

Respostas à CPI do Senado Federal sobre “Contabilidade da Previdência Social”

Sobre as perguntas elaboradas pelo Relator – Sen. Hélio José, para resposta por escrito, vou respondê-las brevemente aqui, até mesmo porque boa parte delas já foi respondida na sessão de 08-05 no meu depoimento e na Síntese por escrito, encaminhada nesta data.

Questão 1- Sobre o Acórdão 3.414, de 2014 do TCU, que elenca sete problemas à sustentabilidade do RGPS: 1- insuficiência de fontes de arrecadação; 2- forma de estruturação do benefício rural; aumento real do valor do salário mínimo; 4- mudanças demográficas; 5- evasões fiscais; 6- alto estoque da dívida ativa previdenciária; 7- renúncia de receitas previdenciárias.

Essa pergunta, de maneira abstrata, está já esta logicamente formulada e também respondida. Mas não toca no essencial, que é objeto desta CPI e que também é ou deveria ser missão do TCU: “investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema”

Aos setes motivos ou causas da “crescente necessidade de financiamento da previdência”, acrescentaria um oitavo – a falta de transparência ou “accountability” na elaboração pelo Executivo e votação pelo Congresso dos Orçamentos Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social em relação à correta atribuição das receitas e despesas previdenciárias.

Para explicitar de maneira mais clara, não faz sentido falar indistintamente em ‘necessidade de financiamento previdenciário’, como se fora uma ‘caixa preta’, quando o próprio texto constitucional é claro sobre três sistemas completamente distintos, direcionado a públicos diferentes, cada qual com suas regras e também formas de financiamento público: a) O Regime Geral de Previdência Social (Art. 201, vinculado explicitamente à Seguridade Social e a seu Orçamento); b) Os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (Arts 40 e 41 da CF, que tratam do Serviço Público), notoriamente a ser incluído no Orçamento Fiscal; c) a Previdência Complementar privada (Art. 202), que mesmo não contendo obrigação de definição de benefício previdenciário, contem, contudo, obrigação de contribuição estatal no caso da Previdência Complementar dos Servidores Públicos, implicando por isso em despesa pública de longo prazo (30 a 35 anos)

Portanto, ao se misturar esses três sistemas no ambíguo conceito de “necessidade de financiamento da previdência” presta-se um desserviço à contabilidade pública, à transparência orçamentária e igual mente à decisão política orçamentária do Congresso.

Essa CPI tem um objetivo muito preciso e muito claro, no sentido de investigar a contabilidade pública previdenciária, desmistificar o ‘deficit’ previdenciário e elencar transparentemente todas as receitas e despesas previdenciárias nos seus devidos conceitos previdenciários e orçamentários. Respondo por escrito esta pergunta aqui, mas já o havia feito no texto “Síntese de Depoimento de Guilherme C. Delgado em 08-05-2017”, que aproveito para reenviar, anexo a este arquivo.

Reabido por email em: 25/05/2017 às 11:29
Marcelo Assaife Lopes
Técnico Legislativo
Matr. 297895



Questão 2 – Refere-se a “trabalho publicado recentemente pela FIPE”, sem citar a fonte, “...que mostra que o gasto previdenciário brasileiro é um dos 15 maiores do mundo em percentual do PIB, equivalente ao da Alemanha, País com mais que o dobro de idosos em sua população”. Diante deste “cenário” e das tendências demográficas de envelhecimento da população, pergunta se se recomenda a “adoção de reformas radicais de acesso a benefícios” ou se há “... outras alternativas a serem adotadas”.

Diante dessa formulação – segunda questão, eu começaria perguntando a que gasto previdenciário se está referindo na comparação internacional, já que a fonte do trabalho referido não está citada. No trabalho intelectual precisamos seguir algumas regras. Comparações internacionais empíricas precisam estar referidas a conceitos internacionalmente comparáveis. O gasto internacional previdenciário comparável é o da Previdência Social, baseado em conceito básico de previdência social da Convenção 102/52 da Organização Internacional do Trabalho. Este conceito, que é incorporado ao texto constitucional brasileiro, define previdência social como: **“Proteção que a sociedade provê aos seus membros, por meio de uma série de medidas públicas: para compensar a ausência ou substancial redução da renda do trabalho resultante de várias contingências, notadamente doença, maternidade, acidente de trabalho, desemprego involuntário, invalidez, idade avançada e morte de um provedor”**.

Os gastos internacionais públicos com as diferentes previdências de servidores públicos e com a previdência complementar privada são lançados em outras rubricas, que não a da Previdência Social, pelos motivos óbvios de que se referem a outros públicos e outros motivos de proteção dos diferentes estamentos burocráticos em diferentes contextos funcionais.

Países com grandes efetivos de Forças Armadas, guerras ou intervenções militares intermitentes, a exemplo dos Estados Unidos da América, se lançassem na Previdência Social esses gastos explodiriam seus sistemas. Portanto, comparações internacionais de “gastos previdenciários” indistintos são fontes de ambiguidades, como também o é a versão brasileira comentada na questão anterior. Já se pudéssemos isolar o gasto previdenciário do RGPS brasileiro – na faixa dos 7,5% do PIB na última década, conforme dados que apresentei em minha exposição, com uma lista internacional, veríamos que não é “alto”, ao contrário, ainda pode e precisa crescer; até porque incluiu apenas que 60% da População Economicamente Ativa na proteção previdenciária até 2013.

Diante disto, as perguntas propostas em sequência – 1)sobre se é necessária reforma radical de acesso para restringir, respondo que não claramente para o RGPS; 2-sobre se há alternativa a ser adotada; respondo que sim e claramente na linha desta CPI, para melhorar substancialmente a transparência orçamentária e financeira pública dos três distintos sistemas de previdência que comparecem misturados e indistintos no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Sem abrir a ‘caixa preta’ do “gasto previdenciário” e das respectivas receitas nos três distintos sistemas, prestamos um desserviço ao País; e ainda contribuímos para pautar, seja pela via burocrática –TCU, seja pela via acadêmica, falsas questões, como se fossem evidências técnicas neutras.

CPI do Senado Federal Sobre “Contabilidade da Previdência Social”-

Síntese de Depoimento de Guilherme C. Delgado em 08-05-2017

Esta CPI se realiza em torno de uma disputa política, reativamente à polêmica noção de “déficit” da Previdência Social, tema fortemente ideologizado no debate público, que dificulta sua compreensão, mas que esta CPI se propõe elucidar ao se propor a *investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos.*

Vou iniciar pela estruturação conceitual daquilo que deveria ser, a meu juízo, a moldura básica do Orçamento da Previdência Social, dentro do Orçamento da Seguridade Social, que infelizmente não é assim apresentado, suscitando todo tipo de ambiguidades, dentre as quais o tema de que é objeto esta CPI.

A Previdência Social, no sentido legal-constitucional do Regime Geral de Previdência Social se caracteriza, do ponto de vista das fontes de provisão, como um sistema tripartite de repartição simples de recursos provenientes: a) da contribuição de empregados; b) da contribuição de empregadores e c) da contribuição estatal tributária oriunda de tributos da Seguridade Social.

As fontes “a” e “b” são exclusivas da Previdência Social (Contribuição Previdenciária de Empregados e Empregadores), enquanto a fonte “c” é compartilhada com os demais entes da Administração Pública constituintes da Seguridade Social – o sistema de saúde pública e o sistema de assistência social.

Do ponto de vista legal-constitucional a previsão anual de receitas e despesas da Previdência Social deveria apresentar claramente o conjunto das receitas tripartite previstas- exclusivas e não exclusivas, de um lado; e de outro lado a demanda previsível por benefícios previdenciários.

A questão política que ora se coloca é a seguinte: se consideradas apenas as “receitas exclusivas” da Previdência Social (Art. 167, XI da Constituição Federal), deduzidas as despesas anuais com pagamento de benefícios do RGPS (adicionado também da despesa administrativa proporcionalmente muito baixa), ocorre um “deficit” de caixa, que no último decênio (2007-2016) varia de um mínimo de 0,85% do PIB (2011) a um máximo de 1,72% do PIB (2007). Atualmente esse déficit de caixa, que na verdade é uma necessidade de financiamento da terceira fonte, situa-se no patamar de 1,5% do PIB (ver dados do decênio à Tabela 1 – projetada)

Isto posto, precisamos abrir conceitualmente, para nos situar no objeto desta CPI, a discutir sobre as despesas ou renúncias de receita, que têm o mesmo efeito na contabilidade pública, que são legítimas, daquelas que não o são do ponto de vista previdenciário. Essa discussão precede à discussão dos números orçamentários; e deveria comandar a elaboração do Orçamento, algo que não ocorre atualmente.

2- Subvenções Legítimas e Outras Não legítimas do Ponto de Vista Previdenciário no Orçamento do RGPS: Necessidade de Transparência

Pelo exposto na seção precedente, observa-se que na década 2007-2016 fica demonstrado que há “necessidade de financiamento” tributário da Previdência Social, relativamente às fontes exclusivas, em todos os anos; e que essa carência varia nesse período de um mínimo de 0,85% do PIB para um máximo de 1,72%. Nessa variação estão subjacentes várias situações, como sejam por exemplo – ciclo econômico declinante no período 2014/2016 e relativamente firme no período precedente; mas a permanência dessa “necessidade de financiamento” ao longo de todo o período, revela que ela é da essência do sistema. Ou seja, traduzindo em linguagem contábil – o sistema previdenciário não se supre exclusivamente pelas “Contribuições Exclusivas”, mas requer a contribuição tributária, que implicitamente contém uma destinação – suprir o sistema de recursos às situações legítimas de subvenção aos segurados sem suficiente capacidade contributiva, mas com direitos previdenciários básicos definidos constitucionalmente.

Assim definida a questão, há, portanto, despesas previdenciárias, seja na forma do pagamento de benefícios no ano corrente gravados pelos preceitos da “inclusão previdenciária”, seja na forma de alíquotas contributivas subvencionadas explícita ou implicitamente para pagar benefícios futuros, que são legítimas e demandam recursos orçamentários para sustenta-las. Estas precisariam ser assim explicitadas na peça orçamentária, com o que se controlaria a mistura com outras despesas não previdenciárias, legais, que concorrem com a mesma base de recursos, mas não protegidas pelo direito previdenciário.

Vou dar exemplos significativos dessas duas classes de despesas, não transparente no orçamento da Previdência Social. **Da classe das despesas legítimas** vou dar dois exemplos significativos - a primeira plenamente operante no período atual (2007-2016); e a segunda, por ser mais recente tenderia a se expressar como despesa explícita, mais adiante:

- a) as subvenções de alíquota contributiva à Previdência Rural, nos termos do Art 195, parágrafo 8 da Constituição Federal, geradoras de pagamento de benefícios previdenciários nos exercícios fiscais correntes;
- b) as subvenções de alíquota contributiva, baseadas nos artigos constitucionais da inclusão previdenciária (Art 201, parágrafos 12 e 13), direcionadas à microempresa, microempreendedores individuais e donas de casa; a se explicitarem como despesas em futuros exercícios fiscais.

Essas subvenções, inteiramente enquadráveis no conceito constitucional de Previdência Social vinculada à Seguridade Social estão totalmente dentro da normalidade constitucional. Revelam implicitamente que a receita de contribuição previsível, oriunda dos setores mais pobres da população não cobre integralmente o pagamento dos seus benefícios legítimos; e demandam a fonte tributária – terceira fonte do sistema. Ao longo dos anos pós Constituição de 1988, a Previdência Rural foi o principal demandante desse recurso (no período 1995-2006, demandando ao redor de 1,0 % do PIB – CF – Texto para Discussão IPEA n. 992), com pequeno incremento posterior atribuível à política de valorização do salário mínimo.

Por outro lado, há despesas variadas, sob as mais extrínsecas motivações, que efetivamente afetam os orçamentos da Previdência Social e da Seguridade Social, mas que não transparecem nestes; e que esta CPI catalogaria na categoria de “desvio de recursos”. Vou me reportar, como no caso anterior, a duas categorias significativas, mas não exaustivas:

- 1) Formação de expressiva de “Dívida Ativa” para com a Previdência Social e demais Contribuições da Seguridade Social, entremeada por sucessivos e cada vez mais generosas operações (REFIs), de anistia fiscal;
- 2) Renúncias Fiscais legais expressivas na década em consideração, sobre Contribuições Previdenciárias e Sociais em benefício de setores e atividades, virtualmente excluídos de obrigações para com a Seguridade Social.

O tempo de exposição que nos é conferido nesse depoimento não permite um tratamento aprofundado dessas duas questões, a primeira de tácito prêmio à sonegação das contribuições previdenciárias e de seguridade social, que de certa forma oferecem os sucessivos programas REFIS (2009, 2014 e 2017 – os mais recentes). Mas sobre isto e também sobre a magnitude das renúncias fiscais incidentes sobre toda a cadeia de contribuições da Seguridade Social, há uma análise muito detalhada da ANFIP – “Análise da Seguridade Social 2.015”, que estima somente para o período 2.012-2.015 a perda de receitas por renúncias sociais, exceto previdenciárias, concedidas, que em termos proporcionais do PIB são respectivamente para o período: 1,2%, 1,4%, 1,4 e 1,5%, sendo este último o dado de 2015 correspondente a 28% do total da Contribuições Sociais (exceto Previdência-) Cf ANFIP-2015 p. 50

O citado estudo da ANFIP revela também uma queda da Arrecadação Previdenciária (Contribuição de Empregados e Empregadores) pelo efeito dos programas REFIs, para um período maior – 2005-2015, embora não chegue a quantificar a ano a ano essas perdas.

As perdas supracitadas, seja como ‘renúncia de receita’ a setores e atividades designados ou como despesa implícita, precisariam transparentemente compor as peças orçamentárias anuais, para que o legislador pudesse discernir objetivamente o que está votando no Orçamento Anual, até mesmo porque se caracterizam como despesas plurianuais visto que tratam de sistemas – de Previdência Social e de Seguridade Social, de longo prazo.

3-CONCLUSÕES

A construção técnica e política transparente do Orçamento da Previdência Social dentro do Orçamento da Seguridade Social, pelo enorme peso social e fiscal de ambos – o primeiro da ordem de 5,97% do PIB em receitas exclusivas e o segundo da ordem de 11,38% em 2015 parece-nos o caminho adequado para identificação e correção dos desvios de recursos da Previdência Social. Identificar corretamente subvenções legítimas, quantificá-las e identificá-las nominalmente pelo dispositivo de direito previdenciário-constitucional legitimador, separando-as de várias outras despesas ou renúncias de receita, que não se enquadram no critério previdenciário adequado, ajudaria em muito o esclarecimento da situação de que ora é objeto esta CPI.

Finalmente, precisamos considerar que o Orçamento anual transparente é uma pista importante, mas ainda insuficiente. O caráter intertemporal dos direitos previdenciários, principalmente daqueles que tratam dos direitos básicos, como é o caso do RGPS, têm precedência ética no médio e longo prazo sobre ações de renúncias e anistias fiscais conjunturais, que oneram de forma intertemporal a situação da Previdência Social. Daí que, como referência de planejamento –um Orçamento Plurianual de Previdência Social e Seguridade Social, quadrienal, com toda transparência e previsibilidade, muito mais ajudariam o Congresso a decidir e discernir, que a fantasia econométrica de previsões por 40 anos, que anualmente acompanham a LDO, sem quaisquer critérios de previsibilidade tecnicamente aceitáveis.