

Tribunal de Contas da União

Resposta à audiência de 20/05/2017 da CPI da Previdência

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – CIPREV
AUDIÊNCIA PÚBLICA EM 22 DE MAIO DE 2017

PERGUNTAS DO RELATOR PARA O DR. FÁBIO GRANJA – Secretário de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social do TCU-Tribunal de Contas da União

1) Dr. Fábio Granja: No Acórdão nº 3414, de 2014, o Tribunal de Contas da União manifestou preocupação em relação à sustentabilidade dos regimes de previdência do País, em especial do Regime Geral de Previdência Social. O Relatório do Tribunal aponta as seguintes causas para o crescente aumento da necessidade de financiamento da previdência: a) insuficiência de fontes de arrecadação; b) forma de estruturação do benefício rural; c) aumento real do valor do salário mínimo; d) mudanças demográficas; e) evasões fiscais; f) alto estoque da dívida ativa previdenciária; e g) renúncias de receitas previdenciárias.

a) Vossa Senhoria concorda com esse diagnóstico do TCU ?

b) Que medidas o TCU considera que o Governo Federal poderia adotar com vista a sanar esses fatos?

2) A ordem de grandeza dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social nos últimos anos é crescente, tendo alcançado 8,1% do PIB em 2016. Esse percentual chama atenção, já que a proporção de pessoas com mais de 65 anos hoje no país é de apenas 8% do total.

A média dos países da **OCDE-Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico**, cuja parcela da população superior a 65 anos é de 16,2% do total, também gasta cerca de 8% do PIB com previdência. Com o natural envelhecimento populacional previsto para as próximas décadas, os gastos com aposentadoria devem adquirir maior representatividade no orçamento público.

a) Pergunto então a Vossa Senhoria: segundo os estudos elaborados pelo TCU, o País tem condições de financiar volumes crescentes de gastos com benefícios da previdência sem aumentar seu nível de endividamento?

b) Que medidas poderiam ser adotadas alternativamente àquelas propostas na PEC da Reforma para manter saudáveis as contas da previdência?

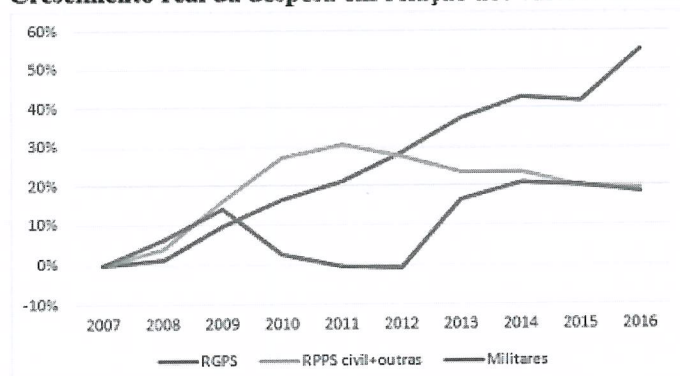
RESPOSTAS SECEXPREDIÊNCIA RELATIVAS À AUDIÊNCIA DE 20/05/2017:

1. (a) Conforme apresentado na CPI, em 20/05/2017, a crescente necessidade de financiamento da Previdência brasileira abrange questões afetas à má gestão (ineficiência no combate à evasão fiscal, ineficiência de cobrança da dívida previdenciária, problemas na concessão dos benefícios, etc.), a problemas no desenho da política de previdência (benefícios sem contribuição dos potenciais beneficiários, ajustes anuais dos benefícios acima da inflação, aposentadorias precoces, etc.) à conjuntura econômica (redução do PIB em 7,2% nos últimos dois anos, gerando redução da massa salarial e, conseqüentemente, da arrecadação previdenciária) e à mudança da estrutura demográfica (acelerado envelhecimento da população, incremento da expectativa de vida e a baixa taxa de fecundidade).

Como consequência de todos esses fatores, tem-se observado o seguinte quadro nos últimos anos, conforme apresentado na CPI em 20/05/2017:

PREVIDÊNCIA SOCIAL

Crescimento real da despesa em relação aos valores de 2007



Fonte: RREO e fluxo de caixa do INSS; IBGE

O Acórdão 3414/2014-P, relativo ao Relatório Sistêmico (TC 010.651/2014-4-P), da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, tratou da Função Previdência como um todo - abrangendo todas suas formas (Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio dos Servidores Cíveis (RPPS), Encargos Financeiros dos Militares e Previdência Complementar).

Nesse Acórdão, identificou-se algumas causas da crescente necessidade de financiamento, entre elas, destacam-se: insuficiência de fontes de arrecadação, ou seja, benefícios rurais sem a devida fonte de custeio e o modelo de arrecadação por sub-rogação. Outro acórdão, o 2059/2012-P, já havia iniciado a discussão sobre a natureza assistencial da aposentadoria rural, haja vista a contribuição insuficiente desse benefício e de outros segurados especiais.

Além disso, o relatório cita que agravando essa situação estão as mudanças demográficas da sociedade brasileira decorrentes do envelhecimento da população, a baixa taxa de fecundidade, bem como a influência de evasões fiscais, do alto estoque de dívida previdenciária e de desonerações tributárias. Nesse sentido, foi apresentado o seguinte quadro na audiência da CPI em 20/05/2017:

Gastos tributários de contribuições previdenciárias (R\$ bilhões)

Gasto tributário	2013	2014	2015	2016
Simplex	18,27	19,34	22,49	23,28
Entidades Filantrópicas	8,72	10,43	11,17	11,56
Exportação da Produção Rural	4,48	4,64	5,94	6,04
Redução da alíquota da CPMF	-	-	-	-
Tecnologia da Informação e Comunicação	-	-	-	-
Dona de Casa	0,20	0,22	0,22	0,22
MEI - Microempreendedor Individual	0,79	0,99	1,40	1,68
Copa do Mundo	0,00	0,00	0,00	-
Desoneração da Folha de Pagamento	12,28	22,11	25,20	14,62
Olimpíadas	0,02	0,03	0,06	0,33
TOTAL	44,77	57,96	66,49	57,74

Fonte: DGT – Bases efetivas dos anos de 2012 a 2017

(<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/gastos-tributarios-2013-bases-efetivas>)

Em relação ao RPPS da União, nos cinco anos analisados no Acórdão 3414/2014-P, as provisões matemáticas saltaram de R\$ 553 bilhões para R\$ 1.251 bilhões, com crescimentos percentuais de 12%, 14%, 57% e 13%. Em

relação ao RPPS de estados e do DF houve crescimento ainda maior nas provisões matemáticas equivalentes (no mesmo período passaram de R\$ 1,4 trilhão para R\$ 2,5 trilhão). Em relação aos RPPS da União, dos estados, Distrito Federal e municípios, destacam-se: a inexistência de Fundo Previdenciário específico para os servidores civis da União; o alto déficit atuarial dos regimes previdenciários, particularmente os regimes federal e estaduais.

1. **(b)** Com vistas a mitigar os riscos de não sustentabilidade da Previdência Social, o Tribunal de Contas da União, por meio de seus Acórdãos, entendeu serem necessárias as seguintes medidas:

Acórdão 2059/2012 - Plenário. TC 015.529/2010-0

Principais deliberações:

- Determinação ao Ministério da Previdência Social para que realize estudos que subsidiem projetos de lei visando instituir mudanças paramétricas no regime, a médio e longo prazos, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da clientela urbana do RGPS.
- Determinação à Secretaria do Tesouro Nacional para que inclua, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), memória de cálculo que possibilite a reconstrução do demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias concernentes aos servidores públicos, civis e militares, da União com o propósito de mitigar o risco de inconsistências nas informações publicadas no RREO
- Determinação à Secretaria do Tesouro Nacional para que evidencie, no relatório de Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio dos Servidores Públicos, presente no RREO, a incidência de Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre a contribuição de militares para pensões.
- Determinação à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) para que deixe de incluir projeção de contribuições que não estão previstas em lei, tal como contribuição patronal para pagamento de pensão militar, na avaliação atuarial dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes e inclua coluna

específica de resultado atuarial que contemple também as despesas com aposentados militares.

- Determinação ao Ministério da Previdência Social (MPS) e às Secretarias da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) para que, conjuntamente, aprimorem a sistemática de cálculo da renúncia efetiva de receitas previdenciárias, de maneira a permitir sua apuração mensalmente, e possibilitem evidenciar o montante de renúncias previdenciárias efetivas nos demonstrativos dos resultados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), publicados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), tendo em vista o grande volume de renúncias previdenciárias, o impacto que elas exercem sobre o déficit do RGPS, a necessidade de garantir equilíbrio financeiro e atuarial do regime (art. 201, caput, da CF/88), o preceito de transparência nas contas públicas (art. 1º, § 1º, da LRF), a atribuição do Sistema de Contabilidade Federal de evidenciar a renúncia de receitas (art. 15, inciso VII, da Lei nº 10.180/2001), e a obrigação do INSS de divulgar informações atualizadas sobre receitas, despesas e resultados do RGPS (art. 80, inciso VII, da Lei nº 8.212/1991).

- Determinação ao Ministério da Previdência Social (MPS) e às Secretarias da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) para que separem e classifiquem contabilmente as receitas provenientes das contribuições dos segurados especiais daquelas recolhidas pelos produtores rurais pessoa física.

- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que avalie alternativas de financiamento para os Encargos da União com militares inativos e seus pensionistas, com o propósito de minimizar o déficit existente, inclusive com a instituição de contribuição para aposentadoria e de contribuição patronal para o sistema, e possíveis mudanças paramétricas no regime, tais como a instituição de idade mínima para inatividade.

- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que avalie a conveniência de inserir no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias dispositivo que obrigue os órgãos a enviar as informações atuariais à Secretaria de Políticas da Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPS/MPS) anualmente.

- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que insira previsão, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), de fonte de custeio que seja suficiente para cobrir totalmente os aumentos de despesa decorrentes da majoração de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), tais como aqueles atrelados ao salário mínimo.

- Recomendação à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB/MF) para que realize, anualmente, estudos semelhantes àquele elaborado em 2007, 'Financiamento atual – receita potencial e renúncia fiscal' da Secretaria da Receita Previdenciária, com dados contemporâneos e com aperfeiçoamento da metodologia adotada, com o objetivo de avaliar a efetividade da arrecadação previdenciária e divulgá-la em seus relatórios anuais.

- Recomendação ao Ministério da Previdência Social (MPS) para que examine os impactos atuariais de alterações na legislação que introduzam condicionalidades para concessão de pensão por morte, tendo em vista a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial.

- Recomendação ao Ministério da Previdência Social (MPS), ao Ministério da Fazenda (MF) e à Casa Civil da Presidência da República, considerando que a previdência social possui caráter contributivo e deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, para que avaliem a conveniência de elaborar projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional que:

a) altere a Lei nº 8.212/1991, a fim de especificar fontes de recursos adicionais que possam viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial entre receitas e despesas associadas à clientela rural;

b) altere a atual sistemática de arrecadação de contribuições sobre a comercialização da produção rural e de reconhecimento de direitos dos segurados, de forma a reduzir o volume de evasão fiscal e possibilitar a individualização da contribuição do segurado especial, estimulando-o a recolher suas contribuições;

- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que atuem no sentido de efetivar a regulamentação dos dispositivos constitucionais que tratam do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), com o intuito de proceder às regulamentações previstas no caput e nos §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição

Federal de 1988 e, com isso, viabilizar, no longo prazo, o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, preconizado no caput desse mesmo art. 40.

Acórdão 3414/2014 – Plenário. TC 010.651/2014-4. Relatório sistêmico da previdência social (Fisc previdência).

Principais deliberações:

- Determinação à Casa Civil da Presidência da República, visando à promoção de mudanças estruturais e paramétricas necessárias à mitigação dos riscos apontados, e em parceria com outros atores envolvidos, tais como: Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto Nacional do Seguro Social; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Tribunal de Contas da União; entidades representantes de empregados; e entidades representantes de empregadores, para que:

a) apresente plano de ação para atacar as fragilidades identificadas no Regime Geral de Previdência Social, em especial quanto: ao desequilíbrio no financiamento das aposentadorias da clientela rural; às projeções de envelhecimento da população brasileira; aos parâmetros de concessão de pensões por morte; e à quantidade de isenções e reduções de alíquotas previdenciárias, com complexo sistema de compensação;

b) apresente plano de ação para atacar as fragilidades identificadas nos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos estados, Distrito Federal e municípios, em especial quanto: à inexistência de Fundo Previdenciário específico para os servidores civis da União; ao déficit atuarial dos regimes previdenciários, particularmente os regimes federal e estaduais; à dificuldade da fiscalização da gestão de investimentos dos Fundos Previdenciários; à dificuldade da fiscalização da concessão de benefícios em estados e municípios; às projeções de envelhecimento da população brasileira; e aos parâmetros de concessão de pensões por morte;

c) apresente plano de ação para atacar as fragilidades identificadas nos Encargos Financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas, em especial quanto: à indefinição da classificação de características dos encargos com inativos como previdenciárias ou administrativas (em que

medida a reforma e a reserva equiparam-se à atividade e à inatividade por aposentadoria); ao equilíbrio operacional das pensões por morte; e ao déficit operacional e atuarial do regime.

Acórdão 2461/2015 - Plenário.TC 005.335/2015-9. Auditoria no Balanço Geral da União constante do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2014

- Recomendação ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções das pensões militares das Forças Armadas.

- Recomendação ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo referente às pensões relativas aos militares das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2015 e seguintes.

- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República e aos Ministérios da Defesa e da Fazenda que realizem estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas dos encargos com militares inativos, incluindo no escopo do estudo a necessidade de registros contábeis ou elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação das despesas futuras com os militares.

- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério da Fazenda, sob a coordenação do primeiro, que apresentem em até 180 dias os resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta CC/MF/MPS 218/2014, especificamente no que tange: a) aos resultados sobre a avaliação das melhores práticas internacionais de prestação de contas da previdência social e a necessidade de elaboração e divulgação de informações específicas sobre a situação atuarial da previdência social; b) à inclusão do balanço atuarial do Regime Geral de Previdência Social nos relatórios de avaliação atuarial; e c) à inclusão do balanço atuarial do Regime Geral de Previdência Social em notas explicativas das demonstrações financeiras do FRGPS e da União.

Acórdão 2523/2016 – Plenário. TC 008.389/2016-0. Auditoria no Balanço Geral da União constante do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2015.

- Recomendação ao Ministério da Defesa, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação contábil do passivo referente às pensões militares previstas na Lei 3.765/1960.
- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que implementem as práticas de evidenciação, reconhecimento e mensuração das despesas futuras com militares inativos de forma a permitir a transparência necessária e evitar quaisquer distorções materiais no Balanço Geral da União.

Acórdão 1331/2016 – Plenário. TC 009.285/2015-6. Auditoria coordenada nos RPPS de estados e municípios – 1ª parte

- Determinação à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Previdência Social (SPS) que, conjuntamente: elaborem estudos e tracem estratégias para mitigar os riscos de enfraquecimento do marco legal relativo à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária e do papel de orientação e supervisão dos RPPS de estados, do Distrito Federal e dos municípios pela SPS, considerando, inclusive, a possibilidade de adequar o nível das normas tendo em vista a interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo.

Acórdão 2973/2016 – Plenário. TC 008.368/2016-3. Auditoria coordenada nos RPPS de estados e municípios

- Determinação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda para que, conjuntamente, proponham um plano de ação que preveja estratégias para mitigar os riscos à sustentabilidade da previdência própria de estados, DF e municípios, considerando a possibilidade de adequar as normas que tratam do assunto e tendo em vista a interlocução com os Poderes

Judiciário e Legislativo, considerando, entre outros aspectos detectados no âmbito dos RPPS, a falta de fidedignidade das bases cadastrais de pessoal, as dificuldades na gestão de investimentos e o uso de premissas atuariais sem o devido suporte técnico.

-Determinação aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda que informem a este Tribunal, no prazo de 30 dias, o atual estágio de implementação do sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos servidores e militares, ativos, inativos e pensionistas da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do que determina o art. 3º da Lei 10.887/2004, indicando, caso o referido sistema ainda não esteja finalizado, as ações ainda pendentes e os prazos estabelecidos para seu término.

2. (a) O pagamento dos benefícios previstos atualmente no Regime Geral de Previdência Social, no Regime Próprio de Previdência Social e no Encargo Financeiro da União com os Militares superaram em 2016 as fontes de custeio previstas no art. 195 da CF/88. E a situação, considerando os estudos atuariais apresentados, irá se agravar em especial para o Regime Geral de Previdência, atingindo o percentual de 11,1% do PIB em 2060, conforme pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro – Valores projetados para o RGPS, RPPS e pensões militares, conforme anexo do PLDO 2017, em relação ao PIB projetado

Ano	RGPS			RPPS			Pensões Militares			PIB Projetado
	Receita	Despesa	Resultado	Receita	Despesa	Resultado	Receita	Despesa	Resultado	
2016	5,8%	8,0%	-2,1%	0,5%	1,6%	-1,1%	0,05%	0,23%	-0,18%	6.247
2017	5,8%	8,3%	-2,5%	0,5%	1,6%	-1,1%	0,04%	0,21%	-0,17%	6.788
2020	6,1%	8,4%	-2,4%	0,4%	1,5%	-1,1%	0,03%	0,16%	-0,13%	8.701
2030	6,1%	9,3%	-3,2%	0,3%	1,1%	-0,9%	0,02%	0,08%	-0,06%	17.171
2040	6,1%	11,0%	-4,9%	0,2%	0,9%	-0,7%	0,01%	0,04%	-0,03%	30.439
2050	6,1%	13,7%	-7,6%	0,1%	0,7%	-0,6%	0,01%	0,02%	-0,02%	50.649
2060	6,1%	17,2%	-11,1%	0,1%	0,5%	-0,4%	0,005%	0,02%	-0,01%	80.358

Fonte: Informações baseadas nas avaliações atuariais do PLDO 2017. Data da avaliação RPPS: 31/12/2015. Data da avaliação RGPS: 11/3/2016. Data base da avaliação das pensões militares: 10/2015.

Nesse sentido, o que o Tribunal defende é que, para uma solução efetiva e perene, hajam alterações na gestão (no combate às ineficiências), no desenho da política (em mudanças paramétricas na condicionalidade de alguns benefícios/pensões), e na forma de custeio de alguns destes benefícios/pensões.

2. (b) Conforme observa-se nas respostas (1b) e (2a), o Tribunal de Contas da União entende que não devem ser vistas soluções alternativas e isoladas. O problema previdenciário, dada as suas características e magnitudes, deve ser enfrentado de uma maneira sistêmica, combatendo as deficiências na arrecadação e na cobrança dos créditos, bem como na dívida previdenciária, para isso urge fortalecer as áreas dos órgãos responsáveis pelo combate à sonegação e à inadimplência, combater e incentivar a necessidade de formalização do mercado de trabalho, reduzir as fraudes nas concessões, blindar as fontes de custeio, garantir a transparência e a contabilização adequada dos recursos, aumentar a produtividade do trabalhador para incrementar a arrecadação, equalizar a contribuição com a expectativa de sobrevida do segurado e com os seus potenciais benefícios, reduzir eventuais distorções em benefícios e pensões, avaliar a necessidade de novas fontes de financiamento, dentre outras.