas as regras atuais nossa despesa somente com o regime de Previdência Social poderá superar 17% do PIB em 2060. Como é possível, na visão de Vossa Senhoria, que um modelo atuarial antigo, com mais de vinte anos, determinístico, totalmente desatualizado, onde o governo sequer consegue prever o PIB do próximo semestre, dizer com precisão de quanto será o déficit da Previdência Social em 2060?*

Resposta: A Previdência Social contava com um modelo de projeção de longo prazo, criado no final da década de 90, o qual permitia estimativas de receitas e despesas previdenciárias até o último ano de projeção populacional divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência

Esse modelo foi amplamente utilizado para realização de simulações de propostas de reforma previdenciária recebidas do Congresso Nacional, do Poder Executivo e aquelas advindas das discussões ocorridas durante o Fórum da Previdência Social promovido em 2007 e o Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social ocorrido em 2015, cujos resultados auxiliaram os participantes no processo de tomada de decisão. Ele também foi responsável, em conjunto com outros instrumentos, pelo atendimento de demanda por projeções atuariais do RGPS conforme necessidades legais para elaboração dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, fato que ocorreu até março de 2016 quando seus resultados foram publicados na Tabela 5.2 do Anexo IV.6 – Metas Fiscais do PLDO 2017.

A versão anterior do modelo possuía metodologia de cálculo baseada em hipóteses demográficas e atuariais, mas as alterações pontuais ocorridas na legislação previdenciária demandaram ajustes nas equações, tanto pelo lado das regras de benefício como pelas novas categorias de contribuintes. Além disso, esse modelo era restrito aos benefícios do RGPS e não contava com módulo que permitisse a interação desses benefícios com os benefícios de prestação continuada, de natureza assistencial.

Assim, com o advento da reforma previdenciária e necessidade de um modelo que permitisse atender as demandas de projeções com mais aderência às potenciais propostas, em 2016, técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, em conjunto com a equipe de Previdência Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, concluíram o desenvolvimento de um novo modelo de projeção de longo prazo.

Esse novo modelo, em comparação com o anterior, demonstrou ter melhor aderência de sua modelagem à conjuntura e principalmente à legislação vigente do RGPS, com as alterações na duração das pensões por morte e regra de cálculo dos benefícios de aposentadoria estabelecidas respectivamente pelas Leis nº 13.135/15 e 13.183/15, além de contar com incorporação de módulo que permite avaliação da despesa com os Benefícios de Prestação Continuada (BPC, de natureza assistencial) concedidos e mantidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Desde então, esse novo modelo foi incorporado pela Secretaria de Previdência para a realização das projeções oficiais de receitas e despesas previdenciárias, tais como aquelas contidas no Anexo IV.6 – Metas Fiscais do PLDO 2018. Também são avaliadas, de maneira complementar, as projeções de despesas com benefícios assistenciais. Tal arcabouço metodológico vem sendo utilizado para a avaliação dos impactos fiscais tanto da PEC 287/2016 como das



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência

propostas de alterações em subsídio à discussão sobre a Reforma da Previdência no Congresso Nacional.

Na formulação deste modelo de projeção fiscal do RGPS, o método adotado segue o padrão determinístico de projeções, tal como descrito em Iyer (2002) (IYER, Subramaniam. Matemática Atuarial de Sistemas de Previdência Social. Coleção Previdência Social, v. 16, 2002). Na abordagem determinística, a partir da fixação de um conjunto de variáveis, o modelo determina de maneira única seus resultados, uma vez que as estimativas computadas refletem o valor esperado das variáveis de interesse projetadas.

Por fim, ressalta-se que a descrição detalhada tanto da metodologia como das fontes de informação e hipóteses utilizadas foi encaminhada por meio de Resposta ao Requerimento nº 38/2017 –CPIPREV.

c) Mito 3: *Não há nível de arrecadação suficiente para equilibrar as contas. Se o Brasil quiser evitar o rápido crescimento do déficit do RGPS, será preciso dobrar a alíquota de contribuição dos trabalhadores em 2035 e aumentar 120% em 2065. Qual o modelo matemático, as projeções e cálculos utilizados pela Previdência que comprovem realmente a veracidade dessas informações?*

Resposta: As informações acima, divulgadas pelo Governo Federal na apresentação “20 Mitos sobre a reforma da Previdência”, são de autoria do Banco Mundial, no estudo *Summary Note on Pension Reform in Brazil: Why is it Needed and What Will be its Impact?*, que pode ser acessado na página oficial da instituição, pelo link <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26388>, e que encontra-se anexo a esta resposta.

Nas palavras dos autores:

“If Brazil wants to avoid a rapid increase in the RGPS deficit without changing the value of pension benefits, it would have to double the contribution rate of workers by 2035 to around 60 percent of gross wages. By 2065, the contribution rate would have to double again to 120 percent, as there will be two beneficiaries per contributor.” (pg. 4)



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência

“Se o Brasil quer evitar um rápido crescimento no déficit do RGPS sem alterar o valor dos benefícios previdenciários, será necessário dobrar a alíquota de contribuição dos trabalhadores em 2035 para aproximadamente 60% do salário bruto. Em 2065, a alíquota de contribuição deverá dobrar novamente, para 120%, já que haverá dois beneficiários para cada contribuinte.” (tradução livre)

As projeções de déficit, que basearam a conclusão supracitada, foram feitas com base no modelo *World Bank's PROST (Pension Reform Options Simulation Toolkit – Kit de ferramentas de simulação de opções de reformas previdenciárias)*, que pode ser calibrado de acordo com diferentes hipóteses. Tal modelo tem sido utilizado para monitoramento e avaliação de sistemas previdenciários de todo o mundo.

Os cálculos apresentados no referido estudo utilizaram, no PROST, as projeções do Banco Mundial para o Brasil, quais sejam: o crescimento do PIB é de 2% até 2030 e depois cai lentamente para 1,3%, enquanto a produtividade do trabalho cresce gradualmente de 1,5% para 2% anualmente até 2030. A inflação converge para 3% até 2030.

Os detalhes metodológicos do modelo encontram-se no artigo *Modeling Pension Reform: The World Bank's Pension Reform Options Simulation Toolkit*, que também pode ser acessado na página oficial do Banco Mundial, pelo link: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11074>, e encontra-se anexo a esta resposta.

O PROST é um composto de ferramentas elaborado para simular o comportamento dos sistemas previdenciários ao longo do tempo e as implicações fiscais de eventuais reformas. A partir de dados imputados no modelo, este gera projeções da população, que, combinadas com as hipóteses econômicas adotadas, geram projeções do número de contribuintes e beneficiários que, por sua vez, geram fluxos de ingressos e gastos.

Os dados que devem ser imputados para a geração dos resultados pelo PROST são:

- Taxas de fertilidade e mortalidade da população por idade e sexo;
- A taxa de participação no mercado de trabalho (no caso do Brasil, a População Economicamente Ativa – PEA), e a taxa de desemprego, ambas por idade e sexo;
- O número de contribuintes e beneficiários, sua contribuição, e padrões de aposentadoria por idade e sexo;





MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência

- Salários e aposentadorias por idade e sexo, distribuição de renda para contribuintes e aposentados.

Por sua vez, projeções semelhantes foram realizadas por meio do modelo de projeção fiscal elaborado por técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, em conjunto com a equipe de Previdência Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (modelo posteriormente incorporado pela Secretaria de Previdência para a realização das projeções oficiais de receitas e despesas previdenciárias). As estimativas revelam que a alíquota de contribuição previdenciária de equilíbrio no Regime Geral de Previdência Social – RGPS, a qual permitiria financiamento integral dos benefícios por meio de uma taxa de contribuição sobre a folha de pagamento dos trabalhadores ativos formais ou contribuintes deveria ser 35,8% em 2020, 56,4% em 2040 e 79,4% em 2060. Essas projeções estão descritas na Nota Técnica IPEA n. 32/2017 (“Relação entre valor dos benefícios previdenciários e massa salarial dos trabalhadores ocupados: implicações para a sustentabilidade previdenciária”). Assim, ambas as análises evidenciam a necessidade de reforma legislativa que vise adequar o ambiente de regras previdenciárias à evolução financeira da Previdência Social à perspectiva da mudança demográfica em curso no Brasil, tendo em vista à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário como um todo, de maneira a seguir o disposto no Art. 201 da Constituição Federal de 1988.

d) MITO 4: *Mesmo que toda a dívida cobrada fosse recuperada, isso não resolveria o desequilíbrio nas contas da previdência. A cobrança é realizada de acordo com as melhores práticas. Afinal, quais são as melhores práticas utilizadas para a cobrança da dívida? Por que a cobrança da dívida não elimina a necessidade de reforma? Em média, quantos bilhões o governo recupera por ano? Segundo o IPEA (2011), há um custo para que a PGFN promova execuções fiscais. Qual o valor desse custo? Qual o tempo médio de tramitação processual via justiça de uma execução fiscal? Qual a chance (em percentual) de recuperação do valor integral da dívida?*

Resposta: Em relação aos questionamentos envolvendo dívida ativa, bem como sua cobrança e demais dados a ela referentes, impende salientar que não são temas inseridos na esfera de competência dessa Secretaria, uma vez que o artigo 48 do Decreto nº 9.003/ 2017, que trata da Estrutura Regimental do Ministério da Fazenda, determina





MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência

como competências da Secretaria de Previdência, a definição e o acompanhamento das políticas de Previdência, incluídos o Regime Geral de Previdência Social, os Regimes Próprios de Previdência Social e o Regime de Previdência Complementar.

No tocante à tramitação judicial da execução fiscal desses valores, esta Secretaria não tem competência legal, tampouco os insumos técnicos necessários para que possa manifestar-se adequadamente sobre o tema.

e) MITO 5: *A reforma protege políticos, altos funcionários públicos e militares e não vai alcançar os servidores de estados e municípios: Afinal, quais os servidores públicos, da União, Estados, Distrito federal e Municípios estão contemplados na reforma da previdência? É verdade que o Estado ou Município que não fizer a sua reforma nos 6 (seis) meses posteriores à publicação da PEC 287/2016 terá que obedecer às mesmas regras dos servidores federais?*

Resposta: Tanto as atuais regras constitucionais do art. 40 da Constituição e das Emendas Constitucionais nº 41/2003, 47/2005 e 70/2012, quanto as novas regras propostas pela PEC 287/2016, aplicam-se, sem exceção, a todos os servidores públicos titulares de cargo efetivo, Magistrados, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações.

Até dezembro de 1998 os Magistrados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas possuíam regras diferenciadas de aposentadoria com fundamento na Lei Orgânica da Magistratura - LOMAN. Entretanto, a Emenda nº 20/1998 igualou as regras previdenciárias desses grupos de agentes públicos às dos demais servidores, aplicando-se a eles, desde então, as mesmas regras sobre aposentadorias e pensões aplicáveis aos demais servidores, previstas no art. 40 da Constituição e nas Emendas Constitucionais, inclusive no que concerne ao teto de benefícios e remuneração.

A reforma constitucional proposta na PEC nº 287/2016 atinge também os ocupantes de mandato eletivo. Os futuros parlamentares de todos os entes federativos serão segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, conforme explicitado na nova redação do § 13 do art. 40, e aos atuais titulares de mandato eletivo será permitida a permanência



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência

nos regimes previdenciários aos quais se encontrem vinculados, conforme art. 8º da PEC.

A PEC nº 287/2016 não trata do regime dos militares, cujas regras de transferência para a inatividade são estabelecidas em lei ordinária, conforme art. 142, § 3º, X (militares das Forças Armadas) e art. 42, §§ 1º e 2º, (policiais militares e bombeiros militares), que podem ser modificadas sem necessidade de alteração na Constituição.

A PEC nº 287/2016 prevê em seu art. 22 (conforme texto incluído no Substitutivo aprovado pela Comissão Especial, que não constava da proposta original) que em até 180 dias após a publicação da Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir regras específicas de aposentadoria e pensão para os seus servidores vinculados a Regime Próprio de Previdência Social.

A implementação dessas regras dependerá da manutenção do equilíbrio financeiro atuarial pelo RPPS e conformidade com parâmetros a serem estabelecidos na lei complementar a ser editada com fundamento no § 23 a ser acrescido ao art. 40, e que disporá sobre regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS, inclusive, contemplando, dentre outros pontos, normas de responsabilidade previdenciária, modelo de financiamento, normas de benefícios e arrecadação.

Assim, a princípio, as novas regras estabelecidas na proposta de reforma constitucional da PEC nº 287/2016 alcançarão todos os servidores titulares de cargo efetivo, Magistrados, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, de quaisquer dos poderes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mantendo a tradição histórica de regras previdenciárias uniformes para os servidores de todos os entes.

Cabe a cada um desses entes, se for necessário, a adoção de regras específicas, que somente serão constitucionalmente admitidas caso não prejudiquem o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o que deverá ser demonstrado previamente a sua implementação.

f) MITO 6: *Haverá tempo suficiente para gozar aposentadoria pois aos 65 anos de idade a expectativa de vida ultrapassa os 80 anos: Como isso é possível, pois há lugares no Brasil em que a expectativa de vida mal passa dos 65 anos?*





MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência

Resposta: A expectativa de vida ao nascer não é o conceito mais adequado para a avaliação da concessão de benefícios de aposentadoria programada e/ou de sua duração, uma vez que essa medida reflete em grande medida os efeitos de mortalidade infantil e ocasionada por fatores não naturais (mortes violentas), as quais ocorrem com mais frequência em idades entre a adolescência e a juventude.

Assim, com o intuito de avaliar o acesso ao benefício de aposentadoria e/ou o tempo estimado em que a pessoa irá recebê-lo, é mais adequada a avaliação da expectativa de sobrevida na idade em que a pessoa requer o benefício. Inclusive, a expectativa de sobrevida é um dos componentes da fórmula de cálculo do Fator Previdenciário.

Por fim, embora haja heterogeneidade espacial no tocante à expectativa de sobrevida no País, observa-se que mesmo na macrorregião Norte, a qual possui a menor expectativa de sobrevida aos 65 anos, essa atinge valor superior a 17 anos em 2017, segundo dados do IBGE.

g) MITO 7: *A DRU não tira dinheiro da Previdência. Em 2016 a DRU transferiu R\$ 91,7 Bilhões do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal, mas o Orçamento Fiscal transferiu R\$ 258,6 Bilhões para o orçamento da Seguridade Social. Segundo Vilson Antônio Romero, presidente da ANFIP, o governo federal utiliza a DRU para retirar dinheiro que deveria ser destinado à seguridade para efetuar o pagamento de juros e amortização da dívida pública, aumentar o superávit primário e pagamento de pessoal e, ao ser transferido para o caixa único do Tesouro, não mais retoma para a Previdência Social. Afinal, como poderá ser demonstrado que a DRU retorna para o Orçamento da Seguridade Social, uma vez que o caixa do tesouro é único?*

Resposta: A Previdência Social é um dos componentes da Seguridade Social. A Seguridade Social é um conceito mais amplo que envolve além da Previdência Social, Saúde e Assistência Social. Isto posto, é importante ressaltar que a DRU não incide as receitas do RGPS. No entanto a DRU incide em outras receitas da Seguridade Social. Cabe frisar que não existe discricionariedade do Governo na incidência ou não da DRU nas suas receitas, essa incidência é determinada por dispositivo Constitucional que para ter sido aprovado, contou com a aprovação de 3/5 dos parlamentares, em duas votações em cada uma das casas do Congresso Nacional.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência

Mesmo incidindo a DRU nas receitas da Seguridade Social, exclusive logicamente as relativas a contribuição previdências, a Seguridade Social, conforme demonstrativo (vide anexo) elaborado e divulgado regularmente pela Secretaria de Orçamento Federal, apresenta déficit muito superiores às desvinculações promovidas pela DRU. Na verdade, as receitas do orçamento fiscal financiam as despesas do orçamento da seguridade social.

Evolução das receitas, despesas e resultado da Seguridade Social e da DRU: 2005 a 2016 (em R\$ bilhões)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I. Receitas da Seguridade Social	241,4	264,5	303,5	331,1	350,3	408,9	473,3	522,4	576,5	607,9	627,2	613,2
II. Despesas da Seguridade Social	265,5	303,7	337,6	371,6	428,5	475,4	531,4	598,5	666,6	737,9	793,7	871,8
III. Resultado (I - II)	-24,2	-39,2	-34,1	-40,5	-78,2	-66,5	-58,1	-76,1	-90,1	-130,1	-166,5	-258,7
IV. DRU	32,1	33,8	38,6	39,6	39,2	46,0	50,5	54,8	60,2	59,9	60,6	91,8

Aproveitando o ensejo, esta Secretaria permanece à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,

MARCELO ABI-RAMIA CAETANO
Secretário de Previdência