



Leonardo Vizeu: Faltam critérios para reformar previdência social

A presente resenha se propõe a analisar as premissas atuariais e as projeções socioeconômicas nas quais se baseiam a atual proposta de reforma previdenciária em trâmite no Congresso Nacional, a saber, o Projeto de Emenda a Constituição 287, do ano de 2016, que altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição da República, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

Para tanto, serão expostas: 1) as razões com as quais o Poder constituído Executivo fundamenta sua proposta; e 2) as análises técnicas e as críticas científicas à PEC 287/2016 formuladas pela academia de economia e por entidades de classe especializadas em matéria previdenciária. Pretende-se, sem emitir nenhum juízo de valor político, fomentar o debate jurídico-econômico, fornecendo elementos técnico-científicos para tal fim.

Inicialmente, insta delinear os fins colimados com a reforma previdenciária sub examine. Conforme descrito na [EMI 140/2016 MF, a PEC 287/2016](#), em linhas gerais, objetiva:

“68. Em suma, as linhas mestras da proposição estão descritas a seguir: a) Preservação do direito adquirido e proteção da expectativa de direito com regras claras de transição para homens com mais de 50 anos e mulheres com mais de 45 anos; b) Uniformização do tempo de contribuição e idade exigidos para a aposentadoria voluntária, com elevação da idade mínima; c) Extinção das aposentadorias especiais das atividades de risco e dos professores; d) Aplicação obrigatória, aos RPPS, do teto de benefícios do RGPS; e) Adoção de mesma regra de cálculo e reajustamento dos proventos de aposentadorias e das pensões em todos os regimes; f) Previsão de valor inicial de pensão diferenciado conforme número de dependentes; g) Irreversibilidade de cotas individuais de pensão a todos os regimes; h) Vedação de acúmulo de pensão por morte com aposentadoria por qualquer beneficiário ou de duas pensões por morte, pelo beneficiário cônjuge ou companheiro, oriundas de qualquer regime previdenciário; i) Harmonização do rol de dependentes de todos os regimes de previdência social; e j) Vedação do cômputo de tempo ficto para concessão de aposentadoria também no âmbito do RGPS”.

O Executivo justifica a necessidade de reforma do sistema previdenciário, tomando por base uma projeção da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, onde se afirma que, caso não haja uma alteração nas regras atuais do sistema, em 2060 o rombo no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) poderá representar 11,29% do Produto Interno Bruto (PIB) especulado para o respectivo ano.

Tal projeção parte de estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que parte da premissa de que a população brasileira em idade economicamente ativa diminuirá ao longo dos anos. Conforme expresso na EMI 140/2016 MF:

“5. As projeções populacionais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, mostram que em 2060 o Brasil terá 131,4 milhões de pessoas em idade ativa – compreendida entre 15 e 64 anos de idade – representando uma população menor do que os atuais 140,9 milhões de pessoas nesta faixa etária.



6. Nesse mesmo período, estima-se que o número de idosos com 65 anos ou mais de idade crescerá 262,7%, alcançando 58,4 milhões em 2060. Ou seja, a evolução demográfica aponta para uma maior quantidade de beneficiários do sistema, recebendo benefícios por maior período de tempo, em contraponto com menor quantidade de pessoas em idade contributiva, tornando imprescindível a readequação do sistema de Previdência Social para garantir seu equilíbrio e, conseqüentemente, a sua sustentabilidade no médio e longo prazo”.

Some-se a isso que, o Poder constituído Executivo, no que se refere ao impacto financeiro das projeções do orçamento de seguridade social, apresenta um cálculo de déficit na previdência para o exercício de 2016 na [magnitude de R\\$ 151,9 bilhões](#), o que representou um crescimento de 59,7% em relação ao exercício de 2015, valores atualizados pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Afirmou que as despesas com benefícios foram na ordem de R\$ 515,9 bilhões, representando um aumento de 6,6% relativos ao exercício anterior. Por sua vez, sustentou que a arrecadação vem decrescendo continuamente, sendo nos valores de R\$ 364 bilhões no exercício de 2016, o que representou uma queda de 6,4% em se comparando à 2015. Em termos percentuais, em se considerando a projeção do Produto Interno Bruto (PIB) para o ano de 2016, a despesa com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) representou, de acordo com o Poder Público, 8,2%, sendo que a arrecadação líquida foi responsável por 5,8% do PIB e resultou em um déficit de 2,4%.

Todavia, [em tese submetida ao Corpo Docente do Instituto de Economia \(IE\) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas \(CCJE\) da Universidade Federal do Rio de Janeiro \(UFRJ\)](#), a doutora em economia Denise Lobato Gentil, após estudo efetuado no período de 1990 a 2005, chegou à conclusão que o sistema de Seguridade Social no Brasil, tal qual previsto na Constituição da República de 1988, é autossustentável e que as projeções efetuadas pelo Poder Público adotam uma metodologia errônea e partem de premissas incompletas.

Conforme expresso na conclusão de sua tese:

“Dados do Ministério da Previdência apontaram um resultado previdenciário negativo de R\$ 37,5 bilhões em 2005. As projeções atuariais do RGPS apontam que o gasto previdenciário representará 7,43% do PIB em 2010 e o déficit chegará a 2,0% do PIB naquele ano. Para 2020 projeta-se uma despesa previdenciária de 7,86% do PIB e um déficit de 2,4%. As projeções vão mais longe e preveem um déficit de 2,95% PIB em 2030. Criou-se uma atmosfera de ameaça envolvendo a insolvência da previdência e da seguridade social. Diante dessa aparente gravidade dos dados, medidas urgentes deveriam ser tomadas, pois não se trataria apenas de assegurar, com uma reforma da previdência, o pagamento de benefícios pactuados, mas de reduzir a pressão sobre os recursos públicos, liberando fontes para investimentos públicos e outros gastos sociais. Essas conclusões, entretanto, partem de métodos questionáveis de aferição do problema. Primeiro, porque o resultado financeiro da previdência é obtido a partir do cálculo do resultado previdenciário, que, como diz Matijascic (2002, p. 205), “trata-se de uma manobra contábil adotada pelos formuladores das políticas econômicas dos anos 1990”. Essa metodologia de aferição não considera o que foi definido pela Constituição Federal como sendo a totalidade das receitas que estão vinculados à previdência. Segundo, porque, o governo federal, não gera demonstrativos financeiros e contábeis específicos do orçamento da seguridade social e, por



consequência, impede que se possa constatar que o sistema, ao contrário do que usualmente se divulga, gera um excedente de recursos de magnitude expressiva, que é desviado para o orçamento fiscal e alocado em despesas de várias naturezas, deixando de atender às demandas urgentes por serviços de saúde e assistência social, bem como para a melhoria do próprio sistema de previdência social”.

Para chegar a tal conclusão, demonstrou que, no período analisado, em que pese as fontes oficiais terem divulgado que o déficit previdenciário, em 2004, foi de R\$ 32 bilhões e de R\$ 37,6 bilhões, em 2005, tal sistemática de cálculo foi feita com base no saldo previdenciário negativo, ou seja, na soma parcial de receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e de outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas das transferências a terceiros e dos benefícios previdenciários do RGPS, não refletindo um real déficit na previdência.

Segundo a autora, o cálculo do Poder Público não levou em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a previdência social, conforme determina o artigo 195 e seus incisos da Constituição da República, deixando de computar recursos significativos, provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Assim, afirma que:

“O resultado é um déficit que não é real. Se for computada a totalidade das fontes de recursos da previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal, custeio e dívida do setor, bem como outros gastos não-previdenciários, o resultado apurado será um superávit de R\$ 8,26 bilhões em 2004 e de R\$ 921 milhões em 2005, conforme pode ser visualizado através das Tabelas 1 e 2 que contêm o Fluxo de Caixa do INSS.⁹ Esse superávit, denominado superávit operacional, que é uma informação favorável – e que pode ser apurada pelas mesmas estatísticas oficiais –, não é divulgado para a população como sendo o resultado da previdência social. Constata-se, portanto, que há recursos financeiros excedentes no RGPS e que tais recursos poderiam ser utilizados para melhorar este sistema, em benefício de uma parcela considerável da população de baixa renda”.

Observe-se que o sistema previdenciário brasileiro já foi objeto de diversas reformas. Em relação à PEC 287/2016, a Fundação da Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (ANFIP), igualmente questiona a metodologia de análise das contas públicas do Poder constituído Executivo, opondo-se aos números deficitários que o Poder Público apresenta. [Conforme publicação própria da ANFIP, intitulada Análise da Seguridade Social, os superávits registrados na arrecadação previdenciária foram sucessivos](#), a saber, saldos positivos de: R\$ 59,9 bilhões em 2006? R\$ 72,6 bilhões em 2007? R\$ 64,3 bi em 2008? R\$ 32,7 bi em 2009? R\$ 53,8 bi em 2010? R\$ 75,7 bi em 2011? R\$ 82,7 bi em 2012? R\$ 76,2 bi em 2013? R\$ 53,9 bi em 2014; R\$ 24 bilhões em 2015.



Para tanto, a ANFIP questiona não só a metodologia de análise referente às receitas, bem como a relativa às despesas que o Poder Público se louva para efetuar suas projeções. Nessa linha, afirma que, sistematicamente, desde a adoção da Desvinculação de Receitas da União (DRU) pela Emenda Constitucional de Revisão 01, 1994, as receitas previdenciárias são destinadas a outras despesas, as quais não se encontram constitucionalmente vinculadas.

Assim, as receitas oriundas da arrecadação das contribuições sociais do empregador, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, e dos segurados da previdência social, in tesis, não poderiam ser aplicadas nos orçamentos da Saúde ou da Assistência Social.

Todavia, com a prorrogação da DRU, por meio das sucessivas Emendas Constitucionais, culminando na EC 93, de 2016, o Poder constituído Executivo tem se valido do produto de arrecadação previdenciária para outros fins, senão o financiamento do sistema, desvinculando suas receitas. Assim, com as constantes reedições da DRU, permitiu-se que o Poder Público pudesse efetuar outras despesas com os recursos arrecadados da previdência que não as constitucionalmente vinculadas, a saber: em 2012, R\$ 58 bilhões; 2013, R\$ 63 bilhões; 2014, R\$ 61 bilhões; 2015, R\$ 60 bilhões, conforme levantamento efetuado pela ANFIP.

Por sua vez, com a aprovação da EC 93, de 2016, elevando-se a alíquota da DRU para 30%, a estimativa dos valores desvinculados, nos termos do Parecer 706, de 2016, de relatoria do senador José Maranhão, constante da Relação das Informações Complementares ao [Projeto de Lei Orçamentária de 2016](#), foi de: R\$ 110,9 bilhões, relativamente à desvinculação das contribuições sociais; R\$ 4,6 bilhões, em relação à desvinculação das contribuições de intervenção no domínio econômico; e de R\$ 2,2 bilhões, no que tange às taxas.

Ante o exposto, face às diversas variantes de métodos de análise do sistema previdenciário brasileiro, mister se faz estabelecer normas que garantam, por meio de uma metodologia científica padronizada, total transparência nas contas públicas, de maneira que efetivamente esclareçam e demonstrem a realidade do sistema.

Isto porque, a ausência de critérios objetivos para avaliação do impacto financeiro de propostas de reforma previdenciária para tornar suas conclusões efetivamente fidedignas, afasta a legitimidade das mesmas, maculando sua presunção de veracidade, trazendo incertezas indesejáveis ao cerne do debate.

Date Created

17/06/2017