

**RELATÓRIO Nº 6, de 2016**

**DA COMISSÃO DE ASSUNTOS  
SOCIAIS**

**DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
QUANTO ÀS RECEITAS E DESPESAS DA  
PREVIDÊNCIA SOCIAL NO EXERCÍCIO DE  
2015, COM VISTAS À APURAÇÃO DOS  
RESULTADOS: SUPERÁVIT OU DÉFICIT.**

## RELATÓRIO Nº       , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Requerimento nº 6 de 2016 - CAS - que dispõe da Política Pública do Poder Executivo para avaliação em 2016 das "Receitas e Despesas da Previdência Social no Exercício de 2015, com vistas à apuração dos resultados: superávit ou déficit"

Relator: Senador **PAULO PAIM**

### I – RELATÓRIO

O Requerimento nº 6, da Comissão de Assuntos Sociais, de, selecionou no âmbito da Previdência Social a atividade de acompanhamento das Receitas e Despesas da Previdência Social no Exercício de 2015 como uma dos trabalhos a serem realizados pela CAS no ano de 2016.

A Previdência Social é um dos principais instrumentos de fortalecimento e consolidação do sistema de Seguridade Social, inscrito na Carta Magna de 1988. A chamada Constituição Cidadã estabeleceu como os três pilares da Seguridade a Saúde, a Assistência e a Previdência Social, que em conjunto e de forma integrada configuram ações governamentais, bem como iniciativas da sociedade neste âmbito, na consecução de direitos dos cidadãos. E é na perspectiva de Direito Social, com o objetivo de se garantir o bem-estar social, bem assim a justiça social, que a Seguridade se construiu no âmbito da Carta Maior.

Organiza-se assim o Estado Social brasileiro, tendo a Saúde como um direito universal, a Assistência como um dispositivo de proteção

para os segmentos mais vulneráveis – caso da população idosa, das pessoas com necessidades especiais, dos atingidos pela pobreza extrema, entre outros – e, por fim, a Previdência Social como mecanismo de proteção ao mundo do trabalho.

O presente parecer irá focar-se nas questões atinentes à Previdência Social, tendo em vista a presente discussão sobre um presumido desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário e a proposta de reforma inspirada nessa assertiva, recentemente enviada ao Congresso Nacional pelo Executivo.

Para isso, em sua análise, o parecer será composto de três partes, além desta Introdução. Na parte 1 é apresentado um breve histórico sobre a formação da Previdência Social no Brasil, desde os primeiros dispositivos legislativos até sua consolidação como um dos três pilares da Seguridade Social inscritos na Constituição Federal de 1988.

A Parte 2 apresenta os três principais desafios para a consolidação do sistema previdenciário brasileiro: o debate sobre a informalidade, a questão do envelhecimento populacional e, por fim, o tema da redução do crescimento econômico nos últimos anos.

Na parte 3 é discutida a prática recorrente dos governos de tentar implementar reformas que ignoram os desafios do sistema anteriormente apresentados e que se atém à problemática atuarial. Em seu diagnóstico, sempre catastrófico, preconizam a existência de um déficit a ser debelado. Este déficit, cuja existência tem sido refutada por muitos estudiosos da temática, mereceria ser melhor debatido, de forma ampla e estruturada, o que infelizmente não tem ocorrido.

A parte 4 apresenta justamente a visão alternativa, advogando uma postura mais aberta ao diálogo por parte das autoridades governamentais. Dada a importância social e econômica do sistema previdenciário, é mister que o debate seja feito com a sociedade, notadamente com os entes previdenciários previstos na Constituição, a saber: trabalhadores, empregadores e aposentados. Além disso, alternativas de financiamento do sistema previdenciário, como a regulamentação do

Imposto sobre Grandes Fortunas, entre outras, devem ser lembradas. Por fim, na parte 5 é apresentada, sucintamente, as considerações finais.

Note-se que a existência de um regime previdenciário, no âmbito do sistema de seguridade e na forma como foi desenhada na Constituição em vigor, é condição necessária para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. É, portanto, no âmbito do debate sobre que país que se quer no futuro que se inscreve a questão previdenciária.

## II – ANÁLISE

### 1. Os limites da Previdência Social no Brasil – breve histórico

A Previdência Social brasileira, em sua atual conformação, é resultado de uma trajetória cuja construção se inicia na República Velha, com a Lei dos Acidentes de Trabalho (Lei nº 3.724, de 1919) e a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei nº 4.682, de 1923), que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP). Essa legislação contemplava, sobretudo, os segmentos laborais ligados ao setor exportador, notadamente os ferroviários, os portuários e os marítimos. Além disso, as CAPs se espelharam nas experiências dos segmentos de trabalhadores estrangeiros que para o Brasil imigraram e que passaram a constituir sistemas de ajuda mútua entre seus iguais.

Já nos anos 1930, com o advento da Era Vargas, o Estado constitui um novo sistema previdenciário, galgado nos chamados Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), cuja organização se dava por categoria profissional.

Os famosos IAPs, criados a partir da visão corporativista de Vargas, eram responsáveis pelas aposentadorias e pensões de seus contribuintes, agregados segundo o ramo de emprego. Assim, em 1933, é criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), e nos anos seguintes aparecem o IAPC (dos Comerciantes), o IAPB (Bancários) e

o IAPI (Industriários). Até 1960 foram criados diversos IAPs, sendo que cada instituto tinha suas próprias regras e sistemáticas de funcionamento, notadamente no que tange à fixação do valor das contribuições e dos benefícios.

Na década de 1960, iniciou-se o processo de junção dos institutos, primeiramente com a criação da Lei nº 3.807, de 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unificou a legislação dos IAPs. Ainda em 1960, o Decreto nº 48.959-A estabeleceu o Regulamento Geral da Previdência Social e a Lei nº 3.841, de 15 de dezembro de 1960, possibilitou a contagem recíproca do tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista, para efeito de aposentadoria.

Já em 1963 é criado pela Lei nº 4.214 o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, o FUNRURAL, trazendo pela primeira vez a realidade do trabalhador rural para a o campo de ação da política previdenciária. Naquele mesmo ano, a Resolução nº 1.500, do recém-criado Departamento Nacional de Previdência Social, institui o Regime Único dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, abrindo a perspectiva concreta para a unificação dos IAPs.

O ano de 1966 constitui um marco da política previdenciária, com a instituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei nº 5.107, em substituição ao regime de estabilidade no emprego então vigente, bem assim a unificação dos regimes previdenciários dos IAPs, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), quando entrou em vigor do Decreto-Lei nº 72.

Em 1974, é criado o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), sendo que, além do INPS, agora responsável apenas pela gestão administrativa dos benefícios previdenciários, foram criados o IAPAS (Instituto da Administração Financeira da Previdência Social), a quem cabia a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias e, finalmente, o INAMPS (instituto de Assistência Médica e Previdência Social), cuja missão era a administração e gestão da prestação de serviços médicos.

A ideia de construção de um sistema se consubstancia em 1977, com a montagem do SIMPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), que passa a incorporar, além dos órgãos acima citados, a LBA (Legião Brasileira de Assistência), a FUNABEM (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor), o DATAPREV, responsável pela produção e gestão dos dados e pelo desenvolvimento de ferramentas de tecnologia da informação (TI), e a CEME (Central de Medicamentos). Esse era o perfil do sistema previdenciário antes da Constituição de 1988. Atrelado às ações de assistência e saúde, sem, no entanto, uma maior sincronia entre essas ações. Apesar da organização das ações na forma de um sistema, este carecia de maior sincronismo e complementaridade.

A ausência de uma diretriz geral que norteasse, integrasse e normatizasse as políticas de saúde, previdência e assistência social só foi sanada com a reorganização do sistema na forma da Seguridade Social proporcionada pela Constituição de 1988.

A introdução no texto constitucional do princípio de uma Ordem Social, sob a qual repousa o primado do trabalho e a busca do bem-estar geral e da justiça social, engendra uma nova roupagem para a Previdência, agora no âmbito da Seguridade Social. Essa visão engendrada pela Carta Magna de 1988 concebe os três pilares da Seguridade (Assistência, Previdência e Saúde) como Direitos a serem assegurados na nova ordem constitucional.

É na perspectiva de um Direito que a Previdência Social, assim como a Assistência e a Saúde, deve ser construída e consolidada sob a nova Constituição. A novidade representa, na verdade, uma conquista das mais significativas para os trabalhadores. Conquista esta que, infelizmente, ainda não foi completamente entendida por parte dos governantes de plantão, que insistem em propor reformas que são verdadeiras afrontas ao Direito adquirido.

Outra inovação importante no texto constitucional foi a extensão do direito à previdência social ao trabalhador rural. Agricultores familiares, pescadores e garimpeiros artesanais passaram a compor o sistema previdenciário como segurados especiais, cumprindo assim o preceito constitucional de universalização da previdência com a incorporação do

trabalhador rural. Os efeitos sobre a economia das pequenas cidades bem como sobre os níveis de pobreza nas áreas interioranas, sobretudo das Regiões Norte e Nordeste, foram notáveis, com a dinamização da economia local e seus reflexos extremamente positivos sobre a renda das comunidades interioranas.

Em termos organizacionais, a primeira mudança significativa pós-1988 se deu com a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que passa a englobar as funções dos extintos INPS e IAPAS. Além disso, em um desmonte progressivo do SIMPAS, foram extintos o INAMPS em 1993, a LBA e a FUNABEM, em 1995 e o CEME em 1997.

Ainda em 1994, ocorre a desvinculação do reajuste do valor dos benefícios do índice de reajuste do próprio salário mínimo, à exceção dos benefícios da base, cujo valor corresponde ao salário mínimo. Em 1998, a Emenda Constitucional nº 20 criou o Fator Previdenciário, um redutor do valor do benefício inicialmente fixado em relação ao salário do beneficiário e que tem por base a expectativa de vida da população. A mesma Emenda introduz outra importante alteração nas regras da previdência, com a instituição da idade mínima para aposentadoria de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens, cumpridos os requisitos de tempo de contribuição.

A iniciativa governamental de desvinculação dos benefícios do salário mínimo e a criação do Fator Previdenciário foram consideradas pelas entidades representativas dos trabalhadores e dos aposentados como uma investida contra o Direito dos trabalhadores, na medida em que representaram perdas reais no valor do benefício, afrontando diretamente o inciso IV do parágrafo único do art. 94 da Constituição Federal.

Outras modificações de menor monta foram introduzidas na legislação previdenciária. O pano de fundo das alterações propostas tem sido a projeção futura que demonstra o envelhecimento populacional e a queda da relação entre contribuintes para o sistema e beneficiários. As estimativas têm apontado para um horizonte de aumento do contingente de aposentados e pensionistas, aumento este em uma proporção mais elevada do que as previsões de entrada de novos trabalhadores contribuintes para o sistema.

De fato, a trajetória demográfica aponta para o envelhecimento da população brasileira, com possíveis consequências para o sistema previdenciário. O debate, no entanto, está aberto.

## 2. Os desafios da Previdência Social

Do ponto de vista macro, são três os grandes desafios a serem enfrentados pela Previdência Social no Brasil. O primeiro deles se refere ao comportamento do mercado de trabalho e, mais precisamente, o peso da informalidade, que retira do sistema uma parcela significativa de possíveis contribuintes, reduzindo assim a receita potencial do sistema. O segundo desafio é a trajetória demográfica do país, que aponta para o envelhecimento da população, fazendo com que, em um futuro próximo, o peso das despesas com aposentadorias e pensões atinja uma dimensão que pode vir a desestabilizar financeiramente o sistema. Por fim, em terceiro lugar, a evolução do mercado de trabalho, cujo crescimento, desde que complementado por políticas redistributivas e de proteção social, pode traduzir-se em benefício para a saúde do sistema previdenciário. Em seguida discutir-se-á, sucintamente, cada um dos três desafios e suas implicações para a Previdência Social brasileira.

### 2.1. Características do mercado de trabalho brasileiro e os efeitos da informalidade

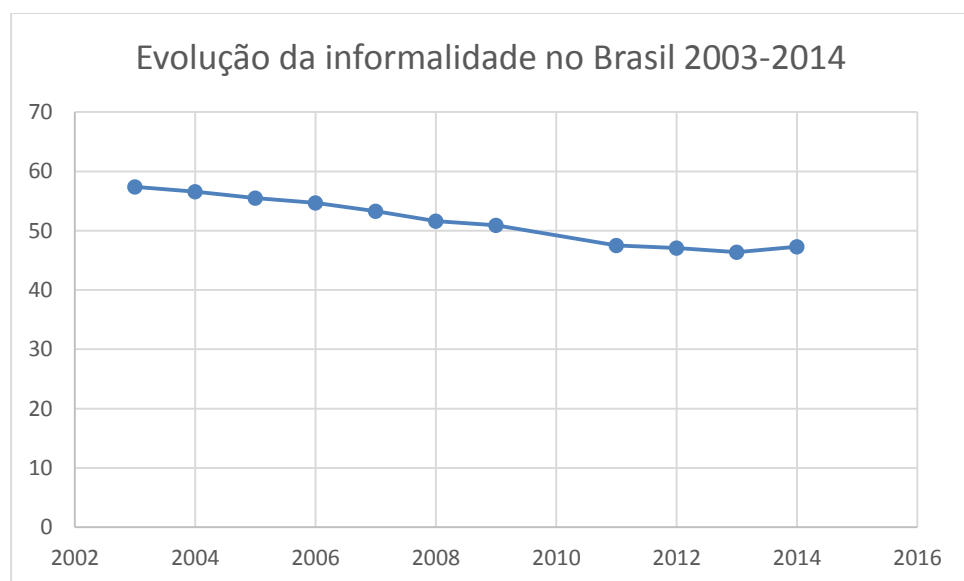
No Brasil, o peso das atividades informais é significativo. Na verdade, o assalariamento nunca se universalizou no país. Mesmo nas áreas de grande atividade econômica como São Paulo e Rio de Janeiro, o informal é responsável pela absorção de grande parte da força de trabalho. Trata-se de atividades ligadas à prestação de serviços, sobretudo serviços pessoais, pequenos negócios, micro empreendimentos ligados à produção de alimentos, ao comércio de rua, aos serviços de reparação. O que se convencionou chamar de setor informal é, na verdade, um mosaico diversificado de atividades, com grande capacidade de absorção de mão-de-



obra em função da própria facilidade de entrada, da ausência de legislação e normativas.

É o lócus do trabalho desregulado e desprotegido. Os trabalhadores informais não têm acesso ao sistema previdenciário. Não contribuem para a Previdência, convivendo com a insegurança e as intempéries do mercado. Trabalharão praticamente por toda a existência tendo no máximo direito ao Benefício de Prestação Continuada, de natureza assistencial, quando atingirem os 65 anos de idade.

O trabalho informal incorpora algo em torno da metade da força de trabalho ocupada. Informações do Ipea, com base nos dados do IBGE, demonstram que a participação do informal tem variado nos últimos anos, passando de 58,2% em 2002 para 47,3% em 2014. Como *proxy* do informal, considera-se a soma dos empregados sem carteira e dos trabalhadores por conta própria. Observe-se que, no período em questão, anos de vigência dos governos Lula e Dilma, houve redução da informalidade, em função de certa estabilidade econômica associada a uma política de crescimento com melhor distribuição da renda. Tal política foi impulsionada mediante a adoção de políticas sociais de cunho redistributivo, caso do aumento real do salário mínimo, do incremento das políticas de transferência de renda, entre outras.



Fonte: Ipeadata, com base na PNAD/IBGE

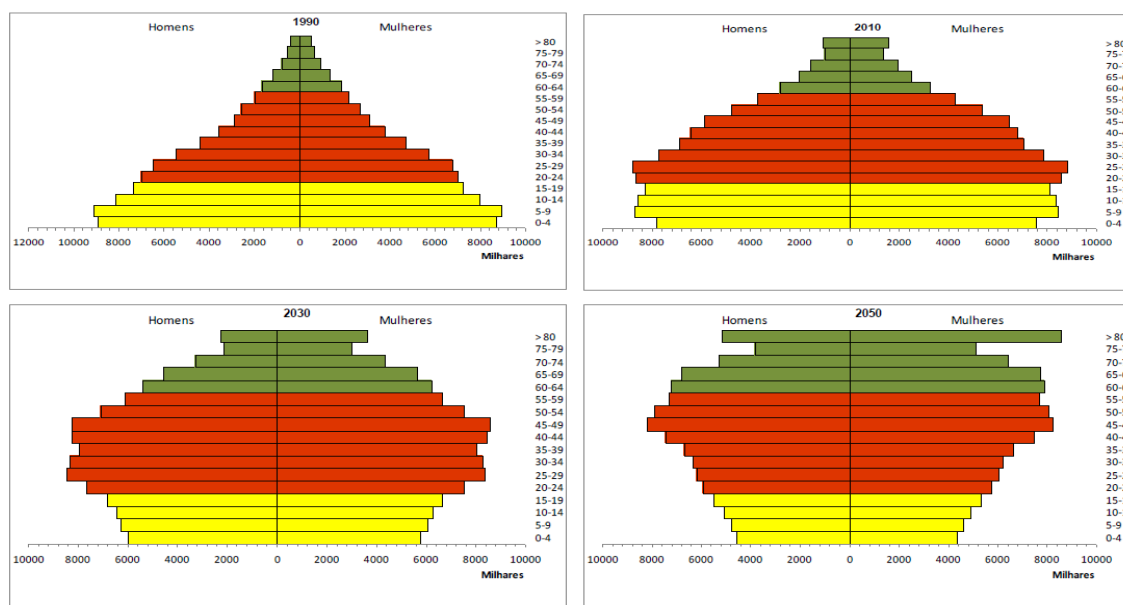
O que se observa é a possibilidade de extensão da Previdência, em face do grande potencial de trabalhadores não protegidos. Uma política mais agressiva de redução da informalidade poderia engrossar em muito as hostes de contribuintes. Daí porque ao se pensar em perspectivas de longo prazo para a Previdência há que se ter em conta o grande potencial de crescimento do sistema em face da informalização ora existente.

## 2.2. A trajetória demográfica

Como já vivenciado por outros países, o Brasil está entrando em uma etapa caracterizada pelo recrudescimento do processo de envelhecimento populacional. As estimativas de crescimento populacional por coortes etárias apontam para um cenário de aumento da proporção de velhos, decorrente da redução das taxas de natalidade e do crescimento da expectativa de vida da população.

As projeções demonstram que a população brasileira atingirá seu contingente máximo em torno de 2040, após o que se iniciará uma trajetória de leve redução populacional. O perfil etário por coorte passará assim de sua forma piramidal tradicionalmente conhecida para algo mais assemelhado a um cone, cuja base, representando as idades mais tenras, não mais representa o segmento de maior incidência populacional. Esse movimento pode ser constatado na comparação da distribuição etária para os anos de 1990, 2010, 2030 e 2050, abaixo.

### Pirâmides Etárias: 1990 / 2010 / 2030 / 2060



Fonte: IBGE. Elaboração SPSS/MTPS.

O cenário posto deve servir de base para se rever o sistema previdenciário em prol de sua adequação à nova realidade que se desenha para as décadas futuras. Tal como no caso do mercado de trabalho, os ajustes e mudanças podem ser objeto de um planejamento de longo prazo, onde as propostas de alteração no regime de financiamento do sistema possam ser analisadas e debatidas de forma a garantir o caráter democrático e o quadripartismo, ou seja, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo, no processo decisório, conforme preceitua a Constituição Federal, em seu art. 194, parágrafo único, inciso VII.

### 2.3. A evolução da Economia

O ano de 2015 marcou o aprofundamento da recessão brasileira. O Produto Interno Bruto (PIB), que havia crescido em média 4,04% ao ano entre 2004 e 2013, praticamente estacionou em 2014, quando cresceu apenas 0,1%. Em 2015, primeiro ano do segundo mandato da Presidente Dilma, a taxa de crescimento do PIB se tornou negativa: -3,85%.

2014 marcou também uma virada na política econômica da Presidente Dilma, que optou por dar uma guinada conservadora. Ela nomeou para Ministro da Fazenda Joaquim Levy, um economista conservador, formado na escola de Chicago, no lugar de Guido Mantega, um desenvolvimentista. Levy se manteve no cargo de 1º de janeiro a 18 de dezembro de 2015, quando foi sucedido por Nelson Barbosa. A mudança foi mal aceita pelos eleitores, que se sentiram traídos. À medida que a crise econômica avançava, a presidente perdeu popularidade e apoio político. A crise econômica se tornou também uma crise política, agravando a recessão.

A desaceleração econômica teve forte impacto sobre as contas públicas, não só federais, como estaduais e municipais.

Governo Central é um conceito amplo de governo federal, pois ele abrange todas as repartições federais, suas estatais, mais o Tesouro Nacional, o INSS e o Banco Central. O Superávit Primário do Governo Central, que considera apenas receitas e despesas não financeiras, sofreu diminuição drástica. Ele, que já vinha diminuindo desde 2012, tornou-se negativo: -0,3% do PIB em 2014, depois -1,9% em 2015.

A última vez que o Governo Central tinha tido déficit primário havia sido no distante ano de 1992, quando foi de -0,2% do PIB.

Grande parte do déficit fiscal foi consequência do crescimento mais lento da Receita Líquida. Ela aumentou de R\$ 1.021,5 bilhões (18,0% do PIB) em 2014 para R\$ 1.043,1 bilhões (17,6% do PIB) em 2015, um aumento muito inferior ao que havia sido projeto no Orçamento. Parte mais substancial do déficit se explica pela expansão das Despesas do Governo Central, que aumentaram de R\$ 1.038,7 bilhões (17,6% do PIB) para R\$ 1,158,7 bilhões (19,5% do PIB).

A recessão provocou diminuição nos salários e aumento no desemprego, o que trouxe impactos negativos para as receitas da Seguridade Social.

### 3. O curto prazo e a questão atuarial

O debate sobre a Previdência tem sido realizado nos últimos anos sobre bases estreitas e eivado de uma visão alarmista da questão. Segundo os defensores de uma reforma previdenciária, há uma situação de crescente déficit do sistema, situação essa que já seria explosiva e que contaminaria as contas da União.

No cerne do problema fiscal, segundo a visão em tela, estaria o chamado “rombo da Previdência”. Esse rombo ganha relevância com a apresentação da PEC nº 55, de 2016, que congelaria os gastos primários. Assim, com as demais despesas restritas aos limites improváveis determinados pela referida PEC, a participação das despesas previdenciárias no total tornar-se-ia explosiva, podendo chegar em 2035, segundo os cálculos apresentados, a consumir 87% da receita, compondo assim um cenário verdadeiramente insustentável.<sup>1</sup> Note-se que, nesse raciocínio, está sendo considerado o congelamento das despesas inscrito na PEC nº 55. Assim, com a restrição imposta às demais rubricas, os gastos previdenciários deverão necessariamente ganhar relevo.

Mas o discurso apocalíptico, agora inflado, tem na verdade outras bases. A primeira delas é a total desconsideração do preceito constitucional sobre a Previdência Social, cujo acesso é caracterizado como um Direito, que, como tal, deve ser afeto a todos os trabalhadores. Além disso, há explicitamente inscrita na Constituição a cláusula de irredutibilidade do valor dos benefícios, bem como a questão da administração quadripartite. Ainda na Carta Magna estão presentes as fontes de financiamento do sistema de seguridade. Em seu art. 195, tem-se o seguinte:

“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:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

---

<sup>1</sup> <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,vamos-para-o-vinagre-sem-a-reforma-da-previdencia,10000086617>

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.”

O texto constitucional estabelece assim o primado da Seguridade Social como instância que engloba a Previdência, a Assistência, a Saúde e, ainda que, de forma subsidiária, a área de Trabalho. A perspectiva sistêmica tem sido olvidada e, de um modo geral, cada uma das áreas tem sido tratada de forma individualizada e segmentada. A própria construção do regime de financiamento, à revelia da Constituição, tem tratado de forma compartimentalizada, estabelecendo em legislação infraconstitucional fontes específicas para cada uma das áreas da Seguridade Social. Frustra-se assim um dos grandes arranjos constitucionais, fulcro da chamada Ordem Social, na qual se prevê ações sincronizadas e por vezes conjuntas no âmbito da Seguridade.

Tomada em sua plenitude, a Seguridade, cujo orçamento previsto na Constituição como um conjunto integrado das três áreas mais parte da área de Trabalho, deveria compor o que poderíamos chamar de Sistema de Proteção Social ou Estado Social brasileiro. Infelizmente, sua compartimentalização trouxe a perda da visão totalizante e a consequente criação de áreas burocráticas e estanques, com administrações individualizadas e que se isolaram. Tudo isso em detrimento de uma visão mais estratégica e em consonância com o preceito constitucional da primazia do bem-estar e da justiça social.

Além disso, na concepção do constituinte, o sistema de Seguridade deveria ter nas três áreas uma confluência de ações e interesses e a própria sistemática de financiamento possibilitaria o repasse de receitas

de uma área a outra, quando necessário, pois trata-se originalmente de fontes comuns de custeio. Desse modo, não haveria sentido em se falar em déficit da Previdência, da Assistência ou da Saúde, na medida em que o sistema Seguridade Social teria o condão de fazer as devidas compensações, tendo em vista que o volume de recursos para o custeio global tem se mostrado compatível com as necessidades orçamentárias do sistema.

Uma das poucas instituições que tem acompanhado a temática nos termos constitucionalmente postos, ou seja, mediante a apreciação do Orçamento da Seguridade Social como uma peça única e integrada, é a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Em sua publicação anual intitulada Análise da Seguridade Social, a ANFIP traz o balanço da Seguridade, baseado nas informações do próprio Governo Federal. Os números mostram a realização sucessivos superávits, a saber:

2006 – R\$ 59,9 bilhões
2007 – R\$ 72,6 bilhões
2008 – R\$ 64,3 bilhões
2009 – R\$ 32,7 bilhões
2010 – R\$ 53,8 bilhões
2011- R\$ 75,7 bilhões
2012- R\$ 82,7 bilhões
2013- R\$ 76,2 bilhões
2014 – R\$ 53,9 bilhões
2015 – R\$ 24,0 bilhões

É importante enfatizar que, mesmo em 2015, ano de grandes dificuldades econômicas, a Seguridade Social manteve saldo positivo, ainda que em montante abaixo dos anos anteriores. O mesmo ocorreu no ano de 2009, ano de pico da crise econômica mundial.

A saúde fiscal-financeira do sistema de Seguridade tem sido obstaculizada pela adoção de dispositivos que engendram sangria de recursos, caso da Desvinculação de Receitas da União (DRU), bem como das isenções fiscais.

A DRU é um mecanismo legal que permite ao Governo Federal utilizar para outros fins uma parcela das receitas provenientes dos tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. O grande manancial desses recursos vem das contribuições sociais, responsáveis por 90% do montante desvinculado.

Enquanto vigorou, a DRU representou uma sangria de aproximadamente R\$ 60 bilhões anuais no orçamento da Seguridade. O cenário deve se agravar com a aprovação da nova DRU, que a partir de 1º de janeiro de 2016 passou de 20% para 30%. Algumas previsões sustentam que a perda de recursos da Seguridade poderá ultrapassar os R\$ 100 bilhões /ano. O quadro abaixo apresenta a comparação entre a antiga e a nova sistemática de DRU. Observe-se que passam a ser afetos à incidência da DRU apenas as Contribuições Sociais, as Taxas, os Fundos Constitucionais e algumas compensações financeiras, o que aumentará ainda mais a sobrecarga e a participação dos recursos da Seguridade no total das receitas desvinculadas.

Receita	Regra atual	PEC
Impostos	20%	Fora da DRU
Contribuições sociais e econômicas	20%	30%
Acréscimos legais de impostos e contribuições	20%	Fora da DRU
Fundos constitucionais (FCO/FNE/FNO)	—	30%
Taxas	—	30%
Compensações financeiras – Recursos hídricos e minerais	—	30%

Fonte: PEC 87/2015

No que tange às isenções fiscais, segundo dados do próprio governo, em 2014 houve uma renúncia de R\$ 40 bilhões que deveriam ir para os cofres da Previdência Social. Essas isenções beneficiaram micro e



pequenas empresas, entidades filantrópicas e setores ligados à produção agrícola para exportação.

Em trabalho recente, a Professora Denise Gentil, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, demonstra que a Seguridade Social como um todo e a Previdência Social em particular, a despeito de todo o peso da crise econômica experimentada a partir de 2014, manteve um comportamento superavitário durante sua trajetória recente (2007 a 2015), conforme o quadro abaixo.

## OS SALDOS POSITIVOS OCULTADOS \*

A Previdência é superavitária, mostram cálculos feitos com as receitas e despesas estabelecidas pela Constituição, (em milhões de reais)

RECEITAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receita previdenciária	140.493	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173	308.557	337.553	364.396
CSLL	34.411	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488	65.732	65.547	61.382
COFINS	102.463	120.094	116.759	140.023	159.891	181.555	201.527	194.549	201.673
PIS/PASEP	26.709	30.830	31.031	40.373	42.023	47.778	51.065	51.955	53.781
CPMF	36.483	3.058	2.497	3.148	3.414	3.765	0	0	5
Receitas de órgãos de seguridade	14.255	13.528	14.173	14.883	16.873	20.044	10.923	7.415	20.534
Contrapartida do Orç. Fiscal p/ EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.391	2.226
<b>RECEITA TOTAL DA SEGURIDADE</b>	<b>356.580</b>	<b>375.415</b>	<b>392.075</b>	<b>458.285</b>	<b>528.194</b>	<b>590.577</b>	<b>639.077</b>	<b>658.410</b>	<b>703.997</b>
DESPESAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Benefícios Previdenciários	182.575	199.562	224.876	254.859	281.438	316.590	357.003	402.087	436.090
Benefícios LOAS e RMV	14.192	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	34.323	38.447	42.538
Bolsa-Família e outras transferências	8.756	10.605	11.877	13.493	16.767	20.530	23.997	26.156	26.921
EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.439	2.226
FAT (Seguro-desemprego, abono etc)	17.957	21.416	27.742	29.755	34.738	40.491	46.561	51.833	48.686
Minist. da Saúde - MS	45.212	50.270	58.270	61.965	72.332	80.063	84.412	83.935	102.206
Minist. do Desenv. Social - MDS	2.278	2.600	2.746	3.425	4.033	5.669	6.719	3.986	5.389
Minist. da Previdência - MP	4.496	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	7.280	5.188	8.197
Outras ações da Seguridade	3.365	3.819	6.692	7.260	7.552	9.824	9.824	9.824	11.655
<b>DESPESA TOTAL DA SEGURIDADE</b>	<b>280.596</b>	<b>310.716</b>	<b>359.195</b>	<b>401.609</b>	<b>450.999</b>	<b>512.436</b>	<b>571.392</b>	<b>622.895</b>	<b>683.908</b>
<b>RESULTADO DA SEGURIDADE</b>	<b>75.984</b>	<b>64.699</b>	<b>32.880</b>	<b>56.676</b>	<b>77.195</b>	<b>78.141</b>	<b>67.685</b>	<b>35.515</b>	<b>20.089</b>

Elaboração: Denise L. Gentil. Fontes dos dados de receita: Ministério da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência Social, Ministério do Planejamento, SOF, "Resultado Primário da Seguridade Social", Ministério da Fazenda, Arrecadação, Análise Mensal da Receita. Fontes dos dados de despesa: Ministério da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência Social, SOF, Orçamento Federal, Informações Orçamentárias por Agregados Funcionais e Programáticos

Observa-se que, de acordo com as informações do quadro acima, a Previdência é superavitária. Com base no preceito constitucional, Gentil monta o quadro de Receitas e Despesas da Previdência Social. Observe-se que de forma acertada a autora insere nas receitas as aplicações

recebidas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além disso, não estão contemplados na conta da Previdência Social, tanto as receitas quanto os gastos com os regimes próprios dos servidores civis e militares. Tal exclusão se dá pelo correto entendimento de não serem esses regimes abrangidos pelo critério de universalidade da cobertura de atendimento previsto no art. 194, I, da Constituição Federal.

Do mesmo modo, Gentil considera os valores integrais da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da própria Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do PIS/PASEP (Programa de Integração Social / Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público). Também os 40% dos recursos do PIS/PASEP destinados ao BNDES de acordo com o § 1º do art. 239 da Carta Magna, são aqui contabilizados como receitas previdenciárias.

#### 4. O contraponto – alternativas à visão atuarial

A questão previdenciária pode ser, portanto, equacionada a partir dos três problemas já mencionados: o envelhecimento populacional, a ausência de crescimento econômico e o grande peso da informalidade. Esses problemas podem e devem ser enfrentados com soluções de longo prazo e que não ponham em risco as conquistas obtidas com base nas diretrizes inscritas na Constituição Federal. Assim, é possível equacionar alternativas capazes de fortalecer e melhor organizar o sistema previdenciário, com base na gestão compartilhada, com a efetiva participação de Empregados, Empregadores, Aposentados e Governo, no que venha a resultar em proposições que atendam ao interesse de todas as partes. Debates sobre alternativas de políticas de incentivo à formalização conjugadas com o aumento da fiscalização por parte do Ministério do Trabalho, ou de políticas de retomada do crescimento econômico com o apoio a projetos básicos como os de infraestrutura urbana ou similares, e mesmo as questões ligadas ao envelhecimento populacional poderiam e deveriam ser objeto de uma concertação.

Ao invés disso, o Governo tem insistido em promover alterações gestadas internamente, sem que as demais partes interessadas sejam ouvidas. Desde a vigência da nova ordem constitucional, pelo menos três propostas de reforma previdenciária mediante utilização de emenda

constitucional foram enviadas ao Congresso Nacional. A primeira foi a Emenda Constitucional nº 20, que estabeleceu novas regras de transição para os trabalhadores. A Emenda Constitucional nº 47, por seu turno, instituiu o fator previdenciário e desvinculou o aumento dos benefícios de aposentadoria e pensão, com valores acima do teto, dos índices de reajuste do salário mínimo. Finalmente, a Proposta de Emenda Constitucional nº 287, recém enviada a este Congresso Nacional, impinge uma série de mecanismos visando reduzir os custos do sistema em consonância com a PEC nº 55, a chamada PEC do teto.

Em comum a estas iniciativas tem-se a recorrência da retórica da saída única, consubstanciada em propostas no sentido na redução de custos do sistema pela via da penalização dos beneficiários, seja pela limitação dos valores dos benefícios, seja pelo aumento das restrições para o acesso aos benefícios e aos serviços do sistema. Essas soluções encontradas, em última análise, findam por configurar efetiva perda de Direitos para os segurados. Sob o argumento da inelutabilidade, da ausência de alternativas, a retórica do “ou isso ou o caos” tem sido insistentemente utilizada pelo Governo.

A inobservância da prática do debate, da troca de ideias e da busca de conciliação de interesses diversos, que seguramente grassam nas hostes do colegiado quadripartite, tem sido uma triste realidade na política previdenciária. Mas os argumentos em favor da tese do déficit, como foi visto, esbarram em argumentos contrários, que devem ser levados em consideração no aperfeiçoamento da previdência. Observe-se, por exemplo, que a própria pressão do envelhecimento sobre as contas da Previdência poderia ser enfrentada com um aumento da formalização. São possibilidades reais de políticas que poderiam ser utilizadas de forma complementar ou mesmo como alternativa à proposta do Governo. De fato, à cantilena do déficit crônico e irretorquível, têm sido diuturnamente contrapostos estudos que engendram cenários distintos. O debate é, pois, necessário e urgente.

A insistência em tratar de temas de longo prazo, que seguramente poderiam embutir possibilidades diversas de soluções, como sujeitos a uma única e definitiva solução, é não apenas autoritária como anticonstitucional. A razão mesma utilizada no sentido da saída única pela redução de custos e, portanto, de corte de direitos, tem sido contestada por

diversos estudiosos. Argumentos a favor do aumento da contribuição do Estado, da regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto na Constituição Federal e nunca regulamentado, entre outros, têm sido largamente propostos sem que o governo se manifeste. A reforma constitucional proposta parece ser mais um componente do projeto do atual governo de redução do Estado. Um projeto que não teve o alvitre das ruas e que não foi referendado pelos demais parceiros do sistema previdenciário. Um projeto gestado a poucas mãos e que pretende a todo custo se implantar no Brasil.

## 5. Considerações Finais

A Previdência Social representa hoje, no Brasil, um total de mais de 33 milhões de benefícios, incluindo cerca de 10 milhões de aposentadorias por idade, mais de 7 milhões de pensões por morte, 5,4 milhões de aposentadorias por tempo de contribuição e 3,2 milhões de aposentadoria por invalidez. São números portentosos. O sistema, que vem sendo construído com muito esforço neste quase um século, responde hoje pela manutenção e o sustento de uma parcela significativa da população brasileira. Constitui-se ainda em um dos principais instrumentos distributivos. Durante todo o Governo Lula, bem como na gestão Dilma, a política de valorização do salário mínimo possibilitou, via sistema previdenciário, a elevação do padrão de vida de aposentados e pensionistas.

Em grande medida, a Previdência Social tem funcionado como um dos principais pilares da política social que nos últimos anos possibilitou a redução da pobreza e a melhoria da distribuição de renda no Brasil. Sem os valores distribuídos pela Previdência Social, boa parte dos municípios brasileiros correria o risco de ir à bancarrota. Hoje, dos 5.566 municípios, em 3.875 (70%) o valor dos repasses aos aposentados e demais beneficiários da Previdência supera o repasse do Fundo de Participação dos Municípios, o FPM. Mais ainda, em 4.589 municípios, ou 82% do total, os pagamentos aos beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social superam a arrecadação municipal.

Dada assim a importância da Previdência Social, qualquer iniciativa governamental de mudança ou reordenamento do sistema deve ter em mente, de um lado o seu papel social e, de outro, a necessidade de que

trabalhadores, empregadores e aposentados sejam auscultados. Trata-se de preceito constitucional. As mudanças preconizadas pelo atual governo, no entanto, não observam tais preâmbulos. Ao contrário, de uma maneira autoritária e centralizadora, o governo mais uma vez promove uma reforma constitucional. E novamente, esta iniciativa se coloca de forma açodada, indo de encontro aos interesses do trabalhador, do aposentado e do pensionista.

Por fim, duas questões se colocam. Por que, dentro de uma perspectiva de longo prazo, onde inicialmente pode se engendrar alterações importantes no sistema, nunca se pensa, até por uma questão de justiça social, em alterações que penalizem os que mais podem pagar? De outra parte, por que sempre a conta recai sobre o trabalhador, sob o recorrente argumento do “é assim ou o caos”? Aparentemente, o Direito ao Lucro e às grandes fortunas é mais valorizado pelo governo do que os direitos e garantias constitucionais, notadamente aqueles que se referem aos beneficiários da previdência.

### **III – VOTO**

Tendo em vista o exposto, nosso posicionamento é pela aprovação de uma audiência pública com a participação de estudiosos, representantes dos Trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados, bem como dos representantes do Ministério da Fazenda, para que o debate sobre a Previdência seja realizado de forma ampla e democrática.

Sala da Comissão, 14 de dezembro de 2016

Senador EDISON LOBÃO, Presidente

Senador PAULO PAIM, Relator



**SENADO FEDERAL**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS**

**IV - DECISÃO DA COMISSÃO**

Em Reunião realizada nesta data, nos termos do artigo 96-B do RISF, é aprovado o Relatório do Senador Paulo Paim que passa a constituir Parecer da Comissão de Assuntos Sociais referente à avaliação de Política Pública do Poder Executivo em 2016 (*Receitas e Despesas da Previdência Social no exercício de 2015*), que concluiu pela apresentação de Requerimento de Audiência Pública para debater sobre a Previdência Social: Requerimento nº 34, de 2016-CAS.

Sala da Comissão, 14 de dezembro de 2016.

Senador **EDISON LOBÃO**

Presidente da Comissão de Assuntos Sociais





SENADO FEDERAL  
SECRETARIA DE COMISSÕES

Reunião: 40ª Reunião, Extraordinária, da CAS

Data: 14 de dezembro de 2016 (quarta-feira), às 09h

Local: Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 9

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS - CAS

TITULARES	SUPLENTE
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)</b>	
Humberto Costa (PT)	1. Pastor Valadares (PDT)
Paulo Rocha (PT)	2. Gleisi Hoffmann (PT)
Paulo Paim (PT)	3. José Pimentel (PT)
Regina Sousa (PT)	4. Walter Pinheiro
Ângela Portela (PT)	5. Fátima Bezerra (PT)
Ana Amélia (PP)	6. Wilder Moraes (PP)
<b>Maioria (PMDB)</b>	
João Alberto Souza (PMDB)	1. Raimundo Lira (PMDB)
Sérgio Petecão (PSD)	2. Garibaldi Alves Filho (PMDB)
Waldemir Moka (PMDB)	3. Romero Jucá (PMDB)
Dário Berger (PMDB)	4. Rose de Freitas (PMDB)
Edison Lobão (PMDB)	5. Marta Suplicy (PMDB)
Otto Alencar (PSD)	6. Eunício Oliveira (PMDB)
<b>Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)</b>	
VAGO	1. Deca (PSDB)
VAGO	2. Ronaldo Caiado (DEM)
Dalirio Beber (PSDB)	3. Ricardo Ferraço (PSDB)
Flexa Ribeiro (PSDB)	4. VAGO
<b>Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)</b>	
Lídice da Mata (PSB)	1. Vanessa Grazziotin (PCdoB)
Lúcia Vânia (PSB)	2. Romário (PSB)
<b>Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)</b>	
Marcelo Crivella (PRB)	1. Vicentinho Alves (PR)
Elmano Férrer (PTB)	2. Armando Monteiro (PTB)
Eduardo Amorim (PSC)	3. VAGO



SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS

OFÍCIO Nº 134 / 2016 - PRESIDÊNCIA/CAS

Brasília, 14 de dezembro de 2016.

Ao Excelentíssimo Senhor  
Senador **RENAN CALHEIROS**  
Presidente  
Senado Federal

**Excelentíssimo Senhor Presidente,**

Nos termos do artigo 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão aprovou o Relatório do Senador Paulo Paim referente à avaliação de Política Pública do Poder Executivo em 2016 – *Receitas e despesas da Previdência Social no exercício de 2015, com vistas à apuração dos resultados: superávit ou déficit.*

**Respeitosamente,**

Senador **EDISON LOBÃO**  
Presidente da Comissão de Assuntos Sociais

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS  
BAS nº 06 de 2016  
Fls. nº 25