

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. Circula entre nós a tese de que inexistente 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 percuciência 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 início 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 separarmos 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 aproximarão 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 SecexPrevidência 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.

Diante do exposto, de acordo com a proposta da unidade técnica, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de junho de 2017.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator