



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Aviso nº 68, de 2015, do Tribunal de Contas da União, que *encaminha cópia do Acórdão nº 2.710/2015, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto em mídia digital, prolatado pelo Plenário do Tribunal, na sessão de 28/10/2015, que trata de levantamento de auditoria com o objetivo de comparar o Regime Geral de Previdência Social - RGPS. TC - 015.986/2014-4.*



RELATORA: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Aviso nº 68, de 2015, do Tribunal de Contas da União (TCU), que encaminha cópia do Acórdão nº 2.710/2015, acompanhado dos respectivos relatório e voto, em mídia digital, prolatado pelo Plenário do Tribunal, na sessão de 28 de outubro de 2015, que trata de levantamento de auditoria com o objetivo de comparar o Regime Geral de Previdência Social - RGPS (TC - 015.986/2014-4).

O levantamento em questão, após analisar os regimes previdenciários de Grécia, Hungria, Polônia e Portugal, compara-os com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro, para, ao final, propor sugestões.

A escolha dos referidos países, de acordo com o citado levantamento, reside na circunstância de que, mesmo tendo mais idosos que o Brasil, dispendam, as aludidas nações, recursos equivalentes com a previdência social. Isso porque, de acordo com dados encaminhados ao TCU, a taxa de dependência nacional (razão entre a população economicamente dependente e a população ativa) é de cerca de 13% (ou seja,



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

a cada cem trabalhadores na ativa, existem treze idosos percebendo benefícios previdenciários). Essa situação, nos termos das informações encaminhadas ao TCU, perdurará até 2020, momento em que a pirâmide etária brasileira começará a se inverter, com o alargamento do topo e o achatamento da base.

Segundo o Aviso nº 68, mesmo com os referidos 13% de taxa de dependência, o Brasil teria gastos semelhantes com a previdência social, quando comparado com Grécia (30,9% de taxa de dependência), Hungria (25,1% de taxa de dependência), Polônia (20,1% de taxa de dependência) e Portugal (29,4% de taxa de dependência).

Ao analisar estes dados, o TCU afirma que o RGPS, quando comparado aos regimes grego, húngaro, polonês e portugueses:

- a) estimularia a aposentadoria precoce;
- b) desconsideraria alguns aspectos, quando da mensuração da renda mensal dos benefícios da previdência social;
- c) manteria institutos que onerariam o sistema;
- d) seria flexível na concessão de pensões por morte;
- e) não contaria com um sistema eficaz de estímulo à manutenção do idoso no mercado de trabalho; e
- f) não teria um mecanismo eficiente de avaliação de políticas previdenciárias.

Após as referidas considerações, concluiu a Corte de Contas pelo encaminhamento do estudo em análise ao Senado Federal, para que as comissões temáticas desta Casa, dentre elas a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), sobre ele se manifeste.



SF/17307.74387-29



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

II – ANÁLISE

Nos termos dos arts. 100, I, e 143 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAS examinar documentos que versem sobre a seguridade social.

O referido documento dispõe sobre aspectos do RGPS brasileiro, comparando-o com a previdência social instituída nos direitos grego, húngaro, polonês e português.

Quanto ao direito à aposentadoria e à mensuração da renda mensal inicial dos benefícios, eis o teor dos dados encaminhados ao TCU (p. 25 e 26 do voto):

O tempo mínimo de contribuição para a obtenção do benefício oscila entre 15 e 20 anos, de forma similar ao brasileiro, no que diz respeito à aposentadoria por idade. Porém, exige-se, em todos os sistemas estudados, idade mínima para aposentar-se, ao contrário da aposentadoria por tempo de contribuição no sistema nacional. O perito local frisa, nesse ponto, que a aposentadoria por tempo de contribuição foi amplamente utilizada nos sistemas europeus no pós-guerra, como forma de assegurar o pleno emprego, mas tal política foi abandonada nos anos 70.

Ainda quanto à aposentadoria por idade, nota-se, conforme destaca o perito local, uma tendência de elevação do limite existente, além da equiparação entre as idades de aposentadoria para homens e mulheres. Na Grécia, a idade padrão para a aposentadoria de homens e mulheres é de 62 anos (para 40 anos de contribuição) ou 67 (para quinze anos de contribuição). Na Hungria, em 2009, a idade para aposentadoria era de 62 anos, valor que vem sendo aumentado até alcançar 65 anos em 2022. A Polônia, que até 2013 utilizava limites etários diferenciados por gênero (60 anos para mulheres e 65 para homens), decidiu ajustá-los a 67 anos, para ambos os sexos. Em Portugal, a idade mínima é de 65 anos, para homens e mulheres.

.....

Segundo o perito externo, aposentadorias antecipadas, de forma geral, têm sido severamente restringidas, sendo raramente admitidas antes de 60 anos, especialmente para novas gerações. Benefícios especiais para atividades insalubres e pessoas desempregadas em idade avançada ainda são admitidos. Todavia, nenhum deles admite aposentadorias especiais antes de 65 anos.



SF/17307.74387-29



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Nota-se da transcrição acima que, apesar de a carência para a aposentadoria por idade ser similar ao modelo brasileiro (180 contribuições mensais, em nosso País), os modelos estudados não contemplam a aposentadoria por tempo de contribuição dentre o rol dos seus benefícios previdenciários. Neles, há a fusão entre idade e período mínimo de contribuição para que o segurado (homem e mulher, considerando que não há distinção entre sexos nos sistemas estudados) possa lograr se aposentar. Não se admite, nos referidos países europeus, aposentadorias em idade inferior aos sessenta anos (idade prevista no art. 201 da Constituição Federal para a aposentadoria por idade de homens).

Verifica-se, ainda, que, nos sistemas estudados, as aposentadorias especiais limitam-se àqueles trabalhadores que exercem atividades insalubres (aquelas que comprometem, a longo prazo, a saúde dos segurados), exigindo-se, também para elas, a fusão entre idade e contribuição mínimas para a aposentadorias.

No tocante às variáveis a serem consideradas no cálculo dos benefícios previdenciários, eis os dados encaminhados ao TCU (p. 26 e 30 do voto):

Quanto aos valores dos benefícios, a quantificação da renda inicial dos benefícios é, de forma uniforme entre os países estudados, estabelecidas com base em médias dos salários obtidos (os períodos básicos oscilam entre 10 e 40 anos, com possível escolha dos melhores salários em determinados interregnos), com eventual adequação do montante mediante aplicação da expectativa de vida. O modelo brasileiro também se utiliza da variável relacionada à longevidade, mas unicamente de forma obrigatória na aposentadoria por tempo de contribuição. Outro fator destacado pelo perito local é que, em todos os modelos europeus selecionados, há, na quantificação da renda, proporcionalidade relacionada aos anos de contribuição.

Neste aspecto, cita o perito local, a comparação com o modelo europeu reflete a urgência necessária em medidas estruturais de reforma no modelo brasileiro, ao contrário das ações meramente paramétricas que têm sido adotadas.

.....



SF/17307.74387-29



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Finalmente, quanto à aposentadoria por invalidez, o destaque se dá ao fato de os sistemas apresentados, além de mensurarem a potencial aptidão para o trabalho, buscarem avaliar a demonstração de obter determinada fração de sua remuneração usual, por meio de análises físicas e sociais da invalidez. (...)

A renda da aposentadoria por invalidez é calculada considerando aspectos relacionados à gravidade da incapacidade e o tempo de contribuição do segurado, diferentemente do modelo brasileiro, que paga o benefício pleno em qualquer hipótese.

Em relação ao cálculo da renda mensal inicial para os benefícios acidentários (o nosso auxílio-doença acidentário), eis o teor dos dados encaminhados ao TCU (p. 30 do relatório):

Um aspecto para o qual o perito local chama a atenção é a renda mensal da prestação, a qual, em regra e em todos os países, não alcança o elevado percentual previsto no Brasil de 91% para toda e qualquer hipóteses de afastamento. Sugere que esse comparativo deva mensurar a taxa de reposição de acordo com variáveis, como o número de dependentes, tempo de vinculação ao sistema ou mesmo a gravidade da doença.

Outro aspecto interessante é a previsão, em todos os modelos, de tempo máximo de duração, com possível conversão em invalidez. Essa limitação temporal de benefícios por incapacidade não existe no Brasil.

Ainda segundo o documento, os modelos europeus, no cálculo de renda mensal inicial, levam em conta as contribuições vertidas aos cofres públicos, o grau de incapacidade laboral (adotando-se parâmetros físicos e sociais, ressalte-se), assim como a impossibilidade de o segurado obter uma determinada fração de sua remuneração atual.

No que tange às pensões por morte, o estudo em que se fundamenta a presente nota informativa, expõe o seguinte (p. 29 do voto):

o perito local destaca que todos os países estudados estabelecem parâmetros mínimos para a concessão do benefício, seja por meio de uma carência mínima, seja pela condição de aposentado





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

do falecido. No caso de Portugal, um dos mais benevolentes do grupo, a concessão do benefício exige, ao menos, três anos de contribuição prévia.

No caso de benefício ao cônjuge sobrevivente – situação mais corriqueira do benefício – todos os países estudados possuem requisitos mais rigorosos para a concessão, em geral cominando variáveis relacionadas ao tempo de união, idade do requerente e, até mesmo, em diversos casos, limitação a duração do benefício, como forma de permitir uma transição razoável, mas sem eternizar o benefício, como ocorre no Brasil.

.....
No que tange ao cálculo dos benefícios, percebe-se que eles chegam, em média, a menos de 70% do valor da aposentadoria (...). Há casos que, além da redução do valor, há a redução também do tempo em que o benefício é pago, especialmente a jovens viúvos e viúvas. Ao contrário do caso brasileiro, a realização de novo casamento cessa, em regra, as pensões por morte nesses países (...).

Quando do encaminhamento dos referidos dados ao TCU, ainda não havia sido editada a Lei nº 13.135, de 7 de junho de 2015, que tornou mais rigorosa a concessão do benefício em exame.

Em relação à inexistência de mecanismos de estímulo à permanência do trabalhador idoso em atividade, os dados encaminhados ao TCU revelam o seguinte (p. 26 do voto):

Como regra geral, os países selecionados bonificam os segurados que adiam a aposentadoria. O incremento anual pelo adiamento varia de 0,33% a 3,3%. Nesse aspecto, frisa o perito local, Brasil poderia buscar, em alguma medida, reintroduzir esses mecanismos, como o antigo abono de permanência em serviço, ou algo semelhante ao concedido aos atuais servidores públicos que adiam a aposentadoria plena.

A transcrição acima revela que os países estudados bonificam o segurado que adia a sua aposentadoria, com um incremento anual de sua renda. Nesses termos, sugere o estudo que o Brasil deva instituir em seu ordenamento jurídico mecanismos que estimulem a permanência do idoso na



SF/17307.74387-29



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

atividade, como o atual abono permanência concedido aos servidores públicos.

Quanto a mecanismos para avaliação de políticas previdenciárias, os dados oriundos enviados ao TCU revelam o seguinte (p. 6-7 do voto do Ministro José Augusto Ribeiro Nardes):

Nesta questão, verificou-se a existência de diversos indicadores, bem como de Grupo de Trabalho para a discussão e coleta de dados relacionados ao mercado de trabalho, emprego e assuntos sociais (Directorate for Employment, Labour and Social Affairs).

Especificamente quanto aos indicadores da Previdência Social, a OCDE dispõe de vinte e oito, divididos em cinco áreas: Direito à Aposentadoria (...), Renda de idosos e pobreza (...), Sistemas de Financiamento de Aposentadoria (...), Contexto demográfico e econômico (...) e Reservas para aposentadorias públicas e privadas.

Identificou-se como uma das maiores inovações o Método Aberto de Coordenação (Open Method of Coordination – OMC), que permitiu à União Europeia o desenvolvimento de uma nova forma de lidar com a questão das políticas públicas em países membros. Passou-se de um relacionamento de alterações legislativas baseadas em tratados, estruturados de forma rígida e burocrática, a um sistema em que a competência de se aprimorar a governança do ente permanece com o Estado, mas os demais a influenciam de uma forma mais sutil.

Esse método, cujas bases são a identificação e a definição conjunta dos objetivos a serem atingidos, estabelecimento conjunto de instrumentos de medição e estudos de casos de sucesso (benchmarking), com intercâmbio de melhores práticas entre instituições nacionais especializadas, permite aos Estados-membros avaliarem-se uns aos outros (pressão dos pares), o que trouxe ao bloco um grau mínimo de controle difuso sobre as políticas públicas nacionais de cada país.

.....

Ainda segundo o estudo, para haver um sistema de monitoramento efetivo em políticas previdenciárias, é necessário que se desenvolvam objetivos claros para o sistema previdenciário; indicadores que foquem em resultados, correntes e projetados; modo transparente para a avaliação de progresso (por meio de metas quantificáveis para maior accountability); fóruns para constante



SF/17307.74387-29



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

discussão dos indicadores e avaliação de progresso (ambientes técnicos, mas que contemplem os diferentes stakeholders); e acordo claro de governança, que defina a natureza das recomendações resultantes e que tenha impacto nas decisões relacionadas às políticas previdenciárias.

Neste tópico, o estudo comparativo conclui que o método utilizado pela Comissão Europeia para acompanhar os indicadores nacionais – Método Aberto de Coordenação – poderia ser replicado no Brasil, substituindo os atores internacionais (Estados-membros) por stakeholders nacionais (órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo da União, estados e municípios, associações representantes de empregados, empregadores e aposentados, entre outros), de modo a aprimorar o controle social, a transparência e a governança das políticas públicas previdenciárias.

O documento indica pontos em que o RGPS, quando comparado aos sistemas previdenciários grego, húngaro, polonês e português, poderia ser aprimorado, no que se refere ao financiamento da previdência social, nos seguintes termos (p.47 e 48 do relatório):

Opina, ainda, que, para o Brasil, a manutenção de um modelo estatal prioritariamente financiado no sistema de repartição simples (PAYG), mas, simultaneamente, fundado em prestações nacionais de acordo com as variáveis econômicas e demográficas pode conjugar, em boa medida, a necessidade de ajustes do sistema com a responsabilização individual pela formação de reservas previdenciárias, ainda que fictícias. Dessa forma, os riscos dos modelos capitalizados puros, como aspectos macroeconômicos (inflação), variáveis demográficas e riscos políticos seriam minimizados ou evitados.

Apesar dos sistemas estudados terem caráter preponderantemente de repartição simples, o perito local destaca que a experiência internacional aponta para outras opções viáveis, como o caso do Canadá, que utiliza a sistemática de financiamento misto e partiu de sistema previdenciário semelhante ao brasileiro.

Outro ponto levantado foi que a combinação de diferentes pilares de atuação garantiria cobertura inicial universal – de forma a garantir condições mínimas de vida digna – bem como a manutenção do bem estar – com a adoção de pilar complementar de contribuição. Essa opção, no entanto, traz consigo aumento em alguns riscos, pois regimes capitalizados demandariam forte autonomia frente ao poder



SF/17307.74387-29



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

político, de forma a não serem utilizados com forma de adicional de financiamento de déficits públicos.

Ainda sobre o financiamento do sistema, o perito local aponta que se deve pensar em alguma alternativa para o modelo atual. Uma possível solução seria a extinção das contribuições sociais, com financiamento único com base em impostos.

Esse modelo adotaria dois pilares públicos e compulsórios. Um primeiro pilar de cobertura universal, garantidor de prestações mínimas de sobrevivência a qualquer pessoa dentro dos parâmetros estabelecidos em lei (conjugando a vulnerabilidade da população coberta com os recursos disponíveis), e custeado por impostos arrecadados pelas bases atualmente previstas na Constituição Federal.

Um segundo pilar poderia ser custeado por um adicional de imposto de renda, arrecadado individualmente em substituição à atual contribuição previdenciária dos segurados da Previdência Social. Haveria, nesse caso, tripla vantagem: tratamento idêntico a todas as pessoas que prestariam contas de sua previdência ao órgão estatal controlador, simplificação do modelo fiscal vigente e, por fim, estímulo à prestação de contas verdadeiras ao Fisco, tendo em vista os reflexos previdenciários evidentes. Esse segundo pilar complementaria a prestação do pilar inicial, superando o pagamento mínimo, assegurando melhor grau de bem-estar.

Trata-se de uma sugestão de substituição de um modelo de previdência financiado exclusivamente por contribuições sociais, por um sustentado por impostos. Dividir-se-ia o custeio da previdência social em dois pilares. O primeiro pilar seria mantido pelos atuais impostos previstos na Constituição Federal e destinado ao pagamento das prestações mínimas necessárias à garantia de uma vida digna ao ser humano. O segundo pilar, por sua vez, seria custeado por um adicional do imposto de renda, para o custeio de benefícios que ultrapassassem o referido mínimo existencial.

A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa realizou, em 18 de abril de 2017, audiência pública iterativa para debater a reforma da previdência, em função da tramitação, na Câmara dos Deputados, da Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, de autoria do Poder Executivo.



SF/17307.74387-29



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

A repercussão de tal audiência – na qual especialistas e sindicalistas foram unânimes na crítica à PEC 287, de 2016- foi tamanha, que culminou inclusive, com a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), destinada a averiguar a real situação das contas do RGPS.

A referida CPI - que, em 29 de agosto de 2017, realizou a sua 29ª reunião- tem cumprido com o seu papel de averiguar a real situação do RGPS, a fim de evitar que o povo brasileiro seja privado de direitos historicamente conquistados.

Especialistas que participaram de Audiências Públicas têm sido unânimes em negar a existência do alegado déficit da previdência e destacar o discurso contraditório do governo que, ao mesmo tempo que alega rombo nas aposentadorias para justificar uma reforma, abre mão de receitas com refinanciamento para setores específicos.

Por todo o exposto, recomenda-se seja dado ciência do teor do Aviso nº 68, de 2015, do Tribunal de Contas da União (TCU), que encaminha cópia do Acórdão nº 2.710/2015 e procedido o arquivamento dos documentos encaminhados a esta Comissão, pois as providências ali sugeridas estão sendo objeto de avaliação por este Parlamento, em especial pelo Senado Federal.

III – VOTO

Em vista do exposto, opina-se pelo arquivamento do Aviso nº 68, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/17307.74387-29