

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
PRESIDENTE ERNESTO LOZARDO

AUDIÊNCIA PÚBLICA EM 22.05.2017

RESPOSTA ÀS PERGUNTAS DO RELATOR DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL – CPIPREV

1. Em resposta à Pergunta 1, que trata da necessidade de manter inalterados determinados pontos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº. 287-A/2016, tais como previstos originalmente no texto, frente ao texto do substitutivo da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, convém destacar que o processo legislativo, em particular aquele associado a mudanças na Constituição Federal, tem sido devidamente respeitado e isso pode implicar, em um contexto democrático, em alterações nas propostas originais. Este foi precisamente o caso da PEC nº. 287-A/2016 e de seu texto substitutivo, o qual incorporou diversas ponderações apresentadas por parlamentares e pela sociedade brasileira (por exemplo, via academia, institutos de pesquisa, entidades representativas de trabalhadores e outros grupos interessados em contribuir para o debate). As alterações, portanto, representam escolhas feitas pelos parlamentares. O texto aprovado na Comissão Especial flexibilizou elementos da proposta original, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e também dos Regimes Próprios dos servidores Públicos (RPPS), mas manteve o núcleo da Proposta de Emenda Constitucional nº. 287-A/2016, reduzindo diferenças entre segurados e entre regimes, corrigindo regras incompatíveis com a sustentabilidade do sistema (como a possibilidade de aposentadoria sem idade mínima) e contribuindo para reduzir sua regressividade. O texto atual mantém os elementos básicos para garantir o controle do ritmo de expansão da despesa previdenciária no longo prazo, quando os desafios da transição demográfica serão mais contundentes, ao mesmo tempo em que gerou concessões a determinados segmentos da população de acordo com escolhas dos parlamentares. Um ponto importante é a manutenção do fim gradual da aposentadoria por tempo de contribuição e estabelecimento de idade mínima com transição. Esse princípio essencial foi mantido, apenas os parâmetros foram alterados. Também foi mantida a regra que obriga que todos os novos servidores públicos passem a ter o mesmo teto do INSS, medida que gera melhora no equilíbrio fiscal e atuarial dos RPPS, maior equidade entre trabalhadores do setor público e privado e melhora a distribuição de renda. Segundo estimativas do Ministério da Fazenda, que desconsideram os Regimes Próprios de Previdência Social, a aprovação integral da reforma originalmente proposta resultaria, no decênio 2018-2027, em uma economia acumulada, a preços correntes, de R\$ 793 bilhões. A aprovação do texto substitutivo reduziria essa economia para R\$ 604 bilhões, ou seja, para cerca de 76% da economia inicialmente estimada, diferença que possivelmente não representaria obstáculo incontornável para o ajuste fiscal necessário para garantir a retomada do crescimento sustentável e preservar o espaço fiscal para outros gastos importantes, inclusive na área social. Portanto, em que pese a redução da economia que seria gerada, o parecer do relator mantém princípios gerais fundamentais como a adoção de idade mínima, mas apenas altera parâmetros. Neste sentido, continua mantendo a direção correta e não compromete o objetivo de garantir a sustentabilidade fiscal a médio e longo prazo da previdência social. Além disso, essas mudanças também implicam uma escolha do Congresso que pode significar redução nos gastos em outras áreas ou outros setores ou mais dívida pública, mas é uma escolha legítima e soberana do Congresso. Um ponto importante a ser enfatizado é que a despesa com previdência já vem crescendo em um ritmo insustentável a médio e longo prazo mesmo em uma fase de bônus demográfico e com o rápido e intenso

envelhecimento populacional que o Brasil deve passar nas próximas décadas, sem reforma e correções, a despesa cresceria de forma insustentável do ponto de vista fiscal. Também, pelo fato da previdência no Brasil ser um modelo de repartição, a ausência da reforma significa gerar um custo insustentável para as gerações futuras. O crescimento da despesa com previdência já gerou aumento da carga tributária e da dívida pública, com a reforma, haverá impactos positivos do ponto de vista macroeconômico: aumento da poupança, inclusive pública, redução da taxa de juros, aumento do investimento e da produtividade e do crescimento econômico. Também com a reforma haverá maior espaço fiscal para investimento público em infraestrutura e outros gastos sociais como educação, que são fundamentais para a melhora da produtividade e aumento do crescimento econômico.

2. Em resposta à Pergunta 2, que trata dos RPPS da União e da inexistência de regras de transição para a manutenção do direito à paridade com os servidores ativos e à integralidade dos proventos, convém esclarecer que a concessão de taxas de reposição de 100%¹ e de reajustes superiores à inflação (lógica subjacente à resistência dos servidores públicos em prol da manutenção da paridade entre ativos-inativos) contraria as boas práticas previdenciárias adotadas internacionalmente, inclusive na América Latina e Caribe. Tais regras, juntamente com outras excessivamente brandas (como idades mínimas inexistentes ou baixas para o padrão demográfico do país, onde a expectativa de sobrevida tem crescido continuamente para todas as idades, notadamente entre as mais elevadas), tendem a ameaçar o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, especialmente em sistemas que funcionam sob o regime de repartição simples (*pay-as-you-go*). Portanto, cabe chamar atenção que as alterações propostas na integralidade e paridade estão em acordo com o preceito Constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial. Ademais, a integralidade e paridade era uma expectativa de direito adquirido e não direito adquirido. Também cumpre ressaltar que o resultado previdenciário anual ainda assume montante expressivo e com risco potencialmente elevado de insustentabilidade futura, quando os efeitos da transição demográfica vivida pelo país se fizerem ainda mais evidentes. Ou seja, o grau de desequilíbrio financeiro, que já preocupa no curto prazo, deverá ser intensificado nas próximas décadas. Nos RPPS do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, o risco de insolvência já se mostra real nos sistemas mais antigos (onde a relação entre contribuintes e beneficiários já está mais deteriorada, como no Rio de Janeiro) e, na ausência de reformas, deverá atingir os sistemas instituídos mais recentemente (onde a razão de dependência ainda pareça pouco preocupante).

A Emenda Constitucional nº. 41/2003 foi desenhada para contribuir no enfrentamento desse desafio, dentre outros pontos, por meio da instituição de regimes de previdência complementar, já implantados na União e em algumas Unidades da Federação (UF). Onde houve a regulamentação dos regimes complementares, os benefícios pagos sob o regime de repartição simples (*pay-as-you-go*) foram limitados ao valor máximo pago mensalmente pelo RGPS. Os efeitos dessa medida devem ser sentidos a longo prazo, quando a transição entre os dois modelos seja completada e a necessidade de financiamento esteja mais controlada e eventualmente diminua, mas gera um custo de transição.

No curto-médio prazo, no entanto, pode-se observar inclusive alguma elevação nesse componente do resultado previdenciário, fruto deste elevado custo de transição, que tende a afetar inicialmente (e adversamente) a receita e apenas no futuro atingir a

¹ A Taxa de Reposição pode ser calculada de diferentes maneiras, com base em conceitos distintos, mas, de forma genérica, é o indicador previdenciário que mede a razão entre o benefício previdenciário e o rendimento do trabalho.

despesa (quando porções crescentes dos inativos estiverem sujeitas ao teto do RGPS). Neste contexto, a não previsão de regras de transição para os servidores inscritos anteriormente à reforma, no tocante à paridade e à integralidade, se justifica pela necessidade de evitar o adiamento excessivo dos efeitos fiscais dos ajustes necessários à saúde financeira e atuarial dos RPPS e as consequentes sobrecargas nas contas públicas.

Também cabe ressaltar que o déficit atuarial dos RPPS ainda é elevado e, sem reforma, representará um peso muito grande no futuro sobre os orçamentos da União, Estados e Municípios, com impacto sobre o espaço fiscal para outras despesas como investimento e mesmo outros gastos sociais como educação. Conforme informações do Ministério da Fazenda, o déficit atuarial consolidado dos regimes de previdência dos servidores da União, Estados e Municípios, em 2016, foi estimado em 106,7% do PIB que mostra que no futuro haverá um fluxo elevado de déficits que exigem medidas de ajuste significativas.

3. Em resposta à Pergunta 3, parte (a), que questiona a necessidade dos ajustes apresentados pela PEC nº. 287-A/2016, baseados no intenso e acelerado processo de transição demográfica em curso no país, entende-se que há justificativas robustas nesse sentido. Em 2016, o gasto previdenciário total (englobando União, Estados, DF e Municípios) alcançou o patamar de aproximadamente 13% do Produto Interno Bruto (PIB); se considerados os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) pagos pela Assistência Social aos idosos de baixa renda, este percentual, elevado e incompatível com a estrutura demográfica brasileira atual, avança para 13,8% do PIB. Na ausência de reformas no sistema previdenciário, em 2060 esta despesa total chegará a preocupantes 18,8% do PIB considerando apenas RGPS e BPC. Sem reforma, a despesa previdenciária considerando RGPS, RPPS e BPC chegaria na década de 2060 ao patamar de 20% do PIB que denota a trajetória insustentável e o alto custo para as gerações futuras.

Entre 2020 e 2060, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o grupo formado pelas pessoas com ao menos 65 anos de idade deverá crescer 192,3%, passando de 20,0 milhões (9,4% da população total) para 58,4 milhões (26,8% da população total). A combinação deste acelerado processo de envelhecimento populacional (significativamente mais rápido que aquele enfrentado pela média dos países europeus, por exemplo) com regras inadequadas e demasiadamente brandas para a concessão e manutenção de benefícios previdenciários resulta em trajetória insustentável para o nível de despesa previdenciária.

Sob a ótica da receita, a redução no ritmo de expansão da população em idade ativa (20-64 anos), que inclusive deverá começar a diminuir em 2037, imporá desafios crescentes para a sustentabilidade do sistema previdenciário. A razão de dependência dos idosos (medida aqui como a razão entre a quantidade de pessoas em idade ativa (20-64 anos) e a quantidade de idosos (65 anos ou mais) e tomada como proxy da relação entre contribuintes e beneficiários da Previdência Social) se deteriorará ainda mais: de 9,6, em 2000, para 6,6 e 2,1, respectivamente, em 2020 e 2060. Em outras palavras, um número cada vez menor de pessoas ativas deverá financiar a despesa previdenciária associada a um número crescente de idosos. O ritmo de envelhecimento que o Brasil irá passar é cerca do dobro da velocidade de envelhecimento pelo qual passou a Europa, ou seja, o Brasil passa por um ritmo de envelhecimento muito rápido que implica na necessidade urgente de uma reforma da previdência. Portanto, o rápido e intenso envelhecimento pelo qual o Brasil está passando e irá continuar nas próximas décadas torna imperativa a realização da reforma da previdência.

4. Em resposta à Pergunta 3, parte (b), relativa ao potencial das super-receitas² para garantir o equilíbrio financeiro da Previdência Social, cabe inicialmente ressaltar que apenas uma parcela destes recursos é oficialmente considerada componente exclusivo da receita previdenciária. Ainda que a composição oficial da base de financiamento do sistema fosse alterada para comportar integralmente as fontes de receitas mencionadas, notadamente aquelas destinadas à Seguridade Social, e que estas fossem destinadas unicamente ao RGPS, à Saúde Pública e à Assistência Social (sendo excluídos da contabilidade os RPPS e os regimes especiais para Militares), a diferença no resultado teria caráter meramente contábil, não afetando a magnitude do gasto público, a carga tributária e tampouco a efetiva situação fiscal brasileira. A despesa previdenciária, em seu patamar atual, certamente já produz efeitos de *crowding-out* sobre outros gastos públicos, inclusive na Seguridade Social.

A despesa previdenciária já se encontra em um nível extremamente elevado e este patamar deverá ser significativamente expandido nas próximas décadas, tornando a repactuação do sistema previdenciário cada vez mais imprescindível para o equilíbrio fiscal do país e para a própria sustentabilidade de seu crescimento no longo prazo. Ademais, a demografia afetará não apenas a Previdência Social, mas também os outros dois pilares da Seguridade Social brasileira. Dentre outros pontos, pode-se esperar, por exemplo, que o envelhecimento populacional altere a prevalência de enfermidades (inclusive aumentando a incidência de doenças crônicas) e dos determinantes principais de incapacidade (temporária e permanente) e óbito, implicando em mudanças na estrutura de atendimento e na oferta de serviços de saúde e de assistência social.

Tais serviços, direcionados a segmentos populacionais cada vez mais numerosos, tendem a ser mais onerosos e, assim como a Previdência Social, exigirão aportes importantes nas próximas décadas. Essa tendência, confirmada pela experiência internacional, denota ser inadequado o emprego do conceito constitucional de Seguridade Social apenas com o intuito de agregar receitas que justifiquem a não realização de uma reforma previdenciária, quando na realidade tais recursos não podem e não devem ser tomados como se as políticas de saúde (universal) e de assistência social (focalizada nos grupos populacionais mais vulneráveis) pudessem ser preteridas em prol da política previdenciária (eminentemente acessível a um segmento da população, com frequência concentrado nos estratos médio-superiores da distribuição de renda, e que, em seu conjunto, possui atualmente um caráter regressivo). Esse é um ponto importante a ser enfatizado, que quanto mais a previdência usa outras receitas da seguridade social não vinculadas diretamente a previdência menores são os recursos disponíveis para saúde e assistência social que também serão pressionadas pelo envelhecimento populacional e mais regressivo se torna o financiamento pois o financiamento passa a depender cada vez mais de contribuições gerais que incidem de forma mais forte, relativamente, sobre os mais pobres, com impactos negativos sobre a distribuição de renda. A utilização dessas outras receitas não muda o fato que, em última instância, quem paga a despesa previdenciária é a sociedade por meio de contribuições e impostos e, portanto, o aumento da despesa da previdência pressiona de forma insustentável a carga tributária e/ou a dívida pública em um cenário sem reforma. Na realidade, o crescimento da despesa com previdência é um dos fatores mais relevante para explicar o incremento da carga tributária que se deu nas últimas décadas para um patamar muito elevado e que a sociedade brasileira parece não estar disposta a novos aumentos de carga tributária. Também como colocado anteriormente, a

² *Receitas estas alegadamente direcionadas à Previdência Social a partir dos Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, das contribuições sobre a Folha Salarial e das receitas com Concursos e Prognósticos.*

reforma tende a ter impactos macroeconômicos positivos, com aumento da poupança, inclusive pública, diminuição da dívida pública, redução da taxa de juros com efeitos positivos sobre investimento, produtividade e crescimento econômico.