

**UNAFISCO NACIONAL**

**Gestão 2016-2019**



**Nota Técnica**  
**Unafisco nº 09/2017**

# **Avaliação Tridimensional dos Sistemas Previdenciários**

# DIRETORIA - Triênio 2016/2019

## **Presidente**

Kleber Cabral

## **1º Vice-Presidente**

Amilton Paulo Lemos

## **2º Vice-Presidente**

Antonio Dias de Moraes

## **Secretário-Geral**

Eduardo Artur Neves Moreira

## **1º Secretário**

Luiz Gonçalves Bomtempo

## **Diretora de Finanças e Contabilidade**

Massumi Takeishi

## **Diretora-Adjunta de Finanças e Contabilidade**

Maria Aparecida Gerolamo

## **Diretor de Administração**

José Ricardo Alves Pinto

## **Diretor de Assuntos Jurídicos**

Luiz Antonio Benedito

## **Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos**

Eduardo de Andrade

## **Diretor de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos**

Mauro José Silva

## **Diretor de Comunicação Social**

Kurt Theodor Krause

## **Diretor-Adjunto de Comunicação Social**

Alcebádes Ferreira Filho

## **Diretor de Assuntos de Aposentadoria, Pensões e Assistência Social**

Ivaldo Helvio Pinto Rêgo

## **Diretora-Adjunta de Assuntos de Aposentadoria, Pensões e Assistência Social**

Edith Ascenção Pereira Benvindo

## **Diretor de Eventos Associativos, Recreativos e Culturais**

César Urbano Corrêa

## **Diretor de Convênios e Serviços**

Nicolau Gomes da Silva

## **Diretor-Adjunto de Convênios e Serviços**

Carlos Alberto Ramos G. Pacheco

## **Diretor de Coordenação das Representações Regionais**

Marco Aurélio Baumgarten de Azevedo

## **1ª Diretora Suplente**

Nélia Cruvinel Resende

## **2º Diretor Suplente**

Narayan de Souza Duque

## **3ª Diretora Suplente**

Ivone Marques Monte

## **CONSELHO FISCAL**

### **Efetivos:**

Marilena Fonseca Fernandino

Paulo Fernandes Bouças

Marcello Escobar

### **Suplentes:**

Hildebrando de Menezes Vêras

Celso Fernandes

Jorge do Carmo Sant'Anna

## **Publicação da Unafisco Nacional Departamento de Comunicação Social**

**Diagramação:** Núcleo Cinco

## **Estagiária da Diretoria de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos:** Gisele Kauer e Theresa

Raquel Moreira Horner Hoe

## **Assessoria de imprensa:**

Rapport Comunica

[www.rapportcomunica.com](http://www.rapportcomunica.com)

(11) 2765-2179

## **Assessoria parlamentar:**

Ilma Ferreira Lima

[ilma.lima@unafisconacional.org.br](mailto:ilma.lima@unafisconacional.org.br)

(61) 9-9986-1760

Para obter mais informações sobre o tema, entre em contato pelo e-mail

[estudostecnicos@unafisconacional.org.br](mailto:estudostecnicos@unafisconacional.org.br)

ou telefone **0800-886-0886, ramais 142 e 145.**

Este número não aceita ligações de celular nem chamadas DDD 11. Nestes casos, utilizar o **(11)**

**3228-4766 e os mesmos ramais.**

**Outubro/2017**

# **UNAFISCO NACIONAL**

Diretoria de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos

**GESTÃO 2016-2019**

Nota técnica Unafisco Nº 09/2017

## **Avaliação Tridimensional dos Sistemas Previdenciários**



**UNAFISCO  
NACIONAL**

Associação Nacional dos Auditores  
Fiscais da Receita Federal do Brasil



## AVALIAÇÃO TRIDIMENSIONAL DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS

A Unafisco Nacional — Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil — apresenta a Nota Técnica nº 09/2017 sobre a avaliação tridimensional dos sistemas previdenciários, como forma de completar a proposta apontada pela entidade na Audiência Pública da CPI da Previdência, ocorrida no dia 21 de agosto de 2017. O objetivo da nota é apresentar a proposta num formato que permita aos interessados aprofundarem os estudos e debates sobre a ideia que tem, como premissa fundamental, a certeza de que não é aceitável por nosso ordenamento jurídico que o sistema de previdência pública seja avaliado apenas pela sustentabilidade. Em outras palavras, a presente nota representa um convite da Unafisco Nacional a todos os estudiosos do tema para o debate sobre os meios de a sociedade avaliar a qualidade de seu sistema previdenciário.

A avaliação tridimensional, aqui apresentada, inspira-se no Melbourne Mercer Global Pension Index<sup>1</sup>, um índice dos sistemas previdenciários do mundo, organizado pelo Centro Australiano de Estudos Financeiros. Tendo como base este estudo, a Unafisco propõe a avaliação alicerçada em três critérios: conformidade social, sustentabilidade e normatividade, que serão explanados a seguir:



1 MERCER. *Melbourne Mercer Global Pension Index 2016*. Melbourne, 2016. Disponível em: <<https://www.mercer.com/content/dam/mercer/attachments/global/Retirement/gl-2016-mmgi-impact-ageing-populations-full-report.pdf>>. Acesso em 30 ago. 2017.

## CONFORMIDADE SOCIAL

Propomos esse critério para que seja analisado o quanto determinado sistema de previdência assegura a dignidade da pessoa humana. De acordo com o professor Humberto Tommasi<sup>2</sup> com a evolução da sociedade, surge uma nova visão do homem como destinatário das políticas públicas e não mais como instrumento destas. Somado a este fato, há a consolidação do princípio da dignidade da pessoa humana como valor supremo nas constituições modernas, o que elevou a Previdência Social ao status de Direito Fundamental.

Como Direito Fundamental protegido constitucionalmente, a previdência deverá possibilitar aos seus segurados uma condição mínima de existência, sendo, assim, um dos meios para que o princípio da dignidade da pessoa humana seja concretizado.

*A Previdência fundamental deve ser baseada nos princípios da universalidade, da uniformidade e da solidariedade na proteção dos segurados mais desvalidos, mediante a participação do Estado; (...) Com o atendimento desses pressupostos, a Previdência torna-se um forte instrumento de concretização do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana e dos objetivos de erradicação da pobreza e de redução de desigualdades sociais, possibilitando o acesso às oportunidades e garantindo cidadania. Como Previdência básica, pode ser comparada a um patamar mínimo abaixo do qual ninguém deve recuar cair, mas acima do qual podem surgir e florescer desigualdades sociais apoiadas na autonomia privada e no talento individual<sup>3</sup>.*

Não é uma tarefa simples conceituar dignidade da pessoa humana, e sua definição foi sendo construída ao longo da história, sendo hoje, como referido anteriormente, um valor supremo, que não admite relativização. Rizzatto Nunes afirma que “toda pessoa tem dignidade garantida pela Constituição, independentemente de sua posição e conduta social. Até um criminoso incontestemente tem dignidade a ser preservada”<sup>4</sup>. Na lição de Ingo Wolfgang Sarlet: “todos — mesmo o maior dos cri-

---

2 TOMMASI, Humberto. *Inclusão Previdenciária*. Curitiba, 2011, p. 05. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/HUMBERTO\\_TOMMASI.doc](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/HUMBERTO_TOMMASI.doc)>. Acesso em 12 set. 2017.

3 FILARDI, Felice V. G.; PONTES, Fernando de O.; GOMES, José M. M. *A Previdência Social e a dignidade da pessoa humana*. 2010. Disponível em: <[http://faa.edu.br/revistas/docs/RID/2010/RID\\_2010\\_13.pdf](http://faa.edu.br/revistas/docs/RID/2010/RID_2010_13.pdf)>. Acesso em 06 set. 2017, p. 167.

4 NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana - doutrina e jurisprudência*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 64.

minosos — são iguais em dignidade, no sentido de serem reconhecidos como pessoas — ainda que não se portem de forma igualmente digna nas suas relações com seus semelhantes, inclusive consigo mesmas”.<sup>5</sup>

A dignidade da pessoa humana está relacionada não somente à garantia de um mínimo existencial, mas também à garantia do mesmo nível de qualidade de vida na fase de aposentadoria que o trabalhador conquistou durante sua vida de labor. Daí, por exemplo, um achatamento dos proventos de aposentadoria levaria a uma avaliação negativa de conformidade social.

A respeito do mínimo existencial, Ricardo Lobo Torres ensina que “há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas”, e complementa reiterando que “a dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo” do qual nenhum ser humano pode ser privado.<sup>6</sup>

Como meio de concretização da dignidade da pessoa humana, é fundamental que a previdência seja capaz de oferecer aos seus beneficiários uma assistência que proteja e garanta o mínimo existencial, fornecendo, conseqüentemente, uma existência digna aos segurados. Desta forma, podemos compreender que a conformidade social irá analisar se o sistema de previdência se encaixa em tal requisito, assegurando a dignidade da pessoa humana.

Assim, a conformidade social analisada pelo grau de efetividade da dignidade da pessoa humana está relacionada tanto ao mínimo existencial quanto à continuidade da qualidade de vida do trabalhador na fase de aposentadoria.

É certo que qualquer proposta de retirada e a restrições de benefícios, como a que se apresenta com a PEC 287/2016, vai resultar numa avaliação negativa da conformidade social do sistema de previdência.

## SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade deve avaliar a viabilidade financeira do sistema. Para essa avaliação, não é adequado utilizar o critério de déficit e superávit, pois quando

---

5 SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 42.

6 TORRES, R. L. *O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46113/44271>>. Acesso em 29 ago. 2017, pp. 01-02.

analisamos a sustentabilidade por esse ponto de vista, obtemos respostas equivocadas, conforme demonstrado pela Unafisco Nacional em sua Nota Técnica nº 06/2017<sup>7</sup> a partir da utilização do método de falseamento de teorias, defendido pelo filósofo Karl Popper.

Por não ser adequado adotar a existência de déficit ou superávit para avaliação da sustentabilidade de um sistema de previdência, a Unafisco propôs a aplicação da chamada capitalização referencial. A capitalização referencial é um dos sistemas de previdência possíveis, e atualmente está presente em países como Suécia, Itália, China e Rússia. Tal sistema caracteriza-se pela existência de contas individuais, nas quais são controladas as contribuições dos trabalhadores e empregadores, adicionando-se juros, formando um patrimônio para efeito referencial. Através desse cálculo é possível verificar se o valor acumulado ao longo da vida laboral do beneficiário é suficiente para arcar com seu benefício; caso seja, pode-se considerar que o sistema tem capitalização referencial positiva e, portanto, tem boa sustentabilidade.

Evidente que a análise da sustentabilidade deve também resgatar recursos da previdência do passado que, segundo relatado, foram utilizados em investimentos públicos ineficientes cujos valores atualizados chegam a 1,5 trilhão de reais.<sup>8</sup>

---

7 UNAFISCO NACIONAL. Nota Técnica Unafisco nº 06/2017: *Considerações sobre a invalidade científica do critério déficit/superávit para avaliação da sustentabilidade de um sistema de previdência, sobre a possibilidade de um critério baseado na capitalização referencial e sobre a revogação das regras de transição vigentes para os servidores públicos*. São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://unafisconacional.org.br/UserFiles/nota\\_t\\_cnica\\_Unafisco6.pdf](http://unafisconacional.org.br/UserFiles/nota_t_cnica_Unafisco6.pdf)>. Acesso em 29 ago. 2017.

8 “Os saldos da Previdência foram usados na construção de Brasília, na constituição e no aumento de capital de várias empresas estatais (sic), na manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamentos de benefícios”. STEPHANES, Reinhold. *Reforma da previdência sem segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1998, p. 95.

“O princípio defendido por todos era que o sistema é solidário, e preciso que uma geração contribua para que a outra possa receber. Para que isso de fato acontecesse, as contribuições arrecadadas deveriam ser aplicadas pelo governo de forma responsável no regime de capitalização.

Não foi o que aconteceu. A União, responsável pela administração desse fundo, desviou o que arrecadou para outros fins. Poderíamos citar a construção de Brasília, a Ponte Rio-Niterói, Transamazônica, Itaipu, Volta Redonda, Usinas e Termoelétricas. Milhares de decretos e medidas provisórias foram os instrumentos usados para desviar o dinheiro dos cofres da Previdência, além das obras citadas”. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 1.968 de 1999*. Brasília, 03 nov. 1999. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17465>>. Acesso em 04 out. 2017.

## **NORMATIVIDADE**

Verifica o quão eficientes são as leis que regulam a previdência e como é dada efetividade às mesmas. Para que um sistema tenha sua normatividade considerada positiva é necessário que não só existam as leis e normas infralegais, mas que esteja sendo garantida a efetividade de tal legislação que trata sobre o que estiver relacionado à previdência. Portanto, a normatividade irá avaliar como está sendo feito o combate à sonegação, às fraudes e à inadimplência das contribuições destinadas ao pagamento dos benefícios.

Uma normatividade forte é essencial para que os outros dois critérios (sustentabilidade e conformidade social) tenham resultados positivos, pois a existência de leis rígidas, que não forneçam margem para interpretações ambíguas e não beneficiem reiteradamente os sonegadores — como as leis que criam parcelamentos especiais (Refis) —, e de fiscalização valorizada e eficiente são o que possibilitam que os recursos da previdência cheguem ao seu destino final. Caso contrário, os recursos para a previdência escoam pelos ralos da ineficiência, das fraudes, da sonegação e da corrupção, impossibilitando o pagamento dos benefícios.

Assim, a existência e a garantia de efetividade de normas do sistema previdenciário são uma parte importante da avaliação que deve ser feita pela sociedade da qualidade deste sistema.

Outubro/2017

**Unafisco Nacional**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no Direito Constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.*

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 1.968 de 1999.* Brasília, 03 nov. 1999. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17465>>. Acesso em 04 out. 2017.

FILARDI, Felice V. G.; PONTES, Fernando de O.; GOMES, José M. M. *A Previdência Social e a dignidade da pessoa humana.* 2010. Disponível em: <[http://faa.edu.br/revistas/docs/RID/2010/RID\\_2010\\_13.pdf](http://faa.edu.br/revistas/docs/RID/2010/RID_2010_13.pdf)>. Acesso em 06 set. 2017.

MERCER. *Melbourne Mercer Global Pension Index 2016.* Melbourne, 2016. Disponível em: <<https://www.mercer.com/content/dam/mercer/attachments/global/Retirement/gl-2016-mmmpi-impact-ageing-populations-full-report.pdf>>. Acesso em 30 ago. 2017.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana - doutrina e jurisprudência.* 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

STEPHANES, Reinhold. *Reforma da previdência sem segredos.* Rio de Janeiro: Record, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TOMMASI, Humberto. *Inclusão Previdenciária.* Curitiba, 2011, p. 05. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaTvJustica/portaTvJusticaNoticia/anexo/HUMBERTO\\_TOMMASI.doc](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaTvJustica/portaTvJusticaNoticia/anexo/HUMBERTO_TOMMASI.doc)>. Acesso em 12 set. 2017.

TORRES, R. L. *O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais.* Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <[bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46113/44271](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46113/44271)>. Acesso em 29 ago. 2017.

---

UNAFISCO NACIONAL. *Nota Técnica Unafisco nº 01/2017: Considerações sobre a Idade Mínima para Aposentadoria que consta na PEC nº 287/2016 e sobre a Sustentabilidade da Aposentadoria Integral com 35 anos e não 49 anos de contribuição.* São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://unafiskonacional.org.br/img/publica\\_pdf/nota\\_tcnica\\_Unafisco\\_no\\_01\\_2017\\_v7\\_PREVIA.PDF](http://unafiskonacional.org.br/img/publica_pdf/nota_tcnica_Unafisco_no_01_2017_v7_PREVIA.PDF)>. Acesso em 30 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Nota Técnica Unafisco nº 02/2017: Considerações sobre a Revogação das Regras de Transição Vigentes para os Servidores Públicos e sobre a Idade de 50/45 anos para entrar na Regra de Transição dos arts. 2º, 8º, 9º e 12º da PEC 287/2016 (RPPS e RGPS).* São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://unafiskonacional.org.br/img/publica\\_pdf/nota\\_tcnica\\_Unafisco\\_no\\_02\\_2017\\_v3\\_PREVIA\\_2.pdf](http://unafiskonacional.org.br/img/publica_pdf/nota_tcnica_Unafisco_no_02_2017_v3_PREVIA_2.pdf)>. Acesso em 30 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Nota Técnica Unafisco nº 04/2017: A drástica redução da pensão por morte na PEC 287/2016. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da proporcionalidade.* São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://unafiskonacional.org.br/img/publica\\_pdf/nota\\_tcnica\\_Unafisco\\_no\\_04\\_2017\\_v5\\_previa.pdf](http://unafiskonacional.org.br/img/publica_pdf/nota_tcnica_Unafisco_no_04_2017_v5_previa.pdf)>. Acesso em 03 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. *Nota Técnica Unafisco nº 06/2017: Considerações sobre a invalidade científica do critério déficit/superávit para avaliação da sustentabilidade de um sistema de previdência, sobre a possibilidade de um critério baseado na capitalização referencial e sobre a revogação das regras de transição vigentes para os servidores públicos.* São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://unafiskonacional.org.br/UserFiles/nota\\_tcnica\\_Unafisco6.pdf](http://unafiskonacional.org.br/UserFiles/nota_tcnica_Unafisco6.pdf)>. Acesso em 29 ago. 2017.

WORLD BANK PENSION REFORM PRIMER. *Notional Accounts – Notional defined contribution plans as a pension reform strategy.* Washington, D.C., 2001. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteNotionalAccts.pdf>>. Acesso em 29 ago. 2017.

**A Unafisco Nacional** – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – é uma entidade associativa de âmbito nacional que representa os Auditores Fiscais da Receita Federal.

As ações da entidade, além de defender os interesses e direitos da categoria, são cada vez mais no sentido de lutar pela implementação de um sistema tributário justo e por uma administração forte e firme no combate à sonegação com respeito ao contribuinte, contribuindo para o desenvolvimento nacional e para a diminuição das desigualdades sociais.



**UNAFISCO  
NACIONAL**

Associação Nacional dos Auditores  
Fiscais da Receita Federal do Brasil