

Aviso nº 436-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 22 de junho de 2017.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1295/2017 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 001.040/2017-0, relatado pelo Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, que trata de Levantamento de dados sobre a Previdência, na Sessão Ordinária de 21/06/2017, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Raimundo Carreiro
Presidente

RECEBI O ORIGINAL

E..1 28.06.2017 às 15:15 horas

Nom.: Marcelo Assaife Lopes
Matr.: Técnico Legislativo
Mat. 227895

A Sua Excelência, o Senhor
Senador PAULO PAIM
Presidente da CPI da Previdência
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa,
Sala 11-A
Brasília - DF

ACÓRDÃO N° 1295/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.040/2017-0.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Levantamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Casa Civil da Presidência da República; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério do Trabalho.
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (Segecex/Previdência)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria destinado a apurar informações destinadas a qualificar o debate acerca do financiamento da previdência, em especial o Regime Geral da Previdência Social – RGPS, o Regime Previdenciário Próprio de Previdência Social da União – RPPS e Encargos da União com militares e seus pensionistas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 e nos arts. 169, inciso V, e 250 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1 levantar o sigilo destes autos, exceto daquelas peças classificadas individualmente como sigilosas;

9.2 encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Trabalho, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Saúde, à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social do Senado Federal e à Comissão Especial da Reforma da Previdência da Câmara dos Deputados (PEC 287-A/2016);

9.3 em face dos requerimentos que constam das peças 7 e 88 deste processo, enviar aos Deputados Federais Arnaldo Faria de Sá e Domingos Sávio cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

9.4 recomendar ao Ministério da Fazenda que promova estudos com vistas a verificar a viabilidade de contabilizar, como despesa do RPPS, os gastos decorrentes dos afastamentos para tratamento de saúde, licença maternidade e paternidade e outros, bem como os relativos ao auxílio-natalidade, auxílio-reclusão e demais de natureza previdenciária previstos na Lei 8.112/1990 e na legislação relativa aos militares;

9.5 determinar à Segecex que providencie, dentro da programação de fiscalizações do TCU, a realização dos seguintes trabalhos:

9.5.1 acompanhamento bienal da evolução dos números da previdência, para avaliação contínua das questões abordadas no presente levantamento;

9.5.2 auditoria com ênfase na gestão e governança da previdência, incluindo, entre outros aspectos, a verificação da aplicação das disponibilidades da caixa dos regimes previdenciários, conforme disposto nos §§ 1º e 2º do art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e da conformidade atuarial dos sistemas;

9.5.3 auditoria na concessão de aposentadorias rurais e de outros benefícios correlatos;



9.6 arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 22/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/6/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1295-22/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luis de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 001.040/2017-0

Natureza: Relatório de Levantamento

Interessado: Tribunal de Contas da União

Unidades: Casa Civil da Presidência da República; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério do Trabalho

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. SISTEMA BRASILEIRO DE PREVIDÊNCIA. APURAÇÃO DE INFORMAÇÕES ACERCA DO DÉFICIT E DO FINANCIAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO. LEVANTAMENTO DO SIGILO DOS AUTOS. ENVIO DE CÓPIA DO RELATÓRIO. ARQUITVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria destinado a apurar informações destinadas a qualificar o debate acerca do financiamento da previdência, em especial o Regime Geral da Previdência Social – RGPS, o Regime Previdenciário Próprio de Previdência Social da União – RPPS e Encargos da União com militares e seus pensionistas.

2. Apresento, a seguir, o bem elaborado relatório produzido pela equipe da Secexprevidência:

"1. APRESENTAÇÃO

O presente levantamento tem por objetivo trazer transparência aos dados da previdência, com vistas a qualificar os debates da sociedade civil e do governo frente à principal questão de gastos públicos atualmente em discussão no Brasil: a necessidade de financiamento dos regimes de previdência. Esse trabalho decorre de determinação constante do despacho do Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), Ministro Raimundo Carreiro (peça 1).

Ressalte-se que grande parte da controvérsia sobre o tema está relacionada à existência ou não de déficit na previdência social. Enquanto os números oficiais indicam a existência de déficit, há uma corrente que contesta essa conclusão, sob o argumento de que a previdência não deve ser analisada isoladamente, mas no contexto da seguridade social, e que esta não seria deficitária. Diante desse contexto, o despacho que determinou a realização deste trabalho inseriu em seu escopo a avaliação da composição das áreas da seguridade social e levantamento de suas receitas e despesas.

O trabalho contou com a participação de quatro unidades técnicas do Tribunal (Secex Previdência, Semag, Secex Fazenda e Sefip). O escopo do trabalho abrangeu a avaliação da previdência e da seguridade social no âmbito da União, contemplando análises sobre a previdência social pública, composta pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS-União) e Encargos da União com militares e seus pensionistas.

Os procedimentos envolveram análise documental e revisão analítica de informações fornecidas pelas unidades jurisdicionadas ou obtidas em sistemas informatizados oficiais. Foram observadas limitações quanto à análise de alguns pontos em face da ausência ou indisponibilidade de informações dentro do prazo de execução da auditoria.

O relatório está organizado da seguinte forma: ‘Introdução’, descrevendo o objetivo, escopo, metodologia e limitações; ‘Visão Geral do Objeto’, explicitando os conceitos e principais características da previdência social e da seguridade social; e oito capítulos tratando dos seguintes pontos: receitas e despesas da seguridade social; previdência social (características de cada regime, perfil de beneficiários e benefícios, resultados financeiros e projeções atuariais); desvinculação de recursos da União (DRU); desonerações tributárias; inadimplência e sonegação; dívida ativa; deficiências na gestão identificadas pelo TCU; comparativo internacional do regime dos militares.

2. INTRODUÇÃO

2.1 Deliberação

1. *O trabalho é decorrente de determinação constante do despacho do Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), Ministro Raimundo Carreiro, conforme peça 1.*

2.2 Objetivo e escopo

2. *O levantamento teve por objetivo trazer transparência aos dados da previdência, com vistas a qualificar os debates da sociedade civil e do governo frente à principal questão de gastos públicos atualmente em discussão no Brasil: a necessidade de financiamento dos regimes de previdência. Como destacado no despacho do Presidente do TCU (peça 1), a necessidade deste trabalho decorreu da controvérsia, entre diversos segmentos da sociedade, sobre a real situação da previdência, diante da apresentação de dados divergentes ou incompletos quanto a questões orçamentárias, tributárias, previdenciárias e fiscais afetas à seguridade social e, em especial, à previdência.*

3. *Grande parte da controvérsia sobre o tema está relacionada à existência ou não de déficit na previdência social. Enquanto os números oficiais indicam a existência de déficit, há uma corrente que contesta essa conclusão, sob o argumento de que a previdência não deve ser analisada isoladamente, mas no contexto da seguridade social, e que esta não seria deficitária. Em decorrência disso, o escopo do trabalho abrangeu não apenas a avaliação da previdência social, mas da seguridade social como um todo. Nesse sentido, as conclusões do presente trabalho contêm subsídios para responder também a questionamentos encaminhados a esta Corte sobre o tema, tais como os que constam das peças 7 e 88, bem como do TC 004.384/2017-2 (representação do Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado).*

4. *Ressalte-se que o levantamento não teve por objetivo avaliar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/2016, de autoria do Poder Executivo, ora em tramitação no Congresso Nacional. Referida PEC propõe alterações em dispositivos relacionados à seguridade social, tendo por intuito, segundo sua exposição de motivos, fortalecer a sustentabilidade do sistema.*

5. *Diante desse contexto, e considerando a competência deste Tribunal, consoante o disposto no parágrafo único do art. 70, assim como o §1º do art. 195 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o escopo do trabalho abrangeu a avaliação da previdência e da seguridade social no âmbito da União, ou seja, envolvendo recursos federais. Não foram objeto de análise as receitas e despesas de Estados, Distrito Federal e Municípios na área de seguridade social, tampouco os Regimes Próprios de Previdência Social desses entes (RPPS-Estados e Municípios).*

6. *As análises contemplaram aspectos atinentes à previdência social pública, composta pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS-União) e encargos da União com militares e seus pensionistas.*

7. *No que tange aos regimes próprios de previdência dos estados e municípios, ressalte-se que o TCU coordenou recentemente auditoria operacional com participação de 29 tribunais de contas para avaliar a situação atuarial e financeira dos referidos regimes, tendo sido exarados os Acórdãos 1331/2016 e 2973/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Na oportunidade, foram reveladas fragilidades estruturais nos sistemas de previdência própria de 23 estados e 31 municípios. Além disso, foi calculado um déficit financeiro da ordem de R\$ 32,5 bilhões para o ano de 2014 relativo a 2.129 planos administrados pelos RPPS estaduais e municipais (valor destacado pelo Ministro Relator Vital do Rego no voto condutor do Acórdão 1331/2016-TCU-Plenário).*

8. O presente trabalho abordou os seguintes pontos:
- a) características e diferenças dos conceitos de previdência social e seguridade social;
 - b) identificação das principais receitas e despesas vinculadas à seguridade social e respectivos valores no período de 2007 a 2016;
 - c) levantamento dos resultados da previdência social no período de 2007 a 2016;
 - d) levantamento dos valores desvinculados relativamente a tributos da seguridade social (Desvinculação das Receitas da União – DRU);
 - e) levantamento de informações acerca das desonerações fiscais aplicáveis às fontes de financiamento da seguridade;
 - f) levantamento de dados acerca de sonegação e inadimplência relativas aos tributos vinculados à seguridade;
 - g) levantamento de informações relativas à dívida ativa previdenciária;
 - h) descrição de deficiências na gestão observadas na área da previdência;
 - i) previsão de gastos com aposentadorias para a administração pública nos próximos anos (avaliações atuariais);
 - j) comparativo internacional relativo à inatividade dos militares.
9. Quanto à atuação desta Corte de Contas relacionada ao tema, convém ressaltar a existência de trabalhos anteriores que tiveram por objetivo avaliar diferentes aspectos atinentes à previdência social. Entre esses, destacam-se, para fins do presente trabalho:
- a) TC 015.529/2010-0 – Auditoria no Sistema Brasileiro de Previdência Pública (Acórdão 2059/2012-TCU-P – relator Ministro José Múcio Monteiro)
 - b) TC 034.660/2014-3 – Monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 2059/2012-TCU-Plenário (Acórdãos 2314/2015-TCU-P e 2940/2016-TCU-P - relatores Ministros José Múcio Monteiro e Vital do Rego, respectivamente)
 - c) TC 024.813/2013-3 – Análise de riscos na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais mais relevantes (Acórdão 1241/2014-TCU-P – relator Ministro Aroldo Cedraz)
 - d) TC 010.651/2014-4 – Relatório Sistêmico da Função Previdência Social (Acórdão 3414/2014-TCU-P – relator Ministro Aroldo Cedraz)
 - e) TC 031.235/2015-8 – Auditoria Financeira no Fundo do Regime Geral de Previdência Social - exercício de 2015 (Acórdão 1749/2016-TCU-P – relator Ministro Vital do Rego);
 - f) TC 027.750/2006-9 – Monitoramento do Acórdão 1.573/2006-TCU-Plenário, que tratou da contribuição previdenciária dos servidores da segurança pública custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (Acórdãos 1316/2009 e 1602/2009-TCU-P – relator Ministro Valmir Campelo; Acórdãos 1633/2016 e 2189/2016-TCU-P – relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).
10. Da mesma forma, o financiamento da seguridade social foi objeto de deliberações do TCU, especialmente no sentido da adoção de procedimentos para a efetiva segregação dos orçamentos fiscal e da seguridade social, destacando-se:
- a) TC 018.302/2005-2 – Auditoria para conhecer a metodologia empregada na separação das receitas da seguridade social (Acórdão 1040/2006-TCU-P – relator Ministro Valmir Campelo)
 - b) TC 928.231/1998-4 – Acompanhamento das receitas e despesas da seguridade social e do INSS (Decisão 1511/2002-TCU-P – relator Ministro Guilherme Palmeira).
- ## 2.3 Metodologia e limitações
- ### 2.3.1 Metodologia
11. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011) e com observância às diretrizes dos Padrões de Levantamento (Portaria-Segecex 15/2011) no que coube, tendo em vista o escopo e objetivo do trabalho.
12. Durante a fase de planejamento, os procedimentos incluiram o exame da legislação e da jurisprudência sobre o tema, além da identificação de estudos existentes e trabalhos anteriores sobre

os diversos pontos a serem abordados. Para isso, além de pesquisas em sites oficiais, foram realizadas reuniões com algumas das unidades jurisdicionadas, a fim de coletar informações acerca de estudos e dados disponíveis, bem como possibilitar a solicitação de documentos e informações alinhados às necessidades do trabalho.

13. *Na fase de execução, foram aplicados os procedimentos previstos na matriz de planejamento. Procedeu-se à análise documental, bem como à revisão analítica de dados fornecidos pelas unidades jurisdicionadas. Para levantamento dos valores das receitas e despesas da seguridade social, foram realizadas consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) Gerencial (2007) e Tesouro Gerencial (2008-2016), que foram confrontadas com informações fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), abrangendo o período de 2007 a 2016. No que tange aos resultados dos regimes previdenciários, foram examinados os demonstrativos financeiros da União, em especial o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e, no caso do RGPS, o fluxo de caixa do INSS.*

14. *Para análise da evolução real dos valores examinados, foi utilizado, em todas as análises, para fins de padronização, o Índice Nacional da Preços ao Consumidor (INPC), tendo em vista ser esse o índice utilizado como referência para correção dos benefícios do RGPS (Lei 8.213/91, art. 41-A).*

15. *Em 29/3/2017, foi realizado, ainda, painel para debater a matéria com especialistas externos ao TCU. Estiveram presentes representantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Casa Civil, da Câmara e do Senado, do Ministério Público Federal, das Forças Armadas e da Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip). Foram discutidos pontos controversos, como, por exemplo, quais despesas estão inseridas nos conceitos de previdência e segurança, em que medida a implementação de fundo próprio do RPPS da União e a segregação de massas em cada um dos diferentes regimes contribuiria para a transparência dos dados, além de aspectos relacionados à gestão e arrecadação. O debate teve por objetivo contribuir para a análise e interpretação dos dados coletados durante o trabalho.*

16. *Ressalte-se que as análises foram realizadas considerando o arcabouço legal vigente, em especial os dispositivos constitucionais sobre a matéria e as leis atinentes aos diferentes temas examinados.*

17. *Especificamente no que tange à análise comparativa entre o regime de benefícios dos militares no Brasil e em outros países, por intermédio da Secretaria de Relações Internacionais do TCU, foi encaminhada mensagem a Entidades de Fiscalização Superior (EFS) de vinte países, solicitando informações a respeito da legislação relativa ao tema em cada um deles. Esses países foram selecionados considerando sua extensão territorial, por se entender que esse aspecto pode ter relevância na política de defesa de cada país, além de abranger países de diferentes perfis de renda (peça 102). Entretanto, as informações solicitadas não foram encaminhadas pelas EFS consultadas. Em razão disso, o exame desse ponto restringiu-se à análise comparativa com os Estados Unidos da América e com o Reino Unido, países para os quais foram identificadas fontes confiáveis e atualizadas de informação em páginas da internet.*

2.3.2 Limitações

18. *A principal limitação ao desenvolvimento dos trabalhos está relacionada à ausência ou indisponibilidade de informações, seja por sua inexistência, seja pela impossibilidade de obter os dados dentro do prazo de execução da auditoria. Os principais pontos que tiveram sua análise comprometida ou limitada foram:*

- a) sonegação relativa às contribuições previdenciárias, tendo em vista a inexistência de estudos oficiais sobre o tema (análise comprometida);*
- b) comparativo internacional sobre os regimes previdenciários dos militares, em decorrência da indisponibilidade de informações oficiais e confiáveis (análise limitada);*
- c) análise da evolução e perfil dos benefícios e beneficiários do sistema de proteção social dos militares, pela impossibilidade de acesso aos dados analíticos do Banco de Informações*

Gerenciais (BIEG) (análise limitada);

d) receitas e despesas do Plano de Seguridade dos Congressistas nos últimos dez anos, já que os dados relativos ao Senado Federal não foram encaminhados em tempo hábil para análise (análise limitada).

3. VISÃO GERAL DO OBJETO

3.1 Previdência Social

3.1.1 O que é Previdência Social?

19. A previdência social é definida pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como um direito social (art. 6º) assegurado aos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, IV). Seu objetivo é mitigar riscos a que os indivíduos estão expostos, em especial aqueles relacionados à impossibilidade de prover o seu sustento e o de sua família por meio do trabalho, seja por velhice, doença, desemprego, morte, ou outros eventos.

20. Pode-se dizer, portanto, que a previdência social tem natureza semelhante à de um seguro, pois protege seus beneficiários – que são aqueles vinculados a um de seus regimes – dos riscos associados à perda da capacidade laboral, nos termos das condições estabelecidas em lei.

21. Ressalte-se que seus principais benefícios – aposentadoria e pensão – são de longa duração e constituem despesas obrigatórias. Em outras palavras, a previdência pressupõe obrigações que resultarão em saída de recursos no futuro, cujos valores dependerão de eventos sobre os quais não se tem certeza como ocorrerão (tais como mortalidade, expectativa de vida, entre outros).

3.1.2 Como está estruturado o sistema previdenciário brasileiro?

22. A estrutura previdenciária brasileira abrange um sistema de previdência pública, de filiação obrigatória, e um sistema de previdência privada, de caráter complementar e optativo, formado por entidades abertas (com fins lucrativos e acessíveis a quaisquer pessoas interessadas) ou fechadas (também chamadas 'fundos de pensão', sem fins lucrativos e constituídas exclusivamente para determinado grupo de trabalhadores).

23. No que tange ao sistema de previdência pública no Brasil, a CF/1988 não estabeleceu um único conjunto de regras previdenciárias para toda a população. Atualmente, pode-se dizer que os benefícios de natureza previdenciária no âmbito público englobam três diferentes regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e os Encargos Financeiros da União com os militares e seus pensionistas.

24. Destaque-se que o RPPS corresponde ao sistema de previdência estabelecido no contexto de cada ente federativo e deve assegurar a todos os servidores de cargo efetivo ao menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte, garantidos pelo art. 40 da CF/1988. Como mencionado no item 2.2, o escopo do presente trabalho restringiu-se ao exame do sistema de previdência pública no que tange à aplicação de recursos federais, abrangendo, portanto, o RGPS, o RPPS da União e os Encargos Financeiros da União com os militares e seus pensionistas.

25. Considerações mais específicas no que tange aos Encargos Financeiros da União com militares e seus pensionistas quanto a seu regime de proteção social serão feitas no item 11.1 deste relatório. No entanto, para fins de simplificação, eles também serão tratados no presente relatório como um regime previdenciário.

26. Em que pese não caber, no âmbito deste trabalho, detalhar exaustivamente os tipos de sistemas previdenciários possíveis, cumpre ressaltar que, no sistema de previdência pública brasileiro, predominam as regras de 'repartição simples' e 'benefício definido'. No regime de 'repartição', os segurados ativos financiam os benefícios dos inativos. Já o sistema com 'benefício definido' significa que o valor do benefício no futuro é previsível e calculado com base em uma fórmula pré-estabelecida. Em virtude desse arranjo, via de regra os riscos biométricos (associados à longevidade, morte, invalidez, entre outros) e financeiros são assumidos pelo patrocinador que, no caso em exame, é a União. Maiores detalhes sobre os principais tipos de sistemas previdenciários existentes constam do Anexo I a este relatório.

27. O arcabouço legal relativo à previdência social pública contempla, além de dispositivos

constitucionais, leis específicas que tratam de cada um dos regimes:

Quadro 1 – Legislação sobre previdência social pública vigente no Brasil

Regime	Legislação
RGPS	<i>Lei 8.212/1991 – Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências</i> <i>Lei 8.213/1991 – Dispõe sobre os Planos de Previdência Social e dá outras providências</i>
RPPS – União ⁽¹⁾	<i>Lei 8.112/1990 – Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais</i>
Encargos Financeiros da União com militares	<i>Lei 6.880/1980 – Dispõe sobre o Estatuto dos Militares</i> <i>Lei 3.765/1960 – Dispõe sobre as pensões militares</i>

Fonte: www.planalto.gov.br

(1) Além da Lei 8.112/1990, que estabelece regras específicas do RPPS da União, há a Lei 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. No âmbito federal, há ainda a Lei 12.618/2012, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, sendo aplicável àqueles que ingressaram após a vigência da lei ou que, tendo ingressado antes, por ele fizerem opção. Cite-se, ainda, a Lei 10.887/2004 que disciplina diversos aspectos relacionados aos RPPS, tais como cálculo dos proventos de aposentadorias e pensões.

3.1.3 Características comuns aos três regimes

28. Apesar de os três regimes a cargo da União terem regras diferentes, estabelecidas em leis específicas, seja quanto à elegibilidade para os benefícios, seja quanto ao financiamento, entende-se que todos se inserem no conceito de previdência, uma vez que se assemelham em seus aspectos mais fundamentais, quais sejam:

- a) visam à cobertura dos mesmos riscos;
- b) atuam de forma complementar, havendo inter-relacionamentos entre os diferentes regimes;
- c) é da União a responsabilidade pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras.

29. Os riscos cobertos pelo sistema de previdência pública estão estabelecidos na CF/1998 e em algumas leis específicas, conforme se depreende do quadro seguinte:

Quadro 2 – Sistema de Previdência Pública no Brasil

Regime	Legislação	Eventos cobertos / benefícios
RGPS	<i>CF/88, art. 201</i> <i>Lei 8.212/1991, art. 3º</i> <i>Lei 8.213/1991, art. 1º</i>	<i>Doença, invalidez, morte e idade avançada, proteção à maternidade, desemprego involuntário ⁽¹⁾, salário-família, auxílio reclusão para dependentes de segurados de baixa renda, pensão por morte do segurado</i>
RPPS	<i>Servidores civis</i> <i>CF/88, art. 40, §§1º e 7º</i>	<i>Invalidez, idade avançada, falecimento ⁽²⁾</i>
Encargos Financeiros da União	<i>Militares da União</i> <i>CF/88, art. 61, §1º, II, f; art. 142</i> <i>Lei 6.880/1980, art. 3º, §1º, b; art. 50, II e IV, "l"; art. 56; art. 57</i> <i>Lei 3.765/1960, art. 3ºA</i>	<i>Idade avançada, invalidez, morte (pagamentos na inatividade conforme previsões legais e pensões) ⁽³⁾</i>

(1) A cobertura do desemprego involuntário está estabelecida em lei específica e não está abrangida pelo RGPS (Lei 8.213/1991, art. 9º, §1º).

(2) Os RPPS não podem conceder benefícios distintos dos previstos para o RGPS, salvo disposição em contrário da Constituição (Lei 9.717/1998, art. 5º).

(3) Os militares na inatividade percebem remuneração da União quando estão na reserva remunerada ou reformados. Por ocasião de sua passagem para a inatividade, o militar terá direito a tantas quotas de soldo quantos forem os anos de serviço, computáveis para a inatividade, até o máximo de trinta anos, ressalvada a transferência para reserva remunerada de ofício, por ter atingido a idade limite de permanência em atividade no posto ou graduação, ou ter sido abrangido pela quota compulsória, quando o provento será calculado com base no soldo integral (Lei 6.880/1980, arts. 50, III e 56).

30. Observa-se que os principais riscos cobertos pelo sistema de previdência pública no

Brasil estão associados à incapacidade para o trabalho, seja por invalidez ou idade avançada, por exemplo, ou ainda por morte do segurado, objetivando amparar seus dependentes. Apesar de não se restringirem a eles, a aposentadoria e a pensão por morte constituem os principais benefícios desse sistema.

31. *Há também que se ressaltar a complementariedade dos três regimes, evidenciada nos diversos dispositivos legais que os regulam. Essa complementariedade se verifica, em especial, pelos seguintes aspectos:*

a) contagem recíproca de tempo de contribuição/serviço, para fins de elegibilidade aos benefícios;

b) compensação entre o RGPS e o RPPS da União;

c) obrigatoriedade de filiação, pelos trabalhadores formais, a um dos regimes.

32. *De acordo com o art. 201 da CF/1988, o RGPS é de filiação obrigatória, sendo vedada, no entanto, a filiação, na qualidade de segurado especial, ao participante de regime próprio de previdência (caput e § 5º). Além disso, o §9º do mesmo artigo prevê a contagem recíproca de tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, seja ela rural ou urbana, com compensação financeira entre os regimes.*

33. *A Lei 8.112/1990, por sua vez, estabelece em seu art. 100 que "é contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas" (destacamos).*

34. *A mesma lei, ao dispor sobre beneficiários das pensões no RPPS da União, prevê, em seu art. 222, §4º, que tanto o tempo de contribuição a RPPS quanto ao RGPS serão contados para fins de elegibilidade ao benefício.*

35. *As leis que regulam o RGPS preveem, ainda, que são segurados obrigatórios os servidores civis ocupantes de cargo efetivo e os militares da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios que não estejam amparados por regime próprio de previdência social. Assim, caso o ente da federação não tenha instituído regime próprio de previdência social, seus servidores obrigatoriamente serão filiados ao RGPS:*

Art. 12. O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que amparados por regime próprio de previdência social. (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99) (Lei 8.213/1991, art. 12) (destacamos)

36. *O RGPS permite também a contagem de tempo de serviço militar para fins de aposentadoria por tempo de serviço, desde que referido tempo não tenha sido contado para inatividade remunerada nas Forças Armadas ou aposentadoria no serviço público (Lei 8.213/1991, art. 55, I).*

37. *Observa-se, portanto, que os três regimes previdenciários se complementam, havendo, inclusive, previsão de compensação financeira em alguns casos, de forma a manter protegidos aqueles que, durante sua vida laboral, mudarem de regime.*

38. *Cumpre destacar a responsabilidade da União pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras nos regimes, conforme estabelecido nos seguintes dispositivos legais:*

Lei 8.212/1991 (RGPS)

Art. 16 - A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual.

Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual. (destacamos)

Lei 9.717/1998 (RPPS)

Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do

servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004) (destacamos)

39. *No caso dos militares, considerando que não há previsão legal de contribuição previdenciária para custear os encargos com a inatividade, mas apenas para pensão (Lei 3.765/1960), cabe à União custear a integralidade da remuneração daqueles que estão na inatividade, seja na reserva remunerada, seja na reforma, nos termos do art. 3º da Lei 6.880/1980:*

Art. 3º Os membros das Forças Armadas, em razão de sua destinação constitucional, formam uma categoria especial de servidores da Pátria e são denominados militares.

§ 1º Os militares encontram-se em uma das seguintes situações:

(...)

b) na inatividade:

I - os da reserva remunerada, quando pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização; e

II - os reformados, quando, tendo passado por uma das situações anteriores estejam dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União. (destacamos)

40. *Relativamente às pensões militares, a Lei 3.765/1960 estabelece que:*

Art. 32. A dotação necessária ao pagamento da pensão militar, tendo em vista o disposto no art. 31 desta lei, será consignada anualmente no orçamento da República aos ministérios interessados.

3.1.4 Casos especiais no RPPS da União

41. *Além das normas citadas, existe, ainda, regulamentação específica para a previdência de deputados federais e senadores. Trata-se da Lei 9.506/1997, que extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) e instituiu o Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), dispondo sobre as regras e condições para elegibilidade aos benefícios. Ela prevê os benefícios de aposentadoria (por invalidez e por tempo de contribuição) e de pensão, conforme artigos 2º e 3º.*

42. *De acordo com a referida norma, a União, por intermédio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mediante recursos orçamentários próprios, concede e mantém os benefícios do PSSC. Além disso, a União é sucessora do extinto IPC em todos os direitos e obrigações, (Lei 9.506/1997, art. 1º).*

43. *Destaque-se que o art. 12 da Lei 9.506/1997 prevê que o PSSC será custeado com contribuições mensais dos segurados (mediante alíquota igual à exigida dos servidores públicos civis federais), da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (em valor idêntico à contribuição de cada segurado), e dos beneficiários das aposentadorias e pensões (sobre o valor que exceder o limite dos benefícios do RGPS).*

44. *Em que pese a existência de legislação específica, o PSSC, ao prever cobertura para os principais riscos na vida laboral – incapacidade para o trabalho e morte –, bem como contagem recíproca de tempo de contribuição/serviço em outros regimes, tem as características próprias de um regime previdenciário.*

45. *A Lei 9.506/1997 estabelece que, para fins de contagem de tempo de contribuição, será considerado aquele reconhecido pelos sistemas de previdência social do serviço público, civil ou militar, e da atividade privada, rural e urbana (art. 4º, I). Na mesma linha, o §2º do art. 4º dispõe que serão desconsiderados os períodos de tempo concomitantes, ou já considerados para a concessão de outro benefício, em qualquer regime de previdência social.*

46. *Ressalte-se que o deputado federal, senador ou suplente em exercício de mandato que*

não estiver vinculado ao plano instituído pela Lei 9.506/1997 ou a outro regime de previdência participará obrigatoriamente do RGPS, conforme disposto no art. 13 da Lei 9.506/1997, no art. 12, I, "h" da Lei 8.212/1991 e no art. 11, I, "j" da Lei 8.213/1991.

47. *Entre as despesas consideradas como de natureza previdenciária do setor público federal, outros segmentos têm suas despesas pagas pela União. Destacam-se as despesas com inativos e pensionistas (a) da Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (inc. XIV do art. 21 da CF/88), (b) dos extintos estados e territórios, (c) do estado do Mato Grosso (art. 27 da Lei Complementar 31/1977), (d) da extinta via férrea do Rio Grande do Sul (Lei 3.887/1969) e da antiga Rede Ferroviária Federal, (e) pagamento de reparação econômica, indenização a anistiados políticos (Leis 10.559/2002 e 11.354/2006).*

48. *Especificamente no que tange à Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, este Tribunal se manifestou, nos autos do TC 027.750/2006-9, que tais servidores são vinculados à União para fins de regime jurídico. No voto condutor do Acórdão 1.633/2016-TCU-Plenário, o Ministro-Relator, Walton de Alencar Rodrigues, ressalta que 'esses agentes integram o regime próprio de previdência dos servidores da União, seja o dos servidores civis, seja o dos militares (...). Ressalte-se que os policiais militares e bombeiros do Distrito Federal contribuem apenas para a pensão militar, conforme previsto nas Leis 10.486/2002 e 10.667/2003.*

3.2 Seguridade Social

3.2.1 O que é Seguridade Social?

49. *'Previdência Social' e 'Seguridade Social' são conceitos relacionados, mas que não se confundem, sendo a previdência apenas uma das três áreas que compõem a seguridade social.*

50. *De acordo com o art. 194 da CF/88, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.*

51. *Sobre o tema, destaca-se trecho da publicação do Ipea "Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 17, 2009 – vinte anos da Constituição Federal":*

'A definição da Seguridade Social como conceito organizador da proteção social brasileira foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988. A Constituição Federal (CF) ampliou a cobertura do sistema previdenciário e flexibilizou o acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, reconheceu a Assistência Social como política pública não contributiva que opera tanto serviços como benefícios monetários, e consolidou a universalização do atendimento à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS).' (vol. 1, p. 17) (destacamos)

52. *Tais inovações da CF/88 passaram a reconhecer o direito à proteção social também para cidadãos que não estavam formalmente vinculados ao mercado de trabalho. As previsões constitucionais estão em consonância com as normas mínimas da seguridade social estabelecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) na Convenção 102, ratificada pelo Decreto Legislativo 269/2008, que prevê uma rede de proteção social ampla com três pilares:*

- i) as políticas universais, financiadas com recursos tributários;*
- ii) as políticas de seguro social, portanto, contributivas; e*
- iii) as políticas de Assistência Social, não contributivas, residuais nos países desenvolvidos, sendo ali suplementares ao seguro.*

(Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 17, 2009 – vinte anos da Constituição Federal – vol. 1, p. 22) (destacamos)

3.2.2 Características próprias de cada área da Seguridade Social

53. *Cada uma das três áreas da seguridade social possui, portanto, características próprias e bastante distintas, conforme estabelecido nas normas da OIT e na própria CF/1988.*

54. *A previdência social pública tem caráter contributivo e filiação obrigatória para todos aqueles inseridos no mercado formal, sejam seus vínculos de emprego com o setor privado ou com o setor público. Via de regra, deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial,*

como determinam os arts. 40 e 201 da CF/1988. Como já mencionado, seu objetivo é a cobertura de riscos como doença, invalidez, morte e idade avançada para seus beneficiários, ou seja, aqueles filiados a um dos regimes (RGPS, RPPS e Encargos Financeiros com militares e seus pensionistas).

55. Alguns defendem que o conceito de seguridade social deveria abranger, quando se trata de previdência, apenas o Regime Geral de Previdência Social, sob o argumento de que apenas esse regime está descrito no capítulo da CF/88 que trata da "Seguridade Social" (Título VIII, Capítulo II). Entende-se, todavia, não ser essa a melhor interpretação.

56. O conceito de seguridade social abrange as áreas de previdência social, assistência social e saúde. Nesse sentido, considera-se não ser possível interpretar que os regimes próprios de previdência dos servidores civis, bem como o sistema de proteção social dos militares, devam ser tratados fora do conceito de seguridade apenas pelo fato de os dispositivos que regulam esses regimes não estarem inseridos no mesmo capítulo da CF/88.

57. Como já mencionado nos itens 3.1.2 e 3.1.3, o RPPS, o RPPS da União e os Encargos Financeiros com militares e seus pensionistas objetivam cobrir os mesmos riscos, além de atuarem de forma complementar, inclusive com contagem recíproca de tempo de contribuição/serviço, o que demonstra sua natureza previdenciária.

58. Já a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, e visa proteger a família, a infância, a adolescência, a velhice (art. 203 da CF/1988). Entre as ações relacionadas à assistência social, destacam-se o programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas). O primeiro beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, enquanto o segundo tem como público alvo os idosos acima de 65 anos e os cidadãos com deficiência, cuja renda per capita do grupo familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente.

59. A saúde é definida no art. 196 da CF/1988 como um direito de todos e dever do Estado, de acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

60. Observam-se, portanto, diferenças fundamentais entre as três áreas, especialmente no que diz respeito à exigência ou não de contribuição, à universalidade ou não do atendimento, e à necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial:

Quadro 3 - Diferenças entre as áreas que compõem a seguridade social

Características / Áreas	Previdência	Assistência	Saúde
Contribuição	Sim	Não	Não
Beneficiários	Pessoas filiadas a um dos regimes de previdência ⁽¹⁾	Pessoas em situação de vulnerabilidade social ⁽²⁾	Todos (acesso universal)
Exigência de equilíbrio financeiro e atuarial ⁽³⁾	Sim	Não	Não

Fonte: CF/88, arts. 196, 201 e 203.

(1) Há benefícios devidos aos dependentes do segurado, como pensão por morte e auxílio-reclusão.

(2) Situações de vulnerabilidade social estabelecidas na legislação.

(3) Para RGPS e RPPS. Por equilíbrio financeiro, entende-se que as receitas previdenciárias arrecadadas durante um ano devem cobrir as despesas previdenciárias executadas no mesmo período. Por equilíbrio atuarial, entende-se que as contribuições previdenciárias futuras, trazidas a valor presente, devem ser suficientes para financiar as despesas futuras com benefícios, também trazidas a valor presente.

3.2.3 Financiamento da Seguridade Social

61. Com a instituição do conceito de seguridade social, houve significativa expansão da proteção social no Brasil, com impactos nos gastos públicos. Assim, quanto ao financiamento, a CF/1988 criou um orçamento próprio para a seguridade social, com fontes diversificadas de recursos para fazer face à realização das ações próprias da seguridade. Tais fontes englobam essencialmente contribuições sociais que incidem sobre diferentes bases fiscais (folha de salário, faturamento, lucro e concursos de prognósticos) e que estão definidas no art. 195 da CF/1988. No entanto, conforme se depreende do caput desse mesmo artigo, as fontes de financiamento da seguridade não se restringem às contribuições sociais nele enumeradas, podendo alcançar recursos dos orçamentos da União e dos demais entes da federação:

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: (...)

4. RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

62. *Os benefícios que devem ser assegurados aos cidadãos no âmbito da seguridade social, bem como suas fontes de financiamento, estão definidos em uma série de normas. Os principais dispositivos sobre o tema estão na própria Constituição Federal e em leis específicas, que regulamentam a matéria.*

63. *Para apurar os valores de receitas e despesas da seguridade social, de forma a permitir uma análise de sua evolução ao longo do tempo, é necessário, inicialmente, identificar quais são essas receitas e despesas com base no arcabouço legislativo vigente, o que será objeto dos tópicos seguintes.*

64. *Não obstante, importa destacar que o levantamento das receitas e despesas da seguridade social neste trabalho têm o único objetivo dar transparência a esses dados, ante a controvérsia mencionada no parágrafo 3.*

65. *Na visão desta equipe de auditoria, a seguridade social abrange três áreas com características muito diferentes, características essas que desaconselham uma análise conjunta de suas receitas e despesas. Como mencionado anteriormente, apenas no caso da previdência social há uma diretriz de equilíbrio financeiro e atuarial. Essa diretriz decorre especialmente do caráter, via de regra, contributivo da previdência social, bem como da natureza dos benefícios previdenciários, em especial os mais representativos (aposentadoria e pensão), que envolvem pagamentos com potencial de se prolongarem por décadas.*

66. *As despesas das áreas de saúde e assistência social, por sua vez, possuem natureza distinta, estando sujeitas a controles de cunho orçamentário, sem diretriz de equilíbrio entre receitas e despesas.*

67. *Essa interpretação é reforçada pelo disposto no art. 167, inciso XI, da CF/88, que veda a utilização de receitas decorrentes das contribuições tipicamente previdenciárias para pagamento de despesas distintas dos benefícios do RGPS (dispositivo também aplicável ao RPPS nos termos do art. 40, § 12, da CF/1988). Assim, caso a previdência social fosse superavitária, suas receitas não poderiam ser utilizadas para cobrir despesas de outras áreas. Nesse sentido, em alguns casos, tratar receitas e despesas das três áreas conjuntamente, apenas pela ótica da seguridade social, pode trazer limitações à análise.*

4.1 Fontes de financiamento da seguridade social

4.1.1 Receitas previstas na legislação

68. *Considerando que a seguridade social abrange a saúde, a assistência e a previdência social, e tendo em vista que esta última, como já explicitado, envolve três diferentes regimes (RGPS, RPPS e Encargos Financeiros da União com os militares e seus pensionistas), para identificação das respectivas fontes de financiamento e composição das receitas afetas à seguridade foram examinados os dispositivos constitucionais e as normas relativas às referidas áreas.*

69. *No que diz respeito às fontes que integram o orçamento da União, o art. 195 da CF/88 estabelece que a seguridade social será financiada, nos termos da lei, com recursos provenientes do orçamento da União e das contribuições sociais do (a) empregador sobre a folha de salários, sobre a receita e o faturamento, sobre o lucro, (b) do trabalhador, (c) sobre a receita de concursos de prognósticos e (d) do importador de bens ou serviços do exterior. Ficam ressalvadas, nos termos do art. 240, as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários destinadas às entidades privadas de serviço social e formação profissional vinculadas ao sistema sindical.*

70. *De forma análoga ao previsto para a iniciativa privada, a Lei 10.887/2004, em seu arts. 4º, 5º, 6º e 8º, prevê contribuições sociais para os servidores públicos federais, ativos e inativos, e para a União, assim como a Lei 9.506/1997, estabelece as contribuições sociais de deputados federais e senadores, bem como da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.*

71. No caso dos servidores militares, a Lei 3.765/1960, nos arts. 1º e 3ºA, estabelece contribuição social para ativos e inativos para custeio das pensões militares. Os policiais militares e bombeiros do Distrito Federal também contribuem apenas para a pensão militar, em modelo bastante semelhante ao aplicável aos militares das Forças Armadas. Eles estão regidos pelas Leis 10.486/2002 e 10.667/2003.

72. Assim, as contribuições sociais previstas para a seguridade social no âmbito da União segundo a legislação atualmente vigente são:

a) contribuições previdenciárias do empregado e do empregador, dos servidores públicos federais, dos deputados federais e senadores, dos militares (bem como dos policiais civis, militares e bombeiros do DF), além da cota patronal da União nos casos definidos nas normas (conforme legislação citada anteriormente);

b) Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), contribuições criadas pelas Leis Complementares 7 e 8/1970. A primeira incide sobre o faturamento das empresas e tem por finalidade a promoção da 'integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas'. A segunda, incide sobre as receitas correntes da União;

c) Contribuição para financiamento da Seguridade Social (Cofins), criada pela Lei Complementar 70/1991, incidindo sobre o faturamento mensal das pessoas jurídicas e a elas equiparadas, destinada às atividades-fim das áreas de saúde, previdência e assistência social;

d) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), instituída pela Lei 7.689/1988, incide sobre o lucro das pessoas jurídicas e destina-se ao financiamento da seguridade social;

e) Contribuição sobre a receita de concursos de prognósticos, na forma estabelecida pelo Decreto-Lei 204/1967 (Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências) e pelo Decreto-Lei 594/1969 (Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências). O primeiro prevê que sua renda líquida será destinada a aplicações de caráter social e de assistência médica. O segundo, que será destinada a aplicações de caráter assistencial, educacional e aprimoramento físico.

f) PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação, conforme Lei 10.685/2004.

73. Ressalte-se que a Lei 12.546/2011 prevê, para determinados segmentos econômicos, que as contribuições previdenciárias deixarão de incidir sobre a folha de pagamento e incidirão sobre a receita bruta ajustadas dessas empresas. No entanto, a mesma lei determina que o Tesouro Nacional realize a compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência (FRGPs). Assim, entende-se que tais receitas intraorçamentárias decorrentes da compensação do Tesouro devem ser consideradas receitas da previdência social e, em decorrência disso, da seguridade social.

74. Segundo o art. 165, §5º, III da CF/88, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Nesse sentido, a Lei 8.212/1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, detalha outras receitas a ela vinculadas:

a) multas, atualização monetária e juros moratórios;

b) remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;

c) receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;

d) demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;

e) doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;

f) 50% dos valores obtidos e aplicados na forma do parágrafo único do art. 243 da CF/88 (bens apreendidos em decorrência de tráfico de drogas e exploração de trabalho escravo);

g) 40% do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal;

h) outras receitas previstas em legislação específica.

75. Além disso, o parágrafo único do art. 27 da Lei 8.212/1991 estabelece que 50% do valor

total do prêmio recolhido pelas companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres (DPVAT), previsto na Lei 6.194/1974, será destinado ao Sistema Único de Saúde (SUS).

76. A Lei 9.322/1996, por sua vez, destina ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) a quota-parte dos recursos arrecadados a título de contribuição sindical e os rendimentos de sua aplicação (art. 4º). Tais recursos devem ser utilizados na realização de despesas com reaparelhamento das Delegacias Regionais do Trabalho e programas de sua competência.

77. Já o §2º do art. 32 da Lei 8.080/1990, que dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da saúde e a organização e funcionamento dos serviços correspondentes, prevê que ‘as receitas geradas no âmbito do SUS serão creditadas diretamente em contas especiais, movimentadas pela sua direção, na esfera de poder onde forem arrecadadas’.

4.1.2 Vinculações de algumas contribuições sociais a áreas específicas da seguridade social

78. Para algumas contribuições sociais da seguridade social, a CF/88 estabelece vinculações específicas a determinadas áreas:

a) vincula os recursos provenientes das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a (contribuição social do empregador, empresa e entidade equiparada sobre a folha de salários) e II (contribuição social do trabalhador e demais segurados do RGPS) exclusivamente aos pagamentos de benefícios do regime geral de previdência social previstos no art. 201 (CF/88, art. 167, XI);

b) vincula 60% da arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) ao financiamento do programa do seguro-desemprego e abono (CF/88, art. 239, caput e §1º).

79. No que diz respeito ao regime próprio de previdência, o art. 40 da CF/88 dispõe que será contributivo e solidário, mediante contribuição do ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, de forma a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial. Seu §12 estabelece, ainda, que aplica-se ao RPPS, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o RGPS. Nessa linha, a vinculação das contribuições sociais de servidores públicos, militares (para fins de pensão) e congressistas ao custeio dos respectivos regimes está prevista em suas leis regulamentadoras. Assim, de forma análoga ao previsto na CF/88 quanto ao RGPS, a contribuição social do servidor público da União e a contribuição patronal destinam-se à manutenção do regime próprio de previdência social, conforme determinam os arts. 4º e 8º da Lei 10.887/2004, enquanto a contribuição dos militares objetiva o custeio da pensão militar, nos termos da Lei 3.765/1960. O mesmo ocorre no PSSC, tendo em vista que a lei instituidora do referido plano estabelece contribuição dos segurados, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para seu custeio (Lei 9.506/1997, art. 12, I a III).

80. Como já mencionado, 50% da receita relativa ao DPVAT está vinculada ao SUS (Lei 8.212/1991, art. 27, parágrafo único) e a receita da quota-parte da contribuição sindical, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (Lei 9.322/1996, art. 4º).

4.1.3 Destinação de recursos de contribuições sociais previstas no art. 195 para outras áreas

81. Já na redação original da CF/88, o §1º do art. 239 destinou pelo menos 40% dos recursos decorrentes do PIS/Pasep ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico através do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

82. Ao longo do tempo, novos dispositivos constitucionais promoveram a desvinculação de parte dos recursos da seguridade social. Trata-se da Desvinculação de Recursos da União (DRU), mecanismo instituído por meio de emenda à Constituição Federal que permite a realocação de parcela das receitas próprias da seguridade para outras áreas. Atualmente, a DRU permite a desvinculação de 30% da arrecadação da União relativa a algumas contribuições sociais, conforme alteração introduzida pela Emenda Constitucional 93/2016 (art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Análise mais detalhada da DRU, bem como o levantamento dos valores desvinculados nos últimos dez anos constam do capítulo 6 deste relatório e do Anexo II.

83. Já por meio de legislação ordinária foi alocada parte das receitas de concursos de prognósticos para outras finalidades que não a seguridade social, como fundos de áreas de educação e cultura (Fundo Nacional da Cultura – Lei 8.313/1991, art. 5º, VIII e Fundo de Investimento do

Estudante Superior – Lei 10.260/2001, art. 2º, II) e de segurança (Fundo Penitenciário Nacional – Lei Complementar 79/1994, art. 2º, VIII), por exemplo. De maneira análoga, a Lei 8.212/1991, em seu art. 26, com redação da Lei 8.436/1992 estabelece que constitui receita da seguridade social a renda líquida dos concursos de prognósticos, excetuando-se os valores destinados ao Programa de Crédito Educativo.

84. *Há que se destacar que a destinação das receitas mencionadas a áreas não abrangidas pelo conceito de seguridade social foi feita por meio de autorização legislativa, seja por emendas constitucionais, seja por leis ordinárias. Dessa forma, constituem o arcabouço legal vigente, não fazendo parte do escopo deste trabalho emitir opinião acerca do mérito das destinações definidas na legislação.*

4.2 Despesas relacionadas à seguridade social

85. *As principais despesas da seguridade social estão associadas ao pagamento de benefícios das áreas de previdência e assistência social, bem como às ações e serviços de saúde e de assistência. Trata-se de direitos previstos nos arts. 40; 142, § 3º, X; 194; 196; 203; 239 da CF/88.*

86. *Na área da previdência social, destacam-se os benefícios de aposentadoria e pensão (vide detalhamento no item 5.2 deste relatório). Outros benefícios previdenciários, no entanto, estão previstos na legislação.*

87. *O art. 18 da Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social no âmbito do RGPS prevê os seguintes benefícios, devidos àqueles que atenderem aos requisitos específicos previstos na legislação:*

- a) auxílio-doença;
- b) salário-família (devido ao segurado, de acordo com o número de filhos ou equiparado);
- c) salário-maternidade;
- d) auxílio-acidente (devido ao segurado em caso de sequela permanente que reduza sua capacidade laborativa);
- e) auxílio-reclusão (devido ao dependente do segurado do INSS).

88. *Existem ainda os benefícios de seguro-desemprego e abono salarial (Lei 7.998/1990, arts. 3º e 9º), para os segurados que cumprirem os requisitos de elegibilidade. Esses benefícios são tratados em lei específica e têm fonte de financiamento própria, constituída por parte da receita do PIS/Pasep nos termos do art. 239 da CF/88, estando excetuados das coberturas oferecidas pelo RGPS (Lei 8.213/1991, art. 9º, §1º).*

89. *Na área da assistência social, cuja organização está disciplinada pela Lei 8.742/1993, as principais despesas estão relacionadas a dois programas de transferência de renda. O primeiro refere-se ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante um salário mensal ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência. Em ambos os casos, a renda por pessoa do grupo familiar deve ser menor que um quarto do salário-mínimo (art. 20). O segundo corresponde ao programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004. Trata-se de transferência de renda com condicionalidades destinada às famílias em situação de extrema pobreza (renda per capita mensal de até R\$ 85,00) e pobreza (renda per capita mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00). Os valores de referência estão atualizados pelo Decreto 8.794/2016.*

90. *Diferentemente da previdência e da assistência, as despesas mais relevantes da área da saúde estão concentradas na prestação de serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde por meio do SUS (Lei 8.080/1990). Destacam-se as contribuições fundo a fundo para estados e municípios.*

4.3 Receitas e despesas da seguridade social de 2007 a 2016

4.3.1 Receitas da seguridade social

91. *O levantamento das receitas da seguridade social foi realizado por meio de consultas ao Siasi Gerencial (2007), Tesouro Gerencial (2008-2016) e de requisições de informação à STN. Além disso, a SOF forneceu a Nota Técnica 5/ASTEC/SOF/MP, de 3/11/2003, a qual discrimina e justifica, com base na legislação, quais receitas pertencem à seguridade social.*

92. De posse dos dados fornecidos pela STN e pela SOF, foram feitas análises adicionais para verificar se existiam receitas contabilizadas ou não contabilizadas indevidamente, considerando a legislação vigente.

93. As análises realizadas levaram em consideração o custo do controle e o tempo disponível para aprofundamento. Assim, visando dar maior efetividade aos trabalhos, os exames se concentraram nas naturezas de receitas com maior representatividade no total das receitas da seguridade social.

94. Feitas essas primeiras delimitações, a seguir serão demonstradas, por meio de gráficos e quadros, a composição e a evolução das receitas da seguridade social nos últimos dois anos (2015 e 2016). Os dados completos referentes às receitas de 2007 a 2014 serão apresentados em anexo a este relatório (Anexo II).

95. Na prática, a arrecadação da seguridade social é composta principalmente por receitas de contribuições sociais, receitas de serviços e receitas patrimoniais. A título de exemplo, em 2016, essas três espécies de receitas representaram cerca de 98% do total da arrecadação da seguridade social, antes da incidência da DRU, conforme levantamentos realizados neste trabalho.

96. Nesse mesmo ano, as contribuições sociais mais relevantes para a seguridade social foram as contribuições previdenciárias (RPPS e RGPS), as contribuições do PIS/Pasep, a Cofins, a CSLL e a compensação da desoneração da folha de pagamento, alcançando 99,14% das receitas de contribuições sociais. Apenas a contribuição para o RGPS e a Cofins representaram aproximadamente 78% das receitas de contribuições sociais e cerca de 75% de tudo que é arrecadado pela seguridade social.

97. Em 2016, as receitas de serviços representaram 1,72% do total da arrecadação da seguridade social, sendo que 85,7% do arrecadado é composto por rendimentos de parte da contribuição do PIS/Pasep que é destinada ao BNDES (40%), conforme determinação do art. 239, § 1º, da CF/1988. Cabe ressaltar que, apesar de 40% da contribuição do PIS/PASEP ser destinada a programas de desenvolvimento econômico e, portanto, não pertencerem à seguridade, os rendimentos decorrentes desses valores são destinados ao FAT e pertencem à seguridade social, conforme art. 11 da Lei 8.019, de 11/4/1990.

98. Já as receitas patrimoniais são compostas especialmente por receitas de valores mobiliários das quais fazem parte as remunerações de depósitos bancários, especiais e de saldos não desembolsados, todos pertencentes ao FAT, conforme o disposto no art. 8º e 9º da Lei 8.019/1990.

99. O quadro a seguir demonstra, para os anos de 2015 e 2016, o total da arrecadação das principais espécies de receitas da seguridade, detalhado pelas naturezas de receitas consideradas materialmente relevantes. Os saldos são apresentados pelo valor bruto, ou seja, sem a dedução da DRU e com a inclusão das receitas intraorçamentárias (contribuição previdenciária patronal e compensação do Tesouro pela desoneração da folha de pagamentos). Ao final do quadro, para fins de cálculo da receita da seguridade nos termos da legislação vigente, é apresentado o valor total desvinculado de seus tributos em cada exercício.

Quadro 4 – Receita bruta dos tributos vinculados à Seguridade Social e DRU (R\$ milhões)

RECEITAS	2015	% relação ao total	em 2016	% relação ao total
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	672.739,00	95,23%	692.647,07	95,65%
Contribuições do RGPS	317.958,15	45,01%	339.673,02	46,91%
Cofins	199.344,70	28,22%	202.644,58	27,98%
CSLL	58.696,03	8,31%	67.281,39	9,29%
Pis/Pasep	31.465,32	4,45%	31.906,70	4,41%
Contribuições do RPPS	29.484,32	4,17%	30.676,62	4,24%
Pensões militares	2.649,78	0,38%	2.905,52	0,40%
Concursos de prognóstico	2.523,21	0,36%	2.113,07	0,29%

RECEITAS	2015	% relação ao total	2016	% relação ao total
<i>Outras rec. de contribuições sociais</i>	5.418,43	0,77%	899,56	0,12%
<i>Compensação da desoneração da folha de pagamento pelo Tesouro Nacional⁽¹⁾</i>	25.199,06	3,57%	14.546,62	2,01%
RECEITAS DE SERVIÇOS	9.186,75	1,30%	12.489,49	1,72%
<i>Rendimento FAT (40% BNDES)</i>	8.741,46	1,24%	10.705,14	1,48%
<i>Outras rec. de serviços</i>	445,29	0,06%	1.784,35	0,25%
RECEITAS PATRIMONIAIS	5.879,52	0,83%	10.256,71	1,42%
<i>Remuneração de depósitos especiais (FAT)</i>	1.404,77	0,20%	1.496,61	0,21%
<i>Remuneração de depósitos bancários (FAT)</i>	3.630,10	0,51%	7.388,64	1,02%
<i>Remuneração de saldos não desembolsados. (FAT)</i>	384,29	0,05%	557,13	0,08%
<i>Outras rec. patrimoniais</i>	460,36	0,07%	814,32	0,11%
OUTRAS RECEITAS DA SEGURIDADE	18.607,04	2,63%	8.774,85	1,21%
TOTAL DAS RECEITAS (antes da DRU)	706.412,31	100,00%	724.168,12	100,00%
<i>DRU DAS RECEITAS DA SEGURIDADE⁽²⁾</i>	-60.620,38		-91.923,75	
TOTAL DAS RECEITAS (após incidência da DRU)	645.791,93		632.244,37	

Fonte: Consultas ao Tesouro Gerencial, conforme Ofício 268/2017/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (peça 71)

(1) Mais detalhes sobre a compensação da desoneração da folha de pagamento pelo Tesouro Nacional constam do item 4.3.3 deste relatório.

(2) A análise específica sobre o impacto da DRU nas receitas da seguridade consta do Capítulo 6 deste relatório.

100. Quanto à trajetória das receitas da seguridade social, verificou-se que as contribuições e as receitas de serviços possuem valores arrecadados mais estáveis do que as receitas patrimoniais e as “outras receitas da seguridade”. Essa diferença entre esses dois grupos de receitas é decorrente principalmente da base normativa que garante estabilidade à arrecadação das receitas de contribuições e de serviços (remunerações de depósitos do FAT).

101. O gráfico seguinte demonstra a trajetória das principais receitas da Seguridade Social nos últimos dez anos, considerando seus valores nominais brutos (sem descontar a DRU). Os percentuais foram calculados tendo como base o ano de 2007.

Gráfico 1 – Trajetória acumulada das principais receitas da Seguridade Social



Fonte: Consultas ao Tesouro Gerencial, conforme Ofício 268/2017/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (peça 71)

102. Entre 2007 e 2016, as receitas de contribuições sociais e de serviços se destacaram, apresentando significativo crescimento real, já que o INPC acumulado do período foi de 76,84%.

103. Já a arrecadação das 'outras receitas da seguridade' teve, em 2012, variação de 103,5% em relação à observada em 2011. A variação nesse período é decorrente, principalmente, da elevada arrecadação de receita de dívida ativa da Cofins e da CSLL naquele ano. Em 2013, essas receitas continuaram em patamares mais elevados, crescendo cerca de 33% em relação a 2012. A partir de 2016, a dívida ativa passou a ser contabilizada junto com a arrecadação dos respectivos tributos, o que explica a redução da variação percentual em relação a 2007 para 36% (Anexo II).

104. Em 2013, as receitas patrimoniais tiveram queda significativa da arrecadação, puxada principalmente pela baixa nas receitas de remunerações de depósitos bancários pertencentes ao FAT, recuperando logo no ano seguinte (2014), ao ponto de chegar aos mesmos patamares de 2011.

4.3.2 Receitas de contribuições da área de segurança do Distrito Federal

105. Como mencionado nos parágrafos 47 e 48, a CF/1988 estabeleceu como sendo de competência da União a organização e manutenção da segurança do Distrito Federal (DF).

106. Como forma de resguardar recursos para tal propósito, em 2002 foi editada a Lei 10.633/2002, a qual criou o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), cuja finalidade é prover recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

107. A grande maioria dos recursos do FCDF (cerca de 90%) são gastos com despesas de pessoal ativo e inativo, seja da segurança, seja da saúde ou educação do DF. Assim, por serem aplicados recursos no pagamento de pessoal da segurança do DF e essas despesas serem consideradas como pertencentes à União, as contribuições previdenciárias deveriam ser recolhidas aos cofres do FCDF para custeio e pagamento dos inativos que contribuíram para isso.

108. No entanto, o que se constatou foi que, ao longo de quatorze anos, tais contribuições previdenciárias não foram repassadas ao FCDF, mas sim ao governo do DF (GDF), contribuindo para um descompasso financeiro no resultado previdenciário da União, tendo em vista que as despesas com inativos e pensionistas da segurança do DF são apropriadas pela União sem contrapartida das receitas.

109. No âmbito desta Corte de Contas, existe processo de acompanhamento (TC 021.435/2016-2), o qual foi aberto em atendimento ao item 9.4 do Acórdão 1633/2016-TCU-Plenário, de relatório do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que determinou a constituição de processo apartado para analisar a viabilidade do resarcimento ao FCDF, pelo GDF, dos valores das contribuições previdenciárias dos servidores e militares mencionados no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, indevidamente repassados ao GDF.

110. Diante disso, a partir de setembro de 2016, o FCDF passou a receber as receitas de contribuições do servidor ativo, inativo e pensionistas civis e militares, que passaram a ser incluídas no montante das receitas da seguridade social da União. Não estão incluídos como receita da seguridade social, todavia, os valores retroativos de 2003 até agosto de 2016. Segundo estimativas da STN, o total corrigido das contribuições devidas pelo GDF ao FCDF até o mês de agosto de 2016 somaria R\$ 5,5 bilhões (TC 021.435/2016-2, peça 21).

4.3.3 Receita da compensação pela desoneração da folha de pagamento

111. Em 2011, foi aprovada a Lei 12.546, de 14/12/2011, a qual instituiu, para determinados segmentos nos termos do seu art. 7º, a desoneração da folha de pagamento, ocasião em que as contribuições previdenciárias deixaram de incidir sobre a folha de salários e passaram a incidir sobre a receita bruta ajustada das empresas.

112. Além de instituir a desoneração, o art. 9º, inciso IV, da mesma lei, também estabeleceu a obrigação do Tesouro Nacional de compensar o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPs) no valor correspondente à estimativa da renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS.

113. Para realizar a compensação, o valor desonerado é estimado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e repassado à STN para empenho, liquidação e pagamento ao FRGPs. A

despesa é executada por meio de ação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA) com o código 00LI - Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei 12.546, de 2011), de acordo com a programação orçamentária definida pela SOF.

114. Além disso, de acordo com o art. 4º da Portaria Conjunta SRF/STN/INSS 2, de 28/3/2013, a qual regulamenta as compensações, a receita decorrente desses pagamentos ao FRGPS deverá ser lançada em natureza de receita específica. Até 2015, a natureza de receita utilizada para registrar a compensação era a 79500000 – Receitas decorrentes de aportes periódicos para compensação do RGPS. Já em 2016, com as mudanças ocorridas nos códigos de naturezas de receitas, a natureza de receita passou a ser a 79900211 – Aportes periódicos para compensações ao RGPS. Por ser uma receita decorrente de pagamentos realizados dentro dos orçamentos fiscal e da seguridade social, possui a característica de intraorçamentária (código iniciado com 7).

115. Ainda segundo a Portaria Conjunta SRF/STN/INSS nº 2, de 28/3/2013, a estimativa da desoneração será apurada de acordo com os critérios fixados em anexo daquela norma, podendo a RFB utilizar critérios alternativos, desde que explique a metodologia utilizada. Em relação a esses critérios, conforme estabelecido no escopo da presente auditoria, a equipe de auditoria não realizou qualquer análise de sua adequabilidade e confiabilidade, limitando-se a obter os dados apurados pela RFB.

116. Como resultado da desoneração instituída pela Lei 12.546/2011, no período de 2012 a 2016, segundo as estimativas da RFB, deixaram de ser arrecadados aproximadamente R\$ 77 bilhões em contribuições previdenciárias pertencentes ao RGPS, sendo que esse mesmo valor foi compensado pelo Tesouro Nacional ao FRGPS por meio de outras fontes de arrecadação.

117. O quadro a seguir demonstra os valores exatos de desonerações e compensações de cada ano, considerada a competência da desoneração.

Quadro 5 - Valores desonerados e compensados da desoneração da folha de pagamento (R\$)

COMPETÊNCIA	A – Valor devido	B – Valor pago
2012	3.702.610.000,00	3.702.610.000,00
2013	12.284.300.000,00	12.284.300.000,00
2014	22.107.300.000,00	22.107.300.000,00
2015	25.199.060.000,00	25.199.060.000,00
2016	14.546.620.000,00	14.546.620.000,00
Total	77.839.890.000,00	77.839.890.000,00

Fonte: RFB, conforme Ofício 269/2017/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (peças 65-67) e Siafi Operacional

118. Com o levantamento das informações, constatou-se que, apesar de o Tesouro Nacional estar realizando as compensações, tais valores são contabilizados como receitas do RGPS, para fins de apuração do seu resultado financeiro, mas não são contabilizados como receitas da Seguridade Social. Com isso, observa-se uma distorção no resultado da seguridade apurado na 'Tabela 1 – Demonstrativo das Receitas e Despesas da Seguridade' que consta do RREO.

119. Essa divergência ocorre porque o mesmo dispositivo que estabelece a obrigação para o Tesouro Nacional realizar as compensações (art. 9º, IV, Lei 12.546/2001), também exige que os pagamentos sejam realizados de forma a não afetarem a apuração do resultado financeiro do RGPS. Dessa forma, para fins de cálculo do resultado financeiro do RGPS, o governo considera as compensações como receitas intraorçamentárias do RGPS. Isso é demonstrado pela presença da receita intraorçamentária no demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias do RGPS constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de dezembro de 2016. O valor apresentado no RREO diverge do quadro apresentado acima, pois, enquanto a equipe de auditoria utilizou o regime de competência para apuração dos valores, a STN utilizou o regime de caixa.

120. No entanto, o mesmo entendimento não é aplicado quando se apura o resultado da Seguridade Social. Para verificar a distorção, foi realizado filtro das receitas intraorçamentárias pertencentes à seguridade social (Esfera 20), detalhando por natureza de receita, ocasião em que nos anos de 2007 a 2016 não foram encontradas as naturezas de receita 79500000 ou 79900211.

121. Um dos motivos para isso pode ser o fato de os pagamentos das compensações serem

realizados utilizando fontes de recursos que não estão vinculadas à Seguridade Social, como é o caso das fontes 00 – Recursos Ordinários e 88 – Remuneração de disponibilidades do Tesouro Nacional.

122. *A título de exemplo, as compensações referentes à competência de 2016, foram feitas utilizando recursos de três fontes diferentes: 100 – Recursos ordinários (exercício corrente); 188 – Remuneração de disponibilidades do Tesouro; 300 – Recursos ordinários (Superávit Financeiro); e 144 – Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional (outras aplicações).*

123. *Assim, apesar de tais compensações aumentarem as disponibilidades do FRGPS, esses valores são indevidamente excluídos do montante das receitas que pertencem à seguridade social, o que acaba por distorcer o resultado do orçamento da seguridade social apresentado no RREO.*

4.3.4 Despesas da seguridade social

124. *Da mesma forma que as receitas, os valores das despesas da seguridade social foram obtidos por meio da extração de dados do Tesouro Gerencial e do Siasi Gerencial e da análise de informações prestadas pela STN.*

125. *Diferentemente das receitas, que possuem a Nota Técnica 5/ASTEC/SOF/MP, de 3/11/2003, definindo as naturezas de receitas pertencentes à seguridade social, as despesas são alocadas no orçamento da seguridade social apenas por meio de procedimento de análise individualizada das características de cada categoria de programação (ação orçamentária, no caso).*

126. *A análise realizada pela equipe de auditoria se concentrou na verificação da pertinência da alocação das naturezas de despesas que possuíam maior representatividade no montante das despesas da seguridade. De forma resumida, foram verificadas as naturezas de despesa relacionadas ao RGPS, aos benefícios do FAT e outros benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).*

127. *Os valores aqui apresentados são aqueles que passaram pela primeira fase da execução da despesa, ou seja, são os valores empenhados. A adoção da despesa empenhada está de acordo com os critérios já adotados pela STN na elaboração dos demonstrativos de resultado da seguridade social e da previdência, ambos pertencentes ao RREO.*

128. *Além disso, por questões de transparência e comparabilidade com os dados fornecidos pelo governo, tanto as despesas financeiras como as não financeiras (primárias) serão apresentadas como pertencentes à seguridade social. Ademais, como as receitas foram apresentadas incluindo as receitas intraorçamentárias, as despesas também seguiram os mesmos critérios.*

129. *Antes de iniciar a apresentação dos dados, cabe destacar a dificuldade em segregar as informações das despesas e apresentá-las de forma mais transparente à sociedade. Toda essa complexidade é consequência, principalmente, da ausência de critérios formais e transparentes sobre a composição das principais áreas de despesas do orçamento da seguridade.*

130. *A título de exemplo, para chegar ao montante das despesas da área de assistência social, a equipe teve que extraír dados da execução da unidade orçamentária 55901 – Fundo Nacional de Assistência Social e das ações orçamentárias referentes ao Programa Bolsa Família (ações 8442 e 8446). No entanto, mesmo após tais procedimentos, o valor encontrado é apenas aproximado, visto que as despesas discricionárias da assistência social deverão ser obtidas por meio da aplicação de procedimentos adicionais.*

131. *Assim, a fixação de critérios mínimos de alocação das despesas no orçamento da seguridade e nas suas respectivas áreas (previdência, saúde e assistência social), daria maior transparência orçamentária e diminuiria substancialmente os custos de controle.*

132. *Como afirmado anteriormente, a seguridade social abrange três grandes áreas de governo: previdência, saúde e assistência social. Pelos números levantados, no que tange à previdência, nos anos de 2015 e 2016, os regimes previdenciários (RGPS, RPPS e militares) ocuparam espaço significativo no montante das despesas, chegando a 67% e 70%, respectivamente, do total das despesas da seguridade social. Já as despesas com seguro-desemprego e abono, as quais também pertencem à área da previdência, representaram 6%. As outras duas grandes áreas da seguridade social (saúde e assistência social) alcançaram juntas 27% e 24%, nesse mesmo período.*

133. *Em que pese, como já descrito no parágrafo 19, o desemprego involuntário ser um dos*

riscos cobertos pela previdência, a análise em separado dessas despesas se justifica pela existência de fonte e fundo próprios para o seu custeio (parágrafo 88).

134. Os números dos regimes de previdência foram separados em: (a) Regime Geral de Previdência Social (urbano e rural) e (b) Regime Próprio de Previdência Social da União e militares.

135. Em 2016, o RGPS ocupou cerca de 75% de toda a despesa previdenciária, sendo 58% referente à área urbana e 16% à área rural. Já o RPPS da União e militares representaram aproximadamente 17% do total das despesas previdenciárias, sendo 11% referentes aos civis e 6% referentes aos militares.

136. Em relação às outras despesas da seguridade social (saúde e assistência social), não foi possível segregar os valores exatos pertencentes a cada área. Essa dificuldade em separar esses valores é decorrente, como já afirmado, da falta de formalização e transparéncia dos conceitos e critérios utilizados pelo governo para alocação das despesas.

137. Apesar desses entraves, foi possível chegar, por exemplo, a valores do Bolsa Família (Ações 8442 e 8446) e de benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (empenhos da UO – 55901). Essas despesas, apesar de não constituírem o valor integral da assistência social, representam a maior parte.

138. Na área da saúde, o valor foi obtido a partir da execução da despesa na função orçamentária 10 – Saúde no órgão 36000 – Ministério da Saúde. Da mesma forma que a assistência social, esse valor também não constitui o valor exato das despesas da seguridade na área de saúde.

139. A seguir é apresentado quadro com os valores nominais das despesas empenhadas da seguridade social nos anos de 2015 e 2016. As despesas referentes aos anos de 2007 a 2016 serão apresentadas em anexo desse relatório (Anexo III).

Quadro 5 – Despesas empenhadas na Seguridade Social 2015-2016 (em R\$)

DESPESAS	2015	% sobre a despesa total	2016	% sobre a despesa total
A. PREVIDÊNCIA				
Regime Geral de Previdência Social	583.407.968.463,42	73%	664.937.749.036,05	76%
Urbano	430.564.762.434,78	54%	498.456.337.487,10	57%
Rural	332.915.834.173,53	42%	386.348.498.358,48	44%
Outras despesas RGPS	95.883.113.576,32	12%	109.567.455.102,39	13%
Regime Próprio de Previdência Social da União e militares	104.663.007.901,86	13%	110.777.469.311,95	13%
Civis	69.506.444.251,28	9%	73.778.658.094,27	8%
Militares	35.156.563.650,58	4%	36.998.811.217,68	4%
Seguro Desemprego e Abono Salarial (FAT)	48.180.198.126,78	6%	55.703.942.237,00	6%
B. SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL	213.172.023.367,25	27%	209.765.377.796,50	24%
Benefícios assistenciais (LOAS/RMV)	45.081.443.106,43	6%	51.586.358.472,30	6%
Bolsa Família	27.450.890.000,00	3%	27.946.590.000,00	3%
Saúde	96.424.085.261,03	12%	102.084.589.973,23	12%
Outras	44.215.604.999,79	6%	28.147.839.350,97	3%
TOTAL	796.579.991.830,67	100%	874.703.126.832,55	100%

Fonte: Consultas ao Tesouro Gerencial, conforme Ofício 268/2017/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (peça 71)

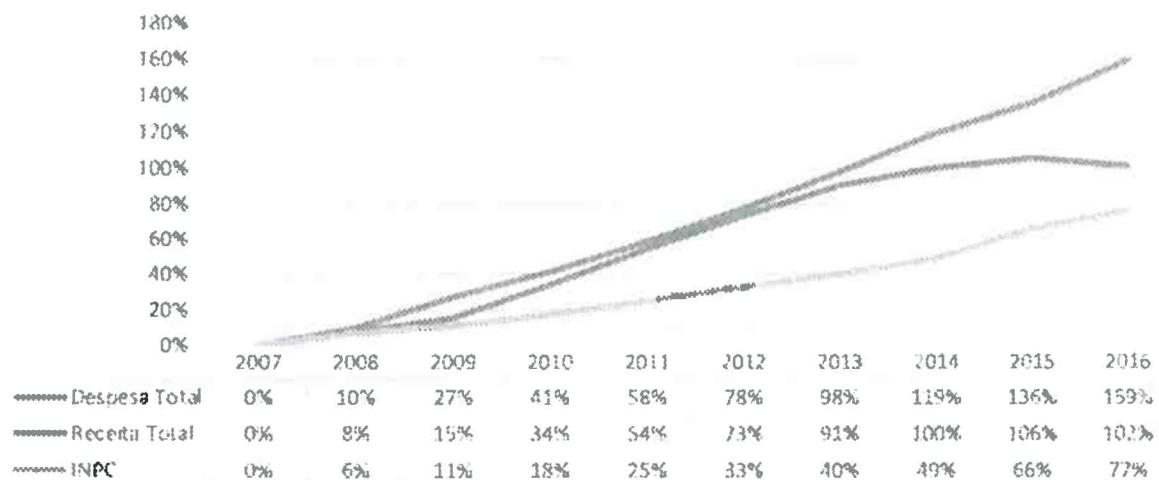
140. Em relação à trajetória dos últimos dez anos, conforme pode ser observado no Gráfico 2, constatou-se que as despesas da seguridade social cresceram acima do INPC e acima das receitas da seguridade social.

141. O crescimento das despesas em percentuais acima daqueles obtidos pela receita, assim como das desonerações tributárias concedidas (item 7), contribuíram de forma significativa para o desequilíbrio entre receitas e despesas na seguridade social a partir do ano de 2014. No ano de 2016, o aumento do percentual da DRU de 20% para 30% também teve efeitos diretos sobre as receitas da seguridade.

142. O gráfico seguinte demonstra a trajetória das despesas em relação a 2007, comparando

com o crescimento das receitas (já descontada a DRU) e do INPC, no período dos últimos dez anos.

Gráfico 2 - Trajetória acumulada: despesa x receita (após incidência da DRU) x INPC



Fonte: Consultas ao Tesouro Gerencial, conforme Ofício 268/2017/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (peça 71)

4.3.5 Conclusão

143. Dentro do escopo definido para o presente trabalho, foram analisadas as informações encaminhadas pela STN e pela SOF no que tange às receitas e despesas vinculadas à seguridade social. A partir dos exames realizados, que incluiram a confrontação dos dados enviados com aqueles constantes do Siasi e do Tesouro Gerencial e a verificação da compatibilidade com a legislação vigente, uma distorção foi encontrada nos dados relativos ao OSS divulgados por meio do RREO, que é a não consideração das receitas relativas à compensação das desonerações da folha de pagamento pelo Tesouro. Assim, considera-se que os valores constantes do referido documento estão apenas parcialmente compatíveis com as receitas e despesas da seguridade apurados nesse trabalho.

144. Não obstante as limitações relatadas nos parágrafos 93 e 124-129, de acordo os dados de receitas e despesas levantados (Anexos II e III), constata-se que as despesas da seguridade superaram as receitas arrecadadas (após incidência da DRU) em todos os exercícios de 2007 a 2016. Assim, foi necessário o aporte de recursos adicionais pelo Tesouro Nacional, advindos de outras fontes, para suprir a necessidade de financiamento da seguridade social.

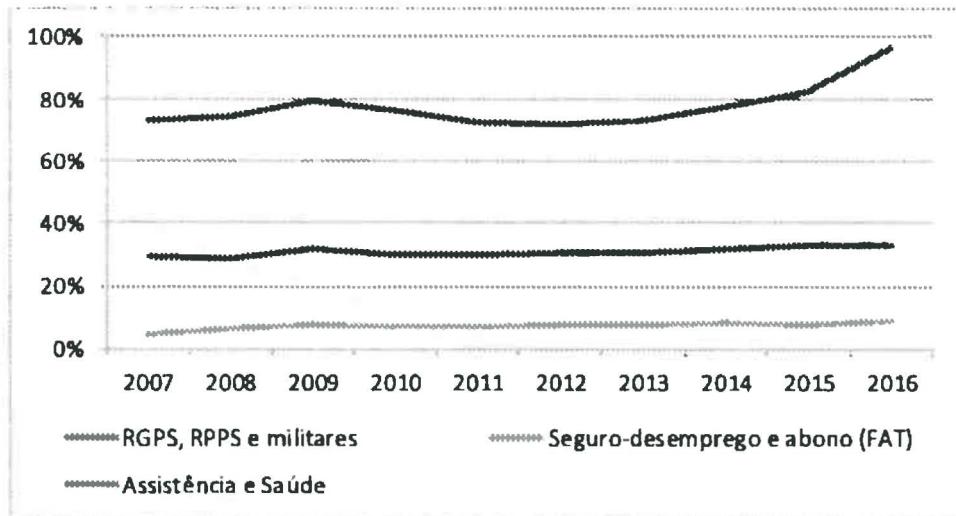
145. Cabe destacar também que as análises realizadas, na medida do possível, buscaram responder aos questionamentos da representação feita pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, no âmbito do TC 004.384/2017-2.

146. Verificou-se, também, que, entre 2007 e 2016, a participação das despesas previdenciárias (excluídas aquelas relativas ao seguro-desemprego e abono salarial) no total das despesas da seguridade foi de 67% em média, observando-se ligeira tendência de elevação dessa participação no ano de 2016, quando representaram 69,6%.

147. Quando se analisa a participação das despesas dos regimes previdenciários frente ao total das receitas da seguridade, constata-se significativo crescimento a partir de 2014, enquanto as despesas das demais áreas somadas (saúde e assistência) mantiveram sua participação relativamente constante, como se observa no gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Relação das despesas da Seguridade Social, por área, e as receitas da Seguridade

Social (após incidência da DRU)

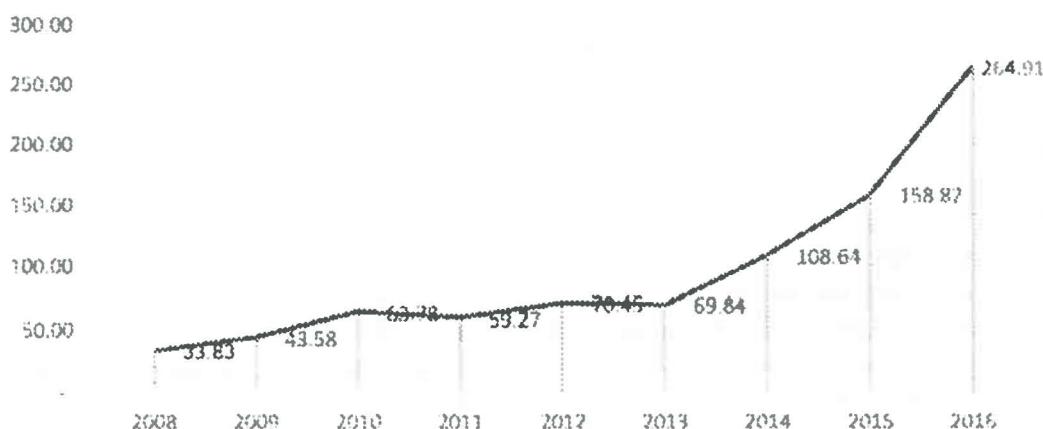


Fonte: Consultas ao Tesouro Gerencial, conforme Ofício 268/2017/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (peça 71)

4.4 Valores aportados pelo Tesouro para cobrir as necessidades de financiamento do OSS

148. Segundo os levantamentos realizados no presente trabalho, as receitas arrecadadas no âmbito da seguridade social têm sido menores que o conjunto das despesas nas áreas de previdência social, assistência e saúde, conforme se depreende dos dados de receitas (após incidência de DRU) e despesas que constam dos Anexos II e III. Para cobrir tais insuficiências financeiras, o Tesouro Nacional se utiliza de receitas pertencentes ao Orçamento Fiscal (OF), ou seja, utiliza recursos originários de outras fontes de arrecadação, que não aquelas pertencentes à seguridade social. O gráfico seguinte demonstra essa trajetória de crescimento dessas transferências do OF para o OSS, considerando os valores correntes.

Gráfico 4 - Transferências do Orçamento Fiscal para o Orçamento da Seguridade Social (R\$ bilhões)



Fonte: Consultas ao Tesouro Gerencial, conforme Ofício 268/2017/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (peça 71)

Obs.: Conforme descrito no parágrafo 156, aspectos relacionados à execução orçamentária resultam em diferenças entre os valores transferidos do OF para o OSS e a necessidade de financiamento do OSS.

149. Pelo gráfico, é possível concluir que ao longo dos últimos dez anos foram utilizados cerca de R\$ 873 bilhões de recursos do OF para custear despesas do OSS. Nesse mesmo período, essas transferências de recursos aumentaram cerca de 683%, saindo de R\$ 33,8 bilhões em 2008 para R\$ 264,9 bilhões em 2016, em valores nominais, sendo mais acentuadas a partir de 2013.

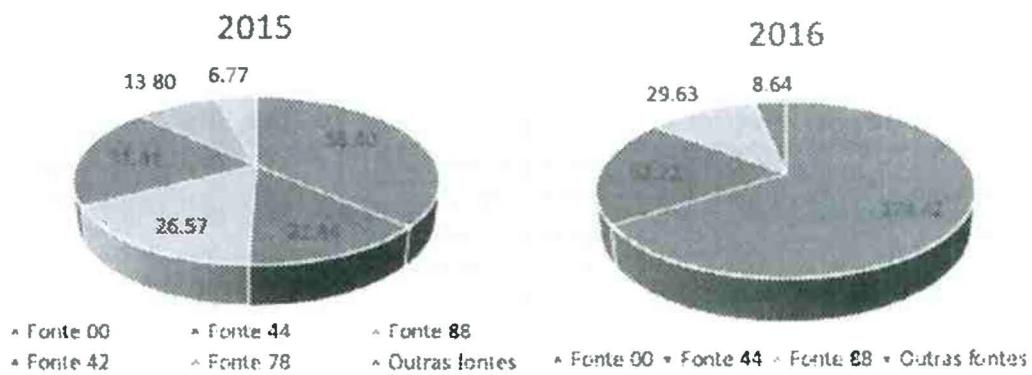
150. Dentre as fontes de recursos do OF que mais contribuem para esse financiamento estão

a 00 – Recursos ordinários, a 44 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional (outras aplicações), a 88 – Remuneração de disponibilidades do Tesouro Nacional.

151. A fonte 00 – Recursos ordinários é constituída por receitas tributárias, contribuições desvinculadas por DRU e outras, que não possuem destinação específica, ou seja, possuem livre alocação orçamentária. Já a fonte 44, é composta por receitas de emissão de títulos para a cobertura de déficits da fonte 00, conforme autorização do art. 1º, inciso I, da Lei 10.179, de 6/2/2001. Por fim, a fonte 88 é abastecida pelos rendimentos das disponibilidades do Tesouro Nacional que ficam na Conta Única no Banco Central.

152. Em 2015, com a desvinculação de receitas do superávit financeiro de 2014, autorizada pela Medida Provisória 704, de 23/12/2015, além das fontes já citadas anteriormente, o governo também utilizou recursos das fontes 42 – Compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (R\$ 31,4 bi) e 78 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel (R\$ 13,8 bi). Os gráficos seguintes demonstram a composição, por fontes de financiamento, das transferências do OF para o OSS nos anos de 2015 e 2016. No ano de 2016, por não ter havido desvinculações de receitas do superávit financeiro, a Fonte 00 – Recursos ordinários teve que suportar um volume maior de receitas da seguridade.

Gráfico 5 – Transferência de recursos do Orçamento Fiscal para o Orçamento da Seguridade Social por fonte



Fonte: Consultas ao Tesouro Gerencial, conforme Ofício 268/2017/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (peça 71)

153. O levantamento dos valores de transferências entre o OF e o OSS foi realizado por meio de relatório extraído do Tesouro Gerencial (2008 a 2016), o qual demonstra, por fonte de recursos, os valores empenhados de despesas do OSS. De posse dessa informação, foram identificados três tipos de fontes orçamentárias: (a) fontes exclusivas do OSS; (b) fontes exclusivas do OF; e (c) fontes compartilhadas entre o OF e o OSS.

154. Os valores apresentados acima são referentes apenas às fontes com alocação exclusiva no OF. Para segregação dos valores das fontes compartilhadas, foi solicitada ajuda da STN e da SOF. Em resposta, as duas secretarias encaminharam a mesma segregação já feita pela equipe de auditoria, ou seja, sem a separação das fontes compartilhadas pelo OF e o OSS.

155. Dentre as fontes que agregam valores de ambos os orçamentos estão: 18 – Contribuição sobre concursos de prognóstico; 50 – Recursos não-financeiros diretamente arrecadados; 74 – Taxas/multas pelo poder de polícia; e 80 – Recursos financeiros diretamente arrecadados. Por serem fontes compartilhadas, não é possível saber se o valor relativo a essas fontes é decorrente de receitas da seguridade social ou da transferência de recursos do OF para o OSS. Portanto, o valor acima apresentado, apesar de ser bastante próximo, não constitui o valor exato da transferência do OF para o OSS.

156. Outro ponto a ser ressaltado é que as transferências do OF para o OSS se dão, em muitos casos, apenas por questões de falta de dotação orçamentária nas fontes do OSS. Ou seja, apesar de as fontes do OSS possuírem recursos financeiros, não possuem dotação orçamentária, fazendo com que despesas do OSS sejam executadas com fontes do OF, as quais possuem tanto a disponibilidade

financeira como a dotação orçamentária. Assim, os valores de transferências de recursos do OF para o OSS não coincidirão com o valor da necessidade de financiamento apurada pelo Tesouro Nacional e apresentada no RREO.

157. Para constatar tal procedimento, basta verificar que ao final de 2014, por exemplo, a fonte 23 – Contribuição para custeio de pensões militares apresentou superávit financeiro de R\$ 61,6 milhões. Tais recursos, apesar de pertencerem ao OSS, não foram utilizados, o que contribuiu ainda mais para o aumento das transferências do OF para o OSS. Como já explicado, isso ocorre, muitas vezes, por falta de dotação orçamentária nas fontes do OSS.

158. Outra distorção no valor dessas transferências entre os orçamentos fiscal e da seguridade social é a compensação da desoneração da folha de pagamento, a qual é realizada por meio de transferências de recursos de fontes do OF. Por utilizarem fontes do OF, esses valores, apesar de constituirem receitas da seguridade social, acabam sendo contabilizados como transferências do OF para o OSS. De 2012 a 2016, conforme já demonstrado no tópico 4.3.3, foram compensados cerca de R\$ 77,8 bilhões. Todo esse valor não consta entre as receitas da seguridade social, mas sim como transferências do OF para o OSS.

159. Por fim, convém destacar que parte desses recursos que são transferidos do OF para o OSS foram desvinculados da própria seguridade social pela DRU, conforme será destacado no capítulo 6 deste relatório. Esses valores estão embutidos nas transferências feitas na fonte 00 – Recursos ordinários, já que, no momento da arrecadação das receitas, existem mecanismos automáticos no Siafi para lançar as desvinculações direto na fonte 00.

5. PREVIDÊNCIA SOCIAL

160. Considerando que o principal objetivo do presente trabalho é dar transparência aos dados relativos à previdência social, de forma a subsidiar o debate em torno da reforma de suas regras, esse capítulo trará informações mais detalhadas sobre as características de cada regime, explicitando as regras atualmente vigentes, bem como destacando as principais alterações ocorridas na legislação previdenciária e suas regras de transição.

161. Além desse aspecto legal, serão compilados dados importantes relacionados à concessão dos benefícios, como quantidade de beneficiários, valores de benefícios concedidos em cada exercício, e estoque ao longo do tempo. Serão analisados ainda, de forma comparativa entre os diferentes regimes, as faixas de idade em que se concentram as aposentadorias e a razão entre ativos/inativos/pensionistas.

162. Em seguida, será feita uma análise dos resultados financeiros do RGPS, RPPS da União e Encargos Financeiros da União com os militares e seus pensionistas no período de 2007 a 2016.

163. Relativamente às despesas com previdência no futuro, serão analisadas as projeções atuariais dos três regimes para fins de determinação da tendência dessas despesas no longo prazo, bem como para identificação de eventuais fragilidades nas referidas projeções.

5.1 Características de cada regime

5.1.1 Regras vigentes

164. Desde 1998, os regimes de previdência sob a esfera federal têm sido objeto de diversas reformas paramétricas que alteraram as regras para obtenção de seus benefícios, principalmente no RPPS e RGPS. Os quadros abaixo procuram sintetizar as principais regras para obtenção de aposentadoria e pensão vigentes atualmente, ou seja, que se aplicam a segurados da iniciativa privada, servidores civis ou militares que entrem no sistema hoje.

165. Os principais tipos de aposentadoria no RPPS e RGPS são:

a) aposentadoria voluntária ou por tempo de contribuição: concedido ao segurado que contar com 30/35 anos de contribuição (mulher/homem), sendo que no RPPS é exigida ainda uma idade mínima;

b) aposentadoria por idade: requer menor tempo de contribuição, mas os proventos são calculados de maneira proporcional ao tempo trabalhado;

c) compulsória: no RPPS, ao atingir determinada idade (em regra, 75 anos), o segurado é obrigado a se aposentar, também com proventos proporcionais;

d) aposentadoria por invalidez.

166. Além disso, determinadas categorias e profissões como professores, policiais e trabalhadores rurais têm direito à aposentadoria antecipada (com menos idade ou menos tempo de contribuição).

167. Os requisitos elencados no Quadro 7 se referem à possibilidade de aposentadoria voluntária ou por tempo de contribuição, não abrangendo casos de aposentadoria por idade ou compulsória.

168. Ressalte-se que, para os segurados que ingressaram nos regimes antes das atuais regras, foram definidas regras de transição que serão brevemente comentadas mais adiante.

Quadro 7 – Regras vigentes para os entrantes nos diferentes regimes de previdência social no âmbito da União

	Requisitos ¹	RGPS	RPPS da União	Militares
<i>Aposentadorias</i>	<i>Abrangência das regras</i>	<i>Condições implementadas após 16/12/1998</i>	<i>Ingresso no serviço público federal a partir de 4/2/2013⁴</i>	<i>Ingresso a partir de 2001</i>
	<i>Idade mínima</i>	<i>Não há idade mínima</i>	<i>55/60</i>	<i>Não há idade mínima</i>
	<i>Tempo de contribuição</i>	<i>30/35</i>	<i>30/35</i>	<i>30 (tempo de serviço)</i>
	<i>Base de cálculo</i>	<i>Média dos salários de contribuição, sendo aplicado o fator previdenciário</i>	<i>Média dos salários de contribuição</i>	<i>Soldo integral</i>
	<i>Teto do RGPS</i>	<i>Limitado ao teto do RGPS</i>	<i>Limitado ao teto do RGPS</i>	<i>Não é limitado no teto do RGPS</i>
	<i>Reajuste</i>	<i>Anual (INPC)</i>	<i>Mesma data e mesmo índice do RGPS</i>	<i>Paridade com ativos</i>
<i>Pensões</i>	<i>Base de cálculo</i>	<i>Média das contribuições</i>	<i>Média das contribuições</i>	<i>Soldo integral</i>
	<i>Valor da pensão</i>	<i>Integral, até o teto do RGPS</i>	<i>Integral, até o teto do RGPS⁵</i>	<i>Integral</i>
	<i>Duração da pensão para o cônjuge</i>	<i>Quatro meses a vinte anos ou vitalícia, conforme o caso</i>	<i>Quatro meses a vinte anos ou vitalícia, conforme o caso</i>	<i>Vitalício</i>
	<i>Contribuição ativos</i>	<i>8% a 11%, até o teto do RGPS²</i>	<i>11%, até o teto do RGPS</i>	<i>7,5% do soldo integral</i>
<i>Financiamento</i>	<i>Contribuição inativos</i>	<i>Não</i>	<i>Não (incide apenas para servidores antigos não inseridos no regime de previdência complementar)</i>	<i>7,5% dos proventos integrais</i>
	<i>Contribuição patronal</i>	<i>Sim, 20%³</i>	<i>Sim, 22%</i>	<i>Não há</i>

Fonte: Constituição Federal, Leis 3.765/1960, 6.680/1980, 8.112/1990, 8.213/1991, 10.887/2004, 12.618/2012 e 13.135/2015 e MP 2.215-10/2001.

(1) Tempo em anos; Requisitos mulher/homem;

(2) Regra geral para o segurado empregado, cuja alíquota progressiva pode ser 8%, 9% ou 11%, além da alíquota patronal de 20%. Outras formas de filiação possuem alíquotas diferentes, que variam entre 5% e 20%. Além disso, trabalhadores rurais em economia familiar contribuem com 2% sobre a produção.

(3) Regra geral para segurado empregado;

(4) Para servidores do judiciário, a data é 14/10/2013;

(5) Pensões cujos instituidores ingressaram no serviço público federal antes de 4/2/2013 podem ser superiores ao teto do RGPS, mas esse excedente sofre uma redução de 30%.

169. Observa-se que as regras atualmente aplicáveis ao RGPS e ao RPPS da União –

servidores civis são semelhantes na maioria dos pontos. Essa convergência foi resultado da EC 41/2003, que introduziu o fim da integralidade e da paridade nas aposentadorias do servidor civil, que antes correspondiam ao último salário e passaram a ser calculadas pela média das contribuições. Além disso, o reajuste do benefício passou a seguir os reajustes do RGPS e não mais os reajustes da carreira à qual o servidor pertencia e, para servidores que entraram a partir de 2013, contribuições e benefícios estão limitados ao teto do RGPS, resultado da criação do fundo de pensão dos servidores pela Lei 12.618/2012.

170. *Permanecem diferenças entre esses dois regimes no que tange à exigência de idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição apenas para os servidores públicos civis. Além disso, o servidor é obrigado a deixar o cargo para se aposentar, enquanto o segurado do RGPS pode acumular os vencimentos da aposentadoria e do emprego que a originou.*

171. *As regras aplicáveis aos militares tiveram poucas alterações ao longo dos últimos anos. Assim, estão previstos, para aqueles que entram no regime hoje, proventos integrais não limitados ao teto do RGPS e paridade com os ativos. No que tange à pensão para cônjuges, a regra é de integralidade e vitaliciedade em todos os casos.*

172. *As pensões para filhos não apresentam diferenças significativas entre os regimes. Geralmente beneficiam os filhos até que estes completem 21 ou 24 anos e suas cotas revertem aos outros pensionistas quando atingem essa idade, não afetando o valor total da pensão.*

5.1.2 Alterações recentes na legislação previdenciária e regras de transição

173. *No RGPS, a última mudança significativa da aposentadoria por tempo de serviço ocorreu com a Emenda Constitucional 20/1998. Até essa emenda, a aposentadoria era por tempo de serviço (o que não necessariamente correspondia à efetiva contribuição), sendo exigidos 30/35 anos (mulher/homem), mas era possível antecipar em cinco anos a aposentadoria, com redução dos proventos. A EC 20/1998 extinguiu a possibilidade de aposentadoria aos 25 ou 30 anos de serviço para mulheres ou homens, respectivamente, e introduziu o conceito de 'aposentadoria por tempo de contribuição'. Além disso, a Lei 9.876/1999 introduziu o 'fator previdenciário', um redutor do valor do benefício em função da idade, tempo de contribuição e expectativa de vida do segurado, com o objetivo de postergar a idade de solicitação das aposentadorias. Assim, quanto maior a idade e o tempo de contribuição, menor o redutor aplicado para cálculo do benefício.*

174. *Mais recentemente, a Lei 13.183/2015 flexibilizou a aplicação do fator previdenciário, permitindo que segurados que atinjam 85 (mulheres) ou 95 (homens) pontos, somando idade e tempo de contribuição, possam se aposentar sem a incidência do redutor. A chamada regra '85/95' aumenta essa exigência progressivamente, até atingir 90/100 a partir de 31/12/2026.*

175. *No que tange aos regimes de previdência dos servidores públicos, para uma melhor contextualização, vale destacar excerto do relatório que deu origem ao Acórdão 2059/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro:*

Uma característica marcante dos regimes de previdência dos servidores públicos no Brasil, que os diferenciam de regimes na iniciativa privada, consiste no fato de que por um longo período, a proteção social foi tratada como extensão da política de pessoal (CAMPOS/Marcelo B. L. B., Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, 2ª edição, Editora Juruá: Curitiba, 2008, p. 45). Um dos atributos básicos deste modelo era o direito à aposentadoria que os servidores adquiriam em decorrência de terem trabalhado para o Estado, independentemente de terem contribuído para tal benefício. Contribuições dos servidores, quando existiam, financiavam benefícios para os dependentes, como as pensões ou serviços de assistência à saúde, dentre outros. As despesas com aposentadoria eram, nesse tipo de modelo, obrigações do Tesouro, da mesma forma que a remuneração dos servidores ativos (PINHEIRO/Vinícius C., Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro, Conjuntura Social, MPAS/ACS: Brasília, 1999, v. 10, n. 1, p. 7-26).

176. *Como destacado no referido relatório de auditoria, até 1993, a contribuição dos servidores estatutários foi regida pela Lei nº 6.439/1977, regulamentada pelo Decreto nº*

83.081/1979 e alterada pelo Decreto-lei nº 1.910/1981, que fixava contribuição equivalente a 6%, correndo à conta do Tesouro Nacional o ônus decorrente das aposentadorias.

177. Essa realidade começou a ser modificada em 1993, diante da crescente preocupação com as despesas previdenciárias associadas aos servidores públicos, o que levou a profundas reformas no regime de previdência. A partir dessas alterações constitucionais e legais, o regime administrativo de benefícios passou a ser substituído por um arcabouço conceitual mais próximo de um típico regime previdenciário.

178. O RPPS dos servidores civis sofreu várias mudanças paramétricas desde 1998, sendo que as principais foram promovidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003. A principal mudança da EC 20/1998 foi a adoção de idade mínima de 55 e 60 anos para aposentadoria voluntária de mulheres e homens, respectivamente. Também introduziu o conceito de aposentadoria por tempo de contribuição (em vez de serviço), extinguindo a aposentadoria proporcional e exigiu tempo mínimo no serviço público e no cargo.

179. A EC 41/2003, além do fim da integralidade e paridade, ampliou a exigência de tempo no serviço público e no cargo, instituiu um redutor no valor das pensões (de 30% sobre o valor que ultrapassasse o teto do RGPS) e uma alíquota de contribuição para aposentados e pensionistas (11% sobre o que exceder o teto do RGPS).

180. Com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), por meio da Lei 12.618/2012, os servidores do Executivo e Legislativo, que ingressaram no serviço público federal a partir de 4/2/2013, e do Judiciário, a partir de 14/10/2013, passaram a ser filiados ao RPPS apenas até o teto do RGPS (R\$ 5.531,31 em 1/1/2017), que limita tanto suas contribuições como o valor dos benefícios. Para receber valores superiores a esse teto, o servidor precisa se filiar e contribuir com o Funpresp.

181. Embora as regras de transição para os servidores que entraram no RPPS antes do advento dessas mudanças (e ainda não cumpriram os requisitos) sejam relativamente complexas, é possível sintetizar os principais casos no quadro seguinte:

Quadro 8 – Regras previdenciárias de transição para servidores públicos civis

Ingresso no serviço público	Idade mínima	Tempo Contribuição	Tempo Serviço Público	Tempo cargo	Base de Cálculo	Parida de	Teto RGPS	Contribuição	Base de cálculo
								Aliquota	Base de cálculo
Até 16/12/1998 ¹	55/60 (-) pedágio ⁴	30/35 (+) pedágio ⁴	25 (15 na carreira)	5	Último Salário	Sim	Não	11%	
De 17/12/1998 a 31/12/2003 ²	55/60	30/35	20 (10 na carreira)	10	Último Salário	Sim	Não	11%	Salário total
De 1/1/2004 a 3/2/2013 ²	55/60	30/35	10	5	Média ⁵	Não	Não	11%	
A partir de 4/2/2013 (federal) ³	55/60	30/35	10	5	Média ⁵	Não	Sim	11%	Até teto RGPS

Requisitos mulher/homem. Tempo em anos.

(1) EC 20/1998 e EC 47/2005;

(2) EC 41/2003;

(3) Lei 12.618, de 30/4/2012; para servidores do judiciário, a data é 14/10/2013, quando foi criado o Funpresp-Jud.

(4) O 'pedágio' corresponde à regra 85/95 e permite que o servidor se aposente antes da idade mínima exigida, abatendo cada ano a mais trabalhado da idade mínima (55 ou 60 anos, conforme o caso).

(5) A média é calculada com base nas contribuições para o RPPS e o RGPS.

182. Como destacado no quadro anterior, verifica-se que os servidores abrangidos pelas regras de transição que ainda têm direito à integralidade e paridade na aposentadoria têm como base de cálculo de suas contribuições seu salário total, e não apenas o teto do RGPS.

183. Quanto às regras para inatividade de militares, a principal mudança ocorreu em 2001,

por meio da MP 2.215-10/2001, que impôs limite de idade ao direito à pensão das filhas de militares. Como regra de transição, o art. 31 da MP 2.215-10/2001 facultou aos militares contribuir com um valor adicional de 1,5% para que suas filhas (nascidas a qualquer tempo) mantivessem o direito à pensão independentemente de idade, na hipótese de não haver viúva ou companheira, se eles assim optassem até 29/12/2000, além de outros direitos previstos na legislação anterior (art. 34). Na oportunidade, todos os militares foram incluídos automaticamente como contribuintes da alíquota adicional de 1,5%, cabendo aos que não quisessem solicitar a exclusão dessa alíquota até a data limite fixada na norma.

184. *Para os militares que ingressaram após essa data e para os que não fizeram a opção pela contribuição adicional, passaram a valer as novas regras, ou seja, suas filhas têm direito à pensão apenas até 21 ou 24 anos de idade, se forem estudantes universitárias.*

185. *Além disso, as regras de pensão do RGPS e RPPS foram alteradas pela Lei 13.135, de 17 de junho de 2015, nos casos de concessão para cônjuges ou companheiros. Para esses dependentes, o benefício, que antes era vitalício, passou ter duração máxima de vinte anos, conforme a idade do cônjuge, o tempo de contribuição do segurado, o tempo de casamento ou união estável e as circunstâncias do óbito. A pensão permanece vitalícia para cônjuges ou companheiros com 44 anos ou mais, ao menos dois anos de casamento ou união estável e que o instituidor tenha pelo menos dezoito contribuições. Essa idade limite poderá ser alterada futuramente de acordo com o envelhecimento da população, conforme previsto no §3º do art. 222 da Lei 8.112/90.*

5.2 Perfil atual de beneficiários e benefícios dos diferentes regimes

186. *O presente tópico tem por objetivo trazer dados sobre o perfil atual dos beneficiários e dos benefícios dos diferentes regimes, a fim de possibilitar uma análise comparativa. Serão examinados os seguintes pontos: quantidade de beneficiários por espécie de benefício, quantidades de concessões de novas aposentadorias, além de análise de concessões de aposentadoria por faixa etária.*

187. *Primeiramente, cabe estabelecer algumas limitações dessa análise que serão aplicadas às informações apresentadas nesse tópico e nos seguintes.*

188. *O RGPS tem sua gestão centralizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e possui um amplo histórico de dados que remonta informações desde a década de noventa, permitindo consultas por espécie de benefício, gênero, quantidade concessões e cessações, valores, entre outras. Seu acesso é público no sítio da previdência social, por meio das publicações do Boletim e do Anuário Estatístico da Previdência Social (BEPS e AEPS) e da base de dados históricos da previdência social (AEPS infólogo).*

189. *No caso do RPPS da União, os dados da maior parte do Poder Executivo podem ser acessados por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). Alguns órgãos do executivo, no entanto, como Banco Central e Agência Brasileira de Inteligência (Abin), assim como demais órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público e o TCU não utilizam o Siape (são, portanto, 'extra-Siape'), mas os valores históricos de estoque de benefícios podem ser consultados por meio do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BEP/MP). Para outras consultas específicas, no entanto, foram necessárias extrações de dados pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU (Sefip/TCU), o que limitou tanto a amplitude temporal quanto o grau de segregação das informações.*

190. *Quanto aos dados dos militares, foram consultadas as bases de folhas de pagamentos do Ministério da Defesa (MD) já disponíveis no TCU, complementadas pelos dados de registros de atos de pessoal (sistema Sisac/TCU) e, em alguns casos, por informações que compuseram os anexos dos PLDO relativos à avaliação atuarial dos militares, conforme o tipo de informação necessária.*

191. *Os esforços para obter, junto ao Ministério da Defesa, dados analíticos de seu Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais (BIEG) foram frustrados pelo prazo necessário para extração desses dados e por restrições de ordem técnica relatadas pelos gestores (peça 85). A fim de atender, ainda que parcialmente, à solicitação formulada pelo Ofício de Requisição 06-11/2017-TCU/SecexPrevidência (peça 63), os gestores enviaram alguns dados consolidados sobre os*

exercícios de 2015 e 2016, conforme acordado após reunião realizada no MD em 5/4/2017 (peça 101).

5.2.1 Quantidade de beneficiários por espécie de benefício

192. Feitas essas considerações, as quantidades de beneficiários nos principais tipos de benefícios, o número de contribuintes, a despesa e a receita dos três regimes podem ser observados no quadro abaixo.

Quadro 9 – Quantidades de benefícios, beneficiários e contribuintes por regime (ano base 2016)

	<i>RGPS</i>	<i>RPPS União</i>	<i>Militares</i>
<i>Aposentados/Inativos</i>	19.268.399 66%	425.045 62%	154.144 41%
<i>Pensões</i>	7.676.595 26%	258.515 38%	188.924 50%
<i>Outros benefícios</i>	2.238.389 8%	0%	35.802 9%
<i>Total</i>	29.183.383 100%	683.560 100%	378.870 100%
<i>Despesa em 2016 (R\$ bilhões)</i>	507,87	69,58	37,00
<i>Despesa por beneficiário (R\$/ano)</i>	17.402,71	101.790,63	97.658,83
<i>Quantidade de segurados (segurados, servidores e militares ativos)</i>	54.075.219	793.333	369.690 ⁽¹⁾
<i>Receita em 2016 (R\$ bilhões)⁽²⁾</i>	358,14	30,69	2,93
<i>Contribuição por segurado (ativo) (R\$/ano)</i>	6.623,00	38.684,89	7.925,56
<i>Necessidade de financiamento por beneficiário (R\$/ano)</i>	-5.130,66	-56.893,32	-89.925,30
<i>Relação contribuição/benefício per capita em %</i>	38%	38%	8%

Fontes e observações:

RGPS: quantidades do BEPS 12/2016 e valores do Fluxo de Caixa do INSS 2016. A quantidade de contribuintes se refere à média mensal de 2015, informada no BEPS de 02/2017.

RPPS: quantidades do Boletim Estatístico de Pessoal (12/2016) do Ministério do Planejamento e valores do RREO 12/2016, excluída a rubrica ‘outras despesas previdenciárias’, conforme parágrafos 235 e 236 do relatório. A quantidade de pensões informado no Boletim utiliza o critério de quantidade de instituidores, não de beneficiários (conta uma pensão para cada servidor que originou o benefício).

Militares: quantidades de militares das Forças Armadas em 10/2016, conforme Ministério da Defesa (peça 101) e valores do RREO 12/2016. ‘Outros benefícios’ são pensões especiais vinculadas e pagas pela Força e anistiados militares.

⁽¹⁾ Militares ativos das Forças Armadas, conforme art. 3º, §1º, alínea ‘a’, da Lei 6.880/1980.

⁽²⁾ Os valores de receita do RGPS e RPPS incluem a contribuição patronal, que não existe no caso dos militares. No RPPS, a receita inclui ainda a contribuição dos inativos.

193. Os dados de receitas, despesas e necessidade de financiamento por regime apresentados no quadro anterior evidenciam grandes discrepâncias entre os três regimes, fruto de diferenças históricas no desenho da política previdenciária em cada um deles. Entre elas, chama a atenção a diferença na necessidade de financiamento per capita de cada regime, que informa quanto, em média, o Tesouro precisa aportar por ano para pagamento dos beneficiários.

194. A proporção entre contribuição e despesa por segurado no RPPS da União é bastante semelhante à do RGPS. Em ambos os regimes, a contribuição per capita equivale a 38% da despesa per capita. Não obstante, os valores nominais de receita e despesa per capita do RPPS da União são 484% maiores do que do RGPS, impactando o montante a ser aportado pelo Tesouro. Esse cenário decorre, em grande medida, de aspectos históricos na legislação previdenciária relativa ao setor público, que, até 1993, era tratada como extensão da política de pessoal, conforme mencionado no item 5.1.2, tendo, no entanto, sofrido significativas mudanças desde então.

195. Além disso, o art. 243 da Lei 8.112/1990 permitiu a integração de celetistas ao RJU da União. Esses antigos celetistas, além de passarem a ter direito a benefícios integrais, não tiveram os recursos anteriormente arrecadados por eles para o RGPS transferidos para o regime próprio, o que

contribuiu para a elevação do passivo para a União (*Contas de Governo 2002*, TCU, p. 86, 526, 586).

196. Já a criação do Funpresp e seu efetivo funcionamento a partir de 2013, apesar de ter reduzido o custo dos novos entrantes, gerou um custo de transição, pois, em um sistema de repartição, como a contribuição do servidor que entrou no regime após 2013 tem como base o teto da contribuição do RGPS, menos recursos estão disponíveis para o financiamento dos inativos.

197. Assim, ao apurar receita, despesa e resultado do RPPS da União, agrupa-se, em um único demonstrativo, segurados com históricos de contribuição e regras de benefício muito distintas. Enquanto servidores admitidos até 2003 contribuem sobre a totalidade de sua remuneração e, satisfeitas as regras de transição, têm direito à aposentadoria com vencimentos integrais do último cargo e paridade de reajuste com servidores ativos, servidores admitidos de 2004 a fevereiro de 2013 recebem a média salarial de sua vida contributiva (inclusive eventuais períodos relativos ao RGPS). Já aqueles admitidos a partir de 4/2/2013 nos poderes Executivo e Legislativo federal ou 14/10/2013 no Judiciário, contribuem até o teto do RGPS, que também limita o valor de seus benefícios.

198. Nesse sentido, principalmente no caso do RPPS da União (servidores civis), para fins de transparência, seria importante que houvesse uma segregação de massa entre segurados que estão submetidos a regras muito dispares de contribuição e cálculo do benefício, de maneira a identificar com maior precisão a causa para os déficits constatados, avaliar o impacto das reformas previdenciárias implementadas e, eventualmente, propor medidas mais efetivas para sanear o regime.

199. Situação semelhante se observa quanto aos militares, cuja previdência ainda se aproxima de um regime ‘administrativo’, sem previsão de contribuição para aposentadoria ou de contribuição patronal e que carrega dois grupos distintos de segurados. Militares ingressos até 2000 ainda têm direito, mediante contribuição adicional de 1,5%, de gerar pensão para suas filhas maiores de idade (nascidas ou a nascer), enquanto militares com ingresso posterior geram apenas pensões análogas aos benefícios dos demais regimes. Segundo o Ministério da Defesa (peça 101, p. 11), na folha de pagamento de outubro de 2016, as pensões para filhas maiores representavam 59% desses benefícios e consumiram 46% dos recursos dispendidos com pensões militares (exceto pensões especiais).

Quadro 10 – Quantidade e valores das pensões militares em outubro de 2016

Outubro de 2016	Quantidade			Valores (R\$)		
	Pensões filhas maiores	Outras pensões	Total de pensões	Pensões filhas maiores	Outras pensões	Total de pensões
Marinha	27.848	22.635	50.483	123.166.442	162.162.185	285.328.627
Exército	64.349	39.624	103.973	342.596.509	340.387.501	682.984.010
Aeronáutica	18.777	15.691	34.468	92.950.191	142.291.211	235.241.402
Total	110.974	77.950	188.924	558.713.141	644.840.897	1.203.554.038
Marinha	55%	45%	100%	43%	57%	100%
Exército	62%	38%	100%	50%	50%	100%
Aeronáutica	54%	46%	100%	40%	60%	100%
Total	59%	41%	100%	46%	54%	100%

Fonte: Ministério da Defesa (peça 101, p. 11).

200. Ainda em relação às Forças Armadas, dos 369.690 militares ativos contados no Quadro 9, há que se destacar duas situações: os militares dispensados de contribuição e os militares temporários.

201. Segundo a Lei 3.765/1960, art. 1º, parágrafo único, aspirantes da Marinha e cadetes do Exército e da Aeronáutica, alunos de órgão de formação de oficiais e praças, assim como cabos, soldados, marinheiros e taifeiros com menos de dois anos de efetivo serviço, não contribuem para o regime. De acordo com o Ministério da Defesa, estão nessas categorias pelo menos 79.292 militares (alunos e serviço militar inicial), não contando militares engajados com menos de dois anos de

serviço (peça 101, p. 20). Assim, dos 369.690 militares da ativa, há no máximo 290.668 contribuintes, cuja contribuição média equivale a R\$ 10.078,56 ao ano.

202. Por outro lado, há um grupo de militares temporários (aproximadamente 130 mil) que contribui, mas que não irá usufruir da inatividade remunerada por tempo de serviço. Eventualmente, alguns desses segurados podem originar benefícios, seja em decorrência de invalidez ou de falecimento precoce, desde que o fato gerador ocorra dentro do período em que estão prestando o serviço militar. Assim, apenas 166.613 segurados (ativos de carreira, dos quais 157.806 são contribuintes) tem maior possibilidade de gerar uma inatividade remunerada ou pensão.

203. Importante destacar ainda que os militares temporários, ao deixarem o serviço militar, tendem a ingressar em outro regime de previdência, como por exemplo o RGPS ou o RPPS da União, mas esses regimes, embora considerem o tempo de serviço militar temporário para efeitos de contagem de tempo de serviço, não serão compensados financeiramente por esse período (Lei 8.112/1990, art. 100; Lei 8.213/1991, art. 55, I).

5.2.2 Evolução dos estoques de benefícios dos três regimes

204. O RGPS, além de aposentadorias e pensões, também concede outros benefícios, como auxílio-doença, salário maternidade e auxílio reclusão, que não encontram correspondência no RPPS ou no sistema de proteção social dos militares. De 2007 a 2016, a quantidade total de benefícios em estoque aumentou 32%, variando de 22 milhões para 29 milhões de benefícios. A distribuição entre as principais espécies, no entanto, permaneceu praticamente inalterada, com uma tendência de aumento na proporção das aposentadorias por tempo de serviço e por idade (de 50% para 54%) e diminuição nas pensões (de 28% para 26%).

205. Avaliando a evolução da quantidade de benefícios na previdência urbana e rural separadamente, verifica-se que, de 2007 a 2016, o crescimento no estoque de benefícios foi maior para a clientela urbana (35,7%) do que para a clientela rural (25,6%).

Gráfico 6 – Evolução do estoque de benefícios do RGPS entre 2007 e 2016 – percentual e quantidade de benefícios emitidos (posição acumulada em dezembro)



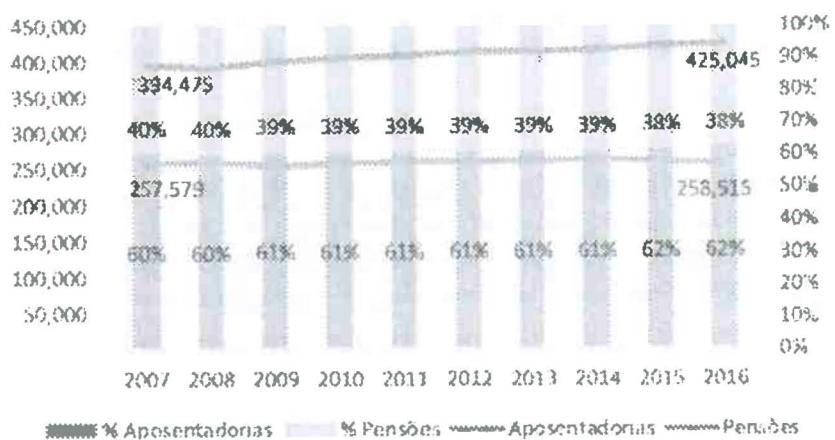
Fonte: BEPS 12/2016.

206. Para o levantamento das quantidades históricas de benefícios pagos no RPPS da União, utilizou-se como fonte de informação o Boletim Estatístico de Pessoal do MP (BEP/MP), que apresenta dados históricos sobre o estoque de benefícios. O BEP trabalha com o conceito de 'instituidores de pensão', ou seja, conta apenas uma pensão por servidor que originou o benefício, mesmo que haja mais de um beneficiário.

207. No RPPS, a quantidade total de benefícios aumentou apenas 5% no período de 2007 a 2016, passando de 652 mil para 683 mil benefícios. Classificando os benefícios apenas em pensões e aposentadorias, percebe-se que a quantidade de pensões praticamente não cresceu no período e

que a proporção de aposentadorias passou de 60% para 62% dos benefícios do RPPS.

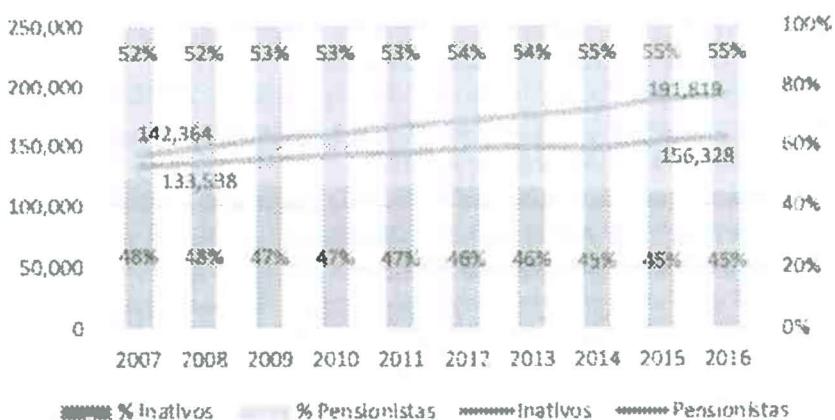
Gráfico 7 – Evolução do estoque de benefícios do RPPS entre 2007 e 2016 – percentual e quantidade de benefícios emitidos



Fonte: BEP 12/2016.

208. No que tange aos militares das Forças Armadas, segundo as avaliações atuariais elaboradas pelo Ministério da Defesa para os PLDO 2017 e 2018, a quantidade de inativos e pensionistas militares das Forças Armadas cresceu 26% de 2007 a 2016, passando de 275 mil para 348 mil pessoas. O número de pensionistas cresceu de maneira mais acelerada, aumentando 34,7% no periodo, fazendo com que a proporção desses beneficiários aumentasse de 52% para 55%, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 8 – Evolução do estoque de militares inativos e pensionistas entre 2007 e 2016 – percentual e quantidade de ‘benefícios’ emitidos (1)



Fonte: Anexos dos PLDO 2017 e 2018. ¹Não é informado o mês de referência dos dados

209. Comparando a evolução no estoque de beneficiários dos três regimes, percebe-se que o RGPS apresentou a maior variação no periodo (32%), seguido dos militares (26%), ficando o RPPS praticamente estável, com aumento de 5%. Ao considerar-se tipos específicos de benefícios, as aposentadorias por tempo de serviço e por idade, ambas do RGPS, e as pensões militares foram as que aumentaram mais intensamente a quantidade de beneficiários no período de 2007 a 2016, evoluindo 45%, 40% e 34%, respectivamente.

5.2.3 Quantidade de concessões de novas aposentadorias anualmente

210. Para análise da quantidade de concessões de novos benefícios dos militares, seja total seja por faixas etárias, foram utilizados dados levantados pela Sesip/TCU com base nas folhas de pagamento dos comandos militares de setembro de 2016 complementadas pelos dados de registros de atos de pessoal (sistema Sisac/TCU). Os anexos dos PLDOs 2017 e 2018 e as informações repassadas pelo Ministério da Defesa não continham dados sobre concessões de toda a série

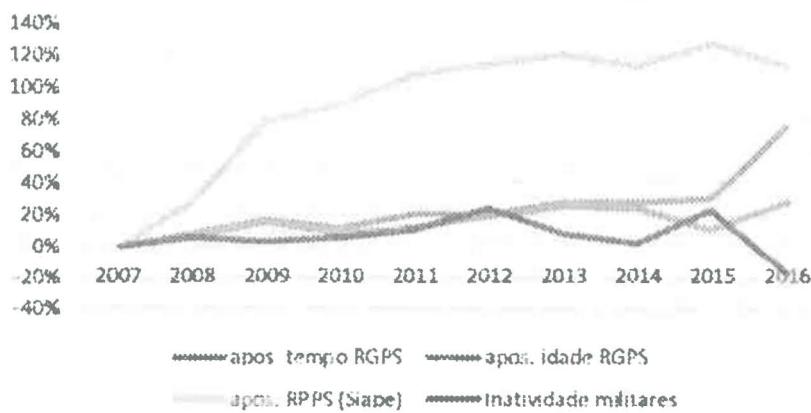
histórica a ser analisada (2007 a 2016).

211. Para o RPPS da União, de forma semelhante, foram utilizados dados das folhas de pagamento de setembro de 2016, Siape e extra-Siape, tendo em vista que o BEP do Ministério do Planejamento não dispunha de dados de concessão e o Siape só dispõe de parte dos dados do Poder Executivo.

212. Já no RGPS, foram utilizados dados do Boletim e do Anuário Estatístico da Previdência Social.

213. O gráfico a seguir traz a variação percentual na quantidade anual de concessões de aposentadorias em relação à quantidade de concessões no ano de 2007, mostrando a situação dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria por idade, ambos do RGPS, aposentadoria do RPPS (inclusive por invalidez) e inatividade de militares.

Gráfico 9 – Variação na quantidade de concessões – ano base 2007



Fontes: RGPS: AEPS E BEPS; RPPS: Aposentadorias, inclusive por invalidez – Folha de pagamento de 9/2016 – Sefip/TCU; Militares: inatividades, inclusive por invalidez – Folha de pagamento de 9/2016 – Sefip/TCU (militares). Obs.: Dados de militares e do RPPS de 2016 apenas até setembro.

214. Ressalte-se que as informações do exercício de 2016 dos militares e do RPPS não representam o exercício completo, como no RGPS, mas apenas até setembro de 2016, razão da queda na quantidade de concessões em relação a 2015.

215. No gráfico apresentado, cabe atentar para duas situações: a brusca variação nas concessões de aposentadorias por tempo de contribuição do RGPS de 2015 para 2016 e o expressivo aumento na quantidade de concessões do RPPS até 2011.

216. Em relação às aposentadorias por tempo de contribuição (RGPS), a quantidade de concessões aumentou de 320 mil para 432 mil novos benefícios, uma variação de 35% entre 2015 e 2016. A provável causa para esse fenômeno se encontra na edição da Lei 13.385/2015, que relativizou a aplicação do fator previdenciário no cálculo dos valores desses benefícios, possibilitando a adoção da chamada regra '85/95', mais vantajosa para parte dos segurados.

217. No RPPS da União, a quantidade de concessões anual aumentou quase 90% até 2011, passando de 9.417 concessões em 2007 para 17.824 em 2011. Embora não seja possível apontar uma única causa para essa variação, o RPPS passou por diversas reformas, principalmente em 1998 e 2003, estabelecendo regras de transição. É possível que essa variação esteja relacionada com a antecipação de aposentadorias no momento de uma reforma e a posterior postergação para adequar-se às regras de transição estabelecidas.

218. Apesar desse aumento na quantidade de concessões anuais no RPPS, a relação entre novas concessões e estoque permanece menor que outros regimes: enquanto as 20.129 concessões de aposentadorias do RPPS da União em 2015 representaram 4,8% de seu estoque naquele ano, as concessões de aposentadorias por tempo de serviço e por idade do RGPS representaram 5,9% dos benefícios mantidos e, para os militares, as concessões de inatividade foram 6,5% da quantidade de inativos. Em média, as concessões de aposentadoria no RPPS representaram 3,9% de seu estoque

em cada ano, de 2007 a 2016. No mesmo período, a média das concessões de aposentadorias por tempo de serviço e idade do RGPS foi de 6,4% e 7%, respectivamente, enquanto que nos militares (inatividade) foi de 6%.

219. Assim, o aumento na quantidade de concessões de aposentadorias do RPPS ainda não foi suficiente para aumentar seu estoque de benefícios com a mesma intensidade observada nos demais regimes, principalmente o RGPS, como pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 11 - Relação entre estoque e concessões de aposentadorias

Ano	RGPS				RPPS				Militares			
	Estoque Apos. Tempo	Concessões	% concessões no ano	Estoques Apos. Idade	Concessões ¹	% concessões no ano	Estoque Aposentadorias	Concessões ¹	% concessões no ano	Estoque Inativos	Concessões ²	% concessões no ano
2007	3.943.339	246.550	6,3%	7.182.325	519.218	7,2%	394.475	9.417	2,4%	133.538	8.073	6,0%
2008	4.117.972	268.921	6,5%	7.500.092	551.878	7,4%	392.686	11.126	2,8%	136.624	8.542	6,3%
2009	4.316.779	289.299	6,7%	7.856.916	602.721	7,7%	400.721	15.113	3,8%	140.031	8.333	6,0%
2010	4.486.698	276.941	6,2%	8.161.733	565.277	6,9%	404.858	16.006	4,0%	142.031	8.537	6,0%
2011	4.672.643	297.707	6,4%	8.457.025	580.716	6,9%	407.997	17.824	4,4%	144.238	8.953	6,2%
2012	4.862.215	298.091	6,1%	8.798.101	621.515	7,1%	413.199	18.414	4,5%	146.759	10.076	6,9%
2013	5.064.342	314.260	6,2%	9.165.014	654.523	7,1%	414.785	19.409	4,7%	149.197	8.794	5,9%
2014	5.254.911	315.542	6,0%	9.508.695	645.687	6,8%	418.049	18.369	4,4%	147.906	8.261	5,6%
2015	5.434.915	320.460	5,9%	9.763.130	575.841	5,9%	421.264	20.129	4,8%	152.927	9.957	6,5%
2016	5.725.845	432.033	7,5%	10.100.813	662.366	6,6%	425.045	15.235	3,6%	156.328	6.719	4,3%
%	45,2% ²	75,2% ²	6,4% ³	40,6% ²	27,6% ²	7,0% ³	7,7% ²	61,8% ²	3,9% ³	17,1% ²	-16,8% ²	6,0% ³

Fonte: RGPS: AEPS E BEPS; RPPS: BEP (estoque) e Folha de pagamento de 9/2016 – Sefip/TCU (concessões); Militares: Anexos dos PLDO 2017 e 2018 (estoque) e Folha de pagamento de 9/2016 – Sefip/TCU (concessões).

Obs.: ¹Dados de concessões de militares e do RPPS de 2016 apenas até setembro. ²Variação de estoque e de concessões de 2016 em relação em relação a 2007. ³Média dos percentuais de concessões em relação ao estoque.

5.2.4 Quantidade de concessões de aposentadorias e inatividade por faixa etária

220. Ao classificar as concessões de aposentadoria (RGPS e RPPS) ou inatividade (militares) por faixas etárias, percebe-se que o RGPS e o RPPS apresentaram distribuições semelhantes no exercício de 2016, como pode ser observado no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Idade na data de concessão da aposentadoria ou transferência para a inatividade (2016)



Fontes: BEPS e AEPS (RGPS); Base Siage e extra-Siage 9/2016 – Sefip/TCU (RPPS); folha de pagamento dos comandos militares 09/2016 – Sefip/TCU (militares).

Obs.: Os dados de concessões do RPPS e dos militares contabilizaram concessões até setembro de 2016, enquanto no RGPS foram apuradas as concessões do ano inteiro. Foram consideradas as concessões de todo tipo de aposentadoria e inatividade, inclusive aquelas motivadas por invalidez.

221. Cerca de 49% e 45% das novas aposentadorias do RGPS e RPPS da União,

respectivamente, foram concedidas em 2016 para beneficiários com 60 anos ou mais. Apenas 10% e 6% dos beneficiários, respectivamente, tinham menos que 50 anos de idade. Por outro lado, 61% dos militares ingressaram na inatividade com menos de 50 anos e não mais que 2% dos militares passaram para a inatividade com 60 anos ou mais.

222. *Nos últimos dez anos, houve poucas mudanças na distribuição das aposentadorias por faixa de idade (Anexo VI). No RGPS, a proporção de aposentadorias com 60 anos ou mais aumentou de 46% para 49%, enquanto nos militares o percentual de inatividades com menos de 50 anos diminui de 78% em 2007 para 61% em 2016, elevando o percentual na faixa de 50 a 59 anos de 18% para 37% dos casos (a maior parte na faixa de 50 a 54 anos).*

223. *No RPPS da União, o percentual de aposentadorias com 65 anos ou mais apresentava-se estável com cerca de 25% das concessões até 2016 quando, de maneira brusca, as aposentadorias nessa faixa de idade diminuíram para 17% dos casos. Uma possível causa para esse fenômeno é a promulgação da Lei Complementar 152, de 3 de dezembro de 2015, que aumentou a idade para aposentadoria compulsória no serviço público de 70 para 75 anos. Com isso, servidores que estariam obrigados a aposentar-se em 2016 pela regra anterior podem ter permanecido em atividade.*

5.3 Resultados financeiros dos regimes de previdência pública

224. *No capítulo 4, foram explicitadas as receitas e despesas relativas à seguridade social como um todo. Tal levantamento teve por principal objetivo dar maior transparência a esses dados, ante a controvérsia sobre o tema, como descrito nos parágrafos 64 a 67.*

225. *Não obstante, considera-se de fundamental importância para análise do tema ‘previdência social’, examinar separadamente as receitas e despesas tipicamente previdenciárias, bem como seu resultado financeiro. Isso porque, como destacado anteriormente, a área de previdência social, cujo objetivo é atender *eventos de invalidez, morte e idade avançada*, entre outros, possui duas características que a diferenciam de forma bastante importante das demais áreas da seguridade social (saúde e assistência social).*

226. *A primeira característica diz respeito à contributividade. Como já mencionado, a previdência social não beneficia a todos os cidadãos indistintamente, como é o caso da saúde, nem apenas àqueles em situação de vulnerabilidade, como a assistência social. São considerados segurados do sistema previdenciário apenas aqueles que estão vinculados a um de seus regimes e que, via de regra, contribuem individualmente ou juntamente com os empregadores, para seu custeio.*

227. *A segunda característica diz respeito à previsão de equilíbrio financeiro e atuarial, também já mencionada. Os dispositivos constitucionais e legais vigentes sinalizam, portanto, que a área previdenciária deve buscar um equilíbrio entre suas receitas e despesas. Nesse sentido, a própria CF/88 tem dispositivo que veda a utilização de receitas das contribuições previdenciárias para cobrir despesas de outras áreas (art. 167, inciso XI; art. 40, § 12). Considerando que cabe à União cobrir eventuais insuficiências financeiras nos regimes de previdência pública federal, infere-se que um dos objetivos desse dispositivo é minimizar a utilização de recursos que poderiam ser vertidos a outras áreas, como saúde e assistência, por exemplo, para pagamento de benefícios obrigatórios e de longa duração a um grupo limitado de beneficiários.*

228. *Sabe-se que os benefícios previdenciários, em especial suas principais espécies (aposentadoria e pensão), constituem despesa obrigatória que irá onerar o orçamento público por um longo período de tempo, bastando para isso que seus segurados cumpram os requisitos de elegibilidade. Distinguem-se, assim, de forma geral, das despesas da saúde e da assistência social (à exceção do Benefício de Prestação Continuada), que, em grande medida, ficam sujeitas à disponibilidade de recursos orçamentários para que sejam mantidas ou ampliadas.*

229. *Nesse sentido, tratar a previdência social exclusivamente dentro contexto da seguridade, na prática, poderia acentuar a predominância dessa área em relação aos demais, em termos de destinação de recursos, transferindo recursos arrecadados pelo conjunto da sociedade para financiar benefícios para apenas uma parcela dela, sem a devida transparência sobre o tema. O expressivo aumento da participação das despesas dos regimes previdenciários nas receitas da seguridade social nos anos de 2015 e 2016, como destacado no parágrafo 147, ilustra esse fato.*

5.3.1 Receitas e despesas com benefícios do RGPS, RPPS da União, militares inativos e pensionistas

230. Para fins de apuração do resultado financeiro dos regimes de previdência (RGPS, RPPS da União e Encargos Financeiros da União com os militares e seus pensionistas) são consideradas principalmente as receitas auferidas com contribuições dos segurados e das empresas sobre a folha salarial, bem como as contribuições previdenciárias de servidores públicos, militares (para pensões) e a contrapartida da União.

231. Como destacado no relatório que acompanhou o Acórdão 2059/2012-TCU-Plenário (relator Ministro José Múcio Monteiro), no caso do RGPS, são consideradas também outras receitas substitutivas de contribuições, a saber:

a) receitas provenientes da produção rural, de espetáculos esportivos de futebol profissional, do empregador doméstico e da prestação de serviços por cooperativas de trabalho (§ 8º do art. 195 da CF/88 e arts. 22, 22-A, 22-B e 25 da Lei nº 8.212/1991);

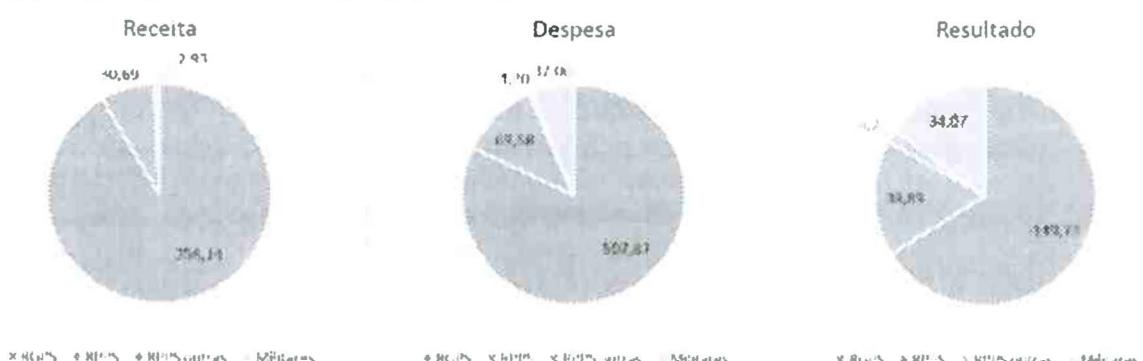
b) receitas provenientes do 'Simples' (Lei 9.317/1996 e Lei Complementar 123/2006), que substituem a contribuição patronal sobre a folha de salários.

232. Do lado das despesas, são considerados os valores relativos aos benefícios previdenciários.

233. A despesa previdenciária na esfera federal correspondeu a R\$ 618 bilhões em 2016, conforme dados apurados no fluxo de caixa do INSS e no RREO. A composição dos valores de receita, despesa e resultado por regime, no exercício de 2016, pode ser observada nos gráficos a seguir.

234. Cabe destacar que os valores do grupo RGPS são apurados pelo Governo Federal com base no Fluxo de Caixa do FRGPS, enquanto os dados do RPPS e dos militares são oriundos do RREO, e que esses relatórios apresentam metodologias diferentes de apuração, principalmente quanto às despesas. Enquanto o Fluxo de Caixa obedece ao regime de caixa, considerando, por exemplo, despesas judiciais de competências anteriores, o RREO segue o regime de competência e considera despesas empenhadas (liquidadas mais restos a pagar não-processados). Assim, algumas das análises do relatório somam valores que possuem metodologias diferentes.

Gráfico 11 - Componentes do Resultado Previdenciário em 2016 (R\$ bilhões)



Fonte: RREO e fluxo de caixa do INSS

235. Nos gráficos anteriores, os valores estão segregados em RGPS, RPPS, RPPS-outras e Militares, sendo que:

a) o grupo RPPS abrange, além dos servidores civis da União, os valores relativos à previdência dos congressistas (detalhes sobre os valores segregados para esse grupo no Anexo XI);

b) o grupo RPPS-outras refere-se à previdência de policiais civis, militares e integrantes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e outros casos especiais.

236. As receitas e despesas do grupo 'RPPS-outras' passaram a ser apuradas separadamente no RREO a partir de 2013, como foi observado no relatório que acompanhou o Acórdão 2314/2015-

P. de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro:

Essa mudança de comportamento pode ser explicada, em parte, pela alteração na metodologia de apuração do RREO no exercício de 2014, que também foi aplicada ao exercício de 2013 (coluna do ano anterior do RREO do último bimestre de 2014). A reformulação foi realizada de forma a contemplar os entendimentos e determinações contidos no Acórdão 2059/2012-TCU-Plenário, entre os quais está a necessidade de segregação das despesas previdenciárias relativas ao pagamento de pessoal inativo e pensionistas das polícias civil, militar e corpo de bombeiros do DF, do pagamento de precatórios, de pensões decorrentes de legislação especial ou decisões judiciais, bem como de indenizações de anistiados políticos, entre outros. Estas despesas foram reclassificadas e passaram a ser contabilizadas na nova rubrica 'Outras despesas previdenciárias', não se enquadrando nem como despesa do pessoal civil, nem como despesa com pessoal militar, conforme se depreende da memória de cálculo do Demonstrativo das Receitas e Despesas do RPPS que consta da página da STN na internet (<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/021301/021303/>).

237. *Como já mencionado no item 3.1.4 deste relatório, os policiais civis, militares e integrantes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, por previsão constitucional, integram o RPPS da União. No entanto, para fins de análise do resultado previdenciário, suas informações foram tratadas separadamente, sempre que possível, como 'outras despesas do RPPS' ou 'RPPS outras'.*

238. *Essa segregação para fins de análise foi feita principalmente porque as contribuições de policiais civis, militares e de bombeiros do Distrito Federal não têm sido repassadas à União, conforme consubstanciado no item 9.4 do Acórdão 1316/2009-P, provocando um desequilíbrio nesse grupo.*

239. *No grupo militares, essa análise considera como receita as contribuições dos militares para a pensão, que, via de regra, corresponde a 7,5% do soldo dos ativos e inativos e não tem contrapartida da União, e as despesas com militares inativos e pensionistas. O resultado é a diferença entre essas receitas e despesas, mesmo que não exista previsão de contribuição dos militares para sustentar a inatividade.*

240. *A evolução dos componentes do resultado previdenciário (despesa, receita e resultado) pode ser analisada sob três pontos de vistas: em valores correntes; em valores corrigidos pela inflação e; sua relação com o Produto Interno Bruto (PIB) de cada ano (valores detalhados nos Anexos VII, VIII e IX).*

241. *O gráfico seguinte ilustra a evolução nominal de receitas, despesas e resultado entre 2007 e 2016, considerando todos os regimes:*

(Gráfico 12 - Resultado Previdenciário Agregado (R\$ bilhões - valores correntes))

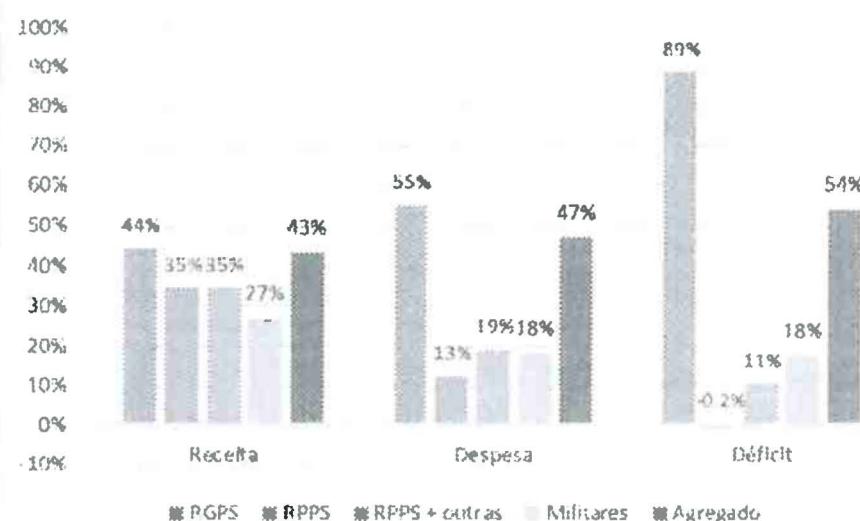


Fonte: RREO e fluxo de caixa do INSS

242. *Quando é considerada a inflação (INPC), as receitas previdenciárias cresceram 43% e as despesas, 47%, no período de 2007 a 2016, enquanto o déficit aumentou 54%. A maior parte desse*

aumento vem do RGPS, cujas despesas aumentaram 55% no período, sem o proporcional crescimento de suas receitas, o que elevou sua necessidade de financiamento em 89%. As despesas do RPPS (junto com outras despesas) e dos militares, por sua vez, cresceram menos (19% e 18%) e seus déficits aumentaram 11% e 18%, respectivamente, em termos reais.

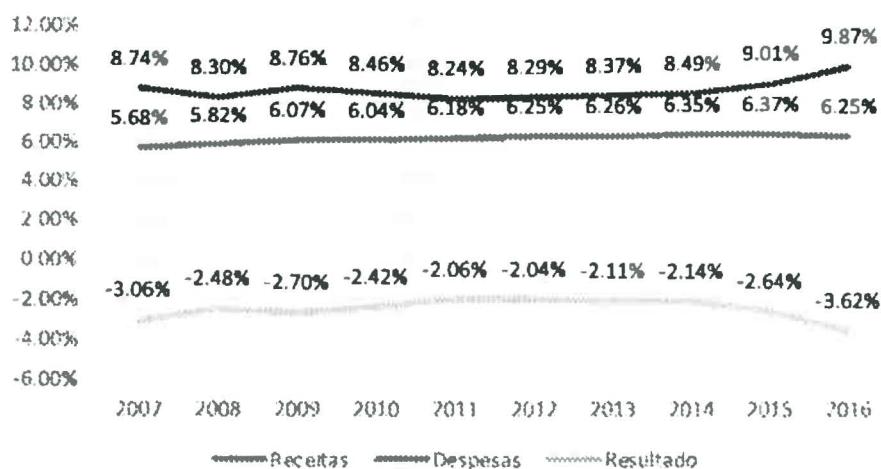
Gráfico 13 - Variação dos componentes do resultado previdenciário no período de 2007 a 2016 (corrigidos pelo INPC)



Fonte: RREO e fluxo de caixa do INSS

243. Em relação ao PIB, as despesas previdenciárias cresceram cerca de um ponto percentual entre 2007 e 2016, aumentando de 8,74% para 9,87%. Como o crescimento da receita se deu em um ritmo menor (de 5,68% para 6,25%), o déficit teve um aumento de 0,56% do PIB, como é possível ver no gráfico a seguir.

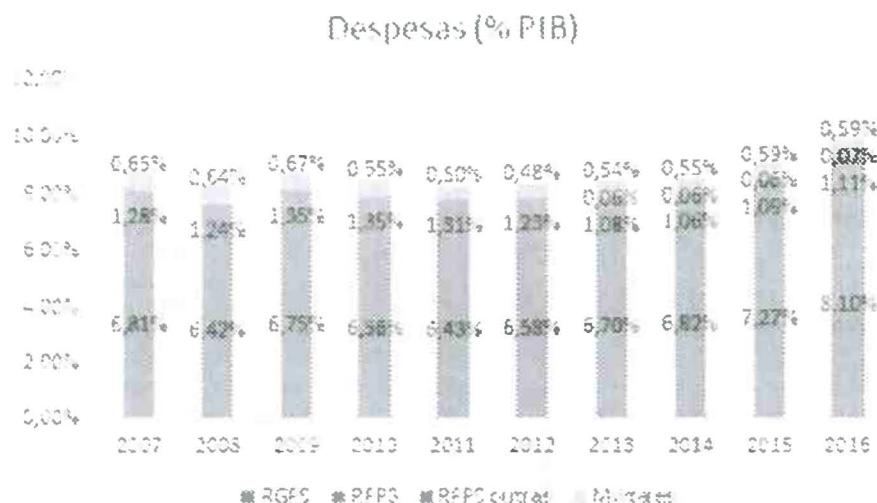
Gráfico 14 - Previdência (três regimes) / PIB (%)



Fonte: RREO e fluxo de caixa do INSS; IBGE

244. Cabe observar que o déficit dos regimes de previdência a cargo da União chegou a ser de 2,04% do PIB em 2012, mas voltou a aumentar nos exercícios seguintes, principalmente em razão do crescimento da despesa, que aumentou em 1,58% do PIB de 2012 a 2016. A evolução da relação entre a despesa de cada regime e o PIB pode ser observada no gráfico a seguir.

Grafico 15 – Evolução da relação despesa/PIB entre 2007 e 2016

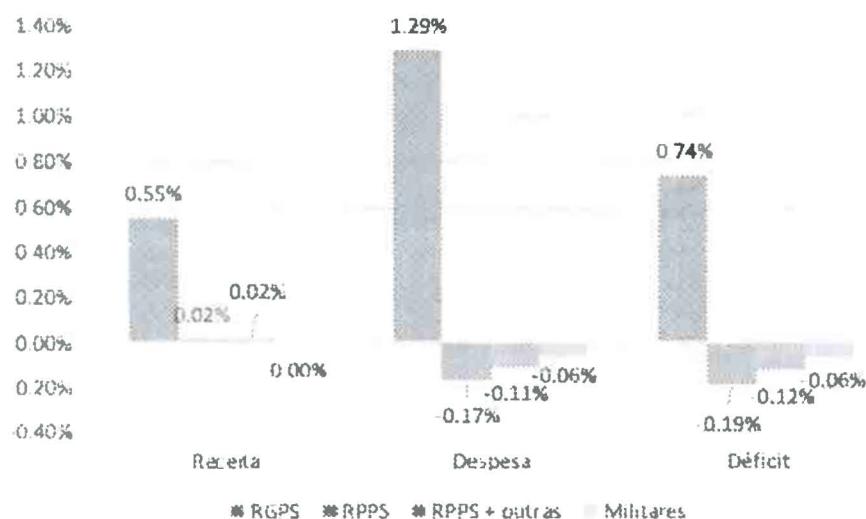


Fonte: RREO e fluxo de caixa do INSS; IBGE

245. Observando o gráfico, percebe-se que o único regime cujas despesas cresceram em relação ao PIB no período de 2007 a 2016 foi o RGPS, que aumentou em 1,29% do PIB, passando de 6,81% para 8,10%. Esse crescimento ocorreu após 2011, quando a despesa do RGPS chegou a representar 6,43% do PIB, e foi mais expressivo nos exercícios de 2015 e 2016, nos quais aumentou em 0,45% e 0,84% do PIB, respectivamente.

246. As despesas dos demais regimes diminuíram em relação ao PIB no mesmo período, principalmente os gastos com RPPS, que passaram de 1,28% para 1,11%. Em parte, essa redução se deu pela segregação das 'outras despesas do RPPS' a partir de 2013. Porém, mesmo analisando as duas rubricas conjuntamente, tais despesas tiveram redução de 0,11% do PIB.

Grafico 16 – Variação das componentes do resultado previdenciário em percentual do PIB (2007-2016)

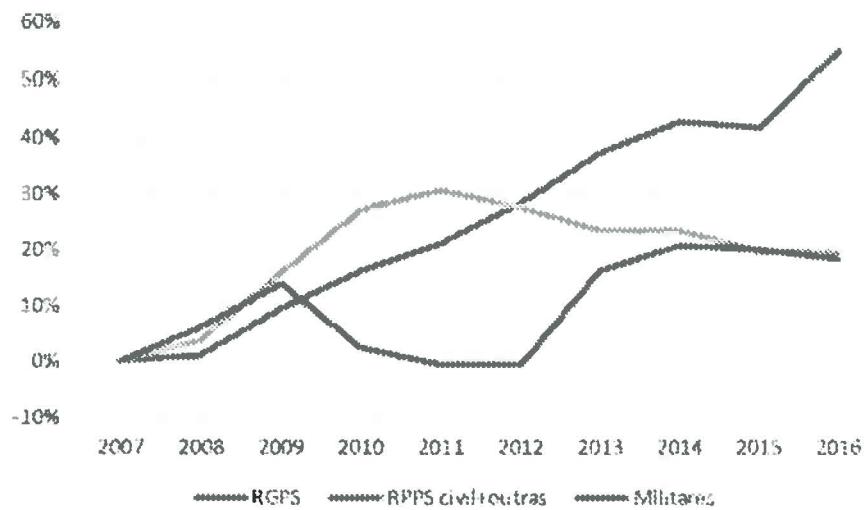


Fonte: RREO e fluxo de caixa do INSS; IBGE

247. O substancial crescimento das despesas do RGPS em relação ao PIB pode ser explicado, em parte, pelo forte período recessivo observado no Brasil nos exercícios de 2015 e 2016, nos quais a economia do país recuou 7,2% e o desemprego avançou. Diferente dos outros regimes, o RGPS é mais sensível às flutuações da economia, que afetam diretamente suas receitas e podem provocar aumento na demanda de alguns benefícios previdenciários.

248. Mesmo assim, ao se analisar a variação real dos componentes do resultado previdenciário, vê-se que a despesa cresceu em velocidade superior aos demais regimes nos dez anos observados, como mostra o gráfico a seguir. Considerando que mais de 80% da despesa previdenciária em 2016 é oriunda do RGPS, a velocidade de crescimento dessa despesa tem efeitos muito expressivos no resultado financeiro da previdência.

Gráfico 17 - Crescimento real da despesa em relação aos valores de 2007



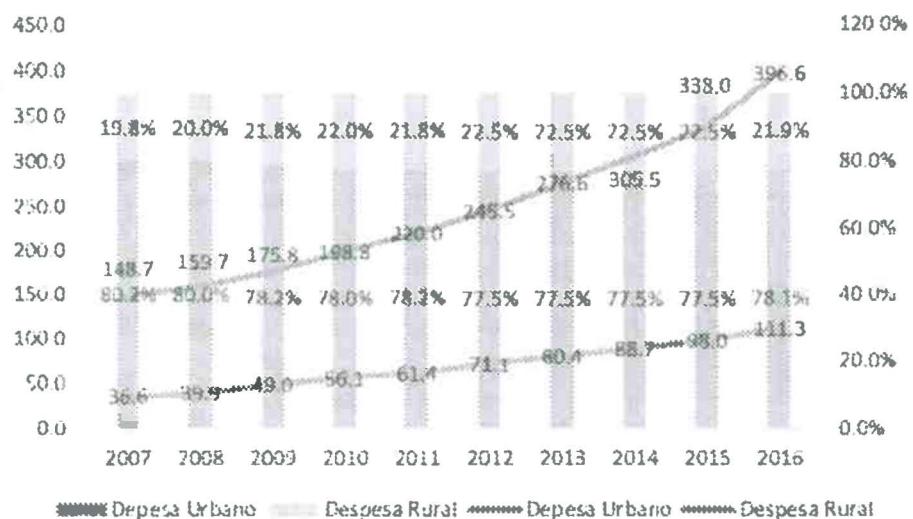
Fonte: RREO e fluxo de caixa do INSS; IBGE

RGPS

249. Nesse sentido, é importante analisar o RGPS sob o prisma de seus dois principais subgrupos, RGPS Urbano e Rural (valores de receitas e despesas no Anexo X). O RGPS rural é formado pelas despesas e receitas oriundas dos segurados filiados como trabalhadores rurais, principalmente os chamados segurados especiais, que são produtores em regime de economia familiar, enquanto o RGPS urbano considera valores provenientes dos demais segurados.

250. Como se observa no gráfico a seguir, a maior parte da despesa do RGPS é caracterizada como urbana, embora o ritmo de crescimento relativo tenha sido maior nas despesas do rural (204%), do que nas despesas da clientela urbana (167%), o que levou ao crescimento da participação da despesa rural de 19,8% para 22,5% de 2007 a 2015, com leve recuo em 2016. Tal recuo pode ser consequência das alterações legais de 2015 que relativizaram a aplicação do fator previdenciário, criando a regra 85/95, o que facilitou a aposentadoria por tempo de contribuição do trabalhador urbano.

Grafico 18 - Composição da despesa do RGPS

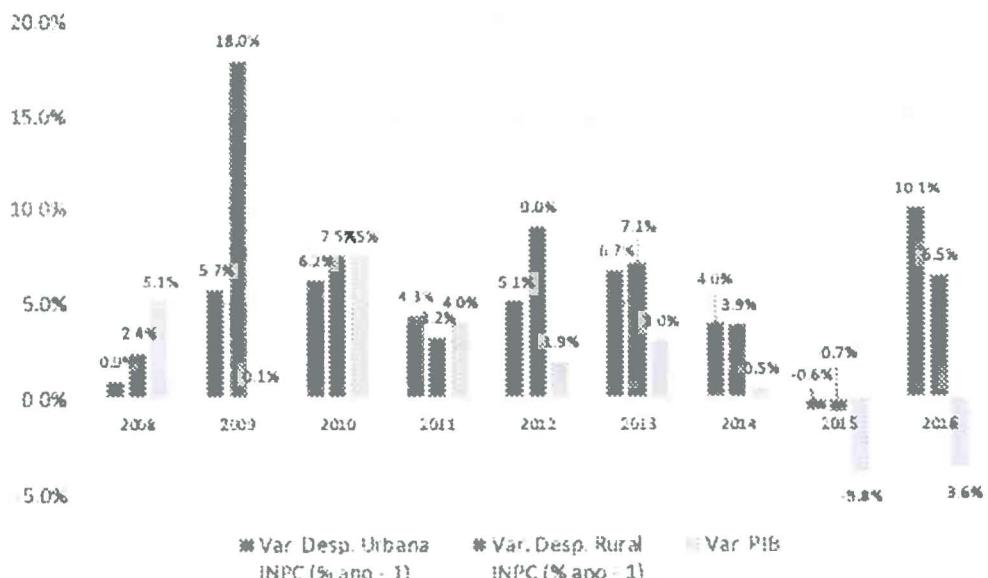


Fonte. Fluxo de caixa do INSS

251. Quando se compara a variação real das despesas com a variação do PIB no período de 2008 a 2016, apenas em três exercícios pelo menos uma dessas despesas cresceu menos que a economia: em 2008 (urbana e rural), em 2010 (urbana) e em 2011 (rural). Destacam-se os exercícios de 2009, 2012 e 2016, quando as despesas aumentaram em patamares muitos superiores ao crescimento da economia, como pode ser observado no gráfico a seguir. Em cinco exercícios a despesa rural cresceu mais rapidamente que a urbana (destaque em 2009) e em outros quatro exercícios foi a despesa urbana que variou mais, com destaque para 2016, no qual o crescimento da despesa urbana foi mais intenso. De maneira geral, ambas as despesas crescem em índices superiores à variação do PIB.

252. Em 2015, as despesas do RGPS tiveram uma leve queda (em valores presentes), provavelmente fruto do represamento na concessão de benefícios em função de greve do INSS naquele ano, o que também explicaria o súbito aumento no ano seguinte.

Grafico 19 - Variação da Despesa RGPS - % valores presentes (12/2016)



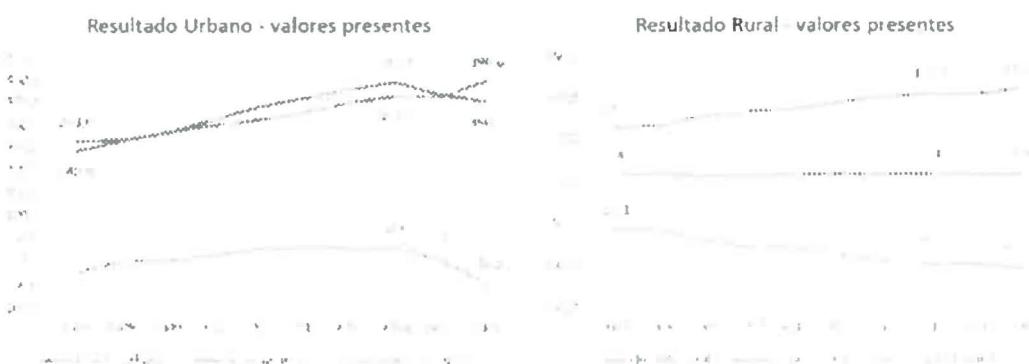
Fonte. Fluxo de caixa do INSS

253. Finalmente, cabe analisar se existe um componente conjuntural no aumento do déficit do

RGPs e em que medida essa conjuntura (recessão de 2015 e 2016) afetou o resultado desse regime previdenciário.

254. *Observando os gráficos a seguir, percebe-se que a receita urbana e seu déficit foram fortemente impactados pela recessão. Assim, o expressivo aumento do déficit do RGPS no período 2014-2016, de R\$ 67 bilhões para R\$ 149 bilhões, pode ser atribuído, em grande medida, à crise econômica do período.*

(Gráfico 20 - Resultados urbano e rural (R\$ bilhões - valores corrigidos))



Fonte: Fluxo de caixa do INSS

Valores atualizados pelo INPC a preços de 12/2016.

255. *Nos exercícios de 2015 e 2016 a despesa urbana cresceu em média 4,6% ao ano e a despesa rural cresceu 2,8%, em valores presentes. No lado da receita, enquanto a receita urbana caiu, em média, 5,5% ao ano, a receita rural praticamente não sofreu alterações. Assim, a crise econômica parece ter afetado mais o RGPS urbano, principalmente suas receitas, que diminuíram no período.*

256. *A diminuição das receitas urbanas nos anos de 2015 e 2016, principal impacto da crise econômica, parece estar associada ao aumento do desemprego, que variou de 6,5% no último trimestre de 2014 para 12% no final de 2016, e continua crescendo no início de 2017 (taxa de desocupação - PNAD contínua trimestral). Embora esse aspecto possa ser visto como conjuntural, não existe expectativa de que o emprego recupere os índices anteriores a 2015 no curto prazo, ou seja, os impactos da crise econômica no resultado do RGPS tendem a ser sentidos nos próximos exercícios.*

257. *Independente da crise econômica e do seu impacto nas receitas urbanas do RGPS, no entanto, é fato que as despesas do RGPS têm crescido mais do que a inflação e, na maior parte das vezes, em taxas mais altas do que o PIB, como demonstrado no Gráfico 19 (variação da despesa RGPS). Isso implica em aumento da participação dessas despesas nos gastos do governo e na necessidade do Estado em prover recursos para fazer frente a elas, seja por meio do aumento da carga tributária ou do endividamento.*

5.4 Projeções atuariais dos regimes de previdência pública

258. *A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que os projetos de LDO apresentarão Anexos de Metas Fiscais contendo, entre outros, avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes gerais de previdência social e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial (LC 101/2000, art. 4º, §2º, inciso IV, 'a' e 'b').*

259. *O anexo de metas fiscais do PLDO 2017 contém as avaliações atuariais do RGPS, do RPPS e das pensões militares (peça 113). O Ministério da Defesa ainda não faz projeções atuariais para as despesas com militares inativos, em que pese haver determinação nesse sentido no item 9.3.2 do Acórdão 2059/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro. Sobre esse ponto, o MD apresentou novos elementos no âmbito do TC 034.660/2014-3, que trata de monitoramento do Acórdão 2059/2012-TCU-Plenário, ainda pendentes de análise.*

260. *Os quadros a seguir mostram os valores de receitas, despesas e resultados projetados*

nos anexos do PLDO 2017 (exceto militares inativos) para os exercícios de 2016, 2017, 2020, 2030, 2040, 2050 e 2060 e a relação desses valores com o PIB projetado na avaliação atuarial do RGPS.

12 – Valores projetados para o RGPS, RPPS e pensões militares, conforme anexo do PLDO 2017 (R\$ bilhões)

Ano	RGPS			RPPS			Pensões Militares			PIB Projetado
	Receita	Despesa	Resultado	Receita	Despesa	Resultado	Receita	Despesa	Resultado	
2016	363,2	496,8	-133,6	31,7	100,5	-68,8	2,9	14,4	-11,5	6.247
2017	394,5	562,1	-167,6	33,2	108,7	-75,5	2,9	14,3	-11,4	6.788
2020	527,6	733,6	-206,0	36,5	131,3	94,9	2,9	14,1	-11,2	8.701
2030	1.041,2	1.594,3	-553,1	45,9	193,6	-147,7	3,1	13,3	-10,1	17.171
2040	1.845,8	3.342,6	-1.496,8	56,2	275,4	-219,2	3,4	12,3	-8,9	30.439
2050	3.071,3	6.915,5	-3.844,2	70,1	354,7	-284,6	3,7	11,9	-8,2	50.649
2060	4.872,9	13.824,1	-8.951,2	88,5	436,4	-347,9	3,8	12,4	-8,6	80.358

Quadro 13 – 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%	-2,3%	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.

261. Conforme dados das projeções atuariais que embasaram o projeto de LDO referente ao exercício de 2017, o RGPS seria o único dos regimes a apresentar substancial crescimento de suas despesas em relação ao PIB projetado até 2060, quando chegariam a 17,2% do PIB, enquanto as despesas com o RPPS diminuiriam para 0,5% e as pensões militares para 0,02% do PIB.

262. É de se esperar que as projeções efetuadas não sejam exatamente iguais aos valores efetivamente apurados, tendo em vista basearem-se em diversas premissas e variáveis que podem ter comportamento real distinto do previsto inicialmente. No entanto, para que as projeções atuariais constituam efetivo instrumento de planejamento e decisão, elas precisam ser, no maior grau possível, aderentes à realidade. A princípio, é razoável imaginar que essa aderência seja maior para os primeiros anos projetados, já que se tende a ter elementos mais concretos para a projeção das variáveis que influenciam o cálculo. Por esse motivo, analisa-se, a seguir, a aderência das projeções constantes no PLDO 2017 aos valores efetivamente apurados para o exercício de 2016 nos três regimes (RGPS, RPPS da União e pensões militares).

263. Cabe ressaltar que as avaliações atuariais, embora componham o PLDO 2017, que tramitou durante 2016, foram elaboradas entre o final de 2015 e o início de 2016 e, em geral, com dados de 2015, no máximo. Nesse sentido, foram observadas significativas diferenças entre os valores projetados para o ano de 2016 e os valores efetivamente apurados naquele exercício, principalmente quanto às despesas do RPPS e das pensões militares, como pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 14 – Diferença entre valores projetados e apurados para o exercício de 2016

Regimes Previdenciários	2016 – valores apurados ⁽²⁾		2016 – valores projetados no PLDO 2017 ⁽¹⁾		% Diferença (apurado/projetado)	
	Valor apurado	% PIB	Valor projetado	% PIB		
RGPS	Receita	358,1	5,70%	363,2	5,80%	-1,40%
	Despesa	507,9	8,10%	496,8	8,00%	2,20%
	Resultado	-149,7	-2,40%	-133,6	-2,10%	12,10%
RPPS	Receita	30,7	0,50%	31,7	0,50%	-3,20%
	Despesa	69,6	1,10%	100,5	1,60%	-30,80%
	Resultado	-38,9	-0,60%	-68,8	-1,10%	43,50%
Pensões Militares	Receita	2,9	0,05%	2,9	0,05%	2,80%
	Despesa	17,3	0,28%	14,4	0,23%	20,00%
	Resultado	-14,3	-0,23%	-11,5	-0,18%	24,30%
PIB Projetado		6.267	100%	6.247	100%	0,30%

Fonte: (1) Valores projetados para o PLDO 2017. (2) Valores apurados conforme RREO de dezembro de 2016 (RPPS e militares) e Fluxo de Caixa do INSS. Para o RPPS, não foram consideradas 'outras despesas previdenciárias'.

264. No RGPS, a receita menor e a despesa levemente superior ao projetado resultaram em um déficit apurado 12% maior do que o previsto para o primeiro ano da avaliação atuarial (mais R\$ 16 bilhões de déficit). As pensões militares, por sua vez, tiveram despesas 20% superiores ao projetado para 2016, gerando um déficit 24% maior do que o previsto.

265. A diferença mais importante, no entanto, é constatada na projeção da despesa do RPPS. Enquanto a avaliação atuarial previu gastos de R\$ 100 bilhões para 2016, foram apurados efetivamente R\$ 69,6 bilhões, despesa 30% menor do que a prevista para o primeiro ano da projeção. Em decorrência disso, o déficit apurado foi 43% menor do que o projetado, demonstrando que as premissas utilizadas nessa avaliação podem ser excessivamente conservadoras.

266. Em que pese o escopo deste trabalho não prever a análise detalhada das projeções atuariais, cabe tecer alguns comentários sobre as premissas adotadas nas avaliações atuariais de cada regime e algumas das possíveis causas das divergências observadas. Para essa análise foram examinadas as avaliações atuariais mais recentes, constantes do PLDO 2018.

5.4.1 Avaliação atuarial do RGPS

267. Até o PLDO 2017, o RGPS utilizava um modelo de projeção de longo prazo que permitia estimativas de receitas e despesas previdenciárias até o último ano da projeção populacional divulgada pelo IBGE. Em 2016, técnicos da STN e da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF), em conjunto com equipe do Ipea, desenvolveram um modelo atualizado de projeção que visa ter melhor aderência à conjuntura e incorporar alterações estabelecidas pelas Leis 13.135/2015 e 13.183/2015 (alterações nas regras de pensão e aposentadoria).

268. Esse novo modelo passou a ser utilizado para realizar projeções oficiais de receitas e despesas previdenciárias a partir do PLDO 2018, bem como simulações dos impactos fiscais das propostas de emenda como a PEC 287/2016. Esse modelo é explicado de maneira sucinta no Anexo IV.6 do PLDO 2018 da seguinte maneira (peça 111, p. 30):

Inicialmente, parte-se da projeção das quantidades de benefícios (estoques), a qual se dá por meio de estimativas da dinâmica do fluxo de entradas (concessões) e saídas (cessações) de benefícios do sistema, as quais, por sua vez, refletem a transição demográfica em curso no país. Em seguida, é projetada a evolução dos preços fundamentais para o comportamento da despesa previdenciária, ou seja, dos rendimentos médios de diversos subconjuntos populacionais bem como dos valores e dos reajustes

dos benefícios. Por fim, são projetados os valores, referentes ao cômputo das despesas e receitas, bem como das massas salariais de subconjuntos populacionais e crescimento do PIB. Por fim, nota-se que o modelo é determinístico, ou seja, a partir da fixação de um conjunto de variáveis, o modelo determina de maneira única seus resultados.

269. *Para a projeção atuarial do PLDO 2018, promoveu-se a unificação do novo modelo de projeção de longo prazo com o modelo anterior de curto prazo (para três ou quatro anos seguintes). Assim, foram feitas projeções para as seguintes variáveis, a partir de dados da Grade de Parâmetros SPE/MF:*

- a) *taxa de crescimento da massa salarial dos ocupados (utilizada para estimar a taxa de crescimento do PIB a partir de 2021) e dos contribuintes;*
- b) *a taxa de crescimento real (vegetativa) da despesa (a qual consolida tanto os incrementos da despesa em termos reais provenientes da pressão demográfica como do aumento de preços em termos reais);*
- c) *a taxa de inflação anual – INPC acumulado (índice utilizado para o reajuste dos valores dos benefícios previdenciários);*
- d) *taxa de crescimento real do PIB (a qual é utilizada para a projeção da taxa de reajuste do salário mínimo).*

270. *Com base nessas variáveis, foram projetados os valores de receita, despesa, necessidade de financiamento (déficit) e PIB para o período de 2018 a 2060 no PLDO de 2018. Em relação ao modelo utilizado no PLDO 2017, apenas foram acrescentadas as variáveis ‘taxa de crescimento da massa salarial dos contribuintes’ e ‘taxa de crescimento da massa salarial dos ocupados’ onde antes era a variável ‘taxa de crescimento da massa salarial’.*

271. *Comparando-se as avaliações atuariais dos PLDO 2016, 2017 e 2018, verifica-se que, via de regra, as despesas projetadas cresceram nas projeções mais recentes, enquanto as receitas diminuíram no período, como pode ser observado no quadro a seguir. Assim, por exemplo, enquanto as despesas projetadas para 2060 aumentaram 24% do PLDO 2016 para o PLDO 2018, as receitas projetadas para aquele ano diminuíram 3%, fazendo com que o déficit projetado crescesse em 45%.*

(quadro 15 – Comparação das despesas e receitas projetadas nos PLDO 2016-2018 (R\$ bilhões))

Ano	Despesa			Receita		
	PLDO 2016	PLDO 2017	PLDO 2018	PLDO 2016	PLDO 2017	PLDO 2018
2020	674	734	715	564	528	476
2030	1.446	1.594	1.731	1.113	1.041	969
2040	3.014	3.343	3.909	1.973	1.846	1.765
2050	6.217	6.916	8.130	3.283	3.071	3.027
2060	12.422	13.824	15.465	5.209	4.873	5.040

Fonte: Projeções atuariais do RGPS constantes do PLDO 2016, 2017 e 2018.

272. *Além da mudança de metodologia mencionada no início desse tópico, é possível que as estimativas de curto prazo, influenciadas pela conjuntura no momento da elaboração da avaliação atuarial, sejam responsáveis por essas bruscas mudanças nos valores projetados para o longo prazo.*

273. *Alterações nas taxas de crescimento das variáveis projetadas, como massa salarial, crescimento vegetativo da despesa, inflação e PIB, também podem ser responsáveis por essas alterações importantes nas avaliações. Quanto a esse ponto, chamam a atenção as estimativas relativas ao PIB. As mesmas taxas de crescimento do PIB foram utilizadas nos PLDO de 2016 e 2017 para o período de 2020 a 2060, mas esses índices sofreram alterações substanciais na avaliação do PLDO 2018. Enquanto no PLDO 2016 essa taxa variou de 3,70% em 2022 para 1,07% em 2060, no PLDO 2018 a variação foi de 2,81% para 0,74%.*

274. *No período de 2020 a 2060, a taxa média de crescimento utilizada no PLDO 2016 foi de 2,1% ao ano, enquanto no PLDO 2018 essa taxa foi de 1,61% ano. Tal variação, além de impactar*

o volume de receitas projetado e o valor dos benefícios acima do salário mínimo, reflete em mudanças importantes na relação entre volume de despesas, déficit e PIB, parâmetros muito utilizados para avaliar a sustentabilidade do RGPS.

275. Comparando essas taxas projetadas com a média de crescimento do PIB brasileiro no período de 1996 a 2016 (2,38% ao ano), percebe-se que a média de crescimento da economia projetada para o longo prazo é inferior à que foi aferida nos últimos vinte anos. Ressalte-se que essa média real de 1996 a 2016 já foi impactada pelo fraco desempenho econômico nos anos de 2014 a 2016.

Quadro 16 – Taxa média de crescimento do PIB projetada e taxa média apurada

Período	Taxa média de crescimento do PIB ao ano
Projetada de 2022 a 2060 (PLDO 2016)	2,10%
Projetada de 2022 a 2060 (PLDO 2017)	2,10%
Projetada de 2022 a 2060 (PLDO 2018)	1,61%
Apurada de 1996 a 2016	2,38%
Apurada de 1996 a 2013	3,16%

Fonte: PLDO 2016, 2017 e 2018; IBGE.

276. As projeções atuariais do PLDO 2018 apenas citam que as variáveis (entre elas, a taxa de crescimento real do PIB) foram elaboradas a partir de dados da Grade de Parâmetros SPE/MF de 13/3/2017. Não há explicações sobre as diferenças para as projeções anteriores ou a pouca aderência da taxa projetada de crescimento do PIB aos valores históricos apurados.

277. Outro ponto que pode impactar os valores projetados é o critério de reajuste dos benefícios. Há dois critérios para projetar esse reajuste:

a) para os benefícios de valor superior ao salário mínimo, o reajuste é igual à variação projetada para a inflação;

b) para os benefícios de valor igual ao salário mínimo, além da variação da inflação, é acrescida a variação do PIB de dois anos anteriores ao ano de referência.

278. A regra de reajuste do salário mínimo atualmente vigente é válida desde 2008 (Lei 11.708/2009) e está prevista para durar até 2019 (Lei 13.152/2015). No entanto, está sendo utilizada na projeção atuarial para anos posteriores a 2019. Diante da atual conjuntura econômica, das restrições orçamentárias e da EC 95, que limitou o teto dos gastos público por 20 anos, é questionável se será aprovada a manutenção da atual regra de reajuste do salário mínimo para todo o período projetado, até 2060.

5.4.2 Avaliação atuarial do RPPS da União (servidores civis)

279. A análise da Avaliação Atuarial do RPPS dos Servidores Civis da União que compôs o PLDO 2018 (peça 111, p. 53-82) revelou algumas fragilidades que estão apontadas nos itens a seguir:

Fragilidade do banco de dados

280. Para realizar a avaliação atuarial do RPPS da União é essencial que a Coordenação Geral de Auditoria Atuária Contabilidade e Investimentos (CGACI) tenha acesso aos dados individualizados de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas custeados por todos os poderes da União. A partir dessa informação é possível não só calcular os valores gerais de contribuições e pagamentos, que fornecem uma visão macro da situação previdenciária, mas também estimar para cada indivíduo os valores de contribuição ou benefícios e a expectativa de permanência como ativo, aposentado ou pensionista.

281. No entanto, conforme se verifica na avaliação atuarial analisada, somente os dados obtidos do Executivo foram considerados satisfatórios, não divergindo consideravelmente das informações obtidas de outras fontes, como o Siasfi, mas ainda assim exigindo correções de valores inconsistentes e extração para os valores pagos a título de aposentadoria e pensão. Para todos

os outros poderes, que são responsáveis pelo envio de seus dados de pessoal à CGACI já que esses estão fora do Siape, os dados fornecidos se mostraram insatisfatórios, chegando a haver diferenças de 211% entre o montante total pago aos funcionários ativos do Legislativo apresentado no Siafi e o total calculado a partir dos dados enviados pelos órgãos do Poder Legislativo, por exemplo.

282. *Apesar de a CGACI adotar as medidas possíveis para minimizar as falhas dos bancos de dados, é inevitável que sejam introduzidos erros nas estimativas produzidas, diminuindo a confiabilidade dos resultados encontrados.*

Fragilidade de suposições

283. *Entre as suposições admitidas pela CGACI, merecem destaque aquelas apresentadas no Anexo IV.7 do PLDO 2018 (peça 111, p. 76, notas 4 e 5):*

4 - Riscos Expirados (1): Para os servidores enquadrados nas regras de transição considerou-se 3 anos como o tempo máximo de espera pela aposentadoria integral.

5 - Riscos Expirados (2): Considerou-se que todos os demais servidores classificados como riscos expirados (ou seja, que já cumpriram todos os requisitos para se aposentar, mas ainda não o fizeram) se aposentariam em 2017 (exercício seguinte ao da avaliação atuarial), fazendo com que o fluxo financeiro, no curto prazo, fique mais conservador.

284. *A suposição da nota 5, que considera que todos aqueles que cumpriram os requisitos para se aposentar (e não estão incluídos na situação da nota 4) se aposentariam no exercício seguinte, não reflete a situação observada em diversos órgãos da administração pública. A própria existência desse contingente de aposentáveis já evidencia que o pedido de aposentadoria não é imediato ao se cumprir os requisitos e não há evidências de que este comportamento sofrerá alterações a curto prazo.*

285. *Apesar de ser preferível adotar uma postura mais conservadora, caso essa se revele extremamente conservadora a distorção causada pode trazer maiores prejuízos que ganhos às estimativas. No caso, a aposentadoria maciça de servidores no primeiro ano de projeção, aquele que sofre menos desconto ao ser trazido ao valor presente, tanto causa grande diminuição na contribuição como grande aumento nos pagamentos de aposentadoria.*

286. *Em relação à nota 4, a escolha de três anos como tempo máximo de espera para o recebimento da aposentadoria integral não foi baseada em evidências empíricas, podendo tanto estar subestimando quanto superestimando a idade provável de pedido de aposentadoria.*

287. *Cumpre destacar que, com o objetivo de aperfeiçoar as metodologias de cálculo e apurar a aderência das premissas utilizadas, foi constituído um grupo de trabalho entre diversas secretarias dos Ministérios da Fazenda e Planejamento por meio da Portaria Conjunta 1, de 13/4/2017, publicada no DOU de 17/4/2017.*

Fragilidade dos resultados estimados

288. *Quando se compararam os valores projetados de despesa e os efetivamente apurados, é observado que em todas as LDO desde 2013 a projeção superestima a despesa já para o ano seguinte. Não foi possível determinar se uma ou mais das fragilidades apontadas anteriormente é a responsável por esse erro sistêmico de estimação ou se ele se deve a outro motivo.*

Inadequação da metodologia para fins de avaliação de sustentabilidade

289. A metodologia de cálculo da avaliação atuarial no PLDO 2018 considera uma população fechada contendo todas as pessoas atualmente ativas, aposentadas ou pensionistas e trazendo a valor presente todas as contribuições e benefícios pagos até o falecimento do último membro dessa população. Seus resultados são apresentados no Anexo IV.7 – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis (peça 111, p. 56) como forma de evidenciar a situação atuarial do RPPS e a existência de déficit atuarial:

A análise atuarial da situação econômico-financeira do RPPS da União é realizada mediante a elaboração de um balanço atuarial das receitas e despesas futuras, descontadas a uma taxa de juros predeterminada, evidenciando-se a situação atuarial do regime de previdência a partir do confronto entre essas duas variáveis. (...)

Como será apresentado a seguir, o resultado do balanço atuarial demonstra a existência de déficit atuarial do regime previdenciário da União em 31 de dezembro de 2016, data de referência desta avaliação. (...) (destacamos)

290. O método de apuração utilizado, no entanto, não se mostra adequado a essa finalidade.

291. Segundo padrões internacionais, como os divulgados pela Eurostat (peça 112), a metodologia utilizada é apropriada para reportar as responsabilidades do governo no sistema de contas nacionais, e para uso em análises econômicas e políticas. Entretanto, não é apropriada para obter conclusões sobre a sustentabilidade fiscal do plano de previdência (análise mais detalhada quanto a esse ponto consta do Anexo XIV deste relatório).

292. Entende-se que o déficit apontado na avaliação atuarial do PLDO 2018 não permite concluir sobre sustentabilidade financeira ou equilíbrio previdenciário, devendo ser entendido como o montante de recursos necessários para fazer frente às obrigações futuras da União, desde que haja segregação de massa, ou seja, novos servidores não sejam admitidos no atual RPPS e os servidores e beneficiários atuais sejam mantidos com as mesmas regras até o falecimento.

5.4.3 Avaliação atuarial das pensões militares

293. A projeção atuarial do Ministério da Defesa, nominada como 'Estudo Atuarial das Pensões Militares' no PLDO 2018, além dos fluxos financeiros previstos, traz informações sobre as bases de dados que a embasaram, as premissas e critérios utilizados na avaliação e as tábuas biométricas que foram seguidas.

294. Em comparação aos documentos com as avaliações do RGPS e RPPS que constam do PLDO, a avaliação atuarial das pensões militares mostra-se mais transparente, informando, por exemplo:

- a) o fluxo financeiro previsto com reposição e sem reposição de militares;
- b) análise quantitativa dos dados das bases cadastrais, destacando as divergências e possíveis inconsistências nessas bases (dados BIEG e extra-BIEG);
- c) projeção atuarial por força (marinha, exército e força aérea);
- d) descrição das tábuas biométricas utilizadas na projeção.

295. No entanto, como já comentado, as despesas previstas no PLDO 2017 para o exercício de 2016 apresentaram diferenças importantes em relação às despesas efetivamente apuradas naquele exercício. Enquanto o PLDO 2017 previu gastos de R\$ 14,4 bilhões com pensões militares em 2016, as despesas apuradas no RREO de dezembro de 2016 representaram R\$ 17,3 bilhões, diferença de 20% entre previsto e apurado.

296. O Ministério da Defesa enviou informações sobre quantidade de beneficiários nas quais informa haver 31.707 'pensões especiais vinculadas e pagas pela Força' em 2016, além 4.095 benefícios a anistiados. É possível que a diferença entre o previsto e apurado na avaliação atuarial esteja relacionada à classificação dessas pensões especiais e sua contabilização como gasto previdenciário dos militares. No entanto, a confirmação dessa hipótese demandaria a realização de auditoria específica nesses valores e informações.

Ausência de projeções atuariais para militares inativos

297. A avaliação atuarial dos militares que acompanha o PLDO ainda é considerada

incompleta, já que está restrita às pensões. Por se tratar de despesa de caráter continuado, entende-se que os valores pagos aos militares inativos também devem ser objeto de projeção atuarial, nos termos do art. 4º, inc. IV, 'b' da LRF.

298. *No entanto, o Ministério da Defesa, até o momento, defende entendimento de que os gastos com militares inativos não devem ser considerados despesas previdenciárias e, portanto, não haveria obrigatoriedade de realização de avaliação atuarial para esse grupo. Esse ponto está sendo analisado no TC 034.660/2014-3.*

299. *Cabe destacar que a Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República, publicou a Portaria Conjunta 55, de 24/2/2017, alterada pela Portaria Conjunta 68, de 3/3/2017, instituindo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de realizar estudo conjunto para avaliar as melhores práticas de evidenciação, reconhecimento e mensuração contábil do passivo referente às despesas futuras com militares inativos e com pensões militares, observados os marcos normativos pertinentes. O GTI é composto por representantes da Casa Civil, dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Defesa e dos Comandos Militares (Exército, Marinha e Força Aérea).*

300. *A criação do GTI tem por finalidade atender a duas recomendações exaradas no Acórdão 2523/2016-TCU-Plenário (Contas de Governo 2015) e sua portaria de criação prevê que um relatório de trabalho com proposta de encaminhamentos será submetido à deliberação dos secretários executivos dos ministérios envolvidos no prazo de 120 dias a contar de sua publicação (1/3/2017).*

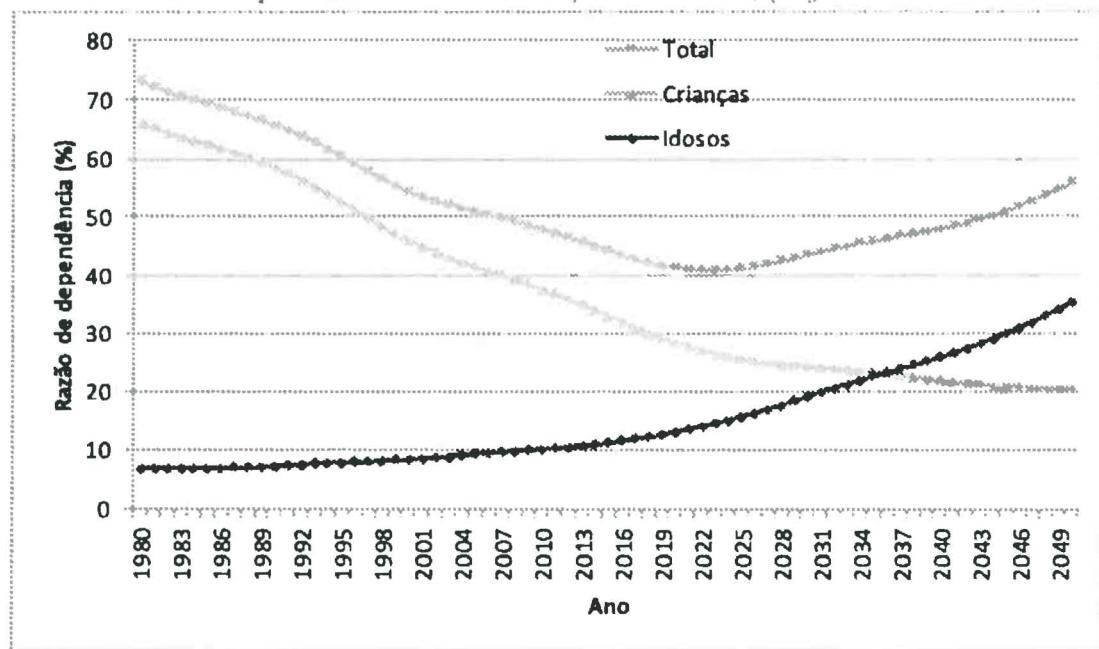
5.4.4 Impactos das mudanças demográficas

301. *Em que pesem as divergências observadas nas avaliações atuariais dos regimes previdenciários e a necessidade de aperfeiçoar as premissas adotadas nessas avaliações, é fato que a população brasileira está passando por um processo de mudança em sua estrutura etária que pode impactar a sustentabilidade dos regimes previdenciários, principalmente o RGPS. O TCU tratou sobre o assunto no relatório que embasou o Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2012 (TC 006.617/2013-1), do qual foram reproduzidos, com adaptações, os parágrafos seguintes.*

302. *As mudanças demográficas constituem um fator que deverá ameaçar o equilíbrio previdenciário a médio prazo. O envelhecimento da população, decorrente do aumento da expectativa de vida do brasileiro, conjugado com a redução na taxa de fecundidade, produzirá um aumento no número de aposentados e pensionistas e uma diminuição de contribuintes para sustentar as despesas com benefícios. As projeções demográficas indicam que a idade mediana da população, aquela que separa a distribuição etária em dois blocos de 50%, duplicará entre 1980 e 2035, ao passar de 20,2 anos para 39,9 anos, respectivamente, podendo alcançar os 46,2 anos, em 2050 (IBGE, Estudos e Pesquisas: Informação demográfica e socioeconómica, nº 24).*

303. *O gráfico a seguir apresenta a evolução da razão de dependência, que mede a razão entre o número de pessoas consideradas inativas (pessoas menores de 15 anos ou com 65 anos ou mais de idade) e o de pessoas potencialmente ativas (aqueles com 15 a 64 anos de idade), de 1980 a 2050. Pode-se observar que a razão de dependência total decresce até 2022, em função da redução na razão de dependência das crianças. A partir desse ano, a razão de dependência total retoma uma trajetória crescente em função do aumento da razão de dependência de idosos, o que representa relevante fator de risco para o equilíbrio das contas do RGPS, tendo em vista o decréscimo no número de contribuintes e aumento dos beneficiários.*

Gráfico 21 – Razão de dependência total, de crianças e de idosos, projetados - 1980 a 2050



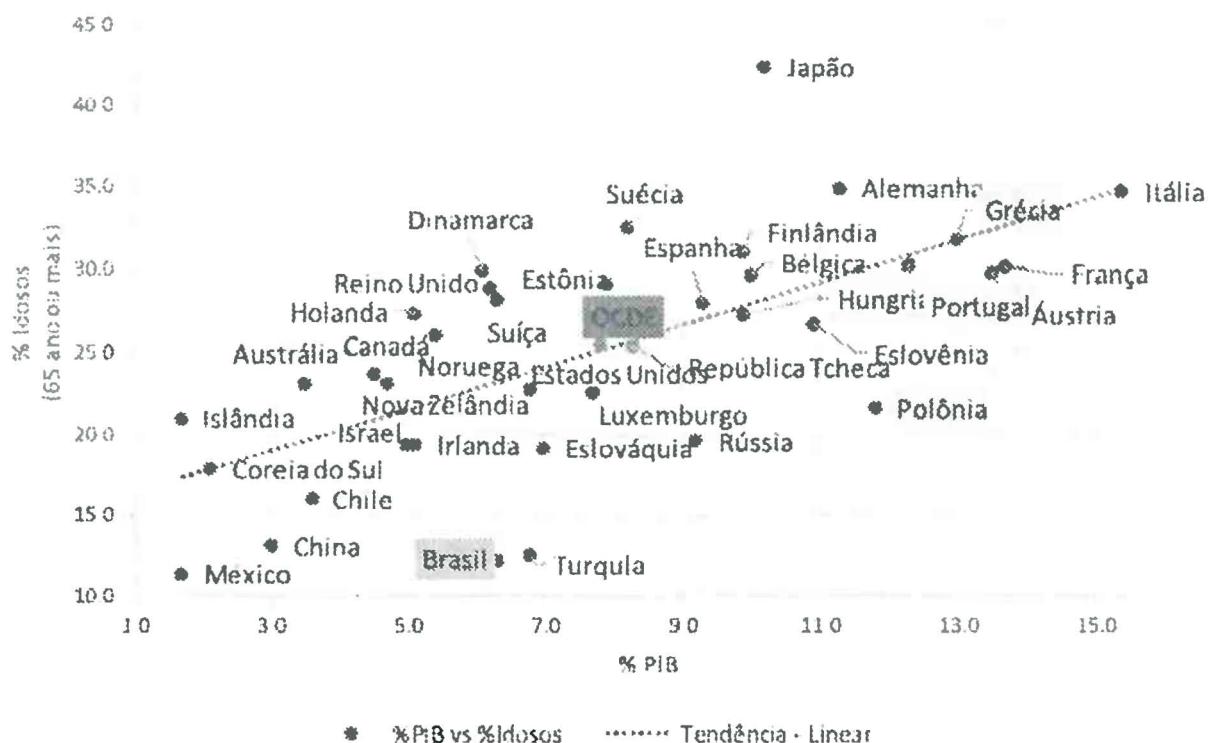
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período de 1980 a 2050 – Revisão 2008.

304. Analisando os dados que embasaram o Gráfico 21, é possível verificar que a proporção de idosos (65 anos ou mais) em relação a cada grupo de cem pessoas em idade ativa (15 a 64 anos) subirá de 13,06 em 2020 para 25,97 em 2040 e 35,41 em 2050. Assim, estima-se que em pouco mais de vinte anos, a proporção de idosos em relação à população ativa irá duplicar, o que trará consequências negativas para a sustentabilidade dos regimes previdenciários.

305. Ressalte-se que o percentual de gastos com previdência no Brasil em relação ao PIB já é considerado elevado, quando comparado com outros países, tendo em vista o percentual de idosos da população.

306. Esse fato foi demonstrado no TC 015.986/2014-4, que realizou análise comparativa do RGPS com regimes previdenciários de outros países. Mesmo considerando apenas o RGPS, a alta proporção de gastos previdenciários em relação ao PIB comparativamente ao percentual de idosos da população pode ser ilustrada pelo gráfico a seguir, que compara essa relação em vários países:

Grafico 22 - % Gastos previdenciários em relação ao PIB vs. % Idosos



Fonte: *Pensions at a Glance 2013 – OCDE and G20 Indicators (TC 015.986/2014-4)*

6. DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO (DRU)

6.1 Histórico e legislação

307. O mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU) foi criado em 1994, pela Emenda Constitucional de Revisão 1, de 1/3/1994. Inicialmente foi denominada de Fundo Social de Emergência e desvinculava 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, inclusive receitas vinculadas ao ensino.

308. Considerada inicialmente como um mecanismo transitório, a DRU foi prorrogada pela primeira vez pela EC 10 de 1996, passando a vigorar até 30/6/1997. Com essa prorrogação, o mecanismo passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal. Já em 1997, o mecanismo de desvinculação foi prorrogado pela segunda vez pela EC 17, passando a vigorar até 31/12/1999.

309. Em 21/3/2000, foi prorrogada até o final de 2003 pela EC 27 e passou a ser denominada de Desvinculação de Receitas da União (DRU). Com essa última prorrogação, a DRU passou a não incidir sobre os recursos da contribuição social do salário-educação.

310. No final de 2003, com o fim da autorização dada pela EC 27/2000, a DRU foi prorrogada pela quarta vez com a EC 42, conhecida como minirreforma tributária, até 31/12/2007.

311. Depois disso, a DRU foi prorrogada mais três vezes (Emendas Constitucionais 56/2007, 68/2011 e 93/2016). Com a última prorrogação, os impostos deixaram de sofrer desvinculação, mas as taxas passaram a serem desvinculadas. Além disso, o percentual que até 2015 era de 20% passou a ser de 30%.

Quadro 17 – Histórico da DRU

<i>Emenda Constitucional</i>	<i>Abrangência</i>	<i>% da DRU</i>	<i>Vigência</i>
<i>EC de Revisão nº 1 de 1994</i>	<i>Impostos e contribuições da União</i>	<i>20%</i>	<i>1994 e 1995</i>
<i>EC 10 de 1996</i>	<i>Impostos e contribuições da União</i>	<i>20%</i>	<i>1996 até 30/6/1997</i>
<i>EC 17 de 1997</i>	<i>Impostos e contribuições da União</i>	<i>20%</i>	<i>1/7/1997 até 1999</i>
<i>EC 27 de 2000</i>	<i>Impostos e contribuições sociais da União, exceto salário-educação</i>	<i>20%</i>	<i>2000 a 2003</i>
<i>EC 42 de 2003</i>	<i>Impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico</i>	<i>20%</i>	<i>2004 a 2007</i>
<i>EC 56 de 2007</i>	<i>Impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico</i>	<i>20%</i>	<i>2008 a 2011</i>
<i>EC 68 de 2011</i>	<i>Impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico</i>	<i>20%</i>	<i>2012 a 2015</i>
<i>EC 93 de 2016</i>	<i>Contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas</i>	<i>30%</i>	<i>2016 a 2023</i>

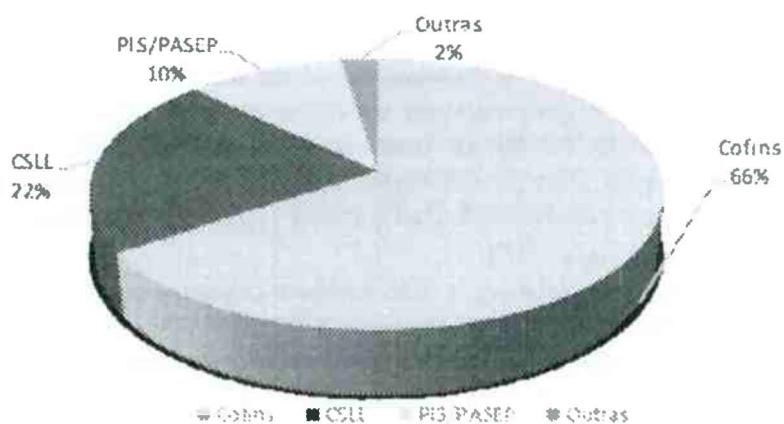
Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm

6.2 Valores desvinculados da seguridade social

312. Analisando detalhadamente os valores que compõem a DRU da seguridade social, verificou-se que mais de 90% das desvinculações realizadas são originárias de três contribuições sociais: Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição para o PIS/Pasep.

313. O gráfico a seguir evidencia a participação dessas três contribuições sociais na composição do total de DRU da seguridade social no ano de 2016.

Gráfico 23 - Principais contribuições da seguridade desvinculadas por DRU (2016)



Fonte: Dados extraídos do Siafi Gerencial e Tesouro Gerencial, conforme Resposta ao Ofício de requisição 01-11/2017-TCU (peça 71) e RREO

314. A participação expressiva dessas três contribuições é decorrente, principalmente, da não incidência da DRU sobre grande parte das contribuições previdenciárias. No próximo tópico, será demonstrada e analisada a não incidência da DRU sobre essas contribuições sociais.

6.2.2 Valores desvinculados de contribuições previdenciárias

6.2.3 Aspectos legais

315. *A DRU, desde a sua instituição em 1994 até o final de 1999, estabeleceu como base de incidência todas as contribuições arrecadadas pela União, sem qualquer tipo de ressalva. Com a EC 27/2000, a norma constitucional passou a prever a incidência da DRU apenas sobre as contribuições sociais, deixando de fora as contribuições de intervenção no domínio econômico e a contribuição para o salário-educação.*

316. *A partir de 2003, com a EC 42, a DRU passou a incidir também sobre as contribuições de intervenção no domínio econômico e, a partir de 2016, excluiu os impostos e incluiu as taxas. A EC 93/2016, apesar de incluir as taxas na base de incidência da DRU, acabou por excluir, de forma explícita, as contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).*

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

317. *Dessa forma, tendo em vista que as contribuições previdenciárias do RGPS e do RPPS constituem espécies de contribuições sociais, a princípio tais receitas estariam, desde a origem da DRU em 1994, sujeitas à desvinculação, com exceção das contribuições do RGPS a partir de 2016.*

318. *A SOF manifestou seu entendimento sobre o tema por meio das Notas Técnicas 1569/2016-MP e 1129/2017-MP e do Parecer Jurídico 00239/2017/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU.*

319. *Segundo a Nota Técnica 1569/2016-MP, de 20/10/2016, a SOF, desde 1994, tem o entendimento de que as receitas de contribuições previdenciárias de ambos os regimes (RGPS e RPPS) não deviam ser desvinculadas. Quanto ao RGPS, a não incidência decorre do inciso XI, art. 167, da Constituição Federal (CF/88), que traz vedação expressa à utilização de contribuições sociais do regime geral em despesas diferentes do pagamento de benefícios desse mesmo regime.*

320. *Para o RPPS, o entendimento é de que a norma do art. 167, inciso XI, da CF/1988, também é aplicável ao regime próprio, já que o art. 40, § 12, da CF/1988, estabelece que o regime próprio dos servidores observará, no que couber, as mesmas regras do regime federal de previdência.*

321. *Já em 24/1/2017, após a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) emitir o Parecer PGFN/CAT 30/2017, o qual discorda do entendimento inicial da SOF e inclui ambas as contribuições (do RGPS e do RPPS) na base de incidência da DRU, a SOF emitiu a Nota Técnica 1129/2017-MP, a qual, além de apresentar argumentos para fortalecer a tese inicial daquela secretaria, solicitou análise e manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Conjur/MP).*

322. *Nesta segunda Nota Técnica, a SOF também argumenta que a não incidência da DRU sobre as contribuições previdenciárias é reforçada pelo delineamento efetuado pela CF/1988, ao determinar que ambos os regimes devem observar critérios que lhes preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (caput dos arts. 40 e 201 da CF/1988). Assim, para a SOF, considerando que tanto o RPPS como RGPS, atualmente, são deficitários e precisam de financiamento governamental, estando comprometido o equilíbrio financeiro, a não incidência da DRU é a melhor interpretação a ser adotada, a fim de preservar os equilíbrios financeiro e atuarial exigidos pela CF/1988.*

323. *No Parecer Jurídico 00239/2017/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU, a Conjur/MP encampou o entendimento da SOF e em decorrência de divergência com a PGFN solicitou manifestação da Consultoria Geral da União (CGU/AGU). Por se tratar de solicitação recente (16/3/2017), a CGU/AGU ainda não se manifestou quanto à divergência.*

324. *De fato, tendo em vista a natureza das contribuições previdenciárias e o dispositivo constitucional que expressamente vincula as receitas de contribuições previdenciárias ao custeio dos respectivos sistemas de previdência, vedando sua utilização para outros fins, considera-se*

pertinente a interpretação de que a DRU não incida sobre tais contribuições.

6.2.4 Impacto da DRU sobre o resultado da previdência

325. Após levantamento dos valores das receitas previdenciárias dos últimos dez anos (2007 a 2016), constatou-se que, à exceção das receitas de contribuição para custeio das pensões militares e de multas e juros sobre as contribuições patronal e do servidor do regime próprio, nenhuma outra receita de contribuição previdenciária sofreu incidência da DRU.

326. Em decorrência disso, o encargo da DRU, suportado pela previdência, tornou-se inexiste, no caso do RGPS, e mínimo, para o RPPS. Na presente análise, para fins de simplificação, o termo 'RPPS' está se referindo ao conjunto do RPPS da União para servidores civis e dos Encargos Financeiros com militares e seus pensionistas.

327. No quadro seguinte são demonstradas as relações entre o valor da DRU e valor total da receita arrecadada de 2013 a 2016. Verifica-se que o impacto médio da desvinculação nos últimos quatro exercícios é inferior a 2% das receitas arrecadadas.

328. Há que se destacar, todavia, que os valores desvinculados relativamente às pensões militares não impactam os resultados financeiros do RPPS apresentados no item 5.3 deste relatório. Isso porque a fonte utilizada para apuração foi o RREO, que, ao elencar as receitas previdenciárias do RPPS (civis e militares da União), soma o valor desvinculado às receitas de contribuições, eliminando o efeito financeiro da desvinculação.

Quadro 18 - Impacto da DRU sobre as receitas previdenciárias (R\$ milhões)

	2013	2014	2015	2016
(A) Receitas RPPS (antes da DRU)	26.747	29.278	32.148	33.625
(B) Resultado RPPS (divulgado no RREO)	-62.689	-66.948	-72.514	-77.151
(C) DRU (RPPS)	434	469	531	895
C/A	1,62%	1,60%	1,65%	2,66%

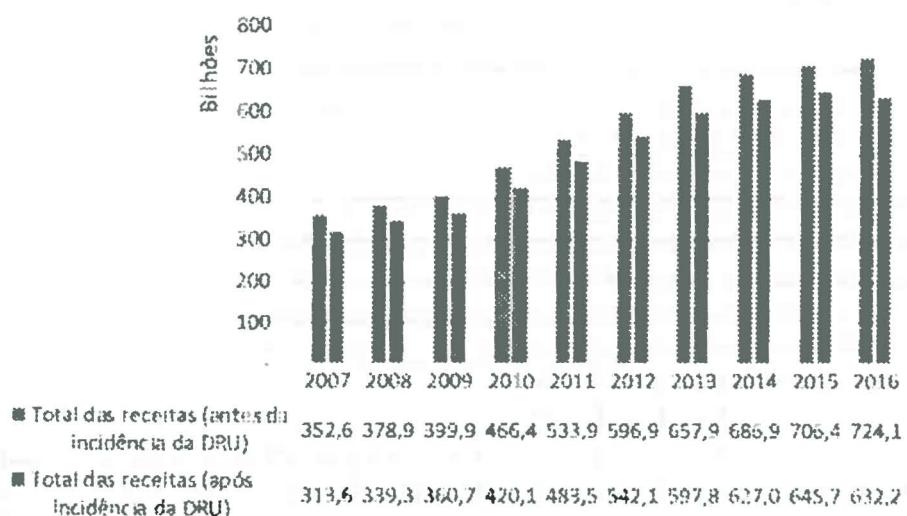
Fonte: Consultas ao Tesouro Gerencial, conforme Ofício 268/2017/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (peça 71)

6.3 Impacto da DRU sobre o resultado da seguridade social

329. A seguir, será demonstrado o impacto da DRU sobre o montante de receitas da OSS, inclusive as intraorçamentárias, conforme valores apurados neste Levantamento (Anexos II e III).

330. Em valores correntes, de 2007 a 2016, foram desvinculados em torno de R\$ 541 bilhões de receitas da seguridade social.

Gráfico 24 - Impacto da DRU nas receitas da Seguridade Social (R\$ milhões)



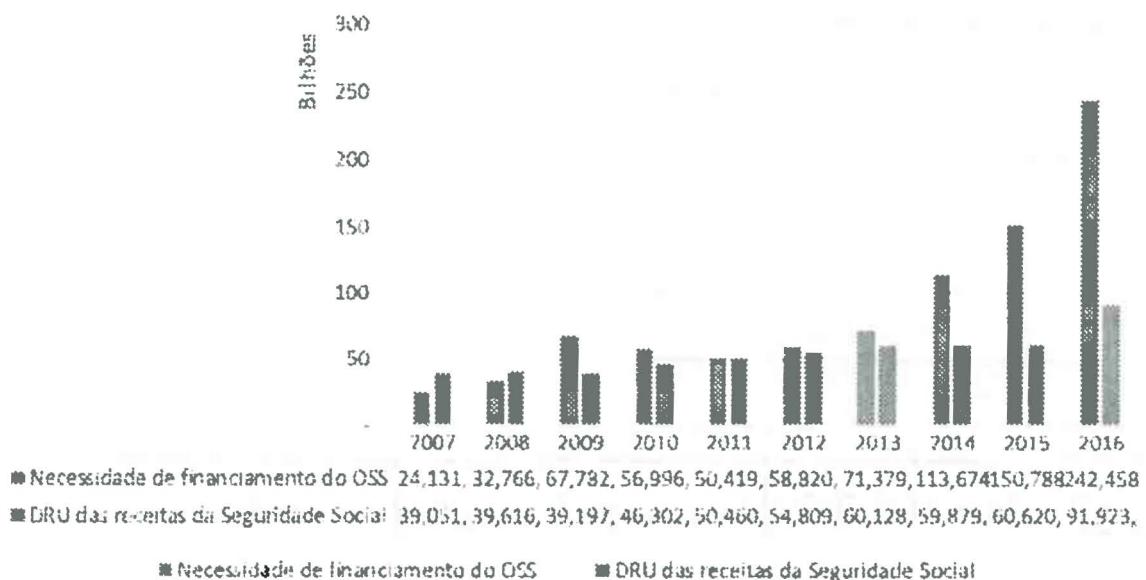
Fonte: Dados extraídos do Siafi Gerencial e Tesouro Gerencial, conforme Resposta ao Ofício de requisição 01-11/2017-TCU/SecexPrevidência (peça 71)

331. Naturalmente a DRU contribui negativamente para o resultado da seguridade, uma vez

que parte das receitas que seriam obrigatoriamente destinadas a esse setor são desvinculadas, podendo ser aplicadas em áreas diversas da saúde, previdência e assistência social.

332. *A partir dos dados levantados, verifica-se que, na maioria dos exercícios analisados, os valores desvinculados da seguridade social foram inferiores à diferença entre as receitas da seguridade social e suas despesas. Apenas em três exercícios (2007, 2008 e 2011) a DRU superou o valor da necessidade de financiamento do OSS, o que significa dizer que, caso não houvesse desvinculação nos referidos anos, as receitas da seguridade superariam suas despesas, dispensando aportes do Tesouro. Em todos os demais, ainda que não houvesse a DRU, aportes adicionais seriam necessários.*

Grafico 25 – Necessidade de financiamento da Seguridade Social⁽¹⁾ x Valores desvinculados da Seguridade Social – (em R\$ bilhões)



Fonte: Dados extraídos do Siafi Gerencial e Tesouro Gerencial, conforme Resposta ao Ofício de requisição 01-11/2017-TCU/SecexPrevidência (peça 71) (1) Calculado pela diferença entre receitas da seguridade social apóis incidência da DRU e despesas da seguridade social.

6.4 Conclusão

333. *Os dados apresentados demonstram que a DRU possui impacto significativo sobre o orçamento da seguridade social, notadamente devido à sua incidência sobre as contribuições sociais para financiamento da seguridade (Cofins), sobre o lucro líquido (CSLL) e sobre o PIS/Pasep.*

334. *No entanto, não há impacto sobre as receitas exclusivas do RGPS e o impacto sobre os regimes próprios é pequeno, já que o governo federal tem ressalvado das desvinculações as contribuições previdenciárias do RPPS e do RGPS, à exceção da contribuição para custeio das pensões militares e de multas e juros sobre as contribuições patronal e do servidor do regime próprio, com base nos arts. 40, caput e §12; 167, inciso XI; e 201 da CF/1988. Em que pese a desvinculação de parte da receita de contribuições de militares para pensões, o resultado financeiro apurado por meio do RREO não está sendo afetado, já que os valores desvinculados estão sendo somados como receita, como mencionado anteriormente.*

7. DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS

335. *De acordo com a terminologia adotada pela RFB, descrita no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), as desonerações tributárias são todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária.*

336. *Essas desonerações, em sentido amplo, podem servir para diversos fins, dentre os quais estão: (a) diminuição dos custos da administração; (b) promoção da equidade; (c) correção de*

desvios; (d) compensação de gastos realizados pelo contribuinte com serviços não prestados pelo governo; (e) compensação de entidades civis que prestam serviços paralelos às funções típicas de Estado; (f) promoção da equalização das rendas entre regiões; e (g) incentivo a determinado setor da economia.

337. *Essas quatro últimas finalidades ('d' a 'g') constituem o que se denomina de gasto tributário, ou seja, são ações que, apesar de não constituir gastos direto do governo, como ocorre com as despesas previstas na LOA, têm como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico ou social, tendo, assim, uma lógica orçamentária associada.*

338. *O conceito adotado no presente levantamento é o mesmo perfilhado pela RFB, segundo o qual gastos tributários são gastos indiretos do governo (fora da LOA) realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais, podendo ter caráter compensatório (quando o governo não presta os serviços de forma suficiente e adequada) ou incentivador (para desenvolver determinado setor).*

339. *No entanto, apesar de a RFB limitar as informações do DGT apenas às desonerações compreendidas como gastos tributários, o presente relatório também dará destaque a valores de desonerações tributárias que não são demonstrados no DGT, mas que impactam as receitas da seguridade social (item 7.2 deste relatório).*

340. *Por fim, cabe esclarecer que existem dois tipos de desonerações apresentados no DGT, sendo o primeiro baseado em projeções e o outro baseado em valores efetivos da arrecadação, chamado de DGT – Bases efetivas. Isso ocorre porque a disponibilização dos dados da arrecadação ocorre em momentos distintos, conforme o período específico de apuração de cada tributo. Em decorrência disso, a RFB apura as renúncias com a utilização da base efetiva de arrecadação com um atraso de três anos.*

341. *Assim, os valores de 2007 a 2014 foram retirados dos últimos seis DGT - Bases efetivas, enquanto que os valores de 2015 e 2016 foram extraídos do DGT publicado em março de 2017, mas constituem apenas projeções (valores calculados aplicando-se um índice de correção ao gasto tributário calculado com base em dados efetivos do último exercício disponível).*

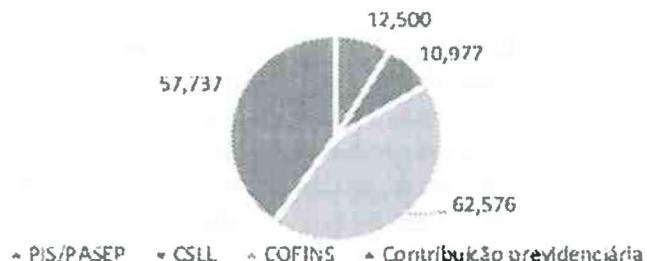
7.1 Desonerações tributárias que impactam a seguridade social

342. *Em relação às desonerações tributárias que impactam a seguridade social, os últimos seis DGT publicados pela RFB apresentaram gastos tributários relativos às seguintes contribuições sociais: contribuição social para o PIS/Pasep, contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins) e as contribuições para a previdência social.*

343. *Pelas projeções divulgadas para 2016, que não divergem muito daquilo que é divulgado posteriormente como efetivo, o total das desonerações de contribuições sociais chegou a 20,3% do total das receitas da seguridade social. Dentre as contribuições desoneradas que mais contribuíram para esse impacto estão a Cofins e as contribuições previdenciárias.*

344. *Em termos percentuais, essas duas contribuições ocupam cerca de 84% de toda a desoneração da seguridade social, sendo os outros 16% representados pela contribuição social do PIS/Pasep (9%) e pela CSLL (7%).*

Grafico 26 - Composição das desonerações da Seguridade Social (2016) (R\$ milhões)



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>)

345. No ano de 2016, os itens que mais contribuíram para o valor da desoneração das contribuições previdenciárias foram as modificações de alíquotas e bases de cálculo sobre a folha de pagamento (desoneração da folha de pagamento) e as reduções da base de cálculo e das alíquotas de impostos e contribuições para as empresas participantes do Simples Nacional.

346. Cabe destacar que, conforme afirmado no tópico 4.3.3, as desonerações da folha de pagamento são compensadas pelo Tesouro Nacional, conforme dispõe o art. 9º, inciso IV, da Lei 12.546, de 14/12/2011.

347. Em relação à Cofins, as duas desonerações que mais impactaram a sua arrecadação foram as reduções de alíquotas e bases de cálculo do Simples Nacional e a redução a zero da alíquota sobre a importação e a venda interna de insumos para a produção agrícola. Nesse último caso, a redução a zero da alíquota tem a finalidade de desonerar a cesta básica.

348. O quadro seguinte demonstra, em valores nominais, o montante das desonerações dos últimos dez anos (2007 a 2016), referentes às contribuições sociais da seguridade social.

Quadro 19 – Desonerações da seguridade social de 2007 a 2016 (R\$ milhões)

ANO	PIS/PASEP	CSLL	COFINS	Contrib. Previdenc.	TOTAL
2007	4.550,95	3.905,42	22.585,82	14.043,71	45.085,91
2008	4.915,55	4.332,12	24.640,69	15.557,96	49.446,31
2009	5.121,82	5.038,14	26.359,21	17.015,76	53.534,94
2010	6.067,35	6.136,57	31.217,57	17.937,61	61.359,09
2011	6.817,24	6.687,38	34.909,19	20.438,44	68.852,25
2012	8.412,61	8.185,77	42.950,83	30.663,96	90.213,16
2013	10.869,68	9.046,47	54.767,40	44.768,62	119.452,17
2014	12.010,19	9.856,67	60.432,94	57.956,21	140.256,01
2015	12.705,12	10.507,37	63.364,80	66.486,97	153.064,26
2016	12.499,95	10.977,49	62.575,58	57.736,85	143.789,88

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>)

349. No caso específico das contribuições previdenciárias, o quadro seguinte demonstra os gastos tributários que compõem as desonerações dessa área da seguridade social, nos últimos quatro anos. Os valores foram apresentados considerando o DGT – Base efetivas dos anos de 2012 a 2017. O Anexo XII do presente relatório demonstra a composição da desoneração das contribuições previdenciárias dos últimos dez anos.

Quadro 20 – Gastos tributários de contribuições previdenciárias (R\$ bilhões)

Gasto tributário	2013	2014	2015	2016
Simples	18,27	19,54	22,49	23,28

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

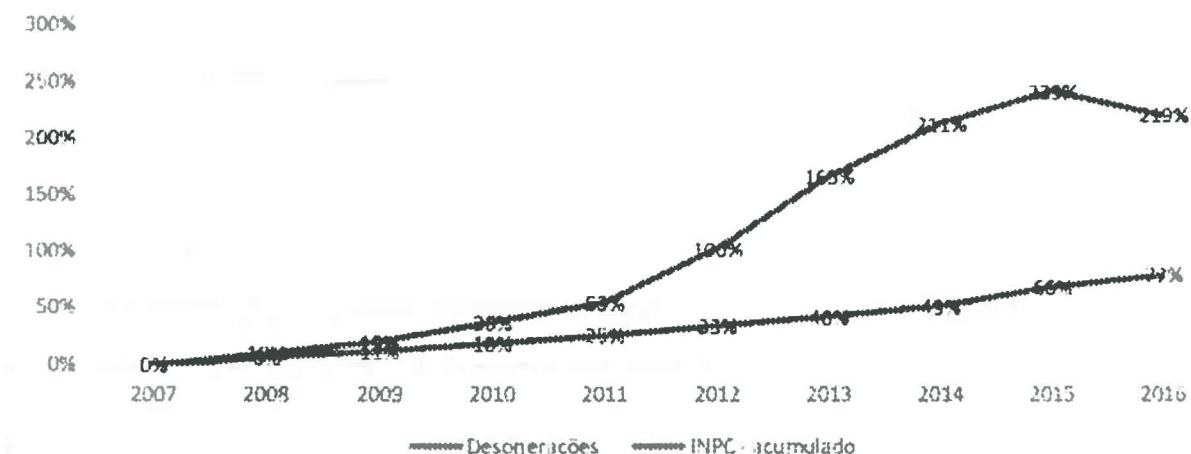
Fonte: DGT – Bases efetivas dos anos de 2012 a 2017

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

350. O gráfico a seguir demonstra a trajetória das desonerações da seguridade social, tendo por base a desoneração de 2007, e compara com o crescimento acumulado do INPC.

351. Nos últimos dez anos, os valores de desonerações tributárias da seguridade social mais que triplicaram, saindo de R\$ 45 bilhões em 2007 e chegando em R\$ 143 bilhões em 2016, incremento de 219% no período. Essa trajetória de crescimento foi mais acentuada nos anos de 2012 a 2015, impulsionada pelos aumentos das desonerações da Cofins e das contribuições previdenciárias. Como se observa no gráfico seguinte, esses crescimentos nominais foram, no período examinado, bastante superiores à variação do INPC.

Gráfico 27 – Trajetória dos gastos tributários da Seguridade Social, em relação a 2007



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

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

7.2 Desonerações tributárias da seguridade social que não são informadas no DGT

352. Como afirmado anteriormente, a RFB divulga no DGT apenas as desonerações compreendidas como gasto tributário, ou seja, apenas as desonerações tributárias que constituem despesas indiretas do governo realizadas por intermédio do sistema tributário.

353. Dessa forma, foi solicitado à RFB o montante de desonerações tributárias que impactaram a seguridade social, mas que não constam no DGT. Em resposta, a RFB encaminhou tabela com as desonerações e as estimativas de valores da redução da arrecadação para os anos de 2013 a 2019.

354. No entanto, cabe destacar que as informações prestadas abrangem os tributos em geral e não foram segregadas por espécie, o que impossibilitou a apresentação do valor exato do impacto dessas desonerações sobre a seguridade social.

355. Segundo a RFB, as informações não foram apresentadas de forma segregada porque há bastante dificuldade na elaboração do impacto financeiro, muitas vezes por conta de emendas

legislativas incluídas na fase de discussão da norma ou até mesmo por tais desonerações não serem classificadas como gastos tributários e, portanto, ficarem fora do DGT.

quadro 21 – Desonerações da seguridade social que não constam no DGT (R\$ milhões)

Legislação	Tributo	Estimativa - R\$ milhões						
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
MP 615 (Lei 12.783)	PIS/COFINS	367,3	550,9	550,9	550,9	587,8	-	-
MP 612 (Lei 12.814)	IRPJ, CSLL, PIS/COFINS	-	976,0	1.082,8	1.201,3	1.281,6	-	-
Lei 12.844	PIS/COFINS	158,8	125,9	-	-	-	-	-
Lei 12.865	PIS/COFINS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Lei 12.865	IRPJ, CSLL	-	36,8	40,4	44,1	47,1	-	-
Lei 12.873	PIS, COFINS	307,2	1.918,5	2.100,4	2.259,7	2.410,9	-	-
Lei 12.995	PIS/COFINS	-	48,8	97,6	105,0	112,4	-	-
MP 651 (Lei 13.043)	PIS/COFINS	-	-	46,3	46,3	46,3	-	-
MP 651 (Lei 13.043)	IRPJ, CSLL, PIS/COFINS	-	18,8	-	-	-	-	-
Portaria MF 428	PIS/COFINS	-	-	2.842,1	-	-	-	-
MP 656 (Lei 13.097)	IRPJ/CSLL	-	-	838,6	1.200,0	2.610,0	-	-
Lei 13.043	PIS/COFINS	-	-	-	903,5	967,3	-	-
Decreto 8.415	PIS/COFINS	-	-	1.403,7	-	-	-	-
Lei 13.169	PIS/COFINS	-	-	0,5	2,1	2,2	2,4	2,5
Lei 13.353	IRPJ, IOF, PIS/PASEP e C. Previdenciária	-	-	-	-	-	0,2	0,2
TOTAIS		833,3	3.675,8	9.003,2	6.312,8	8.065,6	2,5	2,7

Fonte: Nota Audit/Diaex 21, de 13/3/2017, encaminhada pelo Ofício 25/2017-RFB/Audit/Diaex, de 13/3/2017 (peça 76).

7.3 Setores beneficiados pelas desonerações segundo a função orçamentária

356. A RFB apresenta os montantes das desonerações tanto por tributo desonerado como por função orçamentária do gasto, a qual expressa de forma agregada as diversas áreas de atuação governamental nas quais os recursos das desonerações são aplicados.

357. Para demonstrar em quais áreas as desonerações dos tributos da seguridade social são aplicadas, foi solicitado à RFB os valores dos gastos tributários detalhados por tributo e função orçamentária. Em alguns casos, as desonerações de contribuições sociais beneficiam as próprias áreas da seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Em 2014, por exemplo, a desoneração do PIS/Pasep beneficiou em cerca de R\$ 792 milhões o setor de remédios, enquadrado como função saúde. Da mesma forma, o gasto tributário incidente sobre a contribuição previdenciária para as entidades filantrópicas nas áreas de saúde e assistência social financia uma política pública voltada para esses mesmos setores (R\$ 7.004,8 milhões em 2016).

358. Após selecionar apenas aqueles tributos que pertencem à seguridade social, a equipe de auditoria conseguiu chegar aos valores consolidados das desonerações por função orçamentária dos anos de 2013 a 2016. Cabe destacar que a agregação dos gastos tributários em funções orçamentárias específicas é realizada pela RFB e não foi objeto de análise por este trabalho de levantamento.

Quadro 22 - Desonerações da seguridade social por setores beneficiados

FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA	2013	2014	2015	2016
<i>Administração</i>	99.829.900,00	244.300.000,00	287.408.225,73	303.386.882,52
<i>Agricultura</i>	18.802.314.935,37	19.836.363.870,34	21.872.917.561,29	24.097.023.915,78
<i>Assistência Social</i>	3.406.964.494,81	3.733.641.828,94	3.877.185.760,56	4.063.147.322,70
<i>Ciência e Tecnologia</i>	6.501.691.106,96	6.641.487.265,18	6.962.614.632,19	795.109.568,06
<i>Comércio e Serviço</i>	41.237.312.252,92	43.267.864.388,61	46.278.177.605,14	48.435.344.185,06
<i>Comunicações</i>	110.959.673,85	829.707.916,19	869.825.150,49	918.183.674,38
<i>Cultura</i>	116.235.573,86	114.948.371,99	118.907.868,80	125.518.633,06
<i>Defesa Nacional</i>	-	58.943.698,90	61.793.687,59	65.229.149,90
<i>Desporto e Lazer</i>	344.905.645,53	337.853.941,76	437.075.017,98	1.634.363.525,91
<i>Educação</i>	5.982.024.712,63	6.772.993.909,26	7.006.323.304,29	7.294.518.572,31
<i>Energia</i>	3.953.328.308,57	5.129.183.052,80	5.377.184.348,51	5.731.327.551,05
<i>Habitação</i>	370.256.972,86	437.459.833,30	357.549.698,96	377.427.918,91
<i>Indústria</i>	12.088.588.666,72	12.612.271.386,32	13.384.664.365,19	13.680.303.977,93
<i>Saúde</i>	11.205.902.124,86	12.976.033.904,45	14.845.274.494,18	15.518.470.550,86
<i>Trabalho</i>	13.263.345.948,39	23.303.168.746,46	27.393.356.784,53	17.138.651.200,47
<i>Transporte</i>	1.968.508.215,15	2.693.621.167,28	2.845.971.366,56	3.004.195.090,31
<i>Total Geral</i>	119.452.168.532,47	138.989.843.281,79	151.976.229.872,01	143.182.201.719,20

Fonte: Nota Audit/Diaex 21, de 13/3/2017, encaminhada pelo Ofício 25/2017-RFB/Audit/Diaex, de 13/3/2017.

359. Destaca-se que 13,7% dos gastos tributários relativos aos tributos da seguridade social, em 2016, se inserem nas funções orçamentárias de assistência social e saúde. Assim, em que pese a perda de arrecadação da seguridade social decorrente desses benefícios tributários, ao que parece a aplicação dos respectivos valores renunciados se dá em prol da própria seguridade. No entanto, a maior parte das desonerações se refere às demais áreas de atuação governamental (86,3%, em 2016).

8. INADIMPLÊNCIA E SONEGAÇÃO

360. No Capítulo 4, foram levantados os valores das receitas relativas a tributos vinculados à seguridade social. Este capítulo, por sua vez, tem por objetivo evidenciar as receitas que, embora devidas, deixam de entrar nos cofres da União. Nesse contexto, cabe analisar dois fenômenos: a inadimplência e a sonegação.

361. A inadimplência está relacionada aos valores declarados pelos contribuintes, mas não recolhidos aos cofres públicos. A sonegação, por outro lado, se refere a situações que ensejariam tributação, mas que sequer foram declaradas à RFB, ou seja, não seriam de conhecimento do Fisco.

362. Para obter dados que permitissem a análise, foram encaminhados à RFB os Ofícios de Requisição 08, 11 e 12-11/2017 – TCU/Secex Previdência (peças 79, 92 e 93). As respostas constam das peças 90, 97 e 99.

363. Tendo em vista pedidos de prorrogação formulados pela RFB quanto aos Ofícios 11 e 12 (peças 96, 76 e 98), não houve tempo hábil para analisar as informações enviadas em resposta aos referidos ofícios. Esse fato, no entanto, não prejudicou o exame da matéria, em que pese haver impossibilitado a realização de análises adicionais segregadas por tributo.

8.1 Estimativas de inadimplência

364. Segundo estimativas da RFB, a inadimplência relativa às contribuições previdenciárias foi da ordem de R\$ 32,78 bilhões no ano de 2016, enquanto para as demais contribuições vinculadas à seguridade social esse montante alcançou R\$ 10,6 bilhões (peça 106, p. 2-3).

365. Com base nos dados fornecidos pela RFB, apresentam-se, no gráfico a seguir, os débitos previdenciários declarados, ano a ano, no período de 2007 a 2016, segregados em duas categorias: (a) valor declarado e não arrecadado e (b) valor arrecadado espontaneamente.

Gráfico 28 – Percentual de inadimplência das contribuições previdenciárias – 2007 a 2016



Fonte: RFB (resposta ao Ofício de Requisição 08-11/2017-TCU, peça 106, p. 1-2).

366. Observa-se, ao longo do período analisado, que mais de 90% dos valores declarados relativos às contribuições previdenciárias foram recolhidos espontaneamente. Por outro lado, percebe-se que a inadimplência referente a essas contribuições apresentou tendência de elevação, saindo da faixa de 7% para alcançar 10,5% em 2016. Dos R\$ 313 bilhões declarados em 2016, R\$ 32,78 bilhões não foram recolhidos.

367. Analogamente, o gráfico abaixo demonstra a evolução, ano a ano, no período de 2007 a 2016, das demais contribuições para a Seguridade Social, segregadas nas mesmas categorias:

Gráfico 29 – Percentual de inadimplência das demais contribuições para Seguridade Social – 2007 a 2016



Fonte: RFB (resposta ao Ofício de Requisição 08-11/2017-TCU, peça 106, p. 1 e 3).

368. Diferentemente das contribuições previdenciárias, nota-se, ao longo do período em referência, que houve uma redução da inadimplência das demais contribuições para a seguridade social. Em 2016, do montante declarado (R\$ 305,6 bilhões) apenas 3,5% não foram arrecadados espontaneamente (R\$ 10,6 bilhões), enquanto em 2007 a taxa de inadimplência era de 12,9%.

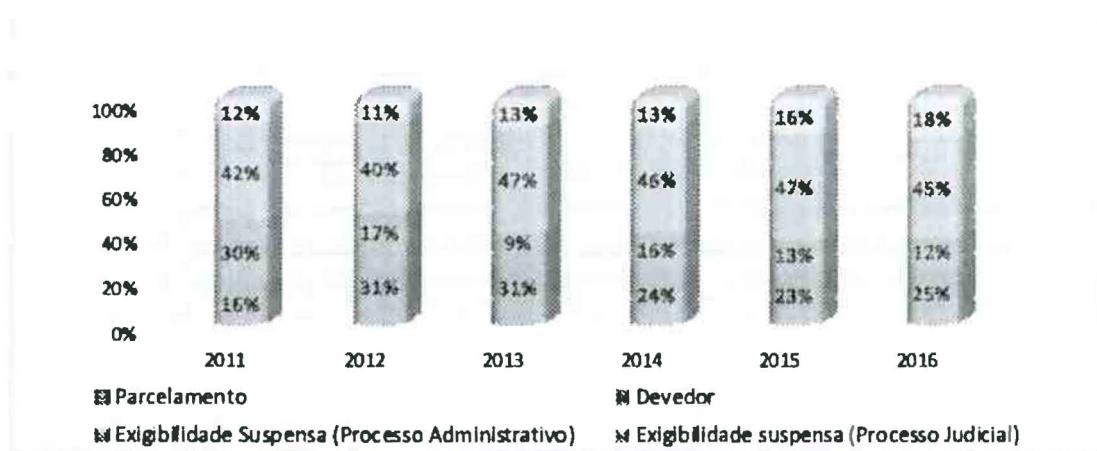
369. Os dados apresentados sugerem que os controles relacionados às demais contribuições sociais destinadas à Seguridade Social podem ser mais efetivos do que aqueles implementados para as contribuições previdenciárias, o que estaria levando a uma inadimplência decrescente para aquelas contribuições em comparação a estas.

370. Para o subgrupo relativo aos valores de contribuições previdenciárias declarados e não recolhidos espontaneamente (créditos tributários previdenciários), procedeu-se à análise de sua situação, a partir de dados obtidos junto à RFB. Ressalta-se que, conforme Nota Audit/Diaex 33-2017 (peça 90, p. 5), esses dados somente estão disponíveis a partir do ano de 2011.

371. Em síntese, os créditos tributários podem ser separados em quatro situações: (a)

parcelado, (b) devedor, (c) suspenso por processo administrativo, (d) suspenso por processo judicial. O gráfico seguinte apresenta essas informações:

Gráfico 30 – Créditos tributários previdenciários por situação – 2011 a 2016



Fonte: RFB (elaboração própria a partir de resposta ao Ofício de Requisição 08-11/2017-TCU, peça 106, p. 4-5).

372. Percebe-se que, ao longo do período, houve considerável redução na parcela dos créditos tributários previdenciários na situação ‘devedor’, que atingiu 12% do total em 2016 e somou R\$ 23,55 bilhões. Ao que parece, essa redução deve-se, em grande medida, ao aumento do percentual de créditos parcelados. Cumpre ressaltar que apenas os créditos na situação ‘devedor’ são passíveis de serem cobrados, visto que as demais situações representam créditos enquadrados nas hipóteses de suspensão de exigibilidade, conforme art. 151 do Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172/66).

373. Chama a atenção o elevado percentual de créditos previdenciários suspensos administrativa e judicialmente, que em nenhum ano somou menos de 50% do total de créditos, alcançando o montante de R\$ 122,84 bilhões em 2016. Essa situação pode estar associada à legislação tributária em vigor, que autoriza o contribuinte a apor diversos recursos na esfera administrativa e ainda ingressar na esfera judicial, se desejar. Também pode ser decorrente da morosidade das instâncias de recursos. Para confirmação dessas hipóteses, no entanto, seria necessária a realização de trabalho específico sobre o tema, envolvendo procedimentos que fogem ao escopo do presente levantamento.

374. Paralelamente ao cenário anterior, o gráfico seguinte apresenta as demais contribuições destinadas à Seguridade Social segregadas nas mesmas situações:

Gráfico 31 – Créditos tributários das demais contribuições para a Seguridade Social por situação – 2011 a 2016



Fonte: RFB (elaboração própria a partir de resposta ao Ofício de Requisição 08-11/2017-TCU, peça 106, p. 4 e 6).

375. Verifica-se que, no período analisado, os créditos tributários das demais contribuições da seguridade social na situação 'devedor' apresentaram situação mais estável, perfazendo, em média, 12% do total, o que representou o montante de R\$ 60,79 bilhões em 2016.

376. Assim como observado quanto aos créditos tributários previdenciários, observa-se para os demais créditos tributários da seguridade social elevado percentual de créditos suspensos administrativa e judicialmente, que em nenhum ano somou menos de 75% do total desses créditos, alcançando o valor de R\$ 470,91 bilhões em 2016.

8.2 Estimativas de sonegação de contribuições previdenciárias

377. Como mencionado anteriormente, a sonegação diz respeito a valores não declarados pelos contribuintes. Segundo a Lei 4.729/1965, constitui crime de sonegação fiscal, entre outras condutas, a prestação de declaração falsa ou a omissão, total ou parcial, de informação que deva ser produzida a agentes públicos com a intenção de eximir-se do pagamento de tributos ou quaisquer valores devidos por lei. Também considera-se sonegação a inserção de elementos inexatos em documentos ou livros exigidos pelas leis fiscais, com a intenção de exonerar-se do pagamento de tributos devidos à Fazenda Pública.

378. A natureza da sonegação, portanto, envolve a ação deliberada do contribuinte de ocultar informações a fim de deixar de recolher tributos, o que tende a tornar a estimativa de seus valores mais complexa.

379. Devido à relevância do tema para o presente trabalho, questionou-se à RFB sobre a existência de estudo a respeito de sonegação fiscal relativo às contribuições previdenciárias (peça 79, p. 1, item 6). Ressalte-se que o TCU, no âmbito do TC 022.107/2010-0, havia recomendado a realização anual de estudos para avaliar a efetividade da arrecadação previdenciária, à semelhança de estudo realizado pela Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) em 2007, antes de sua extinção por meio da Lei 11.457/2007.

380. O estudo realizado pela SRP em 2007 tratava como sonegação tanto a evasão não declarada como a informalidade. À época, dentre as constatações do estudo, estimou-se que a receita espontânea de contribuições previdenciárias sobre a comercialização da produção rural correspondia a 29,88% da receita potencial à época (exercício de 2003).

381. Por meio da Nota Audit/Diaex 33-2017, a RFB informou que não há registro de estudo sobre sonegação fiscal de contribuições previdenciárias nos moldes do estudo realizado pela SRP. Citou, no entanto, que a RFB possui rotinas de detecção de possíveis ilícitos tributários previdenciários, sendo os estudos aprofundados regionalmente (peça 90, p. 6-9).

382. Diante da inexistência de estudo oficial atualizado, específico e consolidado sobre o tema da sonegação relativa às contribuições previdenciárias, a análise desse ponto ficou prejudicada no âmbito do presente levantamento.

383. Em que pese haver estudos produzidos por entidades nacionais e internacionais que estimam os percentuais de sonegação no Brasil e no exterior, considera-se que sua eventual utilização para análise do tema precisaria ser precedida de auditoria dos dados, o que foge ao escopo delineado para este trabalho.

8.3 Conclusão

384. Os levantamentos realizados indicam que a inadimplência relativa às contribuições previdenciárias foi de 10,5% dos valores declarados em 2016, apresentando tendência de crescimento nos últimos dez anos. Esse patamar é significativamente superior ao observado para as demais contribuições da seguridade social no mesmo exercício (3,5%), o que pode indicar menor eficácia dos controles relativos às contribuições previdenciárias.

385. Chama a atenção o elevado percentual de créditos tributários previdenciários (valores não recolhidos espontaneamente) suspensos administrativa e judicialmente (45% e 18%, respectivamente no ano de 2016, somando R\$ 122,84 bilhões), estando apenas 12% na situação 'devedor', ou seja, passíveis de serem cobrados. Esse cenário também se verifica quando se analisam os créditos relativos às demais contribuições da seguridade (em 2016, 79% estavam com exigibilidade suspensa em função de processos administrativos e judiciais). Possíveis causas são a

possibilidade de interposição de sucessivos recursos e a morosidade em seu exame.

386. *No que tange à sonegação, não foram identificados estudos atualizados que permitam estimar seu impacto na seguridade social.*

9. DÍVIDA ATIVA

387. *O CTN, em seu art. 201, conceitua dívida ativa tributária como ‘a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular’. A dívida ativa goza de presunção de certeza e liquidez e tem efeito de prova pré-constituída, nos termos do art. 204 da mesma lei. Essa presunção, porém, é relativa e pode ser ilidida por prova inequivocável apresentada pelo sujeito passivo ou por terceiro.*

388. *Portanto, a dívida ativa tributária corresponde aos créditos da Fazenda Pública provenientes de obrigações legais relativas a tributos e respectivos adicionais e multas (Lei 4.320/64, art. 39, §2º).*

389. *Constituem débitos ligados à seguridade social aqueles inscritos em dívida ativa provenientes das contribuições sociais previstas nas alíneas ‘a’ a ‘d’ do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212/1991, que incluem PIS, Cofins, CSLL, contribuição previdenciária patronal e do empregado, dentre outras. Esse grupo, para fins de análise, será subdividido em dois outros:*

a) créditos previdenciários, assim considerados aqueles relacionados às contribuições tipicamente previdenciárias (alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’); e

b) créditos não previdenciários, assim considerados aqueles relacionados às contribuições da seguridade elencadas na alínea ‘d’, do art. 11, da Lei 8.212/1991.

9.1 Sistemas de controle dos créditos da seguridade social

390. *Atualmente os créditos de dívida ativa da Seguridade Social são inscritos em dois sistemas gerenciais distintos, quais sejam, ‘sistema Dívida’ e ‘Sida’, mantidos pela Dataprev e pelo Serpro, respectivamente. Já para informações consolidadas são utilizados os sistemas DW SigPGFN, Informar e Dardo.*

391. *A diversidade de sistemas é decorrente da criação da Receita Federal do Brasil em 2007, que fundiu as estruturas de arrecadação fazendária e previdenciária. A gestão dos sistemas da antiga Secretaria da Receita Previdenciária, operacionalizados pela Dataprev, foi repassada para a RFB e para a PGFN, sem a completa integração destes com o ambiente Serpro. Os sistemas estão descritos brevemente a seguir:*

(Quadro 23 – Sistemas para administração da dívida ativa)

Sistema	Função	Características
Dívida (Dataprev) (herdado da SRP)	<i>Inscrição da dívida ativa previdenciária, exceto créditos constituidos por auto de infração após 2013</i>	<i>Informações do estoque previdenciário por tipo de situação da inscrição (não parcelado e não ajuizado; não parcelado e ajuizado; parcelado não ajuizado; parcelado ajuizado).</i>
Sida (Serpro)	<i>Inscrição da dívida ativa não previdenciária e créditos previdenciários instituídos por auto de infração a partir de 2013</i>	<i>Informações do estoque por tipo de situação da inscrição (em cobrança; em benefício fiscal; em garantia; suspenso por decisão judicial; em negociação). Dados disponíveis a partir de 2013.</i>
Informar (Dataprev)	<i>Consolida dados do estoque da dívida ativa previdenciária inscrita no sistema Dívida.</i>	<i>Não propicia a visão do estoque segregado por tributo.</i>
Dardo (Dataprev)	<i>Consolida dados da recuperação da dívida previdenciária inscrita no Dívida e paga por GPS.</i>	<i>Esse sistema não segregá por tributo os valores arrecadados.</i>
DW SigPGFN (Serpro)	<i>Consolida dados de estoque e recuperação de créditos administrados pelo Sida e por sistemas de parcelamento. Todos os valores são pagos via Darf.</i>	<i>Esse sistema segregá os dados por tributo ou tipo de parcelamento. Disponível a partir de 2009.</i>

Fonte: PGFN (resposta ao Ofício de Requisição 07-11/2017, peça 89, p. 2-5)

392. Nota-se que os sistemas utilizados para controle dos créditos previdenciários possuem menos funcionalidades e mais limitações quanto às informações gerenciais disponibilizadas aos usuários e tomadores de decisão, quando comparados aos sistemas gerenciais de controle de créditos não previdenciários. Esse fato foi ressaltado pela própria PGFN que, em resposta ao Ofício de Requisição 07-11/2017, informou que as limitações do sistema Dívida e a carência de dados disponibilizados nos sistemas Dardo e Informar prejudicam o gerenciamento dos créditos previdenciários inscritos (peça 89, p. 6).

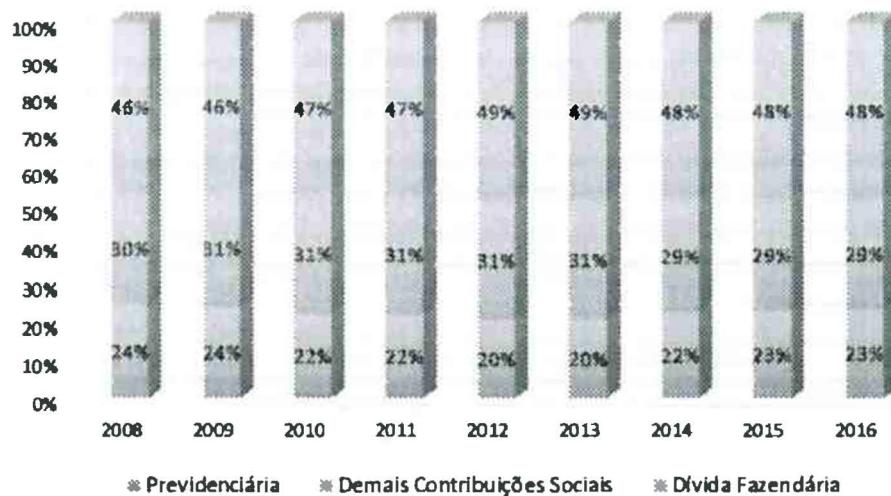
9.2 Visão geral do estoque e da arrecadação

393. A partir das respostas ao Ofício de Requisição 07-11/2017 (peça 77), analisou-se a evolução do estoque e da recuperação (arrecadação) dos créditos tributários inscritos em Dívida Ativa da União (DAU) oriundos de contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social.

394. Os sistemas de controle desses créditos registram valores de estoque em determinada data, de forma que, de um ano para outro, não é possível saber o fluxo de entrada e saída de valores. Assim, os dados referentes aos montantes de estoque apresentam uma fotografia em determinada data como o resultado, naquele momento, de diversas ocorrências ao longo do período.

395. No gráfico a seguir, é apresentada a composição, ano a ano, do estoque de dívida ativa: (a) previdenciária (contribuições patronal e do empregado); (b) demais contribuições sociais da seguridade social (PIS, Cofins e CSLL); e (c) fazendária (impostos, taxas e demais contribuições).

Gráfico 32 – Composição do estoque da Dívida Ativa da União de 2008 a 2016

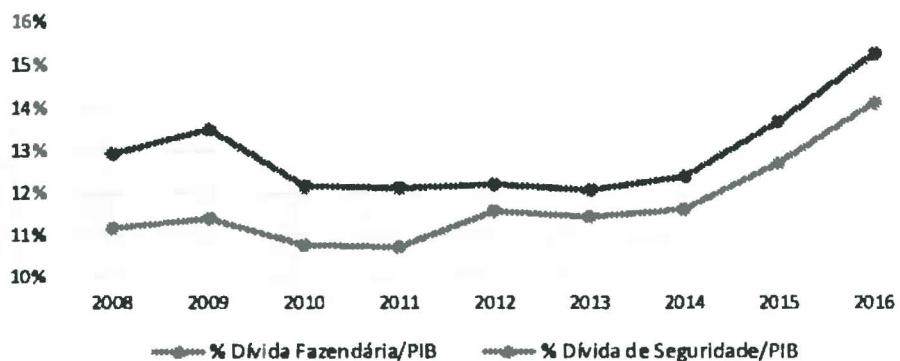


Fonte: PGFN (respostas ao Ofício de Requisição 07-11/2017-TCU/SecexPrevidência, peças 89 e 107, p. 1-2).

396. Observa-se que o estoque de créditos inscritos relativos à seguridade social (dívidas previdenciárias e de demais contribuições sociais) corresponde historicamente a pouco mais da metade do estoque total de créditos inscritos em dívida ativa da União, com alterações muito pequenas nessa participação no período de 2008 a 2016.

397. Fazendo um comparativo com o PIB do período analisado, o estoque relativo à Seguridade equivale, em média, a 13% do PIB a preços de mercado, enquanto o estoque de créditos fazendários equivale a, também em média, 12%. O gráfico a seguir apresenta os dados de 2008 a 2016 dos estoques de dívida ativa em relação ao PIB.

Gráfico 33 – Dívida Ativa da União em relação ao PIB de 2008 a 2016



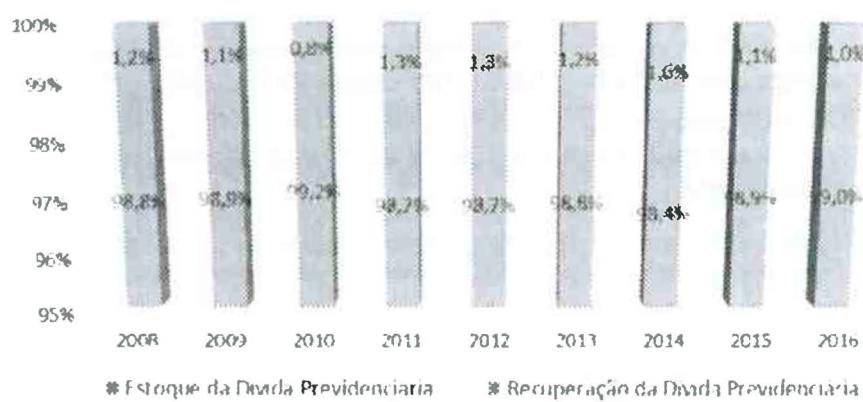
Fonte: PGFN (respostas ao Ofício de Requisição 07-11/2017-TCU, peças 89 e 107 p. 1-2); IBGE.

398. Segundo os dados, a relação dívida ativa/PIB, em ambos os casos, teve um aumento em 2015 e 2016 em relação à média, situação ocorrida muito provavelmente em decorrência tanto da queda do PIB quanto do aumento da taxa Selic nesses anos, índice utilizado para atualização dos créditos inscritos.

9.3 Contribuições previdenciárias inscritas em dívida ativa

399. No final do exercício de 2016, o estoque de créditos previdenciários inscritos em dívida ativa pela União era da ordem de R\$ 427,7 bilhões. Com relação à recuperação desses créditos, verifica-se que são arrecadados anualmente, em média, cerca de 1% do estoque acumulado, conforme gráfico a seguir. A avaliação é feita considerando o estoque e a arrecadação em valores nominais em cada ano.

Gráfico 34 – Recuperação da dívida ativa previdenciária de 2008 a 2016



Fonte: PGFN (respostas ao Ofício de Requisição 07-11/2017-TCU, peças 89 e 107, p. 3-4).

400. Do mesmo modo, o gráfico seguinte apresenta os valores de estoque e recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa previdenciária, também em termos nominais.

Gráfico 35 – Estoque e recuperação da dívida ativa previdenciária de 2008 a 2016 – valores

nominais em R\$ bilhões



Fonte: PGFN (respostas ao Ofício de Requisição 07-11/2017-TCU, peças 89 e 107, p. 3-4)

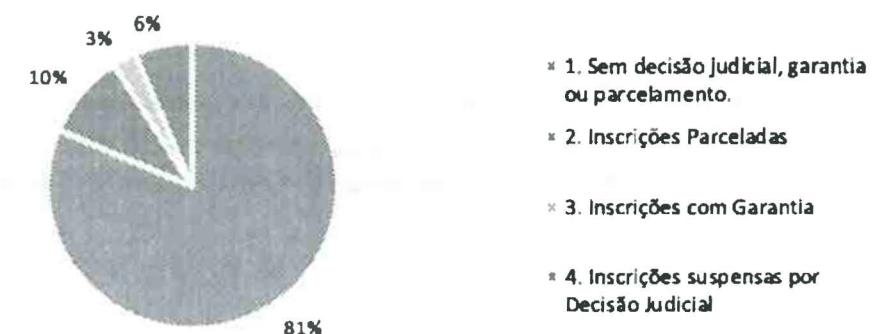
401. Cabe salientar que o estoque de dívida ativa da União (DAU) é atualizado mensalmente pela taxa Selic, de forma que esse aspecto deve ser levado em conta quando da análise de sua evolução. No período examinado, verificou-se uma taxa Selic acumulada de 227% (dados do Banco Central para o período de 31/12/2008 a 31/12/2016), enquanto O INPC acumulado foi de 66,08%. Para o mesmo período, verifica-se um crescimento do estoque de dívida previdenciária de 237% e de não previdenciária de 249%.

402. Pode-se concluir, portanto, que, entre 2008 e 2016, as inscrições 'líquidas' (novas inscrições menos débitos inscritos pagos) foram da ordem de 10% e 22% para a dívida ativa previdenciária e não previdenciária, respectivamente. O restante da variação observada refere-se aos juros incidentes sobre o estoque da dívida.

403. Complementarmente, há que se observar a situação dos créditos tributários. Os créditos tributários inscritos em DAU podem estar, basicamente, nas seguintes situações: (a) em cobrança; (b) em benefício fiscal, como parcelamentos de débitos previstos em lei; (c) em garantia, como depósitos judiciais; (d) suspenso por decisão judicial; (e) em negociação. Dessa maneira, a análise da arrecadação dos créditos em relação ao estoque deve considerar esse aspecto, visto que, créditos suspensos por decisão judicial, por exemplo, não podem ser cobrados até que sobrevenha decisão judicial que libere a cobrança.

404. O gráfico a seguir apresenta o perfil do estoque de dívida ativa previdenciária pelas supramencionadas situações:

Gráfico 36 – Estoques da dívida ativa previdenciária por situação da inscrição (posição em 12/2016)



Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do MF do 4º Trimestre de 2016, p. 49 (peça 107, p. 5-6).

405. Constata-se que, do total da dívida previdenciária em dezembro de 2016, 19% correspondiam a créditos parcelados, suspensos por decisão judicial ou com garantia, hipóteses de suspensão de exigibilidade do crédito tributário de acordo com o art. 151 do CTN. Dessa forma, à época da elaboração das Notas Explicativas, dos R\$ 424,8 bilhões de créditos previdenciários inscritos em dívida, cerca de R\$ 79 bilhões estavam com sua exigibilidade suspensa por lei, restando R\$ 345,8 bilhões em cobrança.

406. Convém ressaltar que o valor do estoque constante das demonstrações contábeis do MF do 4º Trimestre de 2016 apresenta pequena divergência (para menor) com relação aos dados encaminhados pela PGFN em resposta ao Ofício de Requisição 07-11/2017-TCU. Segundo esclarecimentos prestados pela Procuradoria, o valor que consta das demonstrações contábeis foi levantado em 6/1/2017, antes de os dados de 2016 estarem completamente carregados nos sistemas informatizados. Já o valor informado em resposta ao ofício de requisição foi apurado posteriormente, quando as bases já estavam completas, e corresponde aos dados encaminhados à setorial contábil em 24/1/2017 e que subsidiaram a prestação de contas da Presidência da República (peça 120).

407. Outro ponto a se ressaltar é a idade desses créditos. O gráfico a seguir demonstra a composição do estoque de dívida previdenciária por idade da inscrição.

Gráfico 37 – Dívida ativa previdenciária por idade de inscrição (posição em 01/2017)



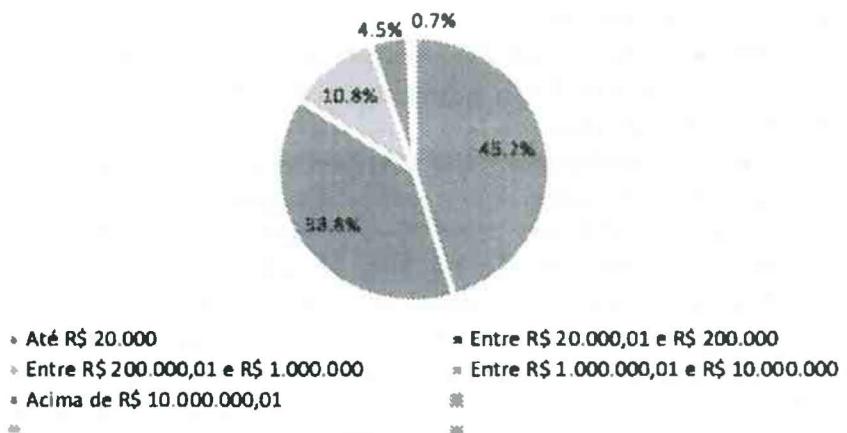
Fonte: PGFN (resposta a e-mail de 11/04/2017, peça 107, p. 7-12).

408. Compulsando as informações obtidas junto à PGFN, observa-se que 36% do estoque tem mais de dez anos de inscrição, o que tende a dificultar consideravelmente a recuperação desses créditos. Via de regra, quanto maior o tempo decorrido entre a constituição de um crédito e a sua execução judicial, menores as possibilidades de recuperá-lo, já que podem haver casos de falência, recuperação judicial e até esvaziamento dos bens do devedor nesse intervalo de tempo.

409. Além disso, esse período não considera os estágios anteriores do crédito antes da inscrição em dívida, como os contenciosos administrativos na RFB e no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). Destaca-se que, de acordo com o artigo 174 do CTN, a ação de cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva, com a notificação regular do lançamento do devedor. Muitas vezes a morosidade da inscrição em dívida para execução judicial dos créditos compromete a efetividade da cobrança.

410. Empreendeu-se, ainda, à análise do quantitativo de devedores previdenciários segregados por faixa de valor dos débitos, a partir de funcionalidade disponível no site da PGFN. O gráfico a seguir retrata essa situação:

(Gráfico 38 - Quantidade de devedores por faixa de valor do débito (posição em 04/2017))

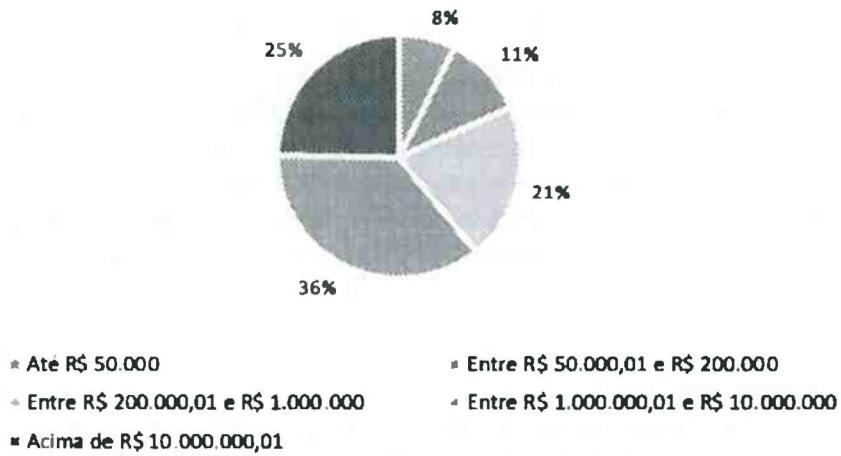


Fonte: PGFN (lista devedores e resposta a e-mail de 11/04/2017, peça 107, p. 7-11 e 13).

411. O gráfico anterior mostra que 94,8% dos contribuintes possuem dívidas abaixo da faixa de valor até R\$ 1 milhão, sendo que 45,2% dos devedores possuem débitos de até R\$ 20 mil. Sobre o assunto, a Portaria MF 75/2012 (peça 107, p. 25-28) determina que não será ajuizada execução fiscal de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20 mil. Dessa forma, caso os contribuintes com débitos previdenciários nessa faixa de valor não possuam outras dívidas junto à PGFN, não caberá ajuizamento de execução fiscal para recuperar tais valores.

412. Por outro lado, segregando-se os contribuintes por montante devido, temos um cenário bem distinto, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

(Gráfico 39 - Montante devido por faixa de valor do débito (posição em 04/2017))

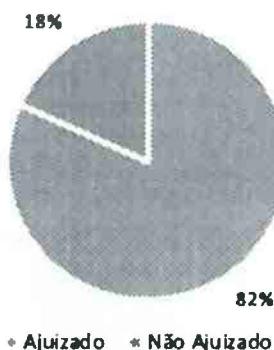


Fonte: PGFN (lista de devedores e resposta a e-mail de 11/04/2017, peça 107, p. 7-11 e 13).

413. Observa-se que 61% do estoque está concentrado em devedores com dívidas superiores a R\$ 1 milhão, o que corresponde ao montante de R\$ 256,51 bilhões. Já os contribuintes que devem até R\$ 50 mil são responsáveis por apenas 8% do estoque da dívida, correspondendo a R\$ 31,78 bilhões.

414. Com relação ao ajuizamento para execução fiscal de débitos, o gráfico a seguir demonstra o perfil de créditos previdenciários ajuizados e não ajuizados.

Grafico 40 – Estoquie de créditos previdenciários ajuizados e não ajuizados em 2016



Fonte: PGFN (resposta a e-mail de 11/04/2017, peça 107, p. 7-11 e 14-15)

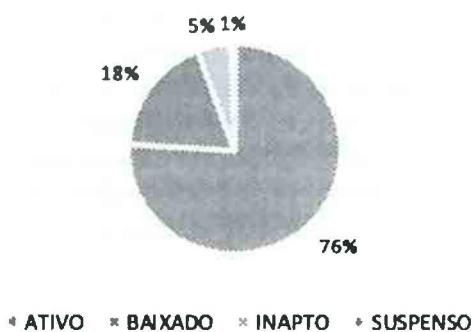
415. A grande maioria dos créditos previdenciários inscritos foram ajuizados (82% do total). Entretanto, por questões normativas e operacionais, cerca de R\$ 78 bilhões de créditos não foram executados judicialmente por terem valor consolidado igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (Portaria MF 75/2012). Todavia, ressalta-se que, muitas vezes, a PGFN trabalha com outras formas de cobrança para esses créditos, como notificações, negociação, protesto, recusa na emissão de certidão negativa, dentre outras.

9.4 Demais contribuições sociais da seguridade social inscritas em dívida ativa

416. Conforme mencionado anteriormente, em geral, os sistemas para controle dos créditos puramente previdenciários, como o 'Dívida', possuem mais limitações quanto às informações disponíveis que os sistemas de controle dos demais tributos e contribuições. Assim as inscrições relativas aos créditos de demais contribuições sociais da seguridade social (PIS, CSLL, Cofins), mantidas no 'Sida', permitem análises adicionais e o exame de outros aspectos relevantes.

417. O gráfico a seguir apresenta o montante do estoque da dívida das demais contribuições sociais da seguridade social por situação do devedor no exercício de 2016.

Grafico 41 – Estoquie da dívida de demais contribuições sociais da seguridade social por situação do devedor em 2016



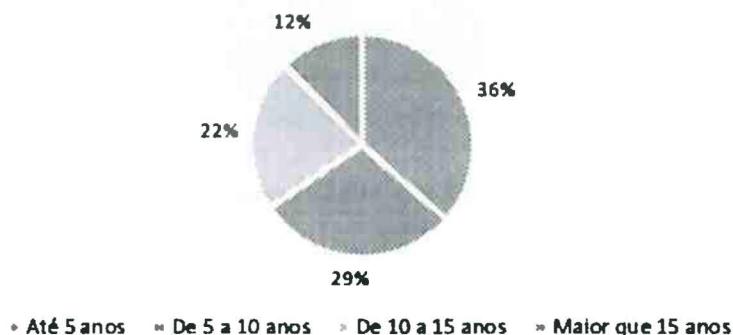
Fonte: PGFN (resposta ao Ofício de Requisição 07-11/2017-TCU/SeccexPrevidência, peças 89 e 107, p. 16-17).

418. No final do exercício de 2016, o estoque de créditos das demais contribuições sociais da seguridade social inscrito em dívida ativa alcançou R\$ 530 bilhões. A partir do Gráfico 41, observa-se que 76% do volume da dívida pertencem a devedores com registro ativo no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), estando o restante relacionado a devedores com CNPJ baixado, inapto ou suspenso.

419. Quando se analisam os valores de recuperação em 2016, verifica-se que 96% são relativos a devedores com CNPJ ativo. Dessa forma, é natural vislumbrar que os 24% do estoque que dizem respeito a devedores com CNPJ baixado, inapto ou suspenso (R\$ 128 bilhões) têm baixo potencial de recuperação.

420. Analogamente ao apresentado para os créditos previdenciários, o gráfico a seguir demonstra o perfil dos créditos das demais contribuições sociais da seguridade social quanto à idade de inscrição em dívida ativa.

Gráfico 42 – Dívida ativa das demais contribuições sociais por idade de inscrição (posição em 4/2017)



Fonte: PGFN (resposta ao Ofício de Requisição 07-11/2017-TCU, peças 89 e 107, p. 12)

421. De acordo com os dados anteriores, verifica-se que 34% do estoque está inscrito há mais de dez anos, situação muito semelhante à dos créditos previdenciários.

9.5 Análise do perfil dos quinhentos maiores devedores da previdência

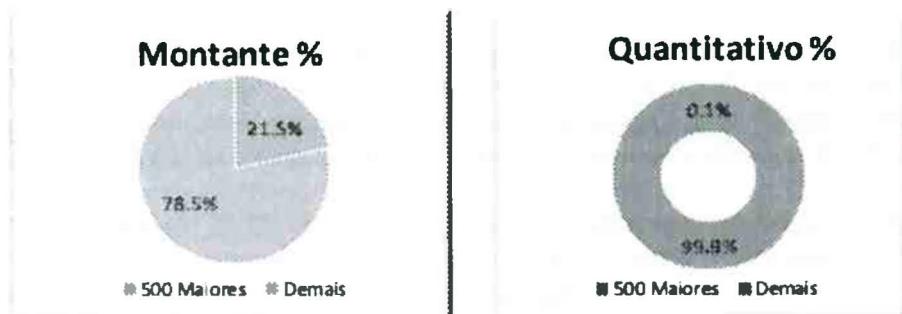
422. Conforme a Portaria PGFN 721/2012 (peça 107, p. 31-32), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional divulgará periodicamente, em seu sítio na Internet, no endereço www.pgfn.gov.br, a relação atualizada das pessoas, físicas ou jurídicas, que possuírem débitos com a Fazenda Nacional inscritos em dívida ativa da União.

423. O art. 2º dessa Portaria disciplina que a divulgação não contemplará as dívidas em que tenha ocorrido qualquer hipótese de suspensão da exigibilidade do crédito, nos termos da lei, bem como dívidas em que tenha sido ajuizada ação com o objetivo de discutir a natureza da obrigação ou o seu valor, com o oferecimento de garantia idônea e suficiente ao Juízo, na forma da lei.

424. Segundo as informações mais recentes fornecidas pela PGFN quanto aos créditos previdenciários, em abril de 2017 estava em cobrança o montante de R\$ 328 bilhões (peça 107, p. 18-21). Observa-se uma redução no estoque apurado nas notas explicativas às demonstrações contábeis do MF de 2016 (parágrafo 405 deste relatório), atribuída, pela PGFN, a um trabalho de depuração realizado pela Coordenação-Geral da Dívida Ativa (CDA) (peça 110).

425. Desse universo, com base nos critérios delineados na Portaria PGFN 721/2012, foram analisadas as quinhentas empresas com maiores dívidas previdenciárias, responsáveis por R\$ 70,35 bilhões. Os gráficos a seguir demonstram a representatividade dessa amostra em relação ao total de devedores previdenciários, de acordo com a citada portaria, por percentual do montante do estoque e da quantidade total de contribuintes.

Gráfico 43 – 500 maiores devedores por percentual do montante do estoque e da quantidade total



de contribuintes (posição em 4/2017)

Fonte: PGFN (lista de devedores e resposta a e-mail de 30/3/2017, peça 107, p. 18-21).

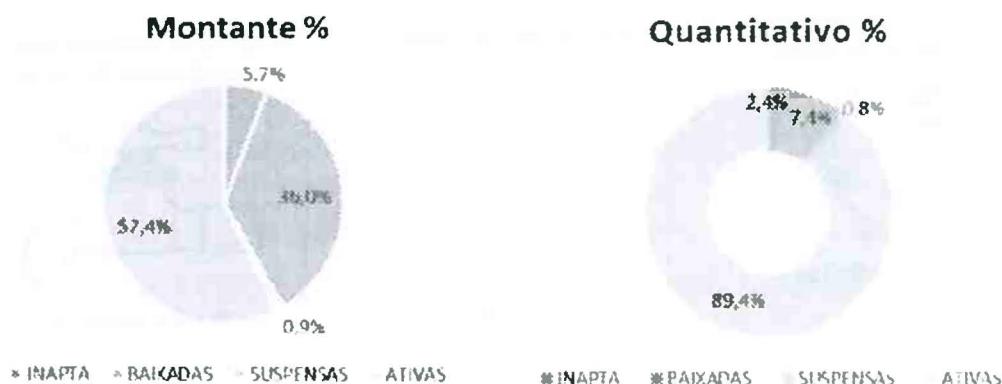
426. Verifica-se que 0,1% dos devedores, os quinhentos maiores de um total de mais de setecentos mil, concentra mais de 20% da dívida em cobrança, ou seja, R\$ 70,35 bilhões.

427. A partir desses dados, e considerando as limitações relativas aos sistemas previdenciários anteriormente mencionadas, passou-se a análise dessa carteira de créditos tributários.

428. Para essa análise, importa verificar a situação da inscrição do devedor no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) (que pode ser ativa, suspensa, inapta, baixada ou nula), bem como se está abrangida por algum dos institutos de recuperação judicial ou falência (para melhor compreensão dessas categorias, ver detalhamento que consta do Anexo XV deste relatório).

429. Os gráficos a seguir apresentam o percentual do montante devido e do quantitativo de contribuintes, segregados por situação cadastral:

Gráfico 44 - 500 maiores devedores por situação cadastral na RFB (posição em 4/2017)



Fonte: PGFN (resposta ao e-mail de 30/3/2017, peças 89 e 107, p. 22-23 e 25)

430. Em que pesa apenas 10,6% dos 500 maiores devedores terem inscrições 'não ativas' junto à RFB, os débitos dessas empresas constituem 42,6% do montante devido por esse grupo, somando R\$ 30 bilhões. Em virtude dessa situação cadastral, possivelmente trata-se de créditos de mais difícil recuperação.

431. Adicionalmente, os gráficos abaixo demonstram o percentual do montante devido e do quantitativo de devedores por situação, enquadrando-os em 'fálgidos', 'em recuperação judicial ou em liquidação' e em 'demais'. A partir desse prisma, verifica-se que 9,2% dos devedores estão em situação de recuperação judicial, liquidação ou falência, e seus débitos correspondem a 14,6% do total para o subgrupo dos 500 maiores devedores, o que corresponde a R\$ 10,24 bilhões.

Gráfico 45 - 500 maiores devedores por situação (posição em 4/2017)



Fonte: PGFN (resposta ao e-mail de 30/3/2017, peças 89 e 107, p. 24-25).

432. Por fim, os contribuintes foram discriminados pelos seus respectivos códigos de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), com o intuito de demonstrar os setores da economia que apresentaram a maior dívida previdenciária no subgrupo analisado (peça 107, p. 26). As figuras abaixo ilustram os setores com maior dívida:

Figura 1 – 500 maiores deveiros por situação cadastral (posição em 4/2017)



9.6 Informações adicionais

433. Ao longo dos últimos anos não tem sido rara a instituição de parcelamentos especiais de débitos tributários, os chamados Refis. Há, concomitantemente à realização do presente trabalho, Projeto de Lei de Conversão decorrente da Medida Provisória nº 766, de 4 de janeiro de 2017, que instituiu o Programa de Regularização Tributária (PRT), e que propõe alterações no texto original dessa MP, com impacto na Dívida Ativa da União.

434. A comissão mista do Congresso que analisa a medida provisória aprovou em 3/5/2017 o parecer do relator, com grandes mudanças no texto original.

435. Conforme a Nota PGFN/CDA nº 375/2017 (peça 108), a aprovação da lei conforme proposto pelo relator da Comissão Mista levará a concessão de descontos de até 90% sobre juros e multas, 99% sobre o encargo legal, além da possibilidade de compensação de débitos com prejuízo fiscal sem qualquer limitação, bônus de adimplência de até 10% sobre as parcelas pagas e o parcelamento da dívida em até 240 meses.

436. Segundo a PGFN, a potencial perda de arrecadação estimada pelo modelo divulgado chegaria a R\$ 160 bilhões, sendo cerca de R\$ 124 bilhões referentes a créditos tributários e não tributários e R\$ 36 bilhões referentes a créditos previdenciários, conforme estimativas baseadas no parcelamento especial instituído pela Lei nº 11.941/2009.

437. Na opinião da Procuradoria, a edição sucessiva de parcelamentos especiais com possibilidade de redução de juros, multas e demais encargos levou à chamada ‘cultura do inadimplemento’, estimulando um comportamento de deixar de pagar os tributos correntes na esperança de pagar com descontos no Refis seguinte.

438. Sobre a matéria, o item 74 do relatório de Auditoria Financeira referente às demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda relativas a 2016 (TC 025.774/2016-6) consignou que as sucessivas reaberturas dos parcelamentos especiais dificultam o desenvolvimento dos módulos de tecnologia da informação (TI) necessários para operacionalizar o controle desses parcelamentos, além de gerar nos contribuintes a sensação de que é mais vantajoso aguardar a abertura de parcelamentos especiais a quitar as obrigações tributárias em dia.

9.7 Conclusão

439. Os dados analisados permitem destacar algumas características da dívida ativa previdenciária.

440. O estoque de créditos relativos à seguridade social inscritos em dívida ativa correspondeu, nos últimos dez anos, a pouco mais de 50% da dívida ativa da União (cerca de 20% de dívida previdenciária e 30% das demais contribuições da seguridade), representando em média cerca de 13% do PIB a preços de mercado.

441. Nesse mesmo período, a recuperação da dívida ativa previdenciária ficou em média no patamar de 1% do estoque acumulado. O estoque da dívida previdenciária cresceu 237% em termos nominais, em grande medida como resultado da variação da Selic, que foi de 227% de 2008 a 2016. Infere-se, portanto, que as inscrições líquidas foram da ordem de 10%.

442. Em dezembro de 2016, 81% do estoque da dívida ativa previdenciária (R\$ 345,8 bilhões) estavam em situação de cobrança, e o restante em alguma hipótese de suspensão de exigibilidade. Além disso, verificou-se que 36% do estoque tem mais de dez anos de inscrição.

443. Quanto ao perfil dos devedores das contribuições previdenciárias, foi constatado que 61% do estoque está concentrado em devedores com dívidas superiores a R\$ 1 milhão. Uma análise dos quinhentos maiores devedores da previdência (0,1% dos devedores) revelou que eles respondem por 20% da dívida em cobrança (R\$ 70,35 bilhões). Desse grupo, aqueles que têm inscrições não ativas junto à RFB (10,6%) são responsáveis por 42,6% do débito.

10. DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO IDENTIFICADAS PELO TCU

444. Os regimes previdenciários têm como uma de suas principais características a transferência direta de recursos por meio de benefícios sociais, tais como aposentadorias, pensões e auxílios temporários.

445. Dessa forma, a análise da gestão dos regimes abrangidos pelo presente trabalho (RGPS, RPPS da União e Encargos Financeiros da União com os militares e seus pensionistas) deve passar pelo processo de concessão, manutenção e pagamento de benefícios previdenciários (ótica da despesa), pelo processo de arrecadação (ótica da receita) e pelo processo de avaliação financeira e atuarial. Também é relevante analisar a questão da transparéncia das informações, tendo em vista que o acesso a informações precisas e detalhadas sobre os regimes são essenciais para sua gestão e para a avaliação das medidas necessárias para viabilizar sua sustentabilidade.

446. Eventuais deficiências na gestão nos regimes previdenciários (e, por vezes, no desenho da política) podem impactar não apenas seu funcionamento no curto prazo, mas também o processo de tomadas de decisão e, em decorrência disso, seus resultados financeiro e atuarial. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União tem atuado de forma sistemática nas áreas de maior risco desses regimes. O item seguinte elenca as principais deficiências constatadas por esses trabalhos.

10.1 Problemas relacionados à arrecadação do RGPS

447. No âmbito do RGPS, desde o Acórdão 2059/2012-TCU-Plenário, de relatoria do

Ministro José Múcio Monteiro, esta Corte vem sinalizando para fragilidades relacionadas à clientela rural.

448. À época do referido acórdão, entre outros pontos, foi destacado que o desenho da política previdenciária para esse grupo favorecia a evasão fiscal, já que modelo de arrecadação por subrogação impossibilitava a individualização da contribuição do segurado especial e dos produtores rurais pessoa física. Além disso, ao não se exigir a comprovação da contribuição para a concessão do benefício rural, mas apenas de exercício de atividade rural, ocorreria um desestímulo ao recolhimento. Esse foi um dos fatores apontados para a insuficiência das fontes de arrecadação legalmente criadas para subsidiar os benefícios da clientela rural.

449. Na mesma auditoria, foi levantada estimativa de sonegação previdenciária com base em estudo realizado pela Secretaria de Receita Previdenciária no ano de 2007. Entre os resultados desse estudo, ainda sobre a clientela rural, estimou-se que, naquela oportunidade, a arrecadação sobre a comercialização da produção rural correspondia a apenas 29,88% da receita potencial.

450. Como mencionado no item 8.2 deste relatório, não há registro de novos estudos oficiais sobre o tema neste então. Assim, a análise do assunto nesta auditoria restou prejudicada, ficando restrita aos valores de inadimplência, abordados no item 8.1 deste relatório ('estimativas de inadimplência'). Considera-se a ausência de estudos sobre sonegação como uma importante fragilidade na gestão, já que o estudo do tema é fundamental para a adoção de estratégias eficazes para sua redução.

451. Ressalte-se que, em que pese não haver estudo atualizado sobre sonegação nos moldes realizados pela SRP em 2007, conforme informado pela RFB (peça 90), eventualmente são divulgadas estimativas de 'sonegação' pelo governo. Como exemplo, cita-se apresentação do então Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) com resultados do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social (peça 114), segundo a qual a sonegação seria R\$ 11,93 bilhões em 2015. Vale ressaltar que tal valor, no entanto, não corresponde a uma 'estimativa de sonegação fiscal', mas apenas aos créditos fiscais constituídos a partir de fatos geradores não declarados e detectados por meio de ação fiscal.

452. Cumpre destacar também a constatação de *fragilidades nos processos tributários relacionados às contribuições de natureza previdenciária pela RFB no âmbito do TC 022.107/2010-0* (Acórdão 2429/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues). No referido levantamento (de caráter sigiloso), foi destacada a possibilidade de perda de arrecadação em virtude da incidência da prescrição de créditos ou da ocorrência de erros e fraudes. Atualmente estão em implementação pela RFB providências para mitigar esses riscos.

453. No presente levantamento, foram descritas também *fragilidades nos sistemas de controle dos créditos previdenciários*, prejudicando o gerenciamento dos créditos inscritos em dívida ativa (item 9.1).

454. Conforme mencionado, há uma diversidade de sistemas para controle da dívida ativa (Quadro 23), fato decorrente da criação da Receita Federal do Brasil em 2007, que fundiu as estruturas de arrecadação fazendária e previdenciária. A gestão dos sistemas da antiga Secretaria da Receita Previdenciária, operacionalizados pela Dataprev, foi repassada para a RFB e para a PGFN, sem a completa integração destes com o ambiente Serpro.

455. Constatou-se que os sistemas utilizados para controle dos créditos previdenciários possuem menos funcionalidades e mais limitações quanto às informações gerenciais disponibilizadas aos usuários e tomadores de decisão, quando comparados aos sistemas gerenciais de controle de créditos não previdenciários.

456. Segundo a PGFN, as limitações do sistema Dívida e a carência de dados disponibilizados nos sistemas Dardo e Informar prejudicam o gerenciamento dos créditos previdenciários inscritos. Além disso, o sistema Dívida também é incompatível com o sistema do protesto, impedindo a utilização dessa ferramenta de cobrança para os créditos previdenciários nele inscritos. A PGFN ressaltou ainda que a demanda para inclusão do estoque da dívida previdenciária inscrita no sistema Dívida no DW já foi homologada e aguarda providências da Dataprev. Já a demanda referente à

inclusão no DW dos dados da arrecadação da dívida previdenciária paga por GPS está aguardando a disponibilização de recursos orçamentários (peça 89, p. 6).

457. Importa mencionar que foi instituído no âmbito do Ministério da Fazenda, por meio da Portaria SE/MF 956/2016, Grupo de Trabalho com o objetivo de estabelecer critérios com vistas à classificação dos débitos inscritos em dívida ativa da União. Contudo, a PGFN informou que as limitações do sistema Dívida e a carência de dados gerenciais disponibilizados nos sistemas Dardo e Informar impedem a aplicação dos métodos de classificação propostos pelo GT para os créditos previdenciários (peça 89, p. 6).

458. As dificuldades operacionais citadas são causa de vários achados apontados em trabalhos realizados por este Tribunal no âmbito do TC 030.786/2015-0, que tratou de Auditoria Financeira das Demonstrações Contábeis de 2015 da RFB e PGFN e também do TC 025.774/2016-6, que tratou de Auditoria Financeira das Demonstrações Contábeis do MF de 2016.

10.2 Fragilidade de contabilização dos recursos do RGPS

459. O art. 68 da LRF, com fundamento no art. 250 da CF/88, determinou a criação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPs), vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do RGPS, o qual motivou, dentre outras ações, a previsão de unidade orçamentária específica para o fundo.

460. A criação desse fundo teve por objetivo, dentre outros, segregar os recursos destinados ao pagamento de benefícios previdenciários de outras despesas governamentais, de forma a aumentar a transparência de suas contas e possibilitar a avaliação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

461. Apesar de a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determinar a criação do FRGPs em 2000, a sua implementação ocorreu efetivamente em 2014. Consequentemente, até então, a apuração do resultado, a variação patrimonial, as compensações para outros regimes não detinham o nível de transparência necessários. Assim, tendo em vista o alto nível de materialidade das receitas e despesas do RGPS, a ocorrência de erros ou alterações nos procedimentos de apuração podem produzir significativos impactos no orçamento da seguridade.

462. A partir da criação do FRGPs, o Tribunal iniciou a realização de auditorias financeiras nesse fundo. No primeiro ciclo de auditorias financeiras no FRGPs (TC 031.235/2015-8, Acórdão 1749/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego), identificaram-se como ressalvas às informações constantes dos demonstrativos financeiros do Fundo os seguintes itens:

a) subavaliação do ativo do Fundo em razão da ausência de registros dos créditos tributários a receber e da dívida ativa tributária;

b) superavaliação do ativo do Fundo em razão da ausência da constituição de ajuste para perdas referente à conta créditos por danos ao patrimônio;

c) não divulgação dos critérios de ajuste para perdas que representa 96% da dívida ativa não tributária do Fundo;

d) inexactidão na classificação contábil dos imóveis do Fundo;

e) ausência de divulgação de Notas Explicativas às demonstrações financeiras do Fundo;

f) ausência de divulgação das demonstrações financeiras individuais do Fundo; restrições contábeis;

g) falta de evidenciação da situação atuarial do RGPS.

10.3 Falta de unidade gestora única do RPPS da União

463. As contribuições previdenciárias para o regime de previdência dos servidores públicos civis estão previstas no art. 40, caput, da Constituição Federal e regulamentadas pelos arts. 4º a 6º e 8º da Lei nº 10.887/2004. No entanto, no Acórdão 2059/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, foram detectadas fragilidades nos procedimentos de apropriação dessas contribuições para o RPPS, especialmente nos tribunais eleitorais e do trabalho.

464. Ressaltou-se, à época, que, em decorrência das fragilidades encontradas, poderia haver distorções na apuração dos valores arrecadados para o RPPS, com impactos nos valores das receitas previdenciárias publicadas no RREO. Esse fato, decorre, em parte, da inexistência de uma unidade

gestora única do RPPS da União, prevista no § 20 da CF/88.

465. A não existência da unidade gestora do RPPS da União foi apontada no Parecer Prévio das Contas do Governo do exercício de 2013, quando o TCU recomendou à Casa Civil da Presidência da República que:

XVI. à Casa Civil da Presidência da República que:

a) defina o órgão competente para efetuar a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social da União, enquanto não houver unidade gestora do regime, e também tome outras providências necessárias para o fiel cumprimento da Lei 9.717/1998 e das respectivas normas regulamentares editadas pelo Ministério da Previdência Social, em especial quanto à estruturação da referida unidade gestora, permitindo assim a transparência, a prestação de contas e a responsabilização adequada pela gestão e contabilização do RPPS da União (destacamos)

466. Essa recomendação que foi atendida, conforme Parecer Prévio das Contas do Governo do exercício de 2014, por meio do registro das provisões matemáticas atuariais do RPPS da União (pela Secretaria do Tesouro Nacional), ainda restando como não implementada a criação da unidade gestora (competência do Congresso Nacional).

467. Ressalte-se que a ausência de um órgão gestor único faz com que os recolhimentos sejam realizados no âmbito de cada um dos órgãos que possuem sistema próprio de pagamento de pessoal, como ocorre nos diversos tribunais, assim como o pagamento dos benefícios previdenciários. Esse processamento descentralizado aumenta a possibilidade de erros e dificulta a fiscalização dos recolhimentos e pagamentos de benefícios, podendo impactar o resultado.

468. Durante os trabalhos deste levantamento, por exemplo, o levantamento do estoque de benefícios discriminado por tipo de benefício e da quantidade de concessões de aposentadorias sofreu limitações quando esses benefícios encontravam-se fora do Siape, fazendo necessárias análises de bases de dados de diversos órgãos diferentes.

10.4 Deficiência na concessão, manutenção e pagamento de benefícios

469. As deficiências na concessão, manutenção e pagamento impactam o resultado dos regimes via benefícios irregulares, por isso, têm sido objeto de controle pelo Tribunal de Contas da União, especialmente quanto aos regimes RGPS e RPPS. Por isso, o combate a fraudes e a erros administrativos nos processos de concessão, manutenção e pagamento de benefícios tem sido prioridade no âmbito da Secretaria especializada em previdência no TCU.

10.4.1 RGPS

470. No RGPS, desde 2005, os controles internos do INSS têm sido objeto de auditorias de controles internos e auditorias de análise dados, conforme relatado nos Acórdãos 2350/2006 (relator Marcos Vinicius Vilaça), 2211/2009 (relator Aroldo Cedraz), 2812/2009 (relator Augusto Nardes) e 456/2010 (relator José Múcio Monteiro), todos do Plenário do TCU.

471. Destes trabalhos, destaca-se a auditoria de controles internos julgada pelo Acórdão 456/2010-TCU-Plenário, de relatoria de José Múcio Monteiro, que identificou relevantes riscos do processo de concessão de benefícios previdenciários, tais como (a) o risco da utilização de períodos empregatícios que não são do segurado; (b) de se inserir ou manter dados cadastrais inidôneos nos sistemas; ou (c) a aplicação indevida de critérios de concessão.

472. Mais recentemente, as auditorias de dados julgadas pelos Acórdãos 715/2012-TCU-Plenário (relator Augusto Nardes), 666/2013-TCU-Plenário e 1857/2014-TCU-Plenário (ambos relatados por Benjamin Zymler) tiveram como escopos os benefícios rurais, pensões por morte e aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, o que permitiu a fiscalização de benefícios de alto risco ou alta materialidade. A revisão e eventual cessação dos benefícios com indícios de irregularidade, identificados nessas três auditorias e na auditoria de controles internos (Acórdão 456/2010), equivale a uma economia potencial estimada em aproximadamente R\$ 146 milhões ao ano.

473. Em 2013, em Levantamento de Auditoria (TC 024.813/2013-3, Acórdão 1241/2014-TCU-

Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), também foram identificados riscos na concessão de benefícios previdenciários. O relatório e acórdão resultantes são de caráter sigiloso, mas os principais riscos encontrados foram de vulnerabilidade do Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (Sesip), responsável pela operacionalização da arrecadação previdenciária por meio da Gfip, e o entendimento da RFB acerca da prescrição e decadência de créditos tributários.

474. *Já nos anos de 2015 a 2017, o TCU implementou metodologia de 'fiscalização contínua' para avaliar a aderência da concessão, manutenção e pagamento de benefícios sociais às normas.*

475. *A título de exemplo, no trabalho mais recente da fiscalização contínua, ainda não apreciado pelo Plenário do TCU, identificaram-se 120.635 benefícios previdenciários com indícios de irregularidade (possíveis pagamentos indevidos por deficiências na concessão, manutenção ou pagamento de benefícios do RGPS), projetando-se uma economia potencial aos cofres do FRGPs de R\$ 433 milhões por ano. Como esses benefícios irregulares continuariam sendo recebidos em todo o período de sobrevida do beneficiário caso não detectadas as falhas, pode-se afirmar que a economia efetiva com as ações citadas será bem superior ao valor anual.*

476. *Também podem ter impactos na gestão dos benefícios do RGPS a política de pessoal do INSS. Nesse sentido, o Acórdão 1795/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, avaliou a lotação de pessoal do INSS e identificou que, à época da fiscalização, a autarquia detinha 39.392 servidores, entre ativos e cedidos, com 1.500 agências da Previdência Social (APS), com 106 gerências executivas e era responsável pela concessão de mais de cinco milhões de benefícios.*

477. *Nesse trabalho, constatou-se que cerca de 26% dos servidores possuíam condições de se aposentar à época, chegando a 46% em 2017, constituindo um risco à regular continuidade das atividades na hipótese de um grande número de solicitações de aposentadoria simultaneamente, o que teria impactos na eficiência da análise e concessão de benefícios do Regime Geral.*

10.4.2 RPPS e militares

478. *A Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU (Sesip/TCU), ao analisar os atos de registro de aposentadorias e pensões, também tem identificado uma série de irregularidades nos benefícios do RPPS da União e de militares, dentre as quais destacam-se:*

a) averbação de tempo de serviço considerado irregular pelo TCU para fins de aposentadoria;

b) inclusão de vantagem indevida na estrutura de proventos de aposentadoria ou pensão;

c) não observância do teto constitucional remuneratório no pagamento do benefício ou no somatório dos benefícios acumulados;

d) concessão de aposentadoria, reforma, pensão com suporte em decisão judicial que não está em harmonia com a jurisprudência do TCU;

e) concessão de aposentadoria, reforma ou pensão sem que haja o implemento dos requisitos para deferimento do benefício;

f) pensionista que não preenche os requisitos para perceber o benefício (tais como filho inválido sem comprovar a invalidez anterior ao óbito do instituidor, pensão para cônjuge e companheira concomitante, sem suporte em decisão judicial, entre outros);

g) pagamento dos proventos de aposentadoria com proporcionalidade superior ao devido;

h) deferimento de pensão sem observância das regras que trata do redutor constitucional dos proventos;

i) deferimento de aposentadoria com base na integralidade e paridade cujo fundamento não permite essa regra, mas sim média das remunerações e atualizações segundo o RGPS;

j) atualização do benefício de aposentadoria ou pensão (calculado sem integralidade e paridade) de forma incorreta, segundo norma do RGPS.

10.5 Baixo nível de transparência dos gastos dos militares com inatividade

479. *Como abordado no item 5.4 do relatório (projeções atuariais dos regimes de previdência pública), o Ministério da Defesa há muito defende não estar obrigado, por lei, a fazer projeções*

atuariais para as despesas com militares inativos, por entender que essas despesas não teriam caráter previdenciário. Esse ponto encontra-se em exame no âmbito do TC 034.660/2014-3, que trata de monitoramento do Acórdão 2059/2012-TCU-Plenário.

480. O entendimento do Ministério da Defesa está corroborado pelo Parecer nº 16/2015/ASSE/CGU/AGU (peça 113, p. 209-223), segundo o qual a exigência de avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4º, § 2º, IV da LRF) não se aplicaria aos benefícios (proventos) dos militares inativos, que não possuiriam fonte de custeio específica, nos moldes de um Regime Próprio de Previdência (art. 1º da Lei nº 9.717/98).

481. Com base no referido entendimento, as despesas com militares inativos deixaram de ser evidenciadas no Orçamento da Seguridade Social a partir da LOA de 2016, passando a constar do Orçamento Fiscal. Em função da Nota Técnica nº 267/2015, da Coordenadoria-Geral de Despesas com Pessoal e Sentenças, da Secretaria do Orçamento Federal, foi criada a Ação Orçamentária 214H - Inativos Militares das Forças Armadas para registro dessas despesas.

482. Entende-se que a falta de projeções atuariais das despesas com a inatividade dos militares, bem como as mudanças recentes promovidas no registro das despesas dos militares inativos comprometem a transparência no que tange aos regimes previdenciários.

483. Como demonstrado no Capítulo 3 deste relatório, em especial no subitem 3.1.3, o 'sistema de proteção social dos militares' visa à cobertura dos mesmos riscos cobertos pelo RGPS e pelo RPPS da União, havendo inter-relacionamento com esses regimes, especialmente no que diz respeito à contagem reciproca de tempo de serviço. Diante disso, independentemente de como sejam custeadas, não há como contestar sua natureza previdenciária, o que exige seu registro no Orçamento da Seguridade Social.

484. Ademais, as despesas de inatividade dos militares constituem despesas obrigatórias de longo prazo e, portanto, nos termos do art. 4º, inc. IV, 'b' da LRF, exigem projeções atuariais de forma a subsidiar o planejamento governamental.

11. COMPARATIVO INTERNACIONAL DO REGIME DOS MILITARES

11.1 Controvérsia sobre a natureza dos gastos com inatividade dos militares

485. Do ponto de vista histórico, como mencionado no Capítulo 5, até 1993 prevaleceu o 'regime administrativo' tanto para a aposentadoria dos servidores civis quanto para a inatividade dos militares, sem exigência de contribuição para aposentadoria. Posteriormente, foram introduzidas modificações nas regras previdenciárias, a grande maioria das quais direcionadas aos servidores civis, sem alterações substanciais no que tange às regras relativas aos militares. A Emenda Constitucional 18/1998 excluiu os membros das Forças Armadas do conjunto de servidores públicos da União, e, em decorrência disso, as alterações introduzidas pela EC 20/1998 não os alcançaram. Com a EC 41/2003, os militares foram explicitamente excluídos do regime próprio dos servidores civis (§ 20 do art. 40). Assim, apesar de originados de 'regimes' administrativos semelhantes, ao longo do tempo as reformas previdenciárias produziram regras bastante diferentes para servidores civis e militares.

486. A questão da natureza do pagamento de proventos a militares na inatividade tem sido objeto de discussão no âmbito deste Tribunal, destacando-se, nesse sentido, o TC 015.529/2010-0, que deu origem ao Acórdão 2059/2012-TCU-Plenário, e os respectivos processos de monitoramento. Isso porque os militares entendem que os valores recebidos na reserva remunerada e na reforma constituem uma prestação pecuniária de obrigação da União, em virtude das peculiaridades da carreira militar, como risco de vida permanente, sujeição a preceitos rígidos de disciplina e hierarquia, dedicação exclusiva, disponibilidade permanente, exigência de vigor físico, entre outros. Além disso, destacam sua natureza não contributiva, uma vez que a contribuição previdenciária é destinada apenas ao financiamento das pensões. Portanto, em sua visão, a remuneração dos militares na inatividade não constitui benefício de natureza previdenciária, mas um regime de 'proteção social'. Em virtude disso, como relatado no parágrafo 481, as despesas com militares inativos deixaram de ser evidenciadas no Orçamento da Seguridade Social a partir da LOA de 2016, passando a constar do Orçamento Fiscal.

487. Em que pese o entendimento dos militares, até o momento, os acórdãos já exarados pelo TCU (em especial os Acórdãos 2059/2012 e 2.468/2013, ambos do Plenário) são no sentido de que, para maior transparéncia da gestão pública, é necessário refletir adequadamente o montante de recursos despendidos pelo Tesouro Nacional para pagamento dessas despesas. Essa questão ainda será objeto de análise no TC 034.660/2014-3, que trata de monitoramento do Acórdão 2059/2012-TCU-Plenário, tendo em vista despacho do Ministro Relator daquele processo, José Múcio Monteiro (peça 104 do TC 034.660/2014-3), que determinou o exame de novos elementos sobre o tema encaminhados pelo Ministério da Defesa, assim como parecer emitido pelo titular da Secretaria de Recursos (Serur) deste Tribunal.

488. No que tange ao enquadramento dessas despesas como 'previdenciárias' ou não, como destacado no Capítulo 3 deste trabalho, entende-se que, independentemente da forma como se dá o financiamento desses gastos (aspecto definido politicamente pelos poderes competentes, utilizando os meios legais próprios), os riscos cobertos no 'sistema de proteção' militar têm a mesma natureza daqueles cobertos para os demais regimes, além de haver, como já destacado, a possibilidade de contagem recíproca de tempo de contribuição/serviço, evitando assim prejuízos ao segurado que mude de regime durante sua vida laboral.

11.2 Comparativo internacional

11.2.1 Introdução

489. Nesse capítulo será feito um comparativo entre os dispêndios com benefícios previdenciários de militares no Brasil (incluindo gastos com reservistas, reformados, bem como pensionistas) e em alguns países selecionados.

490. Inicialmente será feita a descrição geral do sistema brasileiro de seguridade para militares. Posteriormente serão descritos os sistemas estadunidense e britânico. Serão discutidas somente as estruturas atualmente vigentes em cada um dos sistemas, desconsiderando as diversas regras de transição existentes.

491. Por fim, será feita uma comparação dos três sistemas, apontando as principais diferenças nas políticas de benefícios previdenciários a inativos advindos das Forças Armadas.

492. Ressalte-se que, para realização do comparativo internacional relativo aos militares, foram solicitadas informações às Entidades de Fiscalização Superior (EFS) de vinte países, conforme detalhamento que consta da peça 102. Todavia as respostas solicitadas não foram encaminhadas durante a execução do presente trabalho. Por esse motivo, a análise se restringiu às informações dos dois países já mencionados, para os quais foram identificadas fontes confiáveis de informação em sítios da internet.

11.2.2 Gastos com inatividade e pensões de militares no Brasil

493. No Brasil, as regras relativas à remuneração e benefícios previdenciários de militares estão distribuídas em diversos normativos, criando um sistema complexo, com regras minuciosas e diversas exceções espalhadas em leis e regulamentos específicos.

494. Os principais dispositivos constitucionais sobre o assunto estão no art. 142, caput, §3º, II, III, VIII e X, que definem os objetivos e as diretrizes gerais das Forças Armadas além de formas de ingresso, limites de idade, estabilidade, condições para transferência para inatividade, entre outros.

495. Em termos infraconstitucionais, os normativos vigentes fundamentais para os objetivos desse trabalho são: Lei 3.765, de 4/5/1960, que trata das pensões militares; Lei 6.880, de 9/12/1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares e a Medida Provisória 2.215-10, de 31/8/2001 (originalmente Medida Provisória 2.131/2000), que trata da reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas. Devem ser ressaltados também o Decreto 49.096, de 10/10/1960, sobre pensões militares, o Decreto 4.307, de 18/7/2002, que regulamenta a MP 2.215-10, além da Portaria Interministerial 2.826, de 17/8/1994, que estabelece normas para concessão e revisão dos valores das pensões militares.

496. No âmbito deste trabalho, serão discutidas as normas gerais vigentes atualmente para quem ingressa na carreira, sem maiores detalhamentos sobre regras de transição que possam ainda

afetar determinados grupos de militares mais antigos. Serão enfocados os benefícios continuados pagos aos militares reservistas e reformados, bem como aos pensionistas destes, sem avaliar os demais benefícios previdenciários existentes pagos em caso de doença, acidente, gravidez ou prisão, nem os casos específicos como ex-combatentes e magistrados do Superior Tribunal Militar.

497. Devido à sua importância nesse trabalho e à complexidade do assunto, cabe esclarecer, preliminarmente, os significados dados ao termo reservista. No Brasil, os reservistas não remunerados são formados através do serviço militar obrigatório, que prepara tanto os praças como os oficiais que farão parte dessa força. Os oficiais da reserva são formados em unidades especiais, os Centros e Núcleos de Preparação de Oficiais da Reserva (CPOR e NPOR). São também reservas militares os efetivos dos Tiros de Guerra, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil, bem como os oficiais e sargentos técnicos temporários que, após certo tempo de serviço, passam para a reserva. Os integrantes da Marinha Mercante são considerados como reserva da Marinha do Brasil, e os pilotos civis, como reserva da Força Aérea Brasileira.

498. Também fazem parte da reserva, os militares de carreira que passaram à inatividade (em termos militares, diz-se que foram transferidos para a reserva remunerada) até que atinjam a idade limite para reforma. Nesse momento, eles deixam de integrar a reserva e são reformados, isto é, não podem mais ser convocados, mesmo em caso de guerra.

499. Tendo em vista o escopo do presente levantamento, usaremos o termo reservista somente nesse segundo sentido, ou seja, aqueles militares de carreira que passam à inatividade e vão para a reserva remunerada.

500. Assim, a inatividade dos militares brasileiros inclui a reserva e a reforma, conforme estabelece o art. 3º, §1º, alínea 'b' da Lei 6.880/1980 (Estatuto dos Militares):

Art. 3º Os membros das Forças Armadas, em razão de sua destinação constitucional, formam uma categoria especial de servidores da Pátria e são denominados militares.

§ 1º - Os militares encontram-se em uma das seguintes situações:

- a) na ativa (...)*
- b) na inatividade:*

I - os da reserva remunerada, quando pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização; e

II - os reformados, quando, tendo passado por uma das situações anteriores estejam dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União.

III - os da reserva remunerada, e, excepcionalmente, os reformados, executando tarefa por tempo certo, segundo regulamentação para cada Força Armada. (Redação dada pela Lei 9.442, de 14.3.1997)

501. De acordo com a definição legal, os militares da reserva remunerada são aqueles que estão na inatividade, percebendo remuneração da União, mas que podem ainda ser convocados para prestar serviços na ativa, enquanto os militares reformados estão na inatividade de forma definitiva (embora possam excepcionalmente prestar serviços às Forças Armadas, nos dizeres do inc. III transcreto).

502. Assim, os militares, de uma forma geral, passam primeiramente para a reserva e, completada a idade definida em lei, vão para a inatividade definitiva, que é a reforma.

503. As regras para a passagem para a inatividade e a remuneração respectiva estão estabelecidas no art. 50 do Estatuto dos Militares:

Art. 50. São direitos dos militares: (...)

II - o provento calculado com base no soldo integral do posto ou graduação que possuía quando da transferência para a inatividade remunerada, se contar com mais de trinta anos de serviço; (Redação dada pela MP 2.215-10, de 31.8.2001)

III - o provento calculado com base no soldo integral do posto ou graduação quando,

não contando trinta anos de serviço, for transferido para a reserva remunerada, ex officio, por ter atingido a idade limite de permanência em atividade no posto ou na graduação, ou ter sido abrangido pela quota compulsória; e (Redação dada pela MP 2.215-10, de 31.8.2001)

IV - nas condições ou nas limitações impostas na legislação e regulamentação específicas. (destacamos)

504. Assim, os militares inativos, tanto reservistas quanto reformados, recebem a remuneração integral do último cargo exercido, após 30 anos de serviço ou quando atingem a idade limite.

505. A idade para transferência ex officio para a reserva remunerada, mencionada no inc. III do art. 50, está estabelecida no art. 96 da mesma Lei e varia de 44 anos para marinheiro, soldado e soldado de primeira classe, até 66 anos, para os cargos de almirante de esquadra, general de exército e tenente brigadeiro.

506. Já a passagem para a reforma é regulada pelo art. 106 da Lei 6.880/1980, que estabelece as condições para a transferência, bem como as idades limite para permanência na reserva, que variam de 56 anos (para praças) a 68 anos (para oficial general).

507. Além dos benefícios para os próprios militares, são também benefícios previdenciários as pensões deixadas aos familiares ou dependentes do militar em caso de sua morte.

508. No caso brasileiro, as pensões são regulamentadas principalmente pela Lei 3.765/1960, com redação da Medida Provisória 2.215-10/2001, que estabelece as prioridades no recebimento do benefício.

509. O art. 15 da mencionada lei também define o valor do benefício, nos seguintes termos: 'a pensão militar será igual ao valor da remuneração ou dos proventos do militar'. Ou seja, o valor da pensão deixada aos familiares é vinculado à remuneração do militar, sendo paga integralmente aos beneficiários do falecido.

510. Deve-se destacar, em relação às pensões dos militares, que, quando do falecimento de um pensionista, os valores pagos não são interrompidos, mas sim, redistribuídos aos demais beneficiários. Nos dizeres da lei:

Art 24. A morte do beneficiário que estiver no gozo da pensão, bem como a cessação do seu direito à mesma, em qualquer dos casos do artigo anterior importará na transferência do direito aos demais beneficiários da mesma ordem, sem que isto implique em reversão; não os havendo, pensão reverterá para os beneficiários da ordem seguinte.

511. Dessa forma, a morte de um beneficiário de pensão nem sempre leva à interrupção dos gastos governamentais, já que os valores correspondentes se transformam em aumento da renda dos demais beneficiários.

512. No que se refere ao financiamento do sistema, não há previsão legal para contribuição individual com o objetivo de financiar a previdência dos militares, tampouco de contribuição da União. Há, no entanto, contribuições direcionadas ao financiamento das pensões, ou seja, para pagamento de benefícios em caso de morte do militar. São contribuintes obrigatórios todos os militares das Forças Armadas, exceto aqueles elencados no art. 1º, parágrafo único da Lei 3.765/1960 (aspirante da Marinha, cadete do Exército e da Aeronáutica, alunos das escolas preparatórias, entre outras, além dos cabos, soldados, marinheiros e taifeiros com menos de dois anos de efetivo serviço).

513. A principal contribuição está estabelecida na Lei 3.765/1960:

Art. 3ºA - A contribuição para a pensão militar incidirá sobre as parcelas que compõem os proventos na inatividade. (Incluído pela MP 2.215-10/2001)

Parágrafo único. A alíquota de contribuição para a pensão militar é de sete e meio por cento. (Incluído pela MP 2.215-10/2001)

514. Há também outra contribuição, no valor de 1,5% da remuneração, destinada a garantir a pensão vitalícia às filhas de militares (não havendo viúva ou companheira), para aqueles que optaram pela manutenção desse direito até 29/12/2000 (art. 31 da Medida Provisória 2.131/2000).

515. Para os militares que ingressaram após essa data e para os que não fizeram a opção pela contribuição adicional, passaram a valer as novas regras, ou seja, suas filhas têm direito à pensão apenas até 21 anos de idade ou até 24 anos de idade, se forem estudantes universitárias.

516. Em relação ao perfil dos beneficiários do sistema previdenciário dos militares, vale destacar, que, conforme discutido no item 5.2.1 deste Relatório, as Forças Armadas têm atualmente 369.690 militares na ativa e 154.144 inativos, além de 188.924 pensionistas (dados de 2016). Assim, nos três comandos, o número de pessoas que recebem benefícios previdenciários soma 343.068 (excluídas 35.802 pensões especiais e benefícios a anistiados militares). Com relação à idade, os dados indicam que a passagem para a inatividade ocorre, em média, por volta dos 50 anos. Além disso, 94,1% dos militares vão para inatividade com menos de 54 anos. Essas informações são importantes para as comparações que serão realizadas adiante.

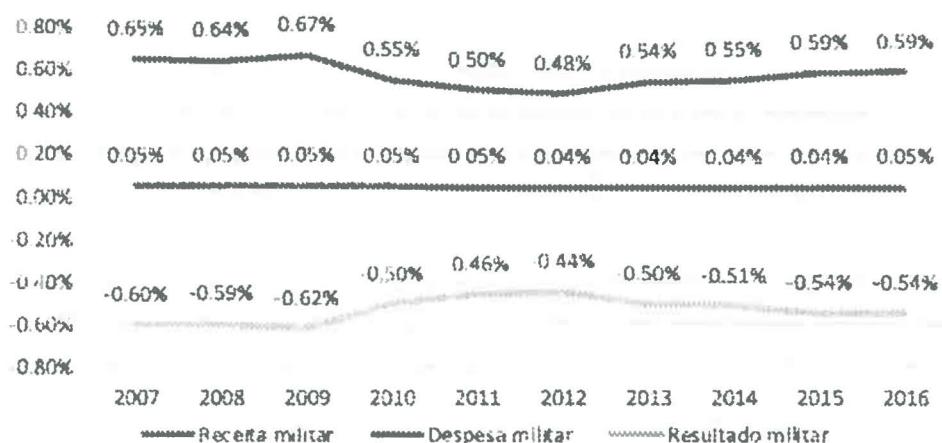
517. A análise dos gastos com os benefícios previdenciários de uma forma geral foi feita no Capítulo 5 deste Levantamento. Entretanto, para efeito das comparações a serem realizadas neste capítulo, vale destacar os dados relativos aos militares, apresentados no quadro e gráfico a seguir:

Quadro 45 – Receitas e despendas com inatividade e pensões militares, no período de 2007 a 2016 (R\$ milhões, em valores de dez 2016, corrigidos pelo INPC)

Exercício	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas	2.306,37	2.512,62	2.681,91	2.800,31	2.860,72	2.661,52	2.734,89	2.779,09	2.824,16	2.929,50
Despesas	31.227,10	33.227,30	35.599,11	32.056,78	31.024,52	31.016,85	36.402,49	37.773,39	37.469,90	36.998,90
Resultado	-28.920,72	-30.708,68	-32.917,20	-29.256,46	-28.163,80	-28.355,33	-33.667,61	-34.994,30	-34.645,75	-34.069,40

Fonte: TCU, com base nos dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) dos exercícios indicados; IBGE.

Gráfico 46 – Receitas e despesas com inatividade e pensões militares, no período de 2007 a 2016 (em porcentagem do Produto Interno Bruto)



Fonte: TCU, com base nos dados do RREO dos exercícios indicados; IBGE.

518. Observa-se no quadro anterior que os gastos com inatividade e pensões dos militares têm crescido em termos reais no período analisado (cerca de 18%). Por outro lado, apesar de as receitas de contribuições terem crescido em ritmo maior (aproximadamente 27%), ainda são irrelevantes, se comparadas com os gastos (menos de 10% dos valores dispendidos em todos os exercícios, sendo apenas 7,9% em 2016).

519. O Gráfico 46 mostra os dados de receitas e despesas em relação ao PIB do país. A relação despesa/PIB apresentou queda no período entre 2009 e 2012, mas mostra crescimento no período de 2012 a 2016, como reflexo do aumento das despesas e PIB fraco.

520. Com a crise econômica, e a consequente estagnação ou redução do PIB, a relação

despesas de benefícios militares/PIB tende a ficar ainda mais desfavorável.

11.2.3 O sistema de benefícios de inatividade e pensões de militares nos Estados Unidos

521. *O programa de suporte à inatividade dos militares dos Estados Unidos é um sistema de benefícios definidos, financiado pelo governo estadunidense. O modelo adotado até o final de 2017 é não contributivo, totalmente financiado pelo governo, mas a partir de 2018 passará a ser exigida a contribuição dos beneficiários, como se discutirá adiante.*

522. *O presente trabalho baseou-se no artigo Military Retirement: Background and Recent Developments, de autoria de Kristy N. Kamarck, de 27/2/2017 (peça 103), bem como na Lei de Autorização da Defesa Militar para 2016 (National Defense Authorization Act – NDAA/FY2016), (peça 104). O programa de benefícios de aposentadoria de militares dos Estados Unidos inclui remunerações mensais para aposentados, benefícios de invalidez para aqueles que são considerados inaptos para servir e um programa de pensões para os familiares de militares falecidos. Os militares aposentados também têm direito a benefícios não monetários, incluindo assistência médica e acesso a programas de bem-estar e recreação.*

523. *Atualmente, os militares ativos ou da reserva são elegíveis para reforma após completar 20 anos de serviço e podem, com base no tempo de serviço e na situação financeira individual, escolher entre duas opções de remuneração: os sistemas denominados High-Three (remuneração com base na média dos três últimos anos de salários) ou Career Status Bonus/Redux (depósito de 2,5% por ano de serviço mais compensação em dinheiro de US\$ 30 mil). Nos casos em que o indivíduo tornar-se inapto ao trabalho, não há exigência de tempo de serviço (o equivalente à nossa aposentadoria por invalidez).*

524. *Um aspecto a se destacar quanto à estrutura das Forças Armadas dos Estados Unidos é que o conceito de reserva remunerada é diferente do nosso.*

525. *No Brasil, o militar da ativa passa para a reserva remunerada com determinada idade e cumpridos determinados requisitos. Embora possa ser convocado a retornar à ativa, geralmente fica na inatividade até a reforma, quando a situação de inatividade torna-se definitiva.*

526. *Nos Estados Unidos, os membros da ativa dedicam-se em tempo integral ao serviço militar, vivendo muitas vezes em uma base militar, e estão disponíveis para prestar serviço às Forças Armadas a qualquer momento. Já os membros da Reserva (e também da Guarda Nacional) formam outra categoria de militares, os quais não exercem atividades militares em tempo integral, podendo exercer outras funções civis fora das Forças Armadas.*

527. *No caso estadunidense, cada ramo das Forças Armadas tem um componente de reserva, a qual está sob o comando de seu respectivo ramo militar (por exemplo, a Reserva do Exército está sob o comando do Exército). O propósito da reserva é fornecer e manter unidades treinadas e pessoas qualificadas para estarem disponíveis para o serviço ativo nas Forças Armadas quando necessário. Isto pode se dar em tempos de guerra, em uma emergência nacional, quando houver ameaças à segurança nacional, ou por qualquer motivo que provoque a necessidade de aumento de contingente militar ativo.*

528. *Os reservistas estadunidenses, escolhidos a partir de processos seletivos que consideram as necessidades de cada ramo militar, participam de exercícios de treinamentos um fim de semana por mês e duas semanas por ano (totalizando um mínimo de 39 dias de serviço militar por ano). Em troca, recebem salários regulares (por cada treinamento realizado) e outros benefícios, inclusive assistência médica e bolsas de estudo. Há ainda a possibilidade de atividades extras, com pagamentos especiais, dependendo das necessidades de cada ramo militar. Caso seja colocado em serviço ativo, o membro da reserva passará a ter uma estrutura de pagamento mensal como os demais militares de serviço ativo.*

529. *Assim, considerando essas diferenças entre militares da ativa e da reserva, os requisitos para obtenção dos benefícios previdenciários são diferentes, como se verá adiante. Já a forma de cálculo e os valores finais destes são os mesmos.*

530. *Atualmente os militares estadunidenses, no momento da aposentadoria, são enquadrados nas regras de transição do High-Three ou do Career Status Bonus/Redux, sistemas estes que estarão*

vigentes até o final de 2017. Nesse trabalho, entretanto, vamos tratar somente das regras mais recentes, aprovadas em 2015 pelo congresso estadunidense e que passarão a valer para aqueles que ingressarem no serviço militar a partir de 2018, o chamado Blended Retirement System (Sistema Combinado de Aposentadoria, numa tradução livre).

531. Esse sistema foi introduzido com a aprovação da Lei de Autorização da Defesa Militar para 2016 e será obrigatório para todos aqueles que entrarem para as Forças Armadas a partir de 1/1/2018 e facultativo para aqueles com até 12 anos de serviço em 31/12/2017.

532. O nome 'combinado', dado a esse complexo de regras, vem do fato de que, no novo sistema, em vez de somente receber um benefício de valor fixo financiado pelo governo como anteriormente, o militar aposentado passará a contar com um benefício combinado, composto de duas partes: uma com valor fixo (que continua a ser financiado exclusivamente pelo governo) e outra parte baseada na contribuição pessoal (semelhante à nossa previdência complementar).

533. Nesse novo sistema, a base de cálculo para o valor fixo do benefício (parte financiada pelo Estado) será a média das 36 maiores remunerações. Sobre essa base aplica-se o multiplicador de 2,0% para cada ano trabalhado. Ou seja, o valor fixo a ser pago na inatividade será a média das 36 maiores remunerações multiplicada por 2,0% para cada ano de serviço. Consequentemente, um militar que se aposentar após 20 anos de serviço receberá 40% de sua remuneração base, enquanto um aposentado com 30 anos de serviço receberá 60%.

534. A outra parte da renumeração, chamada 'elemento de contribuição definida', é semelhante, no caso brasileiro, à previdência complementar, uma vez que é baseada contribuição do futuro beneficiário. Entretanto, no caso dos militares estadunidenses, a entrada no sistema contributivo é obrigatória, ainda que seja possível a escolha do percentual de contribuição.

535. O elemento de contribuição definida foi criado para a compensar as perdas incorridas com a diminuição do multiplicador (que antes era 2,5% por ano de serviço, passando a 2,0%).

536. No sistema combinado, os militares que entrarem após 1º de janeiro de 2018 serão automaticamente inscritos no Plano de Poupança (Thrift Savings Plan - TSP), com a contribuição individual de 3% de seu salário básico mensal, iniciando o primeiro período de pagamento após o 60º dia de serviço.

537. Como contrapartida, cada ramo militar iniciará o depósito automático de contribuições mensais de 1% do pagamento básico para a conta TSP do militar. Além disso, no período compreendido entre o segundo até o 26º ano de serviço, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos (Department of Defense/DOD) fará contribuições correspondentes a até 4% do salário básico do militar.

538. Essas contribuições, no entanto, podem variar, de acordo com a opção de cada militar, feita a cada início do ano fiscal. O quadro a seguir mostra as opções de contribuições e suas respectivas contrapartidas.

Quadro 25 - Opções de contribuições no Sistema Combinado de Aposentadoria

Contribuição Individual	Contribuição do Respetivo Comando	Contribuição Governamental (DOD)	Porcentagem Total Depositada na conta TSP
0 %	1 %	0 %	1 %
1 %	1 %	1 %	3 %
2 %	1 %	2 %	5 %
3 %	1 %	3 %	7 %
4 %	1 %	3,5 %	8,5 %
5 %	1 %	4 %	10 %

Fonte: Departamento de Defesa dos Estados Unidos, 'Guidance for Implementation of the Blended Retirement System for the Uniformed Services', Memorando do Secretário Adjunto de Defesa, 27 de janeiro de 2017.

539. Assim, conforme mostra o quadro anterior, o militar que não contribuir com nada terá depositado na sua conta TSP 1% do seu salário base. Já se fizer contribuições individuais de 5%, receberá a contrapartida de 5% do governo (1% das Forças Armadas e 4% do Departamento de Defesa).

540. Diferentemente do sistema de aposentadoria financiada pelo governo, no elemento de contribuição definida, o valor depositado na conta TSP pelo militar e os lucros gerados por ele são sempre do titular da conta, independentemente do tempo de serviço. A partir do segundo ano de serviço, o militar contribuinte estará apto também para se apossar dos recursos repassados pelo governo na conta TSP. Os ativos investidos nessa conta são portáveis, o que significa que, ao deixar as Forças Armadas, o beneficiário pode transferi-la para uma outra conta de impostos diferidos (como de previdência privada, por exemplo). Pode também sacar os recursos, mas nesse caso deverá pagar os impostos correspondentes.

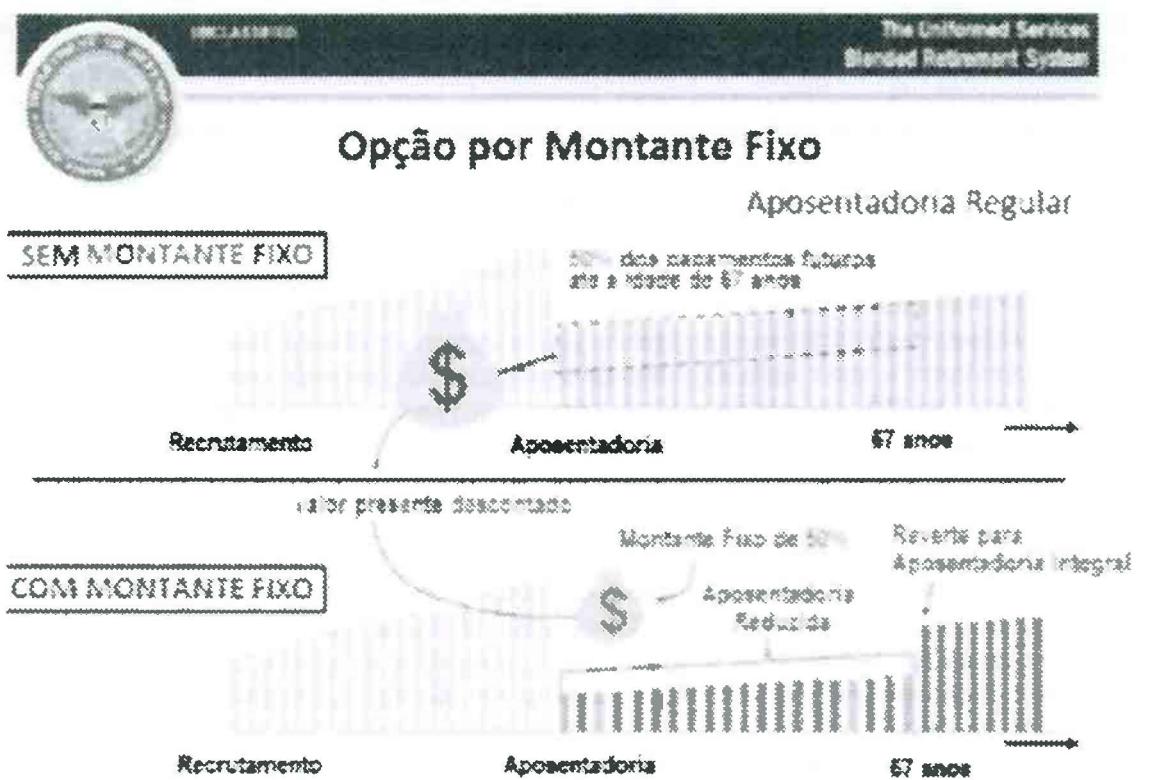
541. Vale destacar aqui que existem muitas semelhanças entre os sistemas de aposentadoria para militares da ativa e da reserva. Primeiro, os membros do componente de reserva também devem completar 20 anos de serviço 'qualificado' para se tornarem elegíveis para o benefício de aposentadoria definido (financiado pelo governo). Em segundo lugar, para reservistas que entrarem após 1º de janeiro de 2018 ou que optarem pelo sistema combinado, também haverá uma conta TSP com acumulação a uma taxa de 2,0% da remuneração recebida, por ano cada ano de serviço 'qualificado'. As diferenças primárias entre os dois grupos são o sistema de pontos aplicados aos reservistas, utilizado para calcular os 'anos de serviço qualificado', bem como a idade em que os pagamentos da aposentadoria começam.

542. Para fins de aposentadoria, um ano de serviço 'qualificado' é um ano em que um membro da reserva ganha pelo menos 50 pontos de aposentadoria. Tais pontos são concedidos para uma variedade de atividades de reserva, como treinamento e cursos. Quanto à idade, um reservista tem direito a se aposentar após completar 20 anos de serviço de qualificado. No entanto, a não ser nos casos de invalidez, não se torna elegível para o pagamento de aposentadoria até completar 60 anos de idade, momento em que passará também a ter direito à assistência médica militar e outros benefícios sociais.

543. Vale acrescentar que, para os reservistas estadunidenses pode existir um período em que o indivíduo tem, com base no tempo de serviço, direito a se aposentar, mas não tem a idade mínima exigida (60 anos). De acordo com as regras do Sistema Combinado de Aposentadoria (RBS 2018) esse período conta para a aposentadoria, com depósitos de 2%. Por exemplo, um tenente-coronel que trabalha 20 anos e é transferido para a reserva aos 45 anos, ficará sem benefícios até completar a idade mínima. Aos 60 anos, entretanto, terá seu pagamento de aposentadoria calculado sobre o salário básico de um tenente-coronel com mais 15 anos de longevidade.

544. O Sistema Combinado de Aposentadoria também permite que o beneficiário receba uma porção de seus pagamentos futuros em um montante fixo (*lump sum*) na época da aposentadoria. Um militar com direito ao pagamento de aposentadoria pode optar por receber um pagamento fixo do valor presente descontado no momento da aposentadoria, correspondente a 25% ou 50% do valor que receberia até completar a idade de 67 anos. Nesses casos, haverá redução dos pagamentos mensais futuros, até que seja alcançada a mencionada idade, quando voltaria a receber o valor integral do benefício da Previdência Social. A figura a seguir ilustra esse cálculo:

Figura 2 - Sistema Combinado de Aposentadoria



545. Outra característica do sistema de aposentadoria militar dos Estados Unidos é a existência de um plano de benefícios para os familiares do militar aposentado quando de sua morte (Survivor Benefit Plan/SBP). O SBP é uma espécie de seguro de vida, com prêmios mensais e coberturas definidas, mantido com as contribuições individuais e subsidiado pelo governo.

546. O objetivo do Plano é fornecer renda vitalícia, incluindo reajustes de acordo com o aumento do custo de vida, para os cônjuges dos aposentados falecidos. É possível contratar ainda cobertura para crianças menores e para aqueles com deficiência física ou mental. Por fim, não havendo cônjuge ou filhos, pode-se fazer a indicação de um beneficiário, como um irmão ou um sócio.

547. A contratação do SBP é facultativa e deve ser feita no momento da aposentadoria. Caso opte pelo Plano, o militar aposentado deve escolher uma das opções disponíveis: 'somente cônjuge', 'cônjuge e filhos menores' ou 'somente filhos'.

548. Ao optar em contratar o plano, um prêmio mensal passa a ser descontado do benefício da aposentadoria. Esse montante a ser descontado é de valor mínimo de US\$ 300,00, podendo ser maior, dependendo do valor final que se deseja que os beneficiários do seguro recebam. Basicamente, o plano funciona da seguinte forma: o aposentado define o montante-base (que pode ser a aposentadoria completa, por exemplo ou um valor menor). O valor a ser descontado da aposentadoria, respeitando o limite mínimo de US\$ 300,00, é de 6,5% desse montante para o caso de 'somente cônjuge' (para filhos, há um acréscimo dependendo do número e idade destes). E o valor do benefício deixado ao cônjuge é 55% do montante-base.

549. Há outras opções e combinações e várias regras para os beneficiários se manterem elegíveis (como por exemplo a proibição de novo casamento do cônjuge sobrevivo), mas tais regras não serão detalhadas nesse trabalho.

550. Quanto aos gastos para custear os benefícios, no ano fiscal de 2015, US\$ 56 bilhões foram pagos a aproximadamente 2,3 milhões de aposentados e pensionistas militares. Os quadros 26 e 27 mostram os valores dispendidos em relação ao número de beneficiários do Programa de suporte à inatividade dos militares nos Estados Unidos, no período de 2005 a 2015.

Quadro 26 – Número de beneficiários inativos e pensionistas militares nos Estados Unidos, no período de 2005 a 2015

Exercício	Aposentados da ativa	Aposentados da reserva	Aposentados por invalidez	Pensionistas	Total do Programa
2005	1.441.931	280.680	89.511	279.131	2.091.253
2006	1.452.505	293.014	87.232	283.939	2.116.690
2007	1.461.724	312.647	85.306	286.726	2.146.403
2008	1.466.706	328.664	85.499	289.943	2.170.812
2009	1.468.377	344.393	91.460	297.558	2.201.788
2010	1.467.936	356.602	92.704	299.478	2.216.720
2011	1.471.219	366.823	94.886	327.184	2.260.112
2012	1.472.087	376.052	95.910	328.246	2.272.295
2013	1.470.803	383.490	103.106	326.780	2.284.179
2014	1.473.315	389.750	107.751	327.073	2.297.889
2015	1.474.116	395.808	112.260	325.889	2.308.073

Fonte: Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DOD), Ano Fiscal 2015. Relatório Estatístico sobre o Sistema Militar de Aposentadoria, Escritório de Análise Atuarial, julho de 2016. Relatórios estatísticos disponíveis por ano fiscal de 2005 a 2015.

Quadro 27 – Despesas com inatividade e pensões militares nos Estados Unidos, no período de 2005 a 2015 (US\$ bilhões)

Exercício	Aposentados da ativa	Aposentados da reserva	Aposentados por invalidez	Pensionistas	Total do Programa
2005	32,44	3,32	1,26	2,26	38,79
2006	34,18	3,60	1,26	2,67	41,13
2007	35,89	4,00	1,27	3,28	43,57
2008	37,21	4,31	1,29	3,38	45,66
2009	39,54	4,65	1,38	3,60	49,17
2010	40,20	4,89	1,38	3,65	50,12
2011	40,50	5,06	1,36	3,70	50,65
2012	42,10	5,36	1,38	3,81	52,61
2013	43,09	5,62	1,43	3,85	54,00
2014	43,82	5,85	1,46	3,91	55,13
2015	44,93	6,08	1,52	3,96	56,49

Fonte: Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DOD), Ano Fiscal 2015. Relatório Estatístico sobre o Sistema Militar de Aposentadoria, Escritório de Análise Atuarial, julho de 2016. Relatórios estatísticos disponíveis por ano fiscal de 2005 a 2015.

551. Como mostrado nos Quadros 26 e 27, o número de militares com benefícios previdenciários aumentaram na última década (cerca de 10%), mas os gastos aumentaram em proporção muito maior (aproximadamente 45%), o que tem gerado grandes preocupações por parte do governo e de vários setores da sociedade estadunidense.

552. Muitos críticos do Programa apontam que o sistema de aposentaria dos militares é excessivamente generoso em relação aos sistemas de aposentadoria do setor civil. Observam esses críticos que os militares da ativa se aposentam numa idade relativamente jovem. A média de aposentadoria de para um soldado em serviço ativo não-incapacitado é de 42 anos, com 22 anos de serviço, enquanto o oficial médio tem 45 anos, com quase 24 anos de serviço no momento da aposentadoria.

553. Por outro lado, há argumentos de que tal sistema seria justo, dadas as exigências únicas do serviço militar, como o ritmo operacional elevado e turnos de serviço repetitivos em áreas de combate no exterior que os militares estadunidenses vêm enfrentando nos últimos 15 anos. Além disso, alguns argumentam que as modificações passadas no sistema, destinadas a reduzir gastos, tiveram um efeito prejudicial sobre o recrutamento e a retenção militares, particularmente em épocas de forte desempenho econômico.

554. Embora as mudanças no sistema de aposentadoria dos militares dos Estados Unidos tenham sido raras, as possíveis mudanças futuras são monitoradas de perto pelos atuais militares, pelos aposentados, pelos pensionistas e pelas organizações de serviços de veteranos que os apoiam. Além disso, existem cerca de 6 a 8 milhões de familiares, que, combinados com os aposentados e pensionistas, formam um grupo de pressão articulado, bem-educado e muito forte dentro do Congresso Estadunidense.

11.2.4 O sistema de benefícios de inatividade e pensões de militares no Reino Unido

555. No Reino Unido, o conjunto de regras atualmente vigentes para os benefícios previdenciários dos militares é o chamado *The Armed Forces Pension Scheme 2015/AFPS 15* (*Sistema de Benefícios Previdenciários das Forças Armadas de 2015*, em tradução livre) e envolve pagamentos continuados de inatividade (reserva e reforma), de aposentadorias por invalidez, bem como pensões para os familiares dos militares em caso de morte. É um sistema não contributivo, que pode ser associado à previdência privada, de forma facultativa.

556. Este trabalho baseou-se no documento '*Armed Forces Pension Scheme 2015 - Your Pension Scheme Explained*', produzido pelo Ministério da Defesa do Reino Unido, bem como nos regulamentos do sistema (peça 105). Esse conjunto de regras foi aprovado em 2013 pelo Parlamento Britânico e foi concebido para proporcionar uma renda digna para os militares aposentados e seus dependentes e promover a retenção de membros das Forças Armadas. As reformas promovidas em 2013 tiveram como objetivo 'garantir que o regime de benefícios previdenciário seja mais acessível e sustentável, bem como justo tanto para os membros do regime quanto para os contribuintes'.

557. O *Armed Forces Pension Scheme 2015* é aplicável para aqueles que entraram no serviço militar após 1/4/2015. Para aqueles que já eram militares antes dessa data é possível a opção pelo novo sistema ou pela adoção de regras de transição específicas. É também exigido um período mínimo de dois anos de serviços efetivo para a entrada no sistema.

558. Quanto aos componentes de reserva, cabe ressaltar que no Reino Unido há duas modalidades de reserva militar: a reserva regular e a reserva de voluntários.

559. A **reserva regular** é o componente da reserva militar das Forças Armadas Britânicas cujos membros serviram anteriormente nas forças 'regulares' (militares da ativa). A reserva regular é composta majoritariamente por ex-militares regulares que completaram um período mínimo de serviço e que mantêm a obrigação de se apresentarem caso sejam convocados para o serviço militar ativo 'em caso de perigo nacional iminente ou grande emergência'. Há também em um número menor de ex-regulares que servem sob um contrato de reserva de prazo fixo e são responsáveis por relatórios e treinamento em operações militares.

560. Ao contrário da reserva regular, as **reservas de voluntários** não são formadas por ex-militares regulares que permanecem sujeitos a serem chamados para o serviço ativo. Em vez disso, esse componente da reserva militar é formado por voluntários civis que rotineiramente se submetem a treinamento e operações militares ao lado dos militares da ativa. Os reservistas voluntários servem sob um contrato de reserva de prazo fixo, fornecendo pessoal militar altamente treinado e integrado com os militares regulares, em operações tanto internas como no exterior. Nos últimos anos, quase todas as grandes operações militares têm sido realizadas com reservistas do exército, lado a lado com os membros do Exército Regular Britânico.

561. Cada modalidade de reservista tem um regime de benefícios próprios. O regime de regras analisado nesse trabalho (o AFPS 15) só se aplica a algumas categorias de reservistas britânicos, ainda assim somente no que se refere às aposentadorias e pensões.

562. Os cálculos do benefício de aposentadoria são feitos da seguinte forma: todos os anos, o

Ministério da Defesa do Reino Unido (MOD) deposita um valor igual a 1/47 da remuneração anual do militar (da ativa ou reservista) numa conta específica do futuro beneficiário. O valor depositado é sempre esse percentual sobre a remuneração. Se a remuneração sobe, o valor depositado também subirá na mesma proporção. O montante depositado é corrigido monetariamente para proteger contra a inflação. Os depósitos continuam sendo feitos ano após ano até a saída do militar das Forças Armadas.

563. Além do benefício de aposentadoria, há também outro benefício denominado Early Departure Payment/EDP (Benefício de Saída Precoce). O EDP é um benefício previdenciário diferente da aposentadoria militar, e tem por objetivo manter o pessoal da ativa nas Forças Armadas até pelo menos 40 anos e compensar o fato de que uma carreira militar até a idade de 60 anos não é acessível para a maioria. Somente militares da ativa podem receber o EDP, não sendo os reservistas, de nenhuma modalidade, elegíveis para este benefício.

564. Para ter direito ao EDP, o militar deve servir na ativa por 20 anos ou mais e atingir pelo menos 40 anos de idade. Isto é conhecido como o ponto EDP 20/40. Se houver uma pausa no serviço de mais de 5 anos e regresso às Forças Armadas, o militar não poderá contar os dois períodos de serviço juntos, e haverá a necessidade de servir por pelo menos mais 20 anos para se qualificar para um EDP.

565. Assim, ao sair das Forças Armadas quando atingir o ponto EDP 20/40, ou posteriormente, o militar receberá uma quantia fixa isenta de impostos equivalente a 2,25 vezes a remuneração anual.

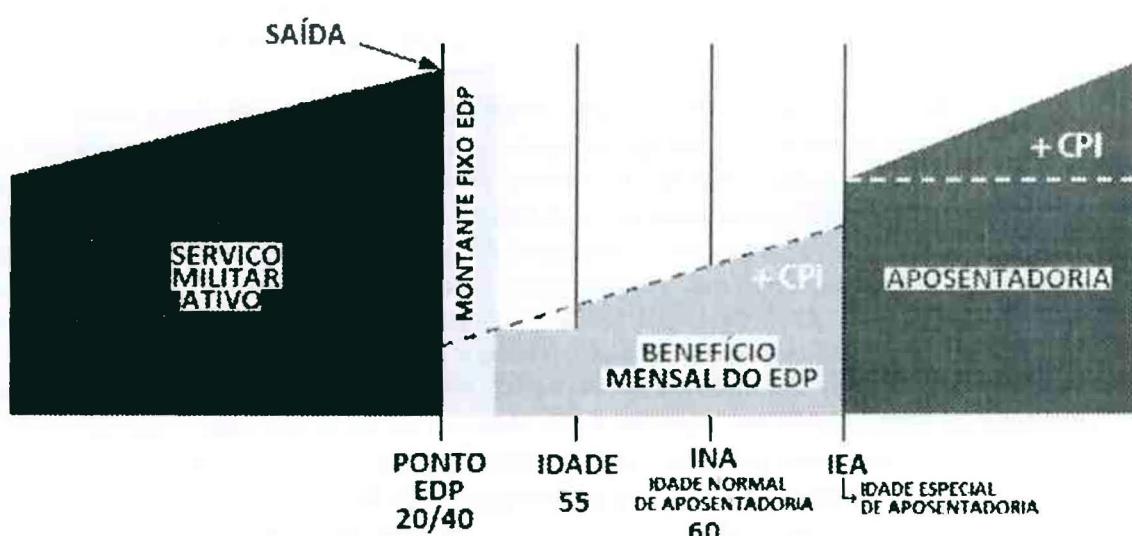
566. Além desse montante fixo, o EDP contempla uma renda mensal de 34% do valor do benefício da aposentadoria. Para cada ano inteiro servido para além do ponto 20/40 EDP, o benefício do EDP tem acréscimo de 0,85% do valor da aposentadoria. A partir dos 55 anos, passa a haver a correção monetária anual do benefício pelo Consumer Price Index/CPI (Índice de Preços ao Consumidor Britânico), que será retroativa ao momento inicial de recebimento do EDP.

567. O beneficiário pode, ainda, optar por não receber o montante fixo do EDP, caso em que seu benefício mensal será aumentado proporcionalmente.

568. Ao atingir 60 anos (idade normal de aposentadoria) ou, em alguns casos específicos, a idade especial de aposentadoria, o militar não receberá mais o EDP, passando a receber o benefício de aposentadoria integral.

569. A figura a seguir mostra como se dá esse processo:

Figura 3 - Early Departure Payment



570. Há que se observar, em relação aos reservistas, que estes não estão qualificados a receber o EDP, mas têm o direito ao benefício de aposentadoria sob as regras do The Armed Forces Pension Scheme 2015/AFPS 15. A aposentadoria, nesse caso, será proporcional à remuneração anual recebida e ao tempo de serviço prestado. Também têm direito aos benefícios de pensão por morte e demais vantagens previstas no AFPS.

571. No que concerne aos benefícios pagos em caso de morte, os dependentes elegíveis receberão um montante fixo isento de impostos (em algumas circunstâncias) e uma pensão tributável vitalícia. Para poder deixar uma pensão o militar deve, obrigatoriamente, ter completado dois ou mais anos de serviço qualificado em qualquer das Forças Armadas, exceto no caso de morte em serviço, quando nenhum requisito temporal é exigido.

572. Os beneficiários dessa pensão por morte podem ser familiares ou mesmo pessoas indicadas em vida pelo militar. Quanto ao montante fixo, o beneficiário será aquele indicado em vida pelo falecido, podendo ser um ou mais indivíduos, empresas, organizações de caridade ou clube social, ou mesmo uma combinação de um ou mais indivíduos e pessoas jurídicas. O militar pode especificar como os pagamentos devem ser divididos entre os beneficiários.

573. Se não houver uma indicação válida, o montante fixo será normalmente pago aos seguintes familiares:

a) ao cônjuge ou equivalente. Nesse caso, equivale ao cônjuge, o(a) companheiro(a) (aquele que vivia em união estável com o falecido, registrada ou não) ou ainda o(a) parceiro(a) civil (para uniões de mesmo sexo).

b) os filhos elegíveis. São elegíveis, os filhos menores de 18 anos, os estudantes em tempo integral até 23 anos, ou aquele com qualquer idade, desde que incapaz.

574. Se não houver nenhum desses familiares, o montante fixo será incluído nos bens do inventário, para posterior distribuição entre os herdeiros legais.

575. Não é possível a indicação de alguém para receber a pensão vitalícia, o qual irá necessariamente para os familiares definidos em normativo próprio (cônjuge ou equivalente e filhos menores).

576. Há restrições importantes em relação aos possíveis beneficiários. Em caso de ter havido casamento ou parceria civil dentro de seis meses antes da morte, a pensão do cônjuge ou parceiro civil não será deferida automaticamente. As circunstâncias específicas desses casos serão examinadas pelo administrador do fundo de aposentadoria, de forma a assegurar que o casamento ou a parceria civil não foi celebrado exclusivamente com fins lucrativos.

577. Se o cônjuge ou parceiro civil sobrevivente for mais de 12 anos mais novo do que o falecido, a pensão será reduzida, de acordo com critérios definidos em normativos próprios, levando-se em conta o fato de que a pensão poderá ser paga durante um período mais longo.

578. Os tipos e valores de benefícios a serem pagos dependerão de quando ocorre o falecimento do militar.

579. No caso de morte em serviço, por qualquer que seja o motivo e independentemente do tempo de serviço, o nomeado, cônjuge ou equivalente ou filhos dependentes receberão uma quantia fixa isenta de imposto, correspondente a quatro vezes o valor da remuneração de final de carreira. Se não houver nenhuma pessoa elegível, o montante fixo será inserido entre os bens do inventário.

580. Além do montante fixo, o cônjuge e filhos passarão a receber uma pensão imediata por toda a vida. Essa pensão por morte em serviço é calculada multiplicando a pensão média do militar pelo número de anos de serviço mais um fator de aprimoramento. O valor final será ajustado para que alcance a remuneração baseada numa carreira com no mínimo 25 anos de serviço.

581. O cônjuge ou equivalente receberá 62,5% deste valor, enquanto os filhos menores dividirão os restantes 37,5%, sujeitos a um máximo de 25% por filho. Não havendo cônjuge ou equivalente, os filhos irão partilhar 100% da pensão, sujeito a um máximo de 33,3% por filho.

582. Deve-se observar que essas porcentagens são fixas e o valor total calculado nem sempre será o valor pago. Por exemplo, se só houver cônjuge, sem filhos, ele ou ela receberá somente 62,5% do valor total. Por outro lado, se não houver cônjuge, mas existindo um só filho menor, ele receberá

33,3% do valor calculado para o benefício.

583. Nos demais casos de falecimento, seja quando o militar já estava aposentado, seja nos casos de 'aposentadoria diferida' (quando o militar tem direito a uma aposentadoria futura, mas falece antes de atingir a idade para recebê-la), o cônjuge ou equivalente receberá uma pensão equivalente a 62,5% da aposentadoria pelo resto da vida. Os filhos partilharão os 37,5% restantes, sujeitos a um máximo de 25% por filho. Se não houver cônjuge, todos os filhos irão partilhar 100% da pensão, sujeito a um máximo de 33,3% por filho.

584. No caso de 'aposentadoria diferida', o cônjuge e filhos dependentes receberão ainda um montante fixo de três vezes o valor da aposentadoria diferida e de cinco vezes da aposentadoria, no falecimento de militar aposentado.

585. Além dos benefícios previdenciários pagos pelo Estado, há ainda possibilidades de contratação de previdência privada, com benefícios fiscais. Além dos planos de previdência privados administrados por instituições financeiras, o membro do AFPS 15 pode contratar com o próprio administrador desse fundo militar. Nesse caso, o militar contrata um benefício adicional, pagando contribuições pessoais que irão aumentar seus benefícios de aposentadoria e/ou de pensão para dependentes. A contribuição pode se dar por valor fixo ou pagamentos mensais durante doze meses. Será necessário fazer um novo contrato para cada ano.

586. O novo regime de benefícios previdenciários das Forças Armadas do Reino Unido foi objeto de intenso debate antes de sua implementação em 2015. As discussões começaram em 2010, dentro de um projeto de reforma ampla de todo o sistema previdenciário britânico. O objetivo era diminuir os grandes custos dos sistemas anteriores, tornando-os mais justos para os contribuintes e, ao mesmo tempo, atender às necessidades de recrutamento e retenção de pessoal das Forças Armadas.

587. Foram cogitadas, à época, grandes alterações no sistema anterior aplicado às Forças Armadas, mas prevaleceu o projeto de um regime de prestações definidas, que manteria um nível garantido de pensão, calculado como uma fração do salário de uma pessoa de serviço, bem como a manutenção de outros benefícios, como auxílio-doença e pensões por morte.

588. Os militares britânicos em geral aprovaram o novo regime. A Sociedade de Pensões das Forças Armadas (Force Pension Society), associação de veteranos sem fins lucrativos que atua em prol dos direitos dos militares, defendeu a proposta na época de sua aprovação. No sítio eletrônico, a entidade registra que a proposta escolhida foi a melhor opção entre todos os regimes do setor público.

11.2.5 Comparativo entre os sistemas brasileiro, estadunidense e britânico

589. Após a descrição geral dos sistemas de benefícios previdenciários para militares no Brasil, Estados Unidos e Reino Unido, nesse item serão feitas análises comparativas entre os sistemas, com base nos dados disponíveis.

590. O quadro a seguir apresenta as informações de forma resumida:

Quadro 28 – Comparativo entre os sistemas de benefícios para a inatividade de militares no Brasil, Estados Unidos e Reino Unido

Requisitos		Brasil	EUA	Reino Unido
Sistema mais recente	Nome	Estatuto dos Militares Lei 6.880, com alterações da MP 2.215-10, de 31.8.2001	Blended Retirement System (BRS 2018)	The Armed Forces Pension Scheme (AFPS 2015)
	Data da aprovação	9/12/1980	25/11/2015	25/4/2013
Benefícios para inativos ⁽¹⁾	Abrangência das regras	Ingresso a partir de 1/1/1981 ⁽²⁾	Ingresso a partir de 1/1/2018	Ingresso a partir de 1/4/2015
	Idade mínima para inatividade	Não tem idade mínima	Não tem idade mínima	40 anos para EDP 60 anos para aposentadoria

	Requisitos	Brasil	EUA	Reino Unido
<i>Tempo mínimo de serviço</i>	Reserva: variável (art. 98 da Lei 6.880/80) ⁽³⁾ Reforma: 30 anos		20 anos	20 anos
<i>Aliquota de contribuição</i>	7,5% ⁽⁴⁾	Variável (de 0 a 5%)		Variável (apenas para Previdência Complementar)
<i>Base de cálculo para aposentadoria</i>	Soldo integral	Média dos 3 anos (36 meses) de maior salário		Soldo integral
<i>Valor do benefício</i>	Soldo integral tanto para reserva quanto reforma	Reserva: 2% do soldo por ano de serviço + 2% ao ano até a idade mínima ⁽⁵⁾ Reforma: 2% do soldo por cada ano de serviço		Reserva: montante fixo mais 34% do Benefício de aposentadoria Reforma: 1/47 do soldo por cada ano de serviço
<i>Valor do benefício complementar</i>	Não há	Soma dos valores de contribuição do futuro beneficiário e do governo		Valores de contribuição do futuro beneficiário
<i>Valor do benefício após 30 anos de serviço</i>	Soldo integral	60% + parcela complementar contributiva		63,8% + parcela complementar contributiva
<i>Teto</i>	Não é limitado ao teto do RGPS	Não há		Não há
<i>Reajuste</i>	Paridade com ativos	Índice de custo de vida		Índice de custo de vida
<i>Opção por recebimento de montante fixo (lump sum)</i>	Não	Sim (máximo 50%)		Sim (valor fixo de 2,25 x Benefício de aposentadoria anual)
<i>Idade para reforma</i>	Variável (art. 106 da Lei 6.880/1980) ⁽⁵⁾	67		60
<i>Benefício financiado pelo governo</i>	Sim, parcialmente (os militares contribuem com pelo menos 7,5%)	Não. Há um subsídio para Plano de seguro de vida ⁽⁷⁾		Sim, integralmente
<i>Base de cálculo</i>	Soldo integral	Montante definido na contratação do Plano Variável.	1/47 do soldo por cada ano de serviço	Variável.
<i>Valor da pensão</i>	Integral	Para apenas a esposa sem filhos: 55% Para apenas um filho menor: 55%	Para apenas a esposa sem filhos: 62,5% ⁽⁸⁾ Para apenas um filho menor: 33,3%	Para apenas a esposa sem filhos: 62,5% Para apenas um filho menor: 33,3%
<i>Duração da pensão para o cônjuge</i>	Vitalícia	Vitalícia, exceto se houver novo casamento		Vitalícia

(1) Inclui a aposentadoria e benefícios concedidos na inatividade, como o benefício concedido a reservistas brasileiros e o EDP (Early Departure Pension) britânico.

(2) Modificações no Estatuto dos Militares foram feitas ao longo do tempo, mas na essência a lei continua vigorando desde 1980. Alterações feitas pela MP 2.215-10, de 31.8.2001 (originalmente MP 2.131/2000) e que modificaram, entre outros pontos, as pensões das filhas de militares, tiveram vigência a partir de 28/12/2000.

(3) De acordo com o art. 98, a transferência para a reserva remunerada, ex officio, será aplicada ao militar que a atingir as seguintes idades-limite: para os Oficiais dos Corpos, Quadros, Armas e Serviços, de 48 a 66 anos, dependendo do posto; para Praças, de 44 a 54 anos, dependendo da graduação. Há outras situações reguladas no

Requisitos	Brasil	EUA	Reino Unido
-------------------	---------------	------------	--------------------

artigo que geram a transferência *ex officio*.

(4) No sistema brasileiro, embora não haja previsão de contribuição para o custeio da previdência, há contribuição compulsória para o financiamento das pensões por morte. Há o acréscimo de 1,5% de contribuição para manutenção de pensão para filhas maiores de 21 anos, em determinadas condições.

(5) Para a aposentadoria é exigido dos reservistas estadunidenses um mínimo de 20 anos de serviço e 60 anos de idade. Esse período em que o indivíduo completou o tempo de serviço, mas não chegou à idade mínima, é contado para fins de aposentadoria com acréscimo de 2% por ano.

(6) De acordo com o art. 106, a reforma *ex officio* será aplicada ao militar que a atingir as seguintes idades-limite de permanência na reserva: para Oficial-General, 68 anos; para Oficial Superior, inclusive membros do Magistério Militar, 64 anos; para Capitão-Tenente, Capitão e oficial subalterno, 60 anos; e para Praças, 56 anos.

(7) A morte do aposentado não gera automaticamente benefícios para os familiares. Há a opção da contratação de um tipo de seguro de vida, subsidiado pelo governo, com contribuição mínima de US\$ 300,00 e benefícios variáveis.

(8) Esse valor será reduzido se a diferença de idade entre o falecido e o cônjuge sobrevivente for maior que 12 anos.

591. Entre as semelhanças observadas nos três sistemas, talvez a principal diga respeito ao financiamento exclusivo pelo governo de pelo menos uma parcela do benefício.

592. Depreende-se do quadro anterior, no entanto, que há significativas diferenças entre os sistemas brasileiro, estadunidense e britânico.

593. Um aspecto a ser destacado é que os benefícios previdenciários pagos pelos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido não são integrais como no Brasil (exceto em caso de morte em serviço ou aposentadoria por invalidez, cujos cálculos são complexos, mas tentam manter a mesma remuneração da ativa). Há redução significativa dos benefícios dos inativos em relação ao valor pago na ativa, especialmente no caso do EDP (Early Departure Payment) britânico, que equivale ao benefício pago aos militares da reserva remunerada no Brasil.

594. Verifica-se também que, nos sistemas estadunidense e britânico, a política de benefícios pagos aos familiares do militar em caso de falecimento destes é de redução do valor do benefício original, além de haver maiores restrições ao pagamento destes benefícios (como corte do benefício em caso de novo casamento do cônjuge sobrevivo, ou reduções maiores no benefício para cônjuges sobrevivos muito jovens).

595. Vale ressaltar também que os sistemas previdenciários governamentais para militares dos Estados Unidos e Reino Unido tentam compensar a queda nos valores dos benefícios de inatividade com incentivos a sistemas complementares de previdência, que exigem, entretanto, a contribuição individual do futuro beneficiário.

596. No que concerne aos gastos com a previdência dos militares, o quadro a seguir apresenta um comparativo entre os sistemas brasileiro e estadunidense. Não foi possível obter estes dados em relação ao Reino Unido.

Quadro 29 - Comparativo entre os gastos dos sistemas de benefícios para a inatividade de militares no Brasil, Estados Unidos e Reino Unido

Requisitos	Brasil (2016)	EUA (2015)
Número de beneficiários	Inativos (reservistas e reformados): 154.144 Pensionistas 188.924 Outros benefícios 35.802 Total: 378.870 ⁽⁵⁾	Aposentados da ativa 1.474.116 Aposentados da reserva 395.808 Aposentados por invalidez 112.260 Pensionistas 325.889 Total 2.308.073
Porcentagem de pensionistas	49,86%	14,12%
Porcentagem de inativos e pensionistas em relação à ativa	92,8%	181,75% ⁽¹⁾
Idade média de inatividade	50 anos (94,1% até 54 anos)	42 anos (soldado) 45 anos (oficial)
Gastos com benefícios previdenciários	R\$ 36,99 bilhões	R\$ 220,57 bilhões ⁽²⁾
Gastos em relação ao PIB	0,59%	0,31% ⁽³⁾

Gastos em relação ao número de beneficiários	R\$ 97.658,83/beneficiário	R\$ 95.564,57/beneficiário
Crescimento dos gastos nos últimos 10 anos ⁽⁴⁾	18,48%	45,63%

(1) Dados do Departamento de Defesa dos Estados Unidos registram as Forças Armadas daquele País possuíam, no final de 2016, 1.296.900 militares na ativa. Deve-se observar que, nos EUA, há outras categorias nas Forças Armadas que não estão incluídas no cálculo como a Guarda Nacional (447.500) e a Reserva Selecionada (363.500).

(2) Valor do dólar utilizado igual R\$ 3,9045, que é a média de compra e venda do dia 31/12/2015.

(3) O PIB dos Estados Unidos em 2015 foi US\$ 17,95 trilhões

(4) No Brasil o período analisado foi de 2007 a 2016, enquanto nos EUA foi de 2005 a 2015.

(5) Quantidades de inativos e pensionistas em 10/2016, conforme Ministério da Defesa (peça 101)

597. A partir dos dados do Quadro 29, destacam-se alguns pontos. No Brasil, a porcentagem de pensionistas sobre o total de beneficiários é muito maior que nos Estados Unidos. Isso é resultado de uma política de concessão de pensões por morte mais generosa no nosso país que nos EUA, onde há várias restrições a esse tipo de benefício.

598. Também observa-se uma porcentagem mais elevada do gasto se comparado com o PIB de cada país, sendo os valores de 0,59% para o Brasil e 0,31% nos EUA.

599. A análise do gasto por beneficiário, indica que no Brasil os inativos e pensionistas militares recebem praticamente o mesmo valor que nos Estados Unidos, em que pesem as diferenças de renda per capita e custo de vida entre os dois países.

11.2.6 Conclusão

600. A análise dos dados dos sistemas de benefícios previdenciários dos militares do Brasil, dos Estados Unidos e do Reino Unido permitiu uma comparação interessante sobre a forma que cada um desses países vem lidando com os crescentes gastos com os benefícios previdenciários dessa categoria profissional.

601. De uma forma geral, observa-se que, nos três países analisados, os benefícios previdenciários dos militares consomem valores expressivos de recursos públicos (sendo parcela importante financiada exclusivamente pelo governo), tanto que os Estados Unidos e o Reino Unido promoveram recentemente extensas modificações nos seus regimes de previdência para militares.

602. Quanto aos dados apresentados, destaca-se primeiramente o fato de que, exceto em caso de morte em serviço ou aposentadoria por invalidez, os benefícios previdenciários pagos pelos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido não são integrais como no Brasil, havendo naqueles países significativa redução dos valores pagos aos inativos em relação àqueles da ativa.

603. Outro ponto importante é que, nos sistemas estadunidense e britânico, a política de benefícios pagos aos familiares do militar em caso de falecimento destes é de redução significativa do valor do benefício original, além de haver severas restrições à elegibilidade dos beneficiários.

604. Ressalte-se ainda que os sistemas previdenciários governamentais para militares dos Estados Unidos e Reino Unido tentam compensar a queda nos valores dos benefícios de inatividade com incentivos a sistemas complementares de previdência, que exigem, entretanto, a contribuição individual do futuro beneficiário.

605. Em relação aos gastos com a previdência dos militares, no Brasil a porcentagem de pensionistas sobre o total de beneficiários é muito maior que nos Estados Unidos. Essa diferença possivelmente é resultado de uma política de concessão de pensões por morte mais generosa no nosso país que nos EUA, onde há várias restrições a esse tipo de benefício.

606. Também se observa uma porcentagem mais elevada do gasto se comparado com o PIB de cada país, sendo os valores de 0,59% para o Brasil e 0,31% nos EUA, cabendo destacar que, em valores absolutos, os números são muito dispares.

607. A análise do gasto por beneficiário, indica que no Brasil os inativos e pensionistas militares recebem praticamente o mesmo valor que nos Estados Unidos, em que pesem as diferenças de renda per capita e custo de vida entre os dois países.

12. POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE

608. Tendo em vista que o objetivo deste trabalho é dar transparência aos dados relacionados

à previdência social, será proposto o levantamento do sigilo de seu relatório. Por esse motivo, as possíveis ações de controle estão relatadas em separado, na peça sigilosa 124.

13. CONCLUSÕES

609. A discussão da PEC 287/2016, que propõe alterações em dispositivos relacionados à seguridade social, é cercada de controvérsias quanto à real situação da previdência social, diante da apresentação de dados divergentes ou incompletos por diferentes fontes. Esse fato motivou a realização deste levantamento, que tem por principal objetivo dar maior transparência aos dados da previdência social, de forma a contribuir para os debates sobre o tema.

610. Grande parte da controvérsia sobre o tema está relacionada à existência ou não de déficit na previdência social. Enquanto os números oficiais indicam a existência de déficit, há correntes que contestam essa conclusão, sob o argumento de que a previdência não deve ser analisada isoladamente, mas no contexto da seguridade social, e que esta não seria deficitária.

611. Diante desse contexto, o escopo do trabalho abrangeu a avaliação da previdência e da seguridade social no âmbito da União. Além da definição dos termos 'seguridade social' e 'previdência social' e da apuração de suas receitas e despesas ao longo dos últimos dez anos, foram abordados aspectos regularmente trazidos à tona nas discussões sobre o assunto, como os efeitos da desvinculação das receitas da União (DRU) sobre a seguridade social e, mais especificamente, sobre a previdência, além de dados acerca de desonerações fiscais, inadimplência e dívida ativa previdenciária. Análises específicas foram feitas também sobre as deficiências de gestão observadas em trabalhos anteriores deste Tribunal e sobre o sistema de proteção social dos militares.

612. Para avaliar a situação da previdência social no Brasil e dirimir as dúvidas sobre sua real situação, é necessário primeiramente entender a diferença entre os termos 'previdência social' e 'seguridade social'.

613. A previdência é um direito social assegurado na CF/88 que tem natureza semelhante à de um seguro, visando proteger aqueles vinculados a um de seus regimes dos riscos relacionados à impossibilidade de prover seu sustento e o de sua família. Já a seguridade social envolve, além da previdência, as áreas de saúde e assistência social, que têm características próprias e bem distintas da primeira. A saúde é de acesso universal e a assistência social será prestada aqueles em situação de vulnerabilidade. Ambas, portanto, estão desvinculadas de qualquer caráter contributivo ou de exigências de equilíbrio financeiro e atuarial, ao contrário do que ocorre, via de regra, com a previdência (itens 3.2.1 e 3.2.2).

614. Convém lembrar que o art. 167, inciso XI, da CF/88 veda expressamente a utilização de receitas decorrentes das contribuições tipicamente previdenciárias para pagamento de despesas distintas dos benefícios do RGPS (dispositivo também aplicável ao RPPS nos termos do art. 40, § 12, da CF/1988). Assim, ainda que a previdência social fosse superavitária em algum exercício, suas receitas não poderiam ser utilizadas para cobrir despesas de outras áreas, o que, em caso de superávit, prejudicaria o cômputo do resultado da seguridade de forma agregada. Nesse sentido, em alguns casos, tratar receitas e despesas das três áreas conjuntamente apenas sob a ótica da seguridade social pode trazer limitações à análise.

615. Entende-se, ainda, que o conceito de seguridade no âmbito da União deve abranger, quando se trata de previdência social, não apenas o RGPS, mas também o regime próprio de previdência dos servidores civis da União e o sistema de proteção social dos militares. Em que pese os dispositivos constitucionais sobre os diferentes regimes não estarem todos no capítulo da CF/88 que trata especificamente da seguridade social, considera-se que, para fins de definição do que é previdência social e, por conseguinte, do que compõe a seguridade social, devem ser consideradas as características intrínsecas a cada um dos regimes (cobertura dos mesmos riscos e complementariedade entre os regimes), em uma interpretação sistemática da CF/88.

616. Feitas essas considerações preliminares, passa-se à apresentação dos dados coletados neste trabalho.

617. As fontes de financiamento da seguridade social estão previstas na CF/88 e nas leis que regulam cada uma de suas áreas (previdência, saúde e assistência social), destacando-se o art. 195

que elenca: contribuições previdenciárias, PIS/Pasep, Cofins, CSLL e contribuição sobre receita de concursos de prognósticos. Receitas de multas e juros relacionadas a essas contribuições, bem como receitas de serviços, patrimoniais, industriais e financeiras das entidades e órgãos vinculados à seguridade também constituem, dentre outras, receitas do OSS (item 4.1.1).

618. Vale ressaltar que a própria CF/88 estabelece vinculações específicas de algumas contribuições a determinadas áreas da seguridade. Destacam-se, para fins do presente trabalho, o art. 167, inciso XI, que veda a utilização dos recursos das contribuições previdenciárias de empregados e empregadores para realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios do RGPS, e o art. 40, §12, que dispõe que aplica-se ao RPPS, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o RGPS.

619. Por outro lado, nos últimos anos foram editadas sucessivas emendas constitucionais promovendo a desvinculação de parcela das receitas próprias de seguridade social de forma a permitir sua realocação para outras áreas.

620. Diante disso, a apuração dos valores de receitas e despesas da seguridade social foi realizada considerando o arcabouço legal vigente, não fazendo parte do escopo deste trabalho emitir opinião acerca do mérito das destinações definidas na legislação.

621. De acordo com os dados levantados, as despesas da seguridade social superaram as receitas arrecadadas (após incidência da DRU) em todos os exercícios examinados (2007 a 2016), exigindo aportes de recursos adicionais do Tesouro Nacional. Houve um agravamento desse descompasso entre receitas e despesas da seguridade a partir do ano de 2014. No ano de 2016, a diferença entre receitas e despesas da seguridade social (previdência, saúde e assistência) foi de cerca de R\$ 240 bilhões (Capítulo 4).

622. Entre as três áreas da seguridade, a previdência social é a que mais tem contribuído para o desequilíbrio observado. Assim, considerando que não há exigência de equilíbrio para o orçamento da seguridade social, é importante analisar separadamente as receitas e despesas tipicamente previdenciárias, tendo em vista a característica de contributividade e a diretriz de equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, aspectos que a diferenciam substancialmente da saúde e da assistência. Além disso, os principais benefícios previdenciários (aposentadoria e pensão) constituem despesa obrigatória de longo prazo, distinguindo-se das despesas de saúde e assistência (à exceção do BPC) que, em grande medida, ficam sujeitas à disponibilidade de recursos orçamentários para que sejam mantidas ou ampliadas.

623. No que tange ao sistema de previdência pública no Brasil, a CF/1988 não estabeleceu um único conjunto de regras previdenciárias para toda a população. Os benefícios de natureza previdenciária no âmbito do Orçamento da União englobam três diferentes regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos da União (RPPS) e os Encargos Financeiros da União com os militares e seus pensionistas (item 3.1).

624. Considerados os três regimes em conjunto, o levantamento dos valores de receitas e despesas tipicamente previdenciárias demonstraram a existência de necessidade de financiamento em todo o período examinado (2007 a 2016). Analisando os valores corrigidos pelo INPC, verificou-se que as receitas previdenciárias cresceram 43% e as despesas, 47%, enquanto a necessidade de financiamento aumentou 54%, alcançando a cifra de R\$ 227 bilhões, em 2016. Desse montante, R\$ 149,7 bilhões referem-se ao RGPS, R\$ 43,09 bilhões ao RPPS de servidores civis da União e R\$ 34,07 bilhões ao sistema de proteção social dos militares (item 5.3 e Anexo VII).

625. O agravamento do desequilíbrio entre receitas e despesas decorreu, em grande medida, do RGPS, cujas despesas aumentaram 55% no período, sem o proporcional crescimento de suas receitas, o que elevou sua necessidade de financiamento em 89%, entre 2007 e 2016. As despesas do RPPS da União e dos militares, por sua vez, cresceram menos (19% e 18%) e suas necessidades de financiamento aumentaram 11% e 18%, respectivamente, em termos reais.

626. Também foi o RGPS o único regime cujas despesas cresceram em relação ao PIB no período de 2007 a 2016, passando de 6,81% para 8,10%. Esse crescimento ocorreu após 2011, quando a despesa do RGPS chegou a representar 6,43% do PIB, e foi mais expressivo nos exercícios

de 2015 e 2016, nos quais aumentou em 0,45% e 0,84% do PIB, respectivamente. Esse substancial crescimento pode ser explicado, em parte, pelo forte período recessivo observado no Brasil nos exercícios de 2015 e 2016, nos quais a economia do país recuou 7,2% e o desemprego avançou. Diferente dos outros regimes, o RGPS é mais sensível às flutuações da economia (especialmente no que tange à clientela urbana), que afetam diretamente suas receitas e podem provocar aumento na demanda de alguns benefícios previdenciários.

627. *Mesmo assim, ao se analisar a variação real dos componentes do resultado previdenciário, vê-se que a despesa do RGPS cresceu em velocidade superior aos demais regimes nos dez anos observados, bem como mais do que a inflação e, na maior parte dos exercícios, em taxas mais altas que o PIB. Considerando que mais de 80% da despesa previdenciária em 2016 é oriunda do RGPS, a velocidade de crescimento dessa despesa tem efeitos significativos no resultado financeiro da previdência (item 5.3.1).*

628. *Contribuiu para esse cenário o aumento de 32% do total de benefícios em estoque no RGPS entre 2007 e 2016, enquanto no RPPS da União, o estoque aumentou 5% (item 5.2.2).*

629. *No RGPS, embora a maior parte da despesa seja caracterizada como urbana, chama a atenção o crescimento da participação da despesa rural de 19,8% para 22,5% de 2007 a 2015, com leve recuo em 2016, sobretudo considerando que as receitas dessa clientela são bastante reduzidas. Enquanto a clientela urbana apresentou superávit em sete dos dez anos analisados, a clientela rural apresentou expressivos déficits em todo o período, cabendo a menção que essas distinções entre o segmento rural e o urbano são para fins gerenciais e de transparência, e que o resultado do regime é feito de forma agregada (Anexo X).*

630. *O déficit do RPPS da União e a necessidade de financiamento da inatividade e pensões militares, embora expressivos em termos absolutos (R\$ 43 bilhões e R\$ 34 bilhões, respectivamente, em 2016), mantiveram-se relativamente estáveis quando comparados ao PIB (Gráfico 16). Esse cenário pode estar relacionado às mudanças introduzidas pelas reformas previdenciárias ocorridas nos últimos anos (entre elas a criação do Funpresp, a definição de idade mínima de aposentação, a perda da paridade para novos servidores, e a cobrança de contribuição social dos inativos) (item 5.1.2).*

631. *Não obstante, no que tange ao RPPS da União, chama atenção a elevada necessidade de financiamento per capita quando comparada ao RGPS (item 5.2.1). Tal fato decorre, em grande medida, de aspectos históricos na legislação previdenciária relativa ao setor público que, até 1993, era tratada como extensão da política de pessoal. Como resultado, ao se apurar receita, despesa e resultado do RPPS da União, agrupa-se, em um único demonstrativo, segurados com históricos de contribuição e regras de benefício muito distintas, incluindo aqueles admitidos até 2003 que, satisfeitas as regras de transição atualmente em vigor, têm direito à aposentadoria com vencimentos integrais do último cargo e paridade de reajuste com servidores ativos, bem como os que ingressaram após 2013 e estão sujeitos ao teto do RGPS.*

632. *Nesse ponto, cabem ainda duas observações sobre o RPPS da União: (a) a criação do Funpresp, e seu efetivo funcionamento a partir de 2013, apesar de ter reduzido o custo dos novos entrantes, gerou um custo de transição, pois, em um sistema de repartição, como a contribuição do servidor que entrou no regime após 2013 tem como base o teto da contribuição do RGPS, menos recursos estão disponíveis para o financiamento dos inativos; (b) o art. 243 da Lei 8.112/1990 permitiu a integração de celetistas ao RJU da União. Esses antigos celetistas, além de passarem a ter direito a benefícios integrais, não tiveram os recursos anteriormente arrecadados por eles para o RGPS transferidos para o regime próprio, o que contribuiu para a elevação do passivo da União (Contas de Governo 2002, TCU, p. 86, 526, 586).*

633. *Nesse sentido, para fins de transparência, uma segregação de massa entre segurados que estão submetidos a regras muito dispares de contribuição e cálculo do benefício, permitiria identificar com maior precisão a causa para os déficits constatados, avaliar o impacto das reformas previdenciárias implementadas e, eventualmente, propor medidas mais efetivas para sanear o regime.*

634. Situação semelhante no que diz respeito à elevada necessidade de financiamento se observa quanto aos militares, cuja previdência ainda se aproxima de um regime 'administrativo'; sem previsão de contribuição para aposentadoria ou de contribuição patronal e que carrega segurados sujeitos a regras diferentes dependendo da data de ingresso nas Forças Armadas.

635. Convém destacar que a participação das despesas dos três regimes previdenciários no total de despesas da seguridade social se manteve relativamente estável nos últimos dez anos (67% em média). No entanto, ao compará-las com as receitas da seguridade, verificou-se que a partir de 2014, essa participação sofreu significativo aumento, enquanto as despesas das demais áreas somadas (saúde e assistência) mantiveram sua participação relativamente constante. Esse cenário exigiu aportes crescentes do Tesouro a partir de 2014 (itens 4.3.5 e 4.4).

636. Quando se trata de regimes previdenciários, a análise dos resultados financeiros deve ser acompanhada por análises de longo prazo, que permitam avaliar a tendência dos gastos e a sustentabilidade dos regimes. Por esse motivo, a LRF determina a realização de avaliações atuariais, que devem acompanhar os projetos de LDO.

637. A análise das avaliações atuariais mais recentes do RGPS, do RPPS da União e das pensões militares indicam um substancial crescimento das despesas do RGPS em relação ao PIB, e uma redução dessa relação para o RPPS e para as pensões militares (item 5.4).

638. É de se esperar que as projeções efetuadas não sejam exatamente iguais aos valores efetivamente apurados, tendo em vista basearem-se em diversas premissas e variáveis que podem ter comportamento real distinto do previsto inicialmente. No entanto, para que as projeções atuariais constituam efetivo instrumento de planejamento e decisão, elas precisam ser, no maior grau possível, aderentes à realidade. Nesse sentido, causa preocupação, as diferenças entre os valores realizados e previstos para os primeiros anos das projeções, principalmente para o RPPS da União. Enquanto a avaliação atuarial do PLDO 2017 previu gastos de R\$ 100 bilhões para 2016, foram apurados efetivamente R\$ 69,6 bilhões, despesa 30% menor do que a prevista para o primeiro ano da projeção. Em decorrência disso, o déficit apurado foi 43% menor do que o projetado, demonstrando que as premissas utilizadas nessa avaliação podem ser excessivamente conservadoras (item 5.4).

639. Em que pesem as fragilidades observadas nas avaliações atuariais dos regimes previdenciários e a necessidade de aperfeiçoar as premissas adotadas nessas avaliações, é fato que a população brasileira está passando por um processo de mudança em sua estrutura etária que pode impactar a sustentabilidade dos regimes previdenciários, principalmente o RGPS. O envelhecimento da população, decorrente do aumento da expectativa de vida do brasileiro, conjugado com a redução na taxa de fecundidade, produzirá um aumento no número de aposentados e pensionistas e uma diminuição de contribuintes para sustentar as despesas com benefícios. Ressalte-se que o percentual de gastos com previdência no Brasil em relação ao PIB já é considerado elevado, quando comparado com outros países, tendo em vista o percentual de idosos atual da população.

640. Traçado esse cenário relativo à seguridade social e, mais especificamente, à previdência, o levantamento analisou aspectos específicos e inter-relacionados com o tema: DRU, desonerações tributárias, inadimplência e sonegação, e dívida ativa previdenciária.

641. Por meio de sucessivas emendas constitucionais, desde 1994 foi instituído mecanismo de desvinculação de receitas da União, à época denominado Fundo Social de Emergência, tendo sido desvinculados R\$ 541 bilhões de receitas da seguridade social entre 2007 e 2016 (valores nominais), em sua maioria relativos à Cofins, à CSLL e ao PIS/Pasep. Naturalmente, essa desvinculação contribuiu para o descompasso entre as receitas e despesas da seguridade, uma vez que parte das receitas que seriam obrigatoriamente destinadas a esse setor podem ser utilizadas em outras áreas. Segundo o gráfico 25, nos anos de 2007, 2008 e 2011 o volume desvinculado pela DRU foi superior à necessidade de financiamento da seguridade social.

642. No entanto, não há impacto sobre as receitas das contribuições do RGPS e o impacto sobre os regimes próprios é pequeno, já que a DRU não tem incidido sobre as contribuições previdenciárias do RPPS e do RGPS, à exceção da contribuição para custeio das pensões militares e de multas e juros sobre as contribuições patronal e do servidor do regime próprio, com base nos

arts. 40, caput e §12; 167, inciso XI; e 201 da CF/1988. Em que pese a desvinculação de parte da receita de contribuições de militares para pensões, o resultado financeiro apurado por meio do RREO não está sendo afetado, já que os valores desvinculados estão sendo somados como receita naquele demonstrativo.

643. *Outro fato que produz impactos sobre as receitas da seguridade social são as desonerações tributárias. Trata-se de gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. Não é parte do escopo do presente trabalho a análise do mérito ou dos resultados dessas políticas.*

644. *Segundo projeções divulgadas para 2016, o total das desonerações de contribuições sociais apuradas no Demonstrativo de Gastos Tributários chegou a 20,3% do total das receitas da seguridade social. Dentre as contribuições desoneradas que mais contribuíram para esse impacto estão a Cofins e as contribuições previdenciárias. Nos últimos dez anos, os valores de desonerações tributárias da seguridade social mais que triplicaram, saindo de R\$ 45 bilhões em 2007 e chegando em R\$ 143 bilhões em 2016, incremento de 219% no período, bastante superior à variação do INPC (que foi de aproximadamente 77%). Essa trajetória de crescimento foi mais acentuada nos anos de 2012 a 2015, impulsionada pelos aumentos das desonerações da Cofins e das contribuições previdenciárias. Em termos percentuais, essas duas contribuições ocuparam cerca de 84% de toda a desoneração da seguridade social, sendo os outros 16% representados pela contribuição social do PIS/Pasep (9%) e pela CSLL (7%).*

645. *No caso específico das contribuições previdenciárias, os gastos tributários (desonerações) foram da ordem de R\$ 57,74 bilhões em 2016, sendo 40% relativos ao 'Simples' e 20% relativos a 'entidades filantrópicas' (Capítulo 7).*

646. *Os fenômenos da inadimplência e da sonegação também têm efeitos sobre a arrecadação das receitas da seguridade (Capítulo 8).*

647. *Os levantamentos realizados indicam que a inadimplência relativa às contribuições previdenciárias foi de 10,5% dos valores declarados em 2016, apresentando tendência de crescimento nos últimos dez anos. Esse patamar é significativamente superior ao observado para as demais contribuições da seguridade social no mesmo exercício (3,5%), o que pode indicar menor eficácia dos controles relativos às contribuições previdenciárias.*

648. *Chama a atenção o elevado percentual de créditos tributários previdenciários (valores não recolhidos espontaneamente) suspensos administrativa e judicialmente (45% e 18%, respectivamente no ano de 2016, somando R\$ 122,84 bilhões), estando apenas 12% na situação 'devedor', ou seja, passíveis de serem cobrados. Esse cenário também se verifica quando se analisam os créditos relativos às demais contribuições da seguridade (em 2016, 79% estavam com exigibilidade suspensa em função de processos administrativos e judiciais). Possíveis causas são a possibilidade de interposição de sucessivos recursos e a morosidade em seu exame.*

649. *No que tange à sonegação, não foram identificados estudos atualizados que permitam estimar seu impacto na seguridade social.*

650. *Analisou-se, ainda, o comportamento da dívida ativa previdenciária (Capítulo 9).*

651. *O estoque de créditos relativos à seguridade social inscritos em dívida ativa correspondeu, nos últimos dez anos, a pouco mais de 50% da dívida ativa da União (cerca de 20% de dívida previdenciária e 30% das demais contribuições da seguridade), representando em média cerca de 13% do PIB a preços de mercado.*

652. *Nesse mesmo período, a recuperação da dívida ativa previdenciária ficou em média no patamar de 1% do estoque acumulado. O estoque da dívida previdenciária cresceu 237% em termos nominais, em grande medida como resultado da variação da Selic, que foi de 227% de 2008 a 2016. Infere-se, portanto, que as inscrições líquidas foram da ordem de 10%.*

653. *Em dezembro de 2016, 81% do estoque da dívida ativa previdenciária (R\$ 345,8 bilhões) estavam em situação de cobrança, e o restante em alguma hipótese de suspensão de exigibilidade. Além disso, verificou-se que 36% do estoque tem mais de dez anos de inscrição.*

654. *Quanto ao perfil dos devedores das contribuições previdenciárias, foi constatado que*

61% do estoque está concentrado em devedores com dívidas superiores a R\$ 1 milhão. Uma análise dos quinhentos maiores devedores da previdência (0,1% dos devedores) revelou que eles respondem por 20% da dívida em cobrança (R\$ 70,35 bilhões). Desse grupo, aqueles que têm inscrições não ativas junto à RFB (10,6%) são responsáveis por 42,6% do débito.

655. Destaque-se que há, concomitantemente à realização do presente trabalho, Projeto de Lei de Conversão decorrente da Medida Provisória nº 766, de 4 de janeiro de 2017, que instituiu o Programa de Regularização Tributária (PRT), e que poderá conceder significativas reduções nas dívidas tributárias em geral. Sobre o tema, o relatório de Auditoria Financeira referente às demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda relativas a 2016 (TC 025.774/2016-6) consignou que as sucessivas reaberturas dos parcelamentos especiais dificultam o desenvolvimento dos módulos de tecnologia da informação (TI) necessários para operacionalizar o controle desses parcelamentos, além de gerar nos contribuintes a sensação de que é mais vantajoso aguardar a abertura de parcelamentos especiais a quitar as obrigações tributárias em dia.

656. Especificamente sobre a questão do 'sistema de proteção social dos militares', haja vista restrições de informações, foi feita análise comparativa das regras brasileiras com as regras de apenas dois países EUA e Reino Unido.

657. De uma forma geral, observa-se que, nos três países analisados, os benefícios previdenciários dos militares consomem valores expressivos de recursos públicos, com parte importante financiada exclusivamente pelo Tesouro (parcela de caráter não contributivo).

658. No que tange ao valor dos benefícios na inatividade, nota-se que os benefícios previdenciários pagos pelos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido, via de regra, não são integrais como no Brasil. A política de benefícios a familiares em caso de falecimento do militar também é de redução significativa do valor original e de restrições à elegibilidade dos beneficiários. Nesses sistemas, tenta-se compensar a queda nos valores dos benefícios de inatividade com incentivos a sistemas complementares de previdência, que exigem, entretanto, a contribuição individual do futuro beneficiário.

659. Observou-se que, no Brasil, a porcentagem de pensionistas sobre o total de beneficiários é muito maior que nos Estados Unidos. Também se observa uma porcentagem mais elevada do gasto com inativos se comparado com o PIB de cada país, sendo os valores de 0,59% para o Brasil e de 0,31% nos EUA, apesar dos números em valores absolutos serem muito diferentes. A análise do gasto por beneficiário, indica que no Brasil os inativos e pensionistas militares recebem praticamente o mesmo valor que nos Estados Unidos, em que pesem as diferenças de renda per capita e custo de vida entre os dois países.

660. De todo o exposto, depreende-se que o equacionamento dos problemas previdenciários constitui tema complexo e está associado a diversos fatores, entre os quais se destacam as mudanças demográficas, o desenho da política de previdência que, em alguns aspectos, favorece o desequilíbrio entre receitas e despesas, além de impactos da conjuntura econômica. Não se pode deixar de mencionar, ainda, a existência de deficiências na gestão, que podem comprometer a arrecadação e gestão dos recursos previdenciários, bem como prejudicar a confiança e a credibilidade do sistema, levando a população a questionar a urgência e a necessidade real de alterações nas regras da previdência.

661. Relativamente às deficiências de gestão identificadas pelo TCU em trabalhos anteriores e no processo em tela, destacam-se fragilidades nos sistemas de arrecadação dos créditos previdenciários (crescimento da inadimplência), inexistência de estudos atualizados sobre o nível de sonegação, baixo nível de recuperação da dívida ativa previdenciária (cerca de 1% do estoque é arrecadado anualmente), deficiências de contabilização do RGPS (subavaliação de receitas no FRGPs), irregularidades na concessão e manutenção de benefícios nos regimes previdenciários, falta de unidade gestora única no RPPS da União e pouca transparência dos gastos dos militares com inatividade.

14. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

662. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) levantar o sigilo deste relatório, dos seus anexos e peças (exceto aquelas classificadas individualmente como sigilosas);

b) encaminhar cópia deste relatório, do voto e do acórdão que vier a ser adotado à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Trabalho, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Saúde, à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados, à Comissão de Seguridade Social do Senado e à Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social do Senado Federal;

c) em face dos requerimentos que constam das peças 7 e 88 deste processo, enviar aos Deputados Federais Arnaldo Faria de Sá e Domingos Sávio cópia da deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal;

d) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

15. ANEXOS

Anexo I - Tipos de Sistemas Previdenciários

Os sistemas previdenciários podem ser classificados considerando o regime de financiamento ou o arranjo financeiro-atuarial.

Considerando o **regime de financiamento** (que diz respeito a como são arrecadados os recursos necessários ao cumprimento das obrigações assumidas pelos sistemas previdenciários), as principais modalidades são:

a) **Repartição** – o pagamento dos benefícios é feito em cada exercício com base na arrecadação daquele exercício. Nesse caso, os segurados ativos financiam os benefícios dos inativos. Prevalece a lógica da solidariedade intergeracional (pacto de gerações).

Assim, benefícios a serem recebidos por um indivíduo não estão necessariamente ligados aos valores recolhidos por esse mesmo beneficiário ao longo de sua vida laborativa.

Esse regime não exclui a possibilidade da formação de reservas financeiras (fundos de reserva) para fazer face aos períodos de crise ou insuficiência de recursos.

b) **Capitalização** – cada geração constitui as reservas para suportar seus próprios benefícios. A capitalização pode se dar em contas individuais ou coletivas. Não há solidariedade ou pacto entre gerações. Dada sua característica, o acúmulo de recursos suficientes para fazer face ao pagamento de benefícios no futuro depende, em grande medida, da eficiência na gestão dos recursos.

Considerando o **arranjo financeiro-atuarial**, os planos previdenciários podem ser:

a) **Benefício definido (BD)** – o valor do benefício no futuro é previsível, sendo calculado a partir de uma fórmula pré-estabelecida que leva em consideração o tempo de contribuição ou trabalho e o valor dos salários do indivíduo. O patrocinador do plano é quem assume todos os riscos biométricos (longevidade, morte, invalidez, entre outros) e financeiros. (Ex.: RGPS)

b) **Contribuição definida (CD)** – o valor da contribuição é definido e os ativos financeiros acumulados ao longo da vida laboral financiarão a aposentadoria do indivíduo. O valor efetivo do benefício a ser recebido só será conhecido no momento da aposentadoria e dependerá dos valores acumulados. O segurado assume todos os riscos, tanto biométricos (longevidade, morte, invalidez, entre outros) quanto financeiros. (Ex.: Previdência complementar do Fumpresp)

c) **Modelos híbridos** – combinam características do BD e CD, sendo mais aplicáveis à previdência complementar. Na fase contributiva, apresentam características de contribuição definida, já que o valor da contribuição é definido. Na fase de aposentadoria, assume características de benefício definido, pois, uma vez calculado o benefício, ele se mantém. Os segurados assumem os

riscos financeiros e os patrocinadores assumem os riscos biométricos (longevidade, morte, invalidez, entre outros).

No sistema de previdência pública no Brasil predominam as regras de repartição simples e os planos com benefícios definidos.

Anexo II - Receitas da Seguridade Social

(A) - RECEITA BRUTA	2007	2008	2009	2010	2011
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	335.484.297.105,05	359.241.643.126,04	379.581.187.248,65	447.279.402.887,45	511.045.419.563,47
Contribuições do RGPS	137.373.938.926,27	157.266.400.938,32	177.422.009.427,73	209.477.628.437,47	241.148.094.047,91
Cofins	100.555.551.479,61	118.431.049.041,62	114.723.933.553,84	138.636.003.940,68	158.166.764.462,88
CSLL	33.183.230.078,55	41.663.723.879,97	42.808.500.946,62	45.199.711.747,17	56.964.222.468,75
Pis/Pasep	17.529.878.418,14	20.622.340.822,36	20.698.597.839,13	27.205.130.930,47	25.768.588.750,10
Contribuições do RPPS	13.912.094.921,41	16.068.455.826,14	18.510.842.510,38	20.823.893.415,08	22.609.918.654,42
Pensões militares	1.304.282.636,57	1.512.856.653,04	1.681.260.718,44	1.869.020.969,10	2.025.441.006,72
Concursos de prognóstico	1.087.480.456,30	1.178.491.468,85	1.441.278.740,03	1.815.642.739,16	1.729.602.317,76
Outras rec. de contribuições sociais	30.537.840.188,20	2.498.324.495,74	2.294.763.512,48	2.252.370.708,32	2.632.787.854,93
Compensações da desoneração da folha	-	-	-	-	-
RECEITAS DE SERVIÇOS	4.375.292.490,37	4.942.140.905,85	5.226.901.720,67	5.630.213.620,89	6.295.722.165,10
Rendimento FAT (40% BNDES)	3.961.689.753,25	4.466.403.493,84	5.107.537.864,17	5.536.326.759,07	6.114.375.410,02
Outras rec. de serviços	413.602.737,12	475.737.412,01	119.363.856,50	93.886.861,82	181.346.755,08
RECEITAS PATRIMONIAIS	5.659.132.447,69	5.357.964.577,61	5.254.698.562,62	4.805.561.081,57	5.590.486.506,72
Remuneração de depósitos especiais (FAT)	3.873.872.677,14	2.967.086.838,12	3.000.579.616,74	2.383.753.379,12	2.073.000.579,76
Remuneração de depósitos bancários (FAT)	1.695.646.233,98	2.269.372.168,85	2.094.807.894,41	2.274.036.219,14	3.190.043.576,30
Remuneração de saldos não desembolsados (FAT)	70.561.370,43	109.179.842,74	136.742.151,62	133.740.916,31	162.238.206,28
Outras rec. patrimoniais	19.052.166,14	12.325.727,90	22.568.899,85	14.030.567,00	165.204.144,38
OUTRAS RECEITAS	7.164.509.168,36	9.410.869.034,73	9.895.658.882,81	8.698.786.810,37	11.033.302.544,11
TOTAL DAS RECEITAS (ANTES DA DRU)	352.683.231.211,47	378.952.617.644,23	399.958.446.414,75	466.413.964.400,28	533.964.930.779,40
DRU DAS RECEITAS DA SEGURIDADE	39.051.353.122,07	39.616.131.203,36	39.197.896.826,87	46.302.670.314,32	50.460.236.622,12
TOTAL DAS RECEITAS (APÓS INCIDÊNCIA DA DRU)	313.631.878.089,40	339.336.486.440,87	360.760.549.587,88	420.111.294.085,96	483.504.694.157,28

(A) - RECEITA BRUTA	2012	2013	2014	2015	2016
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS					
Contribuições do RGPS	559.254.976.631,74	618.979.040.014,40	655.675.912.111,29	672.739.001.350,93	692.647.066.415,52
Cofins	267.782.262.268,73	291.360.870.687,23	311.288.011.562,58	317.958.152.840,55	339.673.017.262,82
CSLL	174.625.997.427,32	193.124.826.233,55	193.552.408.749,18	199.344.702.156,80	202.644.579.465,27
Pis/Pasep	55.608.089.956,94	59.775.673.457,80	61.886.982.415,79	58.696.026.286,71	67.281.388.501,76
Contribuições do RPPS	27.811.358.358,38	29.834.797.571,57	30.678.992.489,05	31.465.319.431,65	31.906.697.523,30
Pensões militares	22.978.396.068,12	24.573.341.004,70	26.929.550.116,77	29.484.317.762,29	30.676.621.547,31
Concursos de prognóstico	2.001.211.420,36	2.170.713.949,75	2.343.239.613,42	2.649.782.581,20	2.905.519.546,55
Outras rec. de contribuições sociais	1.774.103.122,52	1.882.715.169,48	2.230.197.525,60	2.523.208.542,75	2.113.065.035,30
Compensações da desoneração da folha	2.970.948.009,37	3.971.801.940,32	4.659.229.638,90	5.418.431.748,98	899.557.533,21
RECEITAS DE SERVIÇOS	7.267.719.424,43	7.104.537.171,55	7.819.784.802,38	9.186.748.105,75	12.489.492.042,78
Rendimento FAT (40% BNDES)	7.002.231.147,70	6.803.798.075,78	7.481.495.100,98	8.741.460.614,46	10.705.139.907,20
Outras rec. de serviços	265.488.276,73	300.739.095,77	338.289.701,40	445.287.491,29	1.784.352.135,58
RECEITAS PATRIMONIAIS	7.966.126.359,88	1.915.093.789,47	5.721.736.235,27	5.879.519.862,71	10.256.710.907,25
Remuneração de depósitos especiais (FAT)	1.819.391.491,16	1.455.971.870,84	1.508.818.729,39	1.404.769.956,22	1.496.613.943,44
Remuneração de depósitos bancários (FAT)	5.695.945.911,53	92.225.581,24	3.742.795.805,54	3.630.096.885,82	7.388.644.747,84
Remuneração de saldos não desembolsados (FAT)	133.556.975,96	122.311.802,99	169.494.504,48	384.292.715,78	557.131.223,53
Outras rec. patrimoniais	317.231.981,23	244.584.534,40	300.629.645,86	460.360.304,89	814.320.992,44
OUTRAS RECEITAS	22.450.807.241,56	29.957.194.474,00	17.688.255.953,67	18.607.038.944,22	8.774.852.610,39
TOTAL DAS RECEITAS (ANTES DA DRU)	596.939.629.657,61	657.955.865.449,42	686.905.689.102,61	706.412.308.263,61	724.168.121.975,94
DRU DAS RECEITAS DA SEGURIDADE	54.809.379.067,78	60.128.079.319,75	59.879.918.097,14	60.620.376.927,85	91.923.751.656,00
TOTAL DAS RECEITAS (APÓS INCIDÊNCIA DA DRU)	542.130.250.589,83	597.827.786.129,67	627.025.771.005,47	645.791.931.335,76	632.244.370.319,94

Fonte: Consultas ao Tesouro Gerencial, conforme Ofício 268/2017/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (peça 71)

1. Mais detalhes sobre a compensação da desoneração da folha de pagamento pelo Tesouro Nacional constam do item 4.3.1.2 deste relatório.

2. A análise específica sobre o impacto da DRU nas receitas da seguridade consta do Capítulo 6 deste relatório.

Anexo III – Despesas da Seguridade Social

B. DESPESAS	2007	2008	2009	2010	2011
B.1. PREVIDÊNCIA	245.473.291.937,81	274.785.832.508,14	314.240.967.514,15	350.598.496.931,85	388.533.906.886,13
B.1.1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	177.971.230.000,67	195.439.948.010,27	219.906.483.191,43	247.471.707.721,75	275.213.992.944,65
Urbano					
Rural					
Outras despesas RGPS					
B.1.2. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)	52.591.876.692,14	58.652.060.875,95	67.206.996.830,33	73.922.473.243,10	79.146.465.530,04
Civis	33.271.763.286,81	38.512.436.071,54	46.396.355.471,57	52.347.561.026,31	57.188.418.490,45
Militares	19.320.113.405,33	20.139.624.804,41	20.810.641.358,76	21.574.912.216,79	21.958.047.039,59
B.1.3. Seguro Desemprego e Abono Salarial (FAT)¹	14.910.185.245,00	20.693.823.621,92	27.127.487.492,39	29.204.315.967,00	34.173.448.411,44
B.2. ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE	92.289.942.344,05	97.316.710.371,20	114.302.088.662,52	126.509.239.940,49	145.390.365.993,80
Benefícios assistenciais (LOAS/RMV) ²	11.570.693.901,00	16.925.753.604,87	20.081.500.289,06	24.137.570.962,71	27.056.041.268,39
Bolsa Família ³	7.638.053.493,00	10.804.872.064,40	12.076.200.484,41	13.765.300.000,00	16.969.135.123,49
Ministério da Saúde (Função 10)	44.421.470.179,64	44.391.342.462,49	51.270.123.580,83	55.182.981.100,23	65.858.528.586,59
Outras	28.659.724.770,41	25.194.742.239,44	30.874.264.308,23	33.423.387.877,55	35.506.661.015,33
TOTAL DAS DESPESAS	337.763.234.281,86	372.102.542.879,34	428.543.056.176,67	477.107.736.872,34	533.924.272.879,93

B. DESPESAS	2012	2013	2014	2015	2016
B.1. PREVIDÊNCIA	434.043.643.661,38	486.871.426.378,62	540.968.755.951,47	583.407.968.463,42	664.937.749.036,05
B.1.1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	311.547.450.167,07	350.873.176.384,98	392.913.544.666,08	430.564.762.434,78	498.456.337.487,10
Urbano	239.964.388.369,38	269.201.419.152,96	303.124.777.455,44	332.915.834.173,53	386.348.498.358,48
Rural	70.042.042.411,13	79.650.812.232,02	87.610.975.678,23	95.883.113.576,32	109.567.455.102,39
Outras despesas RGPS	1.541.019.386,56	2.020.945.000,00	2.177.791.532,41	1.765.814.684,93	2.540.384.026,23
B.1.2. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)	82.545.939.464,17	89.437.498.027,41	96.226.529.685,19	104.663.007.901,86	110.777.469.311,95
Civis	57.592.672.301,57	66.115.889.401,82	64.377.733.167,43	69.506.444.251,28	73.778.658.094,27
Militares	24.953.267.162,60	23.321.608.625,59	31.848.796.517,76	35.156.563.650,58	36.998.811.217,68
B.1.3. Seguro Desemprego e Abono Salarial (FAT)¹	39.950.254.030,14	46.560.751.966,23	51.828.681.600,20	48.180.198.126,78	55.703.942.237,00
B.2. ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE	166.907.027.044,39	182.335.570.277,86	199.731.193.443,27	213.172.023.367,25	209.765.377.796,50
Benefícios assistenciais (LOAS/RMV) ²	32.921.399.112,53	37.002.704.623,55	41.141.024.751,92	45.081.443.106,43	51.586.358.472,30
Bolsa Família ³	21.048.613.739,30	24.536.367.193,93	26.685.025.100,19	27.450.890.000,00	27.946.590.000,00
Ministério da Saúde (Função 10)	73.432.163.117,68	78.368.937.874,52	87.230.325.616,83	96.424.085.261,03	102.084.589.973,23
Outras	39.504.851.074,88	42.427.560.585,86	44.674.817.974,32	44.215.604.999,79	28.147.839.350,97
TOTAL DAS DESPESAS	600.950.670.705,77	669.206.996.656,48	740.699.949.394,74	796.579.991.830,67	874.703.126.832,55

¹ O Seguro Desemprego e o Abono Salarial (FAT) compreendem as despesas empenhadas na natureza de despesa 339010.

² Os Benefícios Assistenciais (LOAS/RMV) compreendem as despesas empenhadas na Unidade Orçamentária 55901.

³ Despesa empenhada nas ações orçamentárias 8442 e 8446.

Obs.: Não foi possível fazer o detalhamento da despesa do RGPS nos anos de 2007 a 2011, pois a classificação da despesa só passou a ser separada em urbano e rural a partir de 2012. No Anexo X deste relatório constam as despesas do RGPS segregadas em urbano e rural, conforme dados do Fluxo de Caixa do INSS.

Anexo IV – Estoques de benefícios por regime

Estoque de benefícios do RGPS

Ano	Aposentadorias por tempo	Aposentadorias por idade	Aposentadorias por invalidez	Pensões	Outros	Total RGPS
2007	3.943.339	7.182.325	2.901.784	6.219.256	1.819.559	22.066.263
2008	4.117.972	7.500.092	2.988.651	6.402.661	1.766.829	22.776.205
2009	4.316.779	7.856.916	3.062.366	6.584.586	1.713.850	23.534.497
2010	4.486.698	8.161.733	3.124.172	6.756.455	1.897.824	24.426.882
2011	4.672.643	8.457.025	3.183.394	6.921.134	1.942.127	25.176.323
2012	4.862.215	8.798.101	3.247.210	7.098.594	2.026.735	26.032.855
2013	5.064.342	9.165.014	3.311.535	7.279.848	2.188.272	27.009.011
2014	5.254.911	9.508.695	3.372.974	7.435.077	2.247.316	27.818.973
2015	5.434.915	9.763.130	3.407.214	7.528.504	2.142.584	28.276.347
2016	5.725.845	10.100.813	3.441.741	7.676.595	2.238.389	29.183.383

Fonte: BEPS 12/2016. Posição em dezembro de cada ano.

Estoque de benefícios do RPPS e dos militares das Forças Armadas – 2007 a 2016

	RPPS da União ¹				Militares ²		
	Ativos	Aposentados	Pensões	Total RPPS	Inativos	Pensionistas	Total Militares
2007	659.746	394.475	257.579	652.054	133.538	142.364	275.902
2008	670.849	392.686	260.947	653.633	136.624	149.079	285.703
2009	707.074	400.721	256.812	657.533	140.031	155.971	296.002
2010	731.509	404.858	259.395	664.253	142.031	160.569	302.600
2011	741.511	407.997	261.672	669.669	144.238	165.340	309.578
2012	736.327	413.199	261.342	674.541	146.759	170.568	317.327
2013	751.243	414.785	262.231	677.016	149.197	175.192	324.389
2014	785.183	418.049	263.180	681.229	147.906	180.245	328.151
2015	785.602	421.264	261.931	683.195	152.927	188.158	341.085
2016	793.333	425.045	258.515	683.560	156.328	191.819	348.147

Fonte: ¹ Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento – BEP 12/2016. Em regra, mês de referência é dezembro, exceto 2016, que é novembro. ² Anexos dos PLDO 2017 e 2018, considerando que as informações do MD (peça 101) não tinham a série temporal completa, mas apenas 2015 e 2016. Não é informado o mês de referência.

Anexo V – Quantidade de concessões por regime

Quantidade de concessões ao ano – RGPS

<i>Ano</i>	<i>Aposentadorias por tempo</i>	<i>Aposentadorias por idade</i>	<i>Aposentadorias por invalidez</i>	<i>Pensões</i>	<i>Outros</i>	<i>Total RGPS</i>	<i>Aposentadorias total</i>
2007	246.550	519.218	139.706	360.621	2.580.119	3.846.214	905.474
2008	268.921	551.878	203.290	368.822	2.690.226	4.083.137	1.024.089
2009	289.299	602.721	187.961	380.892	2.647.351	4.108.224	1.079.981
2010	276.841	565.277	193.939	387.042	2.837.984	4.261.083	1.036.057
2011	297.707	580.716	194.409	397.029	2.953.755	4.423.616	1.072.832
2012	298.091	621.515	194.251	399.909	3.115.502	4.629.268	1.113.857
2013	314.260	654.523	205.217	415.172	3.262.382	4.851.554	1.174.000
2014	315.542	645.687	200.528	409.657	3.295.320	4.866.734	1.161.757
2015	320.460	575.841	170.632	365.630	2.632.927	4.065.490	1.066.933
2016	432.033	662.366	178.795	410.926	3.100.187	4.784.307	1.273.194

Fonte: AEPS e BEPS.

Quantidade de concessões de aposentadoria (RPPS) e inatividade de militares das Forças Armadas ao ano – 2007 a 2016

<i>Ano</i>	<i>Aposentadorias no RPPS da União</i>	<i>Inatividade de Militares</i>
2007	9.417	8.073
2008	11.126	8.542
2009	15.113	8.333
2010	16.006	8.537
2011	17.824	8.953
2012	18.414	10.076
2013	19.409	8.794
2014	18.369	8.261
2015	20.129	9.957
2016³	15.235	6.719

Fonte: ¹Aposentadorias, inclusive por invalidez – Folha de pagamento de 9/2016 – Sefip/TCU. ²Inatividades, inclusive por invalidez – Folha de pagamento de 9/2016 – Sefip/TCU (militares). ³Dados de militares e do RPPS de 2016 apenas até setembro.

Anexo VI – Quantidades de concessões de aposentadoria por faixas etárias por regime

Quantidade de concessões de aposentadoria por faixas etárias ao ano – RGPS

Faixa Etária	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ate 39/ignorada	17.817	26.259	24.106	24.381	23.956	23.096	24.040	23.792	20.990	20.946
40 a 44 Anos	18.377	27.997	25.539	24.812	24.582	23.048	23.832	22.495	21.242	24.051
45 a 49 Anos	66.130	81.266	79.507	76.006	76.025	74.637	75.100	71.531	67.838	79.910
50 a 54 Anos	125.261	146.498	152.172	148.732	155.286	154.498	158.966	157.244	147.764	184.556
55 a 59 Anos	256.181	274.845	293.036	283.860	296.118	301.815	321.973	308.760	290.641	337.809
60 a 64 Anos	288.548	318.385	333.134	327.423	334.599	362.391	382.092	390.299	354.624	428.655
65 ou mais	128.665	141.000	163.547	140.582	151.158	162.939	176.342	176.759	163.834	197.267
Total	900.979	1.016.250	1.071.041	1.025.796	1.061.724	1.102.424	1.162.345	1.150.880	1.066.933	1.273.194

Fonte: BEPS e AEPS.

Quantidade de concessões de aposentadoria por faixas etárias ao ano – RPPS da União

Faixa Etária	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ate 39/ignorada	73	58	46	62	49	55	66	72	86	82
40 a 44 Anos	175	134	91	122	95	106	135	133	141	88
45 a 49 Anos	503	483	390	412	389	486	541	559	700	686
50 a 54 Anos	1.493	1.780	2.383	2.629	2.916	2.979	3.049	2.772	3.219	2.632
55 a 59 Anos	2.645	3.247	4.735	5.264	6.161	6.165	6.188	5.476	5.892	4.930
60 a 64 Anos	2.185	2.799	3.649	4.018	4.377	4.529	4.981	4.723	5.065	4.277
65 ou mais	2.343	2.625	3.819	3.499	3.837	4.094	4.449	4.634	5.026	2.540
Total	9.417	11.126	15.113	16.006	17.824	18.414	19.409	18.369	20.129	15.235

Fonte: Base Siage e extra-Siage 9/2016 – Sefip/TCU. Concessões até setembro de 2016. Todas aposentadorias, inclusive por invalidez.

Quantidade de concessões de inatividade por faixas etárias ao ano – Militares das Forças Armadas

Faixa Etária	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ate 39/ignorada	675	647	618	506	491	427	595	458	522	234
40 a 44 Anos	852	651	583	662	608	2.012	588	284	502	196
45 a 49 Anos	4.742	5.365	5.299	5.149	5.474	5.081	4.824	4.749	5.485	3.684
50 a 54 Anos	1.261	1.541	1.499	1.829	2.098	2.238	2.436	2.406	2.959	2.202
55 a 59 Anos	208	260	235	285	217	253	275	263	347	312
60 a 64 Anos	49	59	54	76	44	45	43	35	53	35
65 ou mais	286	19	45	30	21	20	33	66	89	56
Total	8.073	8.542	8.333	8.537	8.953	10.076	8.794	8.261	9.957	6.719

Fonte: Folha de pagamento dos comandos militares 09/2016 – Sefip/TCU. Concessões até setembro de 2016. Todas as inatividades, inclusive por invalidez.

Anexo VII – Receitas, despesas e resultados financeiros dos regimes de previdência entre 2007 e 2016 – valores correntes (R\$ bilhões)

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RGPS										
<i>Arrecadação Líquida</i>	140,41	163,36	182,01	211,97	245,89	275,76	307,15	337,50	350,27	358,14
<i>Benefícios do RGPS</i>	185,29	199,56	224,88	254,86	281,44	316,59	357,00	394,20	436,09	507,87
<i>Resultado</i>	-44,88	-36,21	-42,87	-42,89	-35,55	-40,82	-49,86	-56,70	-85,82	-149,73
RPPS civil										
<i>Receita civil</i>	12,90	16,07	18,51	20,81	22,61	22,98	24,57	26,93	29,49	30,69
<i>Despesa civil</i>	34,93	38,65	44,89	52,53	57,18	59,22	57,53	61,17	65,61	69,58
<i>Resultado civil</i>	-22,03	-22,58	-26,38	-31,72	-34,57	-36,24	-32,95	-34,24	-36,11	-38,89
RPPS militares										
<i>Receita militar</i>	1,30	1,51	1,68	1,87	2,03	2,00	2,17	2,34	2,65	2,93
<i>Despesa militar</i>	17,66	20,00	22,32	21,40	21,97	23,32	28,89	31,85	35,16	37,00
<i>Resultado militar</i>	-16,35	-18,49	-20,63	-19,53	-19,94	-21,32	-26,72	-29,51	-32,51	-34,07
RPPS outras										
<i>Receita (outras)</i>							0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Despesa (outras)</i>							3,01	3,20	3,90	4,20
<i>Resultado (outras)</i>							-3,01	-3,20	-3,90	-4,20
Agregado										
<i>Receitas</i>	154,62	180,94	202,20	234,65	270,53	300,75	333,89	366,78	382,42	391,76
<i>Despesas</i>	237,89	258,21	292,08	328,78	360,58	399,14	446,44	490,43	540,75	618,65
<i>Resultado</i>	-83,27	-77,28	-89,88	-94,14	-90,05	-98,39	-112,54	-123,65	-158,33	-226,89

Fonte: RREO e fluxo de caixa do INSS.

Anexo VIII – Receitas, despesas e resultados financeiros dos regimes de previdência entre 2007 e 2016 – valores corrigidos pelo INPC (R\$ bilhões)

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RGPS (INPC)										
<i>Arrecadação</i>										
Líquida	248,31	271,30	290,35	317,59	347,30	366,76	386,98	400,29	373,32	358,14
Benefícios do RGPS	327,68	331,43	358,73	381,85	397,51	421,05	449,79	467,53	464,78	507,87
Resultado	-79,37	-60,13	-68,38	-64,26	-50,21	-54,30	-62,81	-67,25	-91,46	-149,73
RPPS civil (INPC)										
Receita civil	22,81	26,69	29,53	31,18	31,94	30,57	30,96	31,94	31,44	30,69
Despesa civil	61,78	64,19	71,61	78,70	80,76	78,77	72,48	72,55	69,92	69,58
Resultado civil	-38,96	-37,50	-42,08	-47,52	-48,82	-48,20	-41,52	-40,61	-38,49	-38,89
RPPS militares (INPC)										
Receita militar	2,31	2,51	2,68	2,80	2,86	2,66	2,73	2,78	2,82	2,93
Despesa militar	31,23	33,22	35,60	32,06	31,02	31,02	36,40	37,77	37,47	37,00
Resultado civil militar	-28,92	-30,71	-32,92	-29,26	-28,16	-28,36	-33,67	-34,99	-34,65	-34,07
RPPS outras (INPC)										
Receita (outras)							0,00	0,00	0,00	0,00
Despesa (outras)							3,80	3,80	4,16	4,20
Resultado (outras)							-3,79	-3,80	-4,15	-4,20
Agregado (INPC)										
Receitas	273	300	323	352	382	400	421	435	408	392
Despesas	421	429	466	493	509	531	562	582	576	619
Resultado	-147	-128	-143	-141	-127	-131	-142	-147	-169	-227

Fonte: RREO e fluxo de caixa do INSS; IBGE.

Anexo IX – Receitas, despesas e resultados financeiros dos regimes de previdência entre 2007 e 2016 em relação ao PIB

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RGPS										
Arrecadação Líquida	5,16%	5,25%	5,46%	5,45%	5,62%	5,73%	5,76%	5,84%	5,84%	5,71%
Benefícios do RGPS	6,81%	6,42%	6,75%	6,56%	6,43%	6,58%	6,70%	6,82%	7,27%	8,10%
Resultado	-1,65%	-1,16%	1,29%	-1,10%	-0,81%	0,85%	-0,94%	-0,98%	1,43%	-2,39%
RPPS civil										
Receita civil	0,47%	0,52%	0,56%	0,54%	0,52%	0,48%	0,46%	0,47%	0,49%	0,49%
Despesa civil	1,28%	1,24%	1,35%	1,35%	1,31%	1,23%	1,08%	1,06%	1,09%	1,11%
Resultado civil	-0,81%	-0,73%	0,79%	-0,82%	-0,79%	0,75%	-0,62%	-0,59%	0,60%	-0,62%
RPPS militares										
Receita militar	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%
Despesa militar	0,65%	0,64%	0,67%	0,55%	0,50%	0,48%	0,54%	0,55%	0,59%	0,59%
Resultado civil militar	-0,60%	-0,59%	0,62%	-0,50%	-0,46%	0,44%	-0,50%	-0,51%	0,54%	-0,54%
RPPS outras										
Receita (outras)							0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Despesa (outras)							0,06%	0,06%	0,06%	0,07%
Resultado (outras)							-0,06%	-0,06%	0,06%	-0,07%
Agregado										
Receitas	5,68%	5,82%	6,07%	6,04%	6,18%	6,25%	6,26%	6,35%	6,37%	6,25%
Despesas	8,74%	8,30%	8,76%	8,46%	8,24%	8,29%	8,37%	8,49%	9,01%	9,87%
Resultado	-3,06%	-2,48%	2,70%	-2,42%	-2,06%	2,04%	-2,11%	-2,14%	2,64%	-3,62%

Fonte: RREO e fluxo de caixa do INSS; IBGE.

Anexo X – Receitas, despesas e resultados financeiros do RGPS segregados em "urbano" e "rural" entre 2007 e 2016 – valores correntes (R\$ bilhões)

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Receita urbano</i>	136,2	158,4	177,4	207,5	240,5	270,0	301,0	330,8	343,2	350,2
<i>Despesa urbano</i>	148,7	159,7	175,8	198,8	220,0	245,5	276,6	305,5	338,0	396,6
<i>Resultado urbano</i>	-12,5	-1,3	1,6	8,4	20,5	24,5	24,3	25,3	5,1	-46,3
<i>Receita rural</i>	4,2	5,0	4,6	4,8	5,4	5,8	6,2	6,7	7,1	7,9
<i>Despesa rural</i>	36,6	39,9	49,0	56,1	61,4	71,1	80,4	88,7	98,0	111,3
<i>Resultado rural</i>	-32,3	-34,9	-44,5	-51,3	-56,1	-65,4	-74,2	-82,0	-91,0	-103,4
<i>Receita RGPS</i>	140,4	163,4	182,0	212,3	245,9	275,8	307,2	337,5	350,3	358,1
<i>Despesa RGPS</i>	185,3	199,6	224,8	254,9	281,4	316,6	357,0	394,2	436,1	507,9
<i>Resultado RGPS – total</i>	-44,8	-36,2	-42,9	-42,9	-35,6	-40,9	-49,9	-56,7	-85,8	-149,7

Fonte: Fluxo de caixa do INSS.

Anexo XI – Previdência dos Congressistas

Como relatado no item 3.1.4 do presente relatório, a Lei 9.506/1997 extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) e instituiu o Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), dispondo sobre as regras e condições para elegibilidade aos benefícios. Ela prevê os benefícios de aposentadoria (por invalidez e por tempo de contribuição) e de pensão, conforme arts. 2º e 3º, a serem custeados com contribuições dos segurados e da Câmara dos Deputados e do Senado, conforme o caso.

A União é definida como sucessora do extinto IPC em todos os direitos e obrigações, (Lei 9.506/1997, art. 1º).

As análises de receitas, despesas e resultado do RPPS da União (servidores civis) realizadas no âmbito desse relatório tiveram por base os valores constantes do RREO, em especial do “Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores” e do quadro “Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis”.

Ressalte-se que referidos quadros não segregam as receitas e despesas relativas aos congressistas, que estão classificadas juntamente com as receitas e despesas dos servidores civis. Por esse motivo, os dados relativos ao resultado financeiro do RPPS da União apresentados no item 5.3.1 abrangem não apenas os servidores civis propriamente ditos, mas também os deputados federais e senadores, tanto aqueles vinculados ao antigo IPC, quanto os vinculados ao PSSC (segundo consulta à memória de cálculo do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores consultada no endereço <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/021301/021303> em 11/5/2017).

Os valores relativos ao antigo IPC constam das leis orçamentárias na ação 0397 – Aposentadorias e Pensões do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC”.

Não há, no entanto, ação específica para os valores relativos ao PSSC, que são registrados juntamente com os servidores civis na ação 0181 – Aposentadorias e Pensões dos Servidores Civis desde 2012. De 2007 a 2011 eram registradas, também de forma conjunta, na ação 0396 – Pagamento de Aposentadorias e Pensões. Já as receitas relativas à contribuição patronal estão registradas na ação 09HB – Contribuição da União, suas autarquias e fundações para custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais.

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) esclareceu não ser possível extrair, por meio das classificações orçamentárias, os valores previstos e executados especificamente para o PSSC, por não haver ação orçamentária específica para ele (peça 70).

Diante disso, solicitou-se à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal o envio de informações sobre o PSSC, dentre elas os valores previstos nos orçamentos dos anos de 2007 a 2017, bem como os valores de receitas realizadas e despesas empenhadas (peças 115-116).

A Câmara dos Deputados encaminhou as informações que constam da peça 115. Não obtivemos resposta do Senado Federal (peça 116).

A seguir apresentados os dados relativos ao IPC no período de 2007 a 2017 para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal, além dos valores relativos ao PSSC na Câmara dos Deputados.

Dados relativos à execução orçamentária do IPC (Câmara dos Deputados e Senado)

O quadro seguinte traz os valores de despesa nominal com o extinto Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) entre 2008 e 2016, segundo dados levantados no Siga Brasil:

Execução Orçamentária da ação 0397 - Aposentadorias e Pensões do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas (R\$ milhões)

Órgão	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Câmara dos Deputados	72,00	68,36	65,60	99,87	101,36	98,19	96,09	116,12	116,14
Senado Federal	15,90	15,50	16,00	21,61	21,88	21,14	18,94	23,46	23,30
Total ⁽¹⁾	87,90	83,86	81,60	121,48	123,25	119,33	115,03	139,58	139,45

Fonte: SigaBrasil

(1) Despesa Liquidada

A equipe de auditoria não identificou, dentro da execução orçamentária da União, outras fontes de receita do próprio IPC, além do próprio Tesouro, ou seja, as despesas do extinto IPC, no âmbito do Orçamento da União são pagas exclusivamente com recursos do Tesouro.

Quando comparadas com os valores do RPPS da União (servidores civis), as despesas do IPC (Câmara dos Deputados e Senado Federal) representaram, em média, de 2008 a 2016, 0,20% das despesas do RPPS, conforme detalhado no quadro a seguir:

Participação das despesas do IPC no RPPS da União (servidores civis) (R\$ bilhões)

Despesas ⁽¹⁾ do IPC	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Câmara dos Deputados (a)	0,072	0,068	0,066	0,100	0,101	0,098	0,096	0,116	0,116
Senado Federal (b)	0,016	0,016	0,016	0,022	0,022	0,021	0,019	0,023	0,023
Total (c)	0,088	0,084	0,082	0,121	0,123	0,119	0,115	0,140	0,139
Despesas do RPPS (pessoal civil) no RREO (d)	38,65	44,89	52,53	57,18	59,22	57,53	61,17	65,61	69,58
(a)/(d)	0,19%	0,15%	0,12%	0,17%	0,17%	0,17%	0,16%	0,18%	0,17%
(b)/(d)	0,04%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,04%	0,03%
(c)/(d)	0,23%	0,19%	0,16%	0,21%	0,21%	0,21%	0,19%	0,21%	0,20%

Fonte: SigaBrasil e RREO.

(1) Despesa Liquidada

Dados relativos à execução orçamentária do PSSC na Câmara dos Deputados (CD)

Os dados encaminhados pela Câmara dos Deputados revelam que, entre 2007 e 2016, as receitas de contribuições superaram as despesas com benefícios no âmbito do Plano de Seguridade dos Congressistas naquela Casa.

Receitas, despesas e resultado do PSSC na Câmara dos Deputados (R\$ milhões)

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas										
Contribuição Previdenciária do Segurado PSSC⁽¹⁾										
Previdenciária do Segurado PSSC ⁽¹⁾	7,99	5,20	5,00	5,61	14,96	10,84	11,10	12,86	23,34	17,05
Contribuição Previdenciária Patronal PSSC ⁽²⁾	7,81	5,00	4,80	5,41	14,38	10,21	10,51	12,19	22,10	15,83
Total das receitas	15,80	10,20	9,80	11,02	29,34	21,04	21,61	25,05	45,44	32,88
Despesas										
Aposentadorias e pensões⁽³⁾										
Aposentadorias e pensões ⁽³⁾	3,68	3,80	4,23	4,45	9,31	10,45	10,22	11,75	19,70	20,52
Total das despesas	3,68	3,80	4,23	4,45	9,31	10,45	10,22	11,75	19,70	20,52
Resultado	12,12	6,40	5,58	6,57	20,03	10,59	11,39	13,31	25,74	12,36

Fonte: Câmara dos Deputados (dados encaminhados conforme e-mails enviados em 29/3/2017 e 19/4/2017 - peça 115).
 (1) Valores recolhidos pelos segurados: parlamentares ativos, aposentados e pensionistas
 (2) Valores da contribuição patronal relativa aos parlamentares ativos
 (3) Despesa empenhada liquidação do PSSC.

Quando comparados com os valores do RPPS da União (servidores civis), as receitas do PSSC na Câmara dos Deputados representaram, em média, no período analisado, 0,10% das receitas do RPPS e 0,02% das despesas, conforme detalhado no quadro a seguir:

Participação das receitas e despesas do PSSC da Câmara dos Deputados no RPPS da União (servidores civis) (R\$ bilhões)

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Receitas do PSSC na CD (a)</i>	<i>0,02</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>	<i>0,03</i>	<i>0,02</i>	<i>0,02</i>	<i>0,03</i>	<i>0,05</i>	<i>0,03</i>
<i>Receitas do RPPS (pessoal civil) no RREO (b)</i>	<i>12,9</i>	<i>16,07</i>	<i>18,51</i>	<i>20,81</i>	<i>22,61</i>	<i>22,98</i>	<i>24,57</i>	<i>26,93</i>	<i>29,49</i>	<i>30,69</i>
<i>(a) / (b)</i>	<i>0,12%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,13%</i>	<i>0,09%</i>	<i>0,09%</i>	<i>0,09%</i>	<i>0,15%</i>	<i>0,11%</i>
<i>Despesas do PSSC na CD (c)</i>	<i>0,004</i>	<i>0,004</i>	<i>0,004</i>	<i>0,004</i>	<i>0,009</i>	<i>0,010</i>	<i>0,010</i>	<i>0,012</i>	<i>0,020</i>	<i>0,021</i>
<i>Despesas do RPPS (pessoal civil) no RREO (d)</i>	<i>34,93</i>	<i>38,65</i>	<i>44,89</i>	<i>52,53</i>	<i>57,18</i>	<i>59,22</i>	<i>57,53</i>	<i>61,17</i>	<i>65,61</i>	<i>69,58</i>
<i>(c) / (d)</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,03%</i>

Fonte: Câmara dos Deputados (dados encaminhados conforme e-mails enviados em 29/3/2017 e 19/4/2017 - peça 115) e RREO.

Em que pese a pouca representatividade das despesas dos benefícios previdenciários dos congressistas frente às despesas do RPPS da União, é desejável, para fins de transparência, que o registro de suas despesas e receitas permita a segregação desse grupo nos demonstrativos que apuram o resultado do RPPS da União, tendo em vista a existência de regras diferenciadas para seus benefícios de natureza previdenciária.

Anexo XII – Desonerações (gastos tributários) das contribuições previdenciárias de 2007 a 2016

GASTO TRIBUTÁRIO	DGT - MAR/2012	DGT - MAR/2013	DGT - MAR/2014	DGT - MAR/2015	DGT - MAR/2016
	2007	2008	2009	2010	2011
Simples	6.880.293.235,00	7.965.304.867,00	8.723.339.271,00	8.809.477.478,00	9.737.357.987,00
Entidades Filantrópicas	4.409.846.722,00	4.983.540.254,00	5.703.302.199,00	6.368.266.410,00	7.109.094.748,00
Exportação da Produção Rural	2.225.558.098,00	2.577.792.781,00	2.557.335.237,00	2.685.167.657,00	3.286.688.211,00
Redução da alíquota da CPMF	528.013.826,00	-	-	-	-
Tecnologia da Informação e Comunicação	-	31.321.952,00	31.786.178,00	74.697.591,00	99.991.512,00
Dona de Casa	-	-	-	-	5.503.468,00
MEI - Microempreendedor Individual	-	-	-	-	199.807.518,00
Copa do Mundo	-	-	-	-	-
Desoneração da Folha de Pagamento	-	-	-	-	-
Olimpíada	-	-	-	-	-
TOTAL	14.043.711.881,00	15.557.959.854,00	17.015.762.886,00	17.937.609.135,00	20.438.443.445,00

GASTO TRIBUTÁRIO	DGT - MAR/2017			PROJEÇÃO	
	2012	2013	2014	2015	2016
Simples	14.441.200.759,00	18.266.527.414,00	19.535.008.504,00	22.494.619.979,00	23.282.239.356,00
Entidades Filantrópicas	8.098.901.034,00	8.719.968.725,00	10.428.160.736,00	11.170.450.047,00	11.561.568.586,00
Exportação da Produção Rural	3.882.147.761,00	4.483.892.916,00	4.638.485.086,00	5.940.684.285,00	6.040.053.208,00
Redução da alíquota da CPMF	-	-	-	-	-
Tecnologia da Informação e Comunicação	-	-	-	-	-
Dona de Casa	125.072.921,00	203.414.998,00	224.717.824,00	217.378.150,00	224.989.359,00
MEI - Microempreendedor Individual	500.536.450,00	786.447.999,00	990.865.868,00	1.404.147.845,00	1.676.101.120,00
Copa do Mundo	403.148,00	1.495.199,00	2.937.279,00	985.109,00	-
Desoneração da Folha de Pagamento	3.615.693.932,00	12.284.295.089,00	22.107.296.500,00	25.199.063.594,00	14.621.055.372,00
Olimpíada	-	22.577.406,00	28.737.138,00	59.644.605,00	330.847.249,00
TOTAL	30.663.956.004,00	44.768.619.747,00	57.956.208.935,00	66.486.973.614,00	57.736.854.250,00

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>)

Anexo XIII – Desonerações (gastos tributários) da Seguridade Social de 2007 a 2016

TRIBUTO	GASTOS TRIBUTÁRIOS				
	DGT - MAR/2012 2007	DGT - MAR/2013 2008	DGT - MAR/2014 2009	DGT - MAR/2015 2010	DGT - MAR/2016 2011
PIS/PASEP	4.550.952.231,00	4.915.547.203,00	5.121.818.480,00	6.067.345.568,00	6.817.236.563,00
CSLL	3.905.422.836,00	4.332.118.784,00	5.038.143.007,00	6.136.570.432,00	6.687.384.660,00
COFINS	22.585.820.510,00	24.640.689.093,00	26.359.211.310,00	31.217.565.481,00	34.909.186.932,00
Contribuição previdenciária	14.043.711.881,00	15.557.959.854,00	17.015.762.886,00	17.937.609.135,00	20.438.443.445,00
Gastos Tributários	45.085.907.458,00	49.446.314.934,00	53.534.935.683,00	61.359.090.616,00	68.852.251.600,00

TRIBUTO	GASTOS TRIBUTÁRIOS				
	DGT - MAR/2017			PROJEÇÃO	
	2012	2013	2014	2015	2016
PIS/PASEP	8.412.609.956,00	10.869.679.549,00	12.010.185.791,00	12.705.118.327,00	12.499.954.770,00
CSLL	8.185.770.785,00	9.046.465.496,00	9.856.669.379,00	10.507.374.584,00	10.977.485.530,00
COFINS	42.950.826.503,00	54.767.403.740,00	60.432.944.210,00	63.364.796.330,00	62.575.580.938,00
Contribuição previdenciária	30.663.956.004,00	44.768.619.747,00	57.956.208.935,00	66.486.973.614,00	57.736.854.250,00
Gastos Tributários	90.213.163.248,00	119.452.168.532,00	140.256.008.315,00	153.064.262.855,00	143.789.875.488,00

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>)

Anexo XIV – Inadequação da metodologia adotada na avaliação atuarial do RPPS da União (servidores civis) no PLDO 2018 para fins de avaliação de sustentabilidade

A metodologia de cálculo da avaliação atuarial no PLDO 2018 considera uma população fechada contendo todas as pessoas atualmente ativas, aposentadas ou pensionistas e trazendo a valor presente todas as contribuições e benefícios pagos até o falecimento do último membro dessa população. Esse recorte da população é corroborado por padrões internacionais sugeridos por diversas organizações (ONU, 2009; FMI, 2014; Eurostat, 2011 – peça 112), mas antes de analisar as metodologias propostas por essas organizações será feito um detalhamento do cálculo presente no PLDO.

Com o objetivo de facilitar a análise, e seguindo aproximadamente o método de cálculo da Coordenação Geral de Auditoria Atuária Contabilidade e Investimentos (CGACI), pode-se dividir o montante calculado a valor presente em três partes:

a) M₁, o valor presente de todas as aposentadorias e pensões que serão pagas no futuro aos já beneficiários, considerando o valor líquido, já descontados os 11% de contribuição sobre o que excede o teto do RGPS. A população deste recorte inclui desde aqueles que acabaram de se tornar beneficiários (nesse caso todos os benefícios que eles receberem fará parte dessa conta), até aqueles que já são beneficiários há anos e falecerão no mês seguinte (nesse caso somente um benefício fará parte da conta). Obviamente, esse montante será negativo, representando uma dívida a ser paga pela União.

b) M₂, o valor presente de todas as contribuições a serem realizadas pelos servidores ativos, acrescidas das contrapartidas da União. A população deste recorte inclui desde aqueles que acabaram de se tornar servidores (nesse caso todas as contribuições até sua aposentadoria farão parte dessa conta), até aqueles que já são servidores há anos e se aposentarão no mês seguinte (nesse caso somente uma contribuição fará parte da conta). Obviamente, esse montante será positivo, representando um direito da União.

c) M₃, o valor presente de todas as aposentadorias e pensões que serão pagas no futuro aos que ainda não são beneficiários, descontada sua contribuição. Nesse caso, como todos ainda se tornarão beneficiários no futuro, esse montante considera todas os benefícios que serão pagos, da primeira à última parcela. Obviamente, esse montante será negativo, representando uma dívida a ser paga pela União.

Observe que M₂ e M₃ são compostos praticamente pela mesma população, que chamaremos de população de servidores, exceto por alguns poucos servidores que falecerem antes de se aposentar e sem gerar pensão. Nesse recorte fechado da população de servidores, seria ideal que o valor presente de todas as contribuições realizadas fosse igual ao valor presente de todos os benefícios a serem pagos, indicando que o plano consegue ser custeado sem aportes adicionais.

No entanto, mesmo que essa situação ideal seja verdade, necessariamente M₂ + M₃ será negativo. Isso porque, enquanto M₃ representa todos os benefícios que serão pagos a população de servidores, M₂ considera somente uma parte das contribuições dessa mesma população de servidores, ignorando contribuições passadas, pois em um regime de repartição simples estas já foram utilizadas para pagar benefícios passados.

Se M₂ + M₃ já apresenta valor negativo, menor ainda será o valor encontrado pela soma dos três montantes. Não poderia ser diferente, afinal não se poderia esperar que parte das contribuições da população de servidores (M₂) fosse suficiente para financiar todos os seus próprios benefícios (M₃) e mais os benefícios da população de beneficiários (M₁).

Assim, em que pese o cálculo realizado pela CGACI estar aderente às boas práticas internacionais, há que se apontar a inevitabilidade de que o valor presente das contribuições e benefícios futuros seja negativo.

Nesse sentido, passa-se à análise dos conceitos de obrigações previdenciárias, conforme apresentados pelo Eurostat (Eurostat, 2011; peça 112, p. 1195-1335):

a) **Responsabilidades acumuladas até a data (accrued-to-date liabilities – ADL)**: nesse método de cálculo são considerados para o valor presente da dívida o valor total de todas as aposentadorias e pensões a serem pagas aos que já são beneficiários e o valor proporcional ao tempo de contribuição até a data atual das aposentadorias e pensões daqueles que ainda não se tornaram beneficiários.

Sugere-se esse método de cálculo para subsidiar discussões sobre o término do plano de previdência em que os atuais beneficiários serão mantidos até o fim da vida, os atuais contribuintes serão migrados para um novo plano, mas recebendo direitos proporcionais ao tempo de contribuição no plano antigo e novos contribuintes não poderão mais ingressar no plano.

b) **Responsabilidades de trabalhadores e beneficiários atuais (Current workers' and pensioners' liabilities – CWL)**: esse é o método de cálculo utilizado pela CGACI, considerando o valor presente dos benefícios e contribuições futuras dos atuais beneficiários e contribuintes.

Sugere-se esse método de cálculo para subsidiar discussões sobre o término do plano de previdência em que os atuais beneficiários e contribuintes serão mantidos até o fim da vida, sendo vedado o ingresso de novos contribuintes.

O Eurostat sugere que o método ADL é o apropriado para reportar as responsabilidades do governo no sistema de contas nacionais, ressaltando o seu uso para análises econômicas e políticas. No entanto, ressalva que nenhum dos dois métodos é apropriado para obter conclusões sobre a sustentabilidade fiscal do plano de previdência.

Portanto, a crítica não é ao método de cálculo adotado (ainda que este não seja precisamente o mais recomendado), mas à maneira como ele é apresentado no Anexo IV.7 – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis (peça 111, p. 56):

A análise atuarial da situação econômico-financeira do RPPS da União é realizada mediante a elaboração de um balanço atuarial das receitas e despesas futuras, descontadas a uma taxa de juros predeterminada, evidenciando-se a situação atuarial do regime de previdência a partir do confronto entre essas duas variáveis. (...)

Como será apresentado a seguir, o resultado do balanço atuarial demonstra a existência déficit atuarial do regime previdenciário da União em 31 de dezembro de 2016, data de referência desta avaliação. (...) (destacamos)

Como exposto, os cálculos apresentados não permitem concluir pela existência de um déficit atuarial a ser equacionado. No entanto, caso esse déficit seja constatado pelos métodos mais indicados e a solução encontrada para a solução deste déficit seja a segregação de massa, o cálculo apresentado pela CGACI estimaria a dívida da União frente ao grupo de beneficiários admitidos antes da data de segregação.

Ressalva-se que independentemente da situação atuarial do RPPS, a criação da Unidade Gestora Única é importante para um melhor acompanhamento e controle dos gastos com a previdência, sendo indicada mesmo que não se constate déficit.

Como apresentado, o déficit apontado na avaliação atuarial que do PLDO 2018 não permite concluir sobre sustentabilidade financeira ou equilíbrio previdenciário, devendo ser entendido como o montante de recursos necessários para fazer frente às obrigações futuras da União, desde que novos servidores não sejam admitidos no atual RPPS e os servidores e beneficiários atuais sejam mantidos com as mesmas regras até o falecimento. Assim, esse déficit seria uma dívida a ser quitada pelos próximos 60 anos, aproximadamente, até o falecimento do último beneficiário.

O Eurostat, logo após ressalvar o uso dos métodos apresentados para conclusões sobre o equilíbrio financeiro, apresenta como solução um método de cálculo específico para esse objetivo: open-system net liabilities – OSNL (peça 112, p. 1195-1335).

No método “Responsabilidades líquidas em sistema aberto (open-system net liabilities – OSNL)” são considerados para o valor presente da dívida todos os benefícios que serão pagos no futuro para atuais e futuros beneficiários, teoricamente por um período infinito, na prática um período de duzentos anos já garante uma aproximação adequada. Calcula-se também o valor presente das contribuições dos atuais e futuros participantes, também pelos próximos duzentos anos. O resultado representa os bens que precisam ser alocados para garantir a sustentabilidade no longo prazo do sistema previdenciário no seu status atual.

O método OSNL é mais apropriado para subsidiar as discussões sobre a sustentabilidade da previdência, além de permitir comparar os efeitos causados pelas alterações planejadas nas regras previdenciárias. O Eurostat aponta como exemplo do uso deste método sua aplicação na avaliação da previdência alemã (Müller et al, 2010; peça 112, p. 1336-1597).

Anexo XV – Possíveis situações da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e caracterização dos institutos da recuperação judicial e da falência

A situação de uma inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) segue os ditames estabelecidos na Instrução Normativa RFB 1.634/2016. Nesse sentido, resumidamente, a inscrição no CNPJ pode estar:

- a) Ativa: é enquadrada na situação cadastral ativa a entidade que não se enquadrar em nenhuma outra situação cadastral.*
- b) Suspensa: quando a entidade solicitar baixa da inscrição no CNPJ, enquanto a solicitação estiver em análise ou for indeferida; quando a entidade tiver a suspensão determinada por ordem judicial; quando a entidade possuir inconsistência em seus dados cadastrais; quando a entidade apresentar indício de interposição fraudulenta, nas situações previstas na legislação.*
- c) Inapta: quando a entidade for omissa de declarações e demonstrativos, conforme a legislação; quando a entidade for não localizada; quando a entidade estiver com irregularidade em operações de comércio exterior, conforme a legislação.*
- d) Baixada: enquadrava-se nessa situação a entidade que solicitou a baixa do CNPJ por ocorrência de sua extinção, por exemplo, por encerramento da liquidação voluntária, judicial ou extrajudicial; por incorporação; por encerramento do processo de falência. A inscrição também pode ser baixada de ofício em virtude, por exemplo, de a entidade ser considerada omissa contumaz, nos termos da norma; de a entidade ser considerada inexistente; de a entidade estar com registro cancelado, ou seja, estar extinta, cancelada ou baixada no respectivo órgão de registro.*
- e) Nula: quando for declarada a nulidade do ato de inscrição da entidade.*

Quanto aos institutos da recuperação judicial e da falência, esses estão regulados pela Lei 11.101/2005.

De acordo com o art. 47 a recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

Já o art. 50 da referida lei elenca os meios de recuperação judicial, dentre os quais estão a concessão de prazos e condições especiais para pagamento das obrigações vencidas ou vincendas, a dação em pagamento ou novação de dívidas do passivo, com ou sem garantia própria ou de terceiros e a venda parcial dos bens da empresa.

O juiz pode decretar a falência durante o processo de recuperação judicial nos casos previstos no art. 73 da Lei 11.101/2005. Por outro lado, o art. 105 dessa lei dispõe que o devedor em crise econômico-financeira que julgue não atender aos requisitos para pleitear sua recuperação judicial deverá requerer ao juiz sua falência, expondo as razões da impossibilidade de prosseguimento da atividade empresarial, acompanhadas dos documentos pertinentes.

O art. 94, determina, ainda, que será decretada falência do devedor que, entre outros:

- a) sem relevante razão de direito, não paga, no vencimento, obrigação líquida materializada em título ou títulos executivos protestados cuja soma ultrapasse o equivalente a 40 (quarenta) salários mínimos na data do pedido de falência;*
- b) executado por qualquer quantia líquida, não paga, não deposita e não nomeia à penhora bens suficientes dentro do prazo legal;*
- c) pratica atos com intuito de retardar pagamentos ou fraudar credores.”*

É o relatório.

VOTO

Trago ao conhecimento de meus pares trabalho da maior relevância desenvolvido pelo corpo técnico desta Corte de Contas. A presente fiscalização teve por objetivo levantar informações destinadas a qualificar o debate acerca do financiamento da previdência, em especial o Regime Geral da Previdência Social – RGPS, o Regime Previdenciário Próprio de Previdência Social da União – RPPS e encargos da União com militares e seus pensionistas. Poucas fiscalizações desenvolvidas pelo TCU nos últimos anos assumiram tamanho destaque na agenda nacional. Não é exclusividade brasileira a discussão sobre o sistema previdenciário, seu alcance, sua sustentabilidade e critérios para concessão de benefícios. O aumento da expectativa de vida ocorrido nas últimas décadas, associado à diminuição da taxa de natalidade, impactam diretamente o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência, demandando especial atenção dos governantes. Não por outra razão, diversos países do mundo desenvolvido introduziram modificações em seus respectivos sistemas. O tema está em foco, neste momento, no Brasil, em razão da proposta de emenda constitucional para reforma previdenciária enviada pelo governo ao Congresso Nacional.

2. Trata-se de matéria que tem reflexos diretos sobre a vida de milhões de brasileiros, e até de muitos municípios. De acordo com o jornal Valor Econômico (matéria publicada na edição de 11/1/2017), para 75% dos entes municipais, em 2015, o volume de recursos relativos aos benefícios previdenciários dos moradores do local foi superior aos repasses do Fundo de Participação dos Municípios. Em 500 cidades, os benefícios representavam 25% da economia local, sendo que em alguns deles ultrapassava 60%. São dados que mostram, inclusive, que algumas comunidades não têm condições econômicas mínimas de possuírem autonomia. Mas isso já é outra história.

3. Voltando ao tema em discussão, é natural que a iminência da introdução de mudanças nas regras previdenciárias provoque debates que, se por um lado, são saudáveis e mesmo imprescindíveis, por outro podem ser infrutíferos, porquanto baseados em dados diversos, dependentes do ponto de vista e dos critérios utilizados, ou mesmo da confiabilidade da fonte. Daí a importância deste trabalho, diante da divulgação de números preocupantes, por vezes rebatidos por informações conflitantes, que negam qualquer desequilíbrio.

4. Nesse cenário, o trabalho produzido pela equipe de auditoria do TCU assume papel de relevo, diante da qualidade técnica e da isenção desta Corte de Contas, ciosa de seu papel institucional.

5. Nada obstante, o levantamento da real situação financeira da previdência social depende, evidentemente, da assunção de determinados critérios e premissas.

II

6. Um ponto a ser enfrentado é a polêmica “seguridade social versus previdência social”.

7. Círcula entre nós a tese de que inexiste déficit a ser equacionado, visto que a previdência social integra a superavitária seguridade social.

8. É verdade que a previdência social faz parte do que a Constituição Federal denomina de Seguridade Social, prevista no Título VIII – Da Ordem Social, mais especificamente no art. 194:

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

9. Segundo alguns, o resultado financeiro da previdência não pode ser tomado isoladamente, pois ela integra a seguridade social, ao lado das ações relativas à saúde e à assistência social. Ademais, as despesas previdenciárias dos servidores públicos e encargos dos militares, não são computadas para efeito do resultado da seguridade, por não integrar o capítulo da seguridade.

10. A conclusão não se sustenta. É que cada vertente da seguridade tem suas características próprias. Duas delas, em especial, distinguem a previdência da saúde e da assistência social. Refiro-me

à contributividade e à previsão de equilíbrio financeiro e atuarial, presentes naquela, mas inexistentes nas duas outras. É o que preveem os arts. 40 e 201 da Constituição Federal.

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo."

"Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:"

11. Já a assistência social e a saúde independem de contribuição dos beneficiários e são dirigidas, no primeiro caso, às pessoas em situação de vulnerabilidade, como idosos e pobres, e no segundo caso, a todos os que dela necessitam.

12. É importante destacar ainda o disposto no art. 167, XI, da Carta Magna, que veda a "utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a. e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201." Não é permitida, portanto, a utilização de receitas previdenciárias no pagamento de qualquer outra despesa que não seja da própria previdência social. Em trabalho anterior (TC 015.529/2010-0, Acórdão 2.059/2012 – Plenário), a matéria foi abordada com pericrucial no relatório da auditoria, em trecho que reproduzo a seguir:

"Para alguns especialistas (posição constitucionalista), na apuração do resultado do RGPS, devem ser computadas todas as despesas e receitas destinadas à seguridade social, incluindo as despesas com saúde e assistência social e todas as receitas enumeradas no art. 195 da CF/88. Contra essa visão pesa o fato de que não há exigência constitucional de equilíbrio financeiro ou atuarial para a saúde e para a assistência social, apenas para a previdência social.

A Constituição Federal, ainda, parece não deixar dúvidas sobre quais seriam as receitas tipicamente previdenciárias, que serviriam de contrapartida para o pagamento dos benefícios e com as quais seria possível verificar o equilíbrio do RGPS, ao vedar sua utilização para outras despesas, conforme art. 167, inciso XI.

(...)

Ainda nesse sentido, a Lei nº 8.212/1991, no parágrafo único do art. 16, expressa que a contribuição da União para a seguridade social 'é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal', sendo responsável por insuficiências financeiras da seguridade social 'quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social'.

Assim, é possível entender que os recursos repassados pela União para custeio dos benefícios previdenciários são recursos adicionais que servem para cobrir insuficiências financeiras, ou seja, déficits do RGPS, não cobertos pelas contribuições dos segurados e dos empregadores (sobre a folha de salários). Portanto, as receitas tipicamente previdenciárias seriam aquelas provenientes dos empregadores sobre a folha de salários e dos trabalhadores e demais segurados do RGPS, conforme disposto no art. 195, inciso I, alínea 'a' e inciso II, ou as 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). Qualquer interpretação que procure apurar o resultado do RGPS incluindo, do lado das receitas, a arrecadação oriunda de todas as contribuições destinadas à seguridade social, ou as demais transferências da União, carece de previsão constitucional e legal. Da mesma forma, a

inclusão de despesas da saúde e da assistência social na formação de um 'resultado da seguridade social' não serve para apuração do equilíbrio financeiro da previdência estipulado no art. 201 da CF/88.

Cabe observar, ainda, que a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, um dos objetivos da previdência social previsto no inciso III do art. 201 da CF/88, possui fonte própria de recursos, estabelecida pelo art. 239 da CF/88. Dessa forma, essas despesas e as respectivas receitas não devem compor o resultado previdenciário.

No nosso ordenamento jurídico, a seguridade social, como todas as demais ações de governo, deve apresentar sempre equilíbrio orçamentário, pois não pode haver execução de despesas sem a especificação das receitas para cobri-las. No caso de haver arrecadação menor do que havia sido previsto, por exemplo, algumas ações poderão ser contingenciadas com o objetivo de reduzir as despesas inicialmente previstas. Esse tipo de equilíbrio não pode ser confundido com a exigência de equilíbrio financeiro e atuarial imposta à previdência social pela CF/88. Como mencionado anteriormente, no item 2.3, o equilíbrio financeiro requer que as receitas previdenciárias arrecadadas durante um ano cubram as despesas previdenciárias executadas no mesmo período, enquanto o equilíbrio atuarial requer que as contribuições previdenciárias futuras, trazidas a valor presente, sejam suficientes para financiar as despesas futuras com benefícios, também trazidas a valor presente."

13. Destaca-se, então, as diferenças entre as áreas da seguridade social, especialmente a necessidade do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário, vis a vis seu caráter contributivo, o que não ocorre na saúde e na assistência social. Além disso, em havendo superávit no regime geral, estes recursos não poderiam ser utilizados para financiar as despesas da saúde e da assistência.

14. Não há sentido, portanto, no argumento de que as três áreas devem ser reunidas para efeito do cálculo do resultado financeiro.

15. Mas ainda que se considere a seguridade social como um todo, o trabalho identificou que suas receitas próprias vêm se mostrando insuficientes, como demonstrarei adiante.

III

16. Outro ponto a ser considerado é a influência da desvinculação das receitas da União (DRU), que poderia, em tese, introduzir desequilíbrio financeiro na previdência.

17. O mecanismo vem sendo utilizado desde 1994, com a promulgação da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, que criou o Fundo Social de Emergência, e mantido desde então, com algumas variações. A última emenda (EC 93/2016) desvinculou 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas.

18. Em uma primeira aproximação, a DRU poderia reduzir o volume de receitas destinadas ao pagamento de benefícios previdenciários, na medida em não estariam mais vinculadas a tais despesas.

19. Ocorre que o entendimento do governo, externado pela Secretaria de Orçamento Federal, é que, desde 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência, as receitas previdenciárias não sofrem a incidência da desvinculação, ainda que apenas a partir da Emenda Constitucional 93/2016 a exclusão tenha ficado explicitada.

20. Em consequência, o impacto da DRU sobre o resultado da previdência é nulo, no caso do Regime Geral, e muito pequeno no RPPS. Isso porque a desvinculação atingiu as receitas de contribuição para custeio das pensões militares e as multas e juros sobre as contribuições patronal e do servidor no regime próprio. De acordo com os dados levantados pela SecexPrevidência, o impacto da DRU nas receitas previdenciárias do RPPS se situaram abaixo de 2% entre 2013 e 2016.

IV

21. Feitas essas considerações iniciais, vamos aos números. Na verdade, apenas alguns deles bastam para traçar um quadro preocupante.

22. E inicio por fazer referência ao resultado previdenciário agregado, que, em 2016, foi de impressionantes R\$ 226,9 bilhões de déficit.

23. O desequilíbrio nos números da previdência é o principal responsável pela insuficiência financeira da seguridade social, que foi de R\$ 242,5 bilhões em 2016. A previdência, portanto, foi responsável por 93,6% do total. Por oportuno, cumpre registrar que a seguridade seria deficitária ainda que não houvesse a incidência da DRU, que se situou, no mesmo ano, no patamar de R\$ 91,9 bilhões, embora tenha havido anos em que o volume desvinculado superou o déficit (2007, 2008 e 2011).

24. Voltando aos números da previdência social, o relatório apresenta, para o período 2007-2016, os valores corrigidos pelo INPC, por regime previdenciário.

25. Em valores agregados, o déficit cresceu 54% entre 2007 e 2016. Interessante notar que o resultado do RPPS ficou praticamente estável no mesmo período, enquanto o déficit do RGPS sofreu elevação de 78,7%. Especial destaque deve ser dado para a nítida aceleração do resultado negativo do RGPS nos últimos dois anos, resultado, em grande parte, da queda nas receitas, em razão da forte recessão.

26. As despesas também cresceram no período quando tomadas em relação ao Produto Interno Bruto, saindo de 8,74% em 2007 para 9,87% do PIB em 2016, enquanto o resultado negativo aumentou de 3,06% para 3,62%. Se separamos os regimes, verificamos que, não obstante o RPPS também apresentar desequilíbrio, o RGPS representa o maior desafio: as despesas cresceram de 6,81% para 8,10% do PIB. No que diz respeito ao RPPS, a despesa sofreu redução, de 1,28%, em 2007, para 1,11% em 2016. É verdade que houve, a partir de 2013, segregação da despesa do RPPS-outras (previdência de policiais civis, militares e integrantes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e outros casos especiais). Mas mesmo se considerarmos as duas rubricas (RPPS e RPPS-outras), a despesa em relação ao PIB apresentou redução de 0,11%.

27. A situação é mais temerária se olharmos para as avaliações atuariais. De acordo com as projeções contidas no PLDO 2017, em 2060 as despesas do RGPS ficarão em 17,2% do PIB, contra receitas da ordem de 6,1%, resultando em um déficit de 11,1%. Quanto ao RPPS e pensões militares, o peso em relação ao Produto Interno Bruto diminuirá.

28. Não obstante as fragilidades apontadas pela SecexPrevidência na avaliação atuarial (notadamente a metodologia utilizada a partir do PLDO 2018), os números mostram uma trajetória insustentável, onde as despesas com a previdência social se aproximam do espantoso patamar de 20% do Produto Interno Bruto em 2060.

29. É importante destacar a diferença de resultados, no RGPS, entre a previdência urbana e a rural. Enquanto a primeira mostrou certo equilíbrio entre receitas e despesas nos últimos anos (à exceção de 2016, devido, ao que parece, à recessão econômica), a previdência rural apresentou números negativos em todo o período examinado, chegando a um déficit de 101,3 bilhões de reais em 2016.

30. Com relação às desonerações tributárias que atingem a seguridade social, a unidade técnica levantou que, em 2016, o volume total que deixou de entrar para os cofres públicos atingiu R\$ 143,8 bilhões. No que diz respeito à previdência social, o valor se situou em R\$ 57,7 bilhões.

31. Importante notar que as desonerações da folha de pagamento são compensadas pelo Tesouro Nacional, conforme dispõe o art. 9º, inciso IV, da Lei 12.546, de 14/12/2011. Portanto, diante dos números apresentados, é fácil concluir que as renúncias de receitas não se situam em patamar que possa alterar o quadro deficitário da previdência social.

32. Além disso, cabe destacar que os países desenvolvidos buscam orientar sua política previdenciária com base, entre outros critérios, no percentual de gasto previdenciário em relação ao PIB. Nesse sentido, é possível verificar que a proporção de idosos (65 anos ou mais) em relação a cada grupo de cem pessoas em idade ativa (15 a 64 anos), algo em torno de 13% atualmente, já é considerado elevado, quando comparado com outros países; isto é, o Brasil já gasta na previdência percentual similar ao PIB de países com população com mais idosos.

33. Por fim, destaco os números relativos à dívida previdenciária, que já soma aproximadamente R\$ 427,7 bilhões (valor do estoque inscrito em dívida ativa). A unidade técnica fez uma análise acerca da estrutura da dívida, levando em consideração seu perfil, situação do débito, tempo de inscrição, entre outros. É interessante destacar alguns pontos. O primeiro é a "idade" das inscrições: 39% delas tem 15 anos ou mais, o que indica possível dificuldade na recuperação desses créditos. Segundo, a "velocidade" de recuperação: de acordo com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em média apenas 1% do estoque é recuperado a cada ano. Terceiro, a qualidade dos créditos. Informações obtidas de estudos desenvolvidos pela PGFN, indicam que apenas 42%, em volume de recursos, apresenta recuperabilidade alta ou média. Por último, cabe assinalar que a recuperação imediata do total da dívida (supondo que isso fosse factível) resolveria o problema por menos de dois anos, visto que o déficit previdenciário anual, como já mencionei linhas acima, é de R\$ 226,9 bilhões.

V

34. Em resumo, são essas as principais conclusões desse acurado e profícuo trabalho desenvolvido pela equipe técnica deste Tribunal. A riqueza de detalhes faz deste relatório importante contribuição para o debate acerca da sustentabilidade da previdência social. Os resultados apresentados pela SeccexPrevidência afastam conclusões equivocadas e números levantados a partir de fontes não confiáveis. Cabe registrar que a equipe técnica se valeu de fontes primárias, sempre indicando de onde extraiu as informações e fazendo a devida circularização, como é tradição e pré-requisito nos trabalhos desenvolvidos no âmbito desta Corte de Contas.

35. Assinalo que, durante os debates em sessão, acolhi proposta do Ministro Benjamin Zymler de recomendar ao Ministério da Fazenda que promova estudos com vistas a verificar a viabilidade de contabilizar, como despesa do RPPS, os gastos relativos aos afastamentos para tratamento de saúde, auxílio-natalidade, licença maternidade, auxílio-reclusão e outros de natureza previdenciária previstos na Lei 8.112/1990 e na legislação relativa aos militares.

36. Igualmente, concordei com as sugestões apresentadas no sentido de que este Tribunal realize outras fiscalizações sobre o tema previdenciário. Os Ministros Vital do Rêgo e Augusto Sherman Cavalcanti propuseram auditoria sobre as aposentadorias rurais, enquanto o Ministro André Luís de Carvalho ressaltou a importância de se continuar acompanhando bianualmente a evolução dos números da previdência e de se auditar a governança do setor.

Dante do exposto, de acordo com a proposta da unidade técnica, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submcto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de junho de 2017.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator