



Brasília, 30 de agosto de 2017.

Ao Exmo. Sr.

**Senador Helio José**

M. D. Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social – CIPREV

Senhor Senador,

Em atenção à solicitação de V. Exa., encaminhamos em anexo as respostas aos questionamentos formulados por escrito quando de nossa participação na Audiência Pública desta Comissão Parlamentar de Inquérito realizada em 25 de maio de 2017.

Aproveitamos o ensejo para agradecer a oportunidade de esta Sociedade Brasileira de Previdência Social contribuir para o exame do tema e apresentar sua visão sobre as alternativas para a superação dos problemas da previdência social no Brasil.

Colocamo-nos, ainda, à disposição dessa Comissão para quaisquer outros esclarecimentos que se mostrarem necessários.

Atenciosamente,

**LUIZ ALBERTO DOS SANTOS**

Vice-Presidente da SBPS

SOCIEDADE BRASILEIRA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – SBPS

[www.sbps.org.br](http://www.sbps.org.br)

SGAS 902, lote 74, Edifício Athenas - Entrada B, Sala 109  
CEP 70.390-020 - Brasília-DF



## **Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social – CIPREV**

**Audiência Pública em 25 de maio de 2017**

### **Respostas aos Questionamentos do Senador Hélio José**

- 1. Que divergência a entidade (SBPS) tem em relação às contas do Governo que apontam um grande déficit tanto na Seguridade quanto na Previdência social? Que receitas e despesas a entidade considera que são indevidamente computadas pelo Governo nessa conta?**

A primeira e principal divergência é quanto à deliberada “confusão” entre as despesas e receitas dos regimes próprios de previdência social na União (civil e militar) e as despesas e receitas da seguridade social, e, por consequência, da Previdência Social.

Ao apresentar dados que apontam para déficit elevado no exercício de 2016 no âmbito da Seguridade Social, o Governo considera, nesse cômputo, as despesas e receitas dos Regimes Próprios de Previdência Social da União (RPPS) dos servidores civis e militares, o que acaba por inflar o chamado “déficit” da Seguridade Social em mais de R\$ 74,3 bilhões<sup>1</sup>.

No entanto, tais despesas não podem ser computadas, ao lado das despesas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, como despesas da seguridade social.

Cada regime previdenciário tem a sua história e formação, além de clientelas específicas, e o regime próprio é parte do que podemos chamar despesas de pessoal da União, contabilizado como tal segundo a LRF, enquanto o RGPS não integra esse conceito. O RPPS é financiado exclusivamente pelos seus filiados e

---

<sup>1</sup> Cfe. Relatório Resumido de Execução Orçamentária, p. 36. Portaria MF/STN nº 61, de 27 de janeiro de 2017.

pela União; a previdência, com parte da Seguridade Social, é financiada por toda a sociedade, inclusive empregadores e empregados e contribuintes individuais e segurados especiais. O RGPS permite filiação facultativa de qualquer cidadão (seja como estudante, dona de casa) e é direcionado aos trabalhadores do setor privado, em regime de repartição simples.

Ambos os regimes padecem de problemas históricos, que comprometem o seu caixa por não ter havido a constituição de reservas matemáticas na fase de acumulação, e, ademais, onde essa acumulação ocorreu, a dilapidação e desvio de recursos, devido à má gestão, contribuiu para que hoje haja desequilíbrios que não podem ser superados pela mera cobrança de contribuições vinculadas e específicas para custeio de aposentadorias e pensões.

Não se trata de usar um critério meramente “geográfico” para chegar a essa conclusão, uma vez que os regimes próprios são tratados fora do capítulo da seguridade social, na Constituição Federal. A mera inclusão – fruto da incorreta opção do constituinte derivado em 1998 – da previdência complementar na Seção III do Capítulo II – Da Seguridade Social do Título VIII – Da Ordem Social não transmuta a natureza desses planos de previdência em planos de previdência *social*, regidos pelos princípios da seguridade social. O que importa é, para os fins sob exame, considerar a estrutura de custeio para cada direito benefício – e, nesse sentido, as contribuições tanto para os regimes próprios, quanto para a previdência complementar, não integram as receitas da seguridade, para nenhum fim, e tampouco devem ser computadas em suas despesas.

Assim, para apontar déficit na Previdência Social e na Seguridade Social, não é possível computar as contribuições de servidores civis e de pensionistas militares para os respectivos Regimes Próprios, nem computar as suas despesas como despesas da seguridade social.

## **2. Qual o conceito de “déficit da previdência” levado em consideração para propor a reforma? Qual é o impacto da Desvinculação das Receitas da União (DRU) no cálculo desse déficit?**

O conceito de déficit da previdência é inadequado, pois o correto seria falar de necessidades de financiamento da previdência social, vis a vis a diferença que ocorre entre o que se arrecada e o que é pago em cada exercício.

Essa diferença, que atinge valores expressivos atualmente, decorre de inúmeros fatores, como os elevados gastos tributários (renúncias fiscais) que permitem que recursos que deveriam ser arrecadados sejam dispensados, como no caso das entidades filantrópicas, do Simples Nacional, da desoneração sobre a folha de pagamentos e diversos outros benefícios fiscais setoriais. No momento, ela é impactada também pela recessão econômica e perda de arrecadação, aumento da informalidade e desemprego. Mas, além disso, a seguridade social e a previdência são impactados pela elevação da despesa que decorre do natural envelhecimento da população, mas, também, pelos subsídios cruzados que o regime de repartição simples que é adotado há décadas no Brasil gera, como no

caso dos trabalhadores rurais. A despesa com benefícios rurais tem um “déficit” de aproximadamente 92% de seu total, o seja, são recursos que a sociedade tem que aportar para manter o direito à aposentadoria por velhice de um salário mínimo para homens e mulheres que dedicaram sua vida às lides agrícolas, contribuindo para a nossa segurança alimentar. No meio urbano, há subsídio cruzado entre benefícios por incapacidade e benefícios programados, mas isso é parte da própria natureza securitária da previdência social. A diferença, portanto, entre as receitas específicas da previdência e suas despesas, deve ser coberta pelas demais receitas específicas da seguridade social e de mais fontes dos orçamentos da União, não sendo igualmente correto atribuir apenas e somente às receitas previstas no art. 195 da CF o custeio da seguridade social, que inclui, ainda, a assistência social e a saúde pública, além do seguro desemprego.

Em 2016, segundo o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da STN/MF, a receita de contribuições previdenciárias realizada foi de R\$ 13 bilhões a menos que o previsto; a despesa, no entanto, se deu no patamar autorizado pelo Congresso Nacional.

Dado que em 2016 as receitas totais da seguridade social foram inferiores às suas receitas específicas – e é necessário destacar que, em parte isso também decorre da recessão econômica – o que até 2015 era um “superávit” tornou-se um “déficit” em 2016, mas que nem de longe atinge os R\$ 259 bilhões apontados pelo Governo. A depender da forma e valor contabilizado de receitas e despesas, essa “déficit” em 2016 pode chegar a apenas R\$ 35 bilhões.

A DRU, nesse contexto, perde relevância porque, dada a atual crise fiscal, a quase totalidade dos 30% de receitas da seguridade social por ela desvinculados, retornam como transferências do Tesouro. No cálculo governamental, o “déficit” é apurado considerando a redução de 30% nas receitas, mas como elas retornam, o Tesouro não tem vantagem imediata a não ser em relação ao fluxo de caixa. Contudo, até 2015, o superávit da seguridade permitia que o “excedente” fosse aplicado em outras necessidades. Desde a sua criação a até 2015 DRU permitiu que mais de R\$ 1,34 trilhões fossem desviados da seguridade para outras finalidades, sem que houvesse a devolução desses recursos.

Assim, deve ser vedado, por meio de Emenda Constitucional, o mais rápido possível, o uso da DRU para desvincular recursos da seguridade social, pois seu uso apenas torna mais difícil alcançar a desejável transparência nas contas da seguridade social.

### **3. Qual a relevância da DRU para a sociedade brasileira?**

A relevância da DRU está na autorização para que o Governo possa empregar livremente recursos legalmente vinculados a fundos ou atividades, sejam eles decorrentes de multas, taxas ou contribuições. É um instrumento de política fiscal, cuja existência atende a critérios de conveniência da Administração Pública, ampliando a discricionariedade na alocação de receitas.

Assim, a sua necessidade decorre do engessamento da receita produzida por leis aprovadas na vigência da atual CF ou por ela mantidas, mas, relativamente à seguridade social, a DRU é um mecanismo que produz efeitos prejudiciais, como ocorreu até 2015 com o desvio de recursos necessários à sua sustentabilidade, ou mesmo após 2015, quando permite que o Governo use um discurso a respeito do déficit da seguridade que não é realista.

**4. O livro intitulado “A Previdência Social e a Economia dos Municípios” do brilhante escritor Álvaro Solon de França, tem o prefácio do Senador Garibaldi Alves Filho, então ministro da Previdência Social. (...)**

**a) Na opinião de V. Sa, a reforma da previdência social está levando em consideração que aproximadamente 70% dos municípios brasileiros recebem mais recursos oriundos da Previdência Social do que do Fundo de Participação dos Municípios?**

A PEC 287/2016 não aborda esse aspecto, e, aparentemente, não tem preocupação com os impactos negativos da redução de direitos dos segurados especiais e segurados urbanos sobre a economia dos municípios. Os dados apontados por Álvaro Sólon de França, ex-Presidente da Anfip<sup>2</sup>, em estudos publicados desde 1999 pela Anfip foram pioneiros ao apontar as externalidades positivas da previdência rural na economia dos pequenos municípios, notadamente nas regiões mais pobres do País, como o Norte e Nordeste, onde a renda dos aposentados rurais tem um peso significativo na renda da população.

Em 2015, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social, 57,8% dos benefícios rurais se concentravam nessas duas regiões<sup>3</sup>. Do total de R\$ 86,15 bilhões destinados a esses benefícios, nada menos do que R\$ 48,55 bilhões foram destinados a essas regiões. No mesmo ano, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, os repasses do Fundo de Participação dos Municípios nessas duas regiões foram de R\$ 30,34 bilhões, o que confirma os estudos realizados por Sólon de França, que demonstram a importância dessa fonte de receita para a economia local.

Estudo realizado pelo site *Compara Brasil* para a Revista Carta Capital demonstra que em quase um terço das cidades brasileiras, o pagamento de

---

<sup>2</sup> FRANÇA, Álvaro Sólon. A Previdência Social e a Economia dos Municípios. Brasília: Anfip. 6<sup>a</sup> ed, 2011. Em 2010, 3.875 cidades – quase 70% do total - contaram com pagamentos da Previdência superiores aos recursos do FMP; e em 4.589 (82%) os pagamentos da previdência superaram a arrecadação municipal.

<sup>3</sup> Anuário Estatístico da Previdência Social, p. 166.

aposentadorias, pensões e outros amparos assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada, superam a receita corrente das prefeituras<sup>4</sup>.

Além disso, o aumento na dificuldade na aquisição do direito à aposentadoria rural terá um efeito deletério sobre o trabalho rural, que é o desestímulo à permanência na atividade, já, por definição, prejudicada pela elevada sujeição às intempéries, como enchentes ou secas, variações climáticas, pragas e outros imprevistos que geram ora perdas de safra, ora uma quebra da renda rural, e outras situações de perda de renda que inviabilizam a regularidade contributiva.

Segundo dados do IBGE<sup>5</sup>, entre 1970 a 1985, a população rural decresceu a taxas elevadas. No entanto, o pessoal ocupado na área rural cresceu também a taxas elevadas e atingiu o pico de ocupação em 1985, com 23,4 milhões de trabalhadores. Desde então, verifica-se uma redução acentuada do emprego rural, e em 2006 havia menos trabalhadores ocupados no meio rural do que em 1970 (16,4 milhões). Essa redução, porém, foi significativamente menor a partir de meados da década de 1990.

Segundo o Censo 2010, a população rural no país perdeu 2 milhões de pessoas entre 2000 e 2010, o que representa metade dos 4 milhões que foram para as cidades na década anterior. Estima-se que, atualmente, mais de 14 milhões de brasileiros atuem nesse setor. Parte desse resultado se deve a políticas públicas como os assentamentos da reforma agrária, o Programa de Aquisição de Alimentos e o aumento expressivo de recursos do PRONAF a partir de 2003, mas não se pode ignorar os possíveis impactos positivos dos direitos previdenciários assegurados aos trabalhadores rurais pela Constituição de 1988 e regulamentados a partir de 1991<sup>6</sup>.

Assim, há um grande risco de que essa mudança desarrazoada, impactando na garantia de renda do trabalhador rural e urbano na velhice, venha a incentivar, ainda mais, a migração de trabalhadores rurais para os grandes centros urbanos e reduzir o interesse em permanecer na atividade, fragilizando a segurança alimentar do país e produzindo ainda mais desemprego ou subemprego na área urbana.

---

<sup>4</sup> MARTINS, Miguel e MARTINS, Rodrigo. A reforma da Previdência ameaça as economias locais. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/a-reforma-da-previdencia-ameaca-as-economias-locais>. Acesso em março de 2017.

<sup>5</sup> Conforme Eliseu Alves e Renner Marra. A persistente migração rural-urbana. Revista de Política Agrícola. Ano XVIII. nº 4 – Out./Nov./Dez. 2009.

<sup>6</sup> É o que conclui Daniele Taisi Conti em seu estudo sobre os fatores de influência na migração rural/urbana no município de Horizontina, RS, apresentado em 2012 à Faculdade Horizontina.

**b) Vossa Senhoria concorda que a reforma da previdência social reduzirá os valores repassados aos aposentados e pensionistas, podendo afetar consideravelmente a economia desses municípios? Por que?**

Inequivocamente, a exigência de que cada membro do grupo familiar na agricultura familiar contribua individualmente – não mais sobre a produção comercializada, mas sobre salário de contribuição – afetará enormemente a capacidade desses membros de computarem o tempo de contribuição necessário para o gozo do direito.

A elevação da idade mínima – penalizando as mulheres, de forma muito drástica – adiará ou mesmo impossibilitará o acesso ao direito.

Esses fatores irão reduzir o volume de benefícios de aposentadoria para a clientela rural, e, somados às restrições ao gozo de aposentadorias urbanas, onde também haverá um rebaixamento ainda maior no valor dos benefícios, a protelação de sua concessão e a redução do número de beneficiários, impactarão negativamente o volume de recursos para o pagamento dos benefícios. A pretendida economia para os cofres públicos federais resultará na redução dos recursos em circulação na economia dessas pequenas cidades onde a arrecadação própria é muito baixa e onde o valor desses benefícios é um dos principais motores da economia.

**c) Qual o impacto que a reforma da previdência social pode provocar na economia desses municípios?**

Na medida em que a perspectiva de uma aposentadoria para o trabalhador rural seja reduzida, o abandono da atividade rural impactará o meio urbano, que não terá como absorver a mão de obra em busca de emprego formal. A migração para os grandes centros, assim, em busca de oportunidades, produzirá uma redução da população rural em pequenos municípios, o que também prejudicará os futuros repasses do FPM.

A redução do direito ao benefício produzirá um aumento significativo da pobreza entre idosos, tanto no meio urbano quanto rural, gerando um retrocesso de mais de 20 anos nas políticas sociais brasileiras. Haverá, assim, uma pressão sobre a assistência social, e a reforma proposta pela PEC 287/2016 também busca reduzir o direito ao benefício de prestação continuada do idoso.

A pressão sobre as famílias, já empobrecidas, aumentará, o que será causa, certamente, de grandes desajustes e conflitos sociais. Todas essas questões levarão muitos pequenos municípios ao colapso financeiro, com o fechamento de pequenos comércios e pequenas indústrias, levando a uma concentração de renda ainda maior no Brasil e invertendo a tendência verificada desde 2002 de redução do índice de Gini.