PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Apresentação

Este capítulo de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* avalia as políticas da previdência social no ano de 2006 e seus desdobramentos para o ano de 2007. Nesta edição é inaugurada uma nova estrutura de desenvolvimento do conteúdo, com quatro seções principais em cada capítulo, além da apresentação: na seção 2 são destacados os fatos relevantes para a política previdenciária no período; na seção 3 é feito o acompanhamento dos programas dos três componentes do complexo previdenciário brasileiro; na seção 4 são avaliados possíveis cenários que a política previdenciária deverá enfrentar no longo prazo; e, por fim, na seção 5 são feitas considerações finais.

2 Fatos relevantes

Nesta seção destacam-se os fatos mais importantes ocorridos em 2006 e no início de 2007 que condicionam a evolução da política previdenciária, a saber: *i)* a continuação do Censo Previdenciário; *ii)* a mudança na forma de apresentação das contas da Previdência; *iii)* a criação da Receita Federal do Brasil (englobando a Secretaria de Receita Previdenciária); *iv)* a criação do Super Simples; e *v)* o Fórum Nacional da Previdência Social.

2.1 Censo Previdenciário

O Censo Previdenciário, iniciado ainda em 2005, tendo como objetivos a atualização do cadastro do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e a eliminação de benefícios mantidos indevidamente, teve sua primeira etapa encerrada em abril de 2006, com a segunda etapa iniciada em maio do mesmo ano. A primeira etapa recenseou 2,42 milhões de benefícios com a cessação, até março de 2007, de 22,4 mil (0,9% dos recenseados), o que implica uma economia anual ao INSS de R$ 115,3 milhões. Na segunda etapa, que tem previsão de encerramento para julho de 2007, já foram recenseados 13,56 milhões de benefícios, com a cessação de 20,3 mil (0,1% dos recenseados), representando uma economia anual de R$ 109,8 milhões ao INSS. Aparentemente, os benefícios mais problemáticos foram recenseados primeiro, encontrando assim maior número de benefícios mantidos indevidamente.

2.2 Contas da Previdência

A proposta de alteração da forma de apresentação das contas da Previdência foi um dos principais eventos que chamaram a atenção geral para a política previdenciária em 2006. Já em meados do ano introduziu-se uma modificação que destacava a destinação dos recursos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) para a Previdência, que até então eram apresentados como recursos do Tesouro para a Previdência. No fim deste mesmo ano, o Ministério da Previdência Social (MPS) propôs a separação de receitas e despesas dos benefícios contributivos e não contributivos. Com essa clivagem, o déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é percebido bem menor que o "rombo" normalmente divulgado,

tendo-se agora de forma mais clara qual o custo da política social implícita nos benefícios não contributivos. Ainda que tenha causado debate exagerado sobre uma possível "falsa redução do déficit", o detalhamento de receitas e despesas da Previdência, por tipo de benefício, é muito positivo para que se possa garantir transparência e *accountability* de forma que a sociedade possa saber quais são os problemas e as opções da política previdenciária. Depois deste movimento inicial do ministério, espera-se que uma nova estrutura de apresentação das contas seja obtida ao fim do Fórum Nacional de Previdência Social.

2.3 Receita Federal do Brasil

Como já observado no número anterior deste periódico, com o objetivo de aumentar a eficácia da fiscalização e facilitar a recuperação de débitos, o governo apresentou uma proposta ao Congresso Nacional visando a unir a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria de Receita Previdenciária em uma só entidade, a Receita Federal do Brasil (RFB), por meio da Medida Provisória nº 258/2005. Esta tentativa, entretanto, não foi bem-sucedida por falta de quórum para transformar a MP em lei. A criação de fato da chamada "Super-Receita" só veio então a ocorrer com a Lei nº 11.457 de 16 de março de 2007, com a RFB ficando subordinada ao Ministério da Fazenda. Espera-se que, ao longo do ano, a fusão dos sistemas de fiscalização e arrecadação e a implementação efetiva da RFB já possam concretizar os ganhos de eficiência planejados.

2.4 Super Simples

Em 2006 também foi instituído o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, por meio da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Esta tem impactos sobre a política previdenciária porque cria também o Super Simples (Simples Nacional) que, a partir de julho de 2007, substitui o sistema simplificado de arrecadação até então existente (Simples Federal – Lei nº 9.317/1996).[1] O novo sistema, como o anterior, implica um recolhimento mensal único, em substituição a diversos tributos, entre os quais a arrecadação referente à contribuição patronal ao INSS. Há duas conseqüências para a política previdenciária com a implementação do Super Simples: primeiro, espera-se um novo fluxo de inclusão previdenciária, em virtude da formalização de trabalhadores em setores que não eram alcançados pelo sistema anterior; e, em segundo lugar, espera-se um impacto sobre a arrecadação, pois como o sistema implica renúncia fiscal, deve ocorrer alguma perda de receita dos estabelecimentos formais já existentes, sem que se saiba, *a priori*, se ela poderá ser compensada pela criação de novos estabelecimentos e/ou pela formalização daqueles antes atuantes na ilegalidade.

2.5 Fórum Nacional da Previdência Social

No início de 2007, por meio do Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro, foi criado o Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), no âmbito do Ministério da Previdência. O FNPS tem o objetivo de organizar e sistematizar discussões entre representantes de diversos setores da sociedade, sobre a Previdência Social e sua sustentabilidade, a médio e longo prazos. Até agosto de 2007, quando se encerra o

1. Para um detalhamento acerca deste ponto, ver item específico sobre o Super Simples no capítulo de "Seguridade social" desta mesma edição.

FNPS, este deve produzir propostas para melhorias no sistema previdenciário, que serão encaminhadas ao Poder Executivo.

3 Acompanhamento da política e dos programas

Nesta seção, os três componentes do sistema previdenciário brasileiro são analisados separadamente. Na primeira subseção é avaliada a evolução do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no ano de 2006. A segunda subseção trata da previdência dos servidores públicos, avaliando os impactos da definição de um teto para este benefício e a paralela criação da Previdência Complementar dos Servidores Públicos. Por fim, a terceira subseção trata da previdência complementar, especificamente dos desafios a serem enfrentados pela instituição reguladora em um cenário macroeconômico em que os gestores dos fundos buscarão investimentos de maior risco.

3.1 Regime Geral de Previdência Social

Para avaliar a evolução do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em 2006, considerar-se-á o ritmo de expansão da quantidade e do valor dos benefícios, o número e a expansão do número de contribuintes e quais os resultados destes fatores sobre as contas do INSS no ano.

Em dezembro de 2006 foram emitidos 24,5 milhões de benefícios pelo INSS, enquanto no mesmo mês do ano anterior foram emitidos 23,9 milhões, havendo assim um crescimento de 2,68% no número de benefícios emitidos entre estes anos. Este resultado representa a continuidade de uma trajetória de queda da taxa de expansão dos benefícios emitidos, que havia sido de 3,48% entre dez./2005 e dez./2004, contra uma taxa de 5,92% entre dez./2004 e dez./2003. A composição do total de benefícios emitidos pelo INSS em dezembro de 2006 era tal que 85,03% correspondiam a benefícios previdenciários; 2,98%, a benefícios acidentários; e 11,96%, a benefícios assistenciais. Esta composição não difere muito da observada no mesmo mês de 2005 (85,15%, 3,16% e 11,66%, respectivamente).

Conforme mostrado no capítulo de "Trabalho e renda" deste periódico, o mercado de trabalho teve um desempenho razoavelmente bom no ano de 2006, seguindo a trajetória iniciada em anos anteriores. Segundo dados da PME/IBGE, a taxa de desemprego ao longo de 2006 manteve-se em níveis similares aos do ano anterior; entretanto houve aumento do emprego formal (com carteira), aumento da proporção de trabalhadores com contribuição previdenciária e, principalmente, crescimento do rendimento real médio dos trabalhadores ao longo do ano. Esses são sinais positivos do mercado de trabalho para a Previdência, pois apontam para a continuidade do aumento da participação dos segurados contribuintes na População Economicamente Ativa (PEA). Embora os dados da Pnad/IBGE para 2006 ainda não estivessem disponíveis quando da elaboração deste texto, esse aumento da participação dos segurados contribuintes na PEA tem sido fator recorrente e positivo dos últimos anos, como pode ser visto na tabela 1.

A evolução dos benefícios emitidos e dos contribuintes, referidas anteriormente, tem impacto direto sobre as contas do INSS, mostradas na tabela 2. Deve-se ainda levar em conta que o valor do salário mínimo, que é um parâmetro importante para as despesas previdenciárias, passou de R$ 300,00 em 2005 para R$ 350,00 em 2006.

TABELA 1

Participação de segurados e não-segurados da Previdência na PEA*

	1998	1999	2001	2002	2003	2004**	2005**
Segurados contribuintes	42,81	41,66	43,41	42,83	43,54	44,69	45,24
Segurados não contribuintes	10,32	10,57	8,81	8,96	8,78	8,32	8,12
Não-segurados	46,87	47,77	47,79	48,21	47,68	46,99	46,64

Elaboração: Disoc/Ipea a partir dos microdados da Pnad/IBGE: 1998, 1999, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005.

Obs.: * A população economicamente ativa considerada corresponde aos com idade maior ou igual a 16 anos que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.

** Em 2004, a Pnad foi implantada nas áreas rurais da Região Norte, alcançando a cobertura completa do território nacional. Por causa da influência dessa parcela nos resultados de 2004 e 2005, as comparações temporais foram feitas considerando a cobertura geográfica anterior a 2004.

Analisando a tabela 2, percebe-se que as receitas correntes, que resultam das contribuições de empregados e empregadores, tiveram um aumento de 11,2% entre 2005 e 2006, enquanto os outros itens de receita tiveram desempenho bastante ruim, com redução de 8% nos recursos que vêm da recuperação de créditos,[2] e uma forte redução das receitas do componente A3 da tabela 2, que é composta por várias fontes. Compensando essas perdas há uma expansão forte dos recursos provenientes de receitas da União, que aumentaram 43,9%.

TABELA 2

Recebimentos e pagamentos do INSS (2005-2006)

(Valores em R$ 1.000 de dez. 2006 – deflator INPC/IBGE)

	2005	2006
A – Recebimentos	180.361.459	203.902.905
A1 – Receitas correntes[1]	119.764.613	133.186.014
A2 – Recuperação de créditos[2]	1.619.138	1.495.239
A3 – Rend. financeiros + antecipação de receitas + outros[3]	11.590.221	921.198
A4 – Restituições de contribuição[4]	-276.228	-292.687
A5 – Transferências da União	47.663.715	68.593.141
B – Pagamentos (B1 + B2 + B3)	179.389.951	202.646.868
B1 – Pag. benef. INSS	162.905.378	179.803.605
B1a – Pag. benef. previdenciários[5]	152.455.429	167.337.791
B1b – Pag. benef. não previdenciários	10.449.949	12.465.814
B2 – Despesa com pessoal e custeio do INSS	8.617.730	13.238.951
B3 – Transferências a terceiros	7.866.843	9.604.312
C – Arrecadação líquida (A1 + A2 +A4 - B3)	113.240.679	124.784.254
D – Necessidade de financiamento (C - B1a)	-39.214.750	-42.553.537

Fonte: *Boletim Estatístico da Previdência Social* – fluxo de caixa do INSS.

Notas: [1] Arrecadação bancária, arrecadação Simples, arrecadação do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e arrecadação Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).

[2] Arrecadação Refis, Arrecadação CDP (Certificados da Dívida Pública) e depósitos judiciais.

[3] Remuneração sobre arrecadação bancária, rendimentos de aplicações financeiras, antecipação de receitas (Tesouro Nacional) e outras receitas.

[4] Ressarcimento de arrecadação e restituições de arrecadação.

[5] Inclui despesas com sentenças judiciais.

No lado das despesas, o total de pagamentos aumentou 12,9% com os pagamentos de benefícios previdenciários e não previdenciários variando, respectivamente, 9,7% e 19,3%. A despesa que apresentou maior expansão entre 2005 e 2006 foi a com pessoal e custeio do INSS, com variação de 53,6%. Como já apontado em números anteriores deste periódico, nota-se que o ritmo de expansão referente à necessidade de financiamento do INSS tem se reduzido ao longo dos anos, embora ainda se mantenha em níveis elevados quando visto por esta ótica de fluxo de caixa. Daí a importância, no debate corrente sobre o assunto, da proposta em

2. Ressalta-se que é preciso investigar os motivos dessa queda na receita via recuperação de créditos, pois era esperado que com a recuperação da economia tais receitas se ampliassem.

elaboração pelo próprio MPS, acerca de uma melhor ordenação e qualificação das diversas categorias de receitas e gastos previdenciários, com implicações significativas para o equacionamento da necessidade de financiamento apontada na tabela 2.

Tal proposta de mudança na forma de contabilização das categorias de receitas e gastos da Previdência Social, mencionada na segunda seção deste capítulo, consistiria em explicitar separadamente benefícios contributivos e não contributivos, além de destacar os itens de renúncia fiscal, como o Simples, que estão implícitos na forma atual de apresentação. Como esta nova sistemática ainda não está suficientemente consensuada, nem tampouco foi formalmente oficializada pelo MPS, não é possível replicar a tabela 2 com as modificações propostas. Entretanto, uma estrutura contábil possível dos resultados previdenciários, segundo esta nova forma de contabilização e apresentação pode ser vista no quadro 1 a seguir.

QUADRO 1

Exemplo de desagregação de receitas, despesas, renúncias e clientelas para apresentação do resultado previdenciário

	Clientela		Total
	Urbana	Rural	
1 Arrecadação			
1.1 Arrecadação líquida INSS			**A**
1.2 Arrecadação CPMF			**B**
1.3 Outras fontes			
2 Despesas			
2.1 Despesas com benefícios previdenciários			**C**
2.2 Renúncias previdenciárias			**D**
2.2.1 Simples			
2.2.2 Entidades filantrópicas			
2.2.3 Exportação da produção rural (EC nº 33)			
2.2.4 CPMF			
Resultado sem considerar CPMF e renúncias = A – C			
Resultado considerando CPMF e renúncias = A + B + D – C			

Elaboração: Disoc/Ipea.

Note-se que as modificações sugeridas implicariam que as despesas com pagamento dos benefícios não contributivos passariam a ser descritas como gastos de seguridade social, não sendo pagas por contribuições previdenciárias, mas sim por receitas tributárias e/ou receitas da seguridade social. Adicionalmente, também se demonstraria o peso das renúncias nas contas, que são determinadas pela condução da política econômica-fiscal, independendo, em grande medida, da condução da política previdenciária. Em síntese, o resultado previdenciário final, considerando, do lado das receitas, a CPMF, as renúncias e as demais fontes de financiamento, e do lado das despesas, a explicitação dos diversos regimes de previdência existentes, implicaria necessidades de financiamento bem menores que os valores ainda hoje divulgados pelo MPS. Seria permitida, então, uma percepção melhor do desequilíbrio do RGPS, sem que suas despesas sejam infladas pelos benefícios da seguridade social e sem que suas receitas sejam reduzidas pelas renúncias fiscais.

Isso significa que não se trata de uma alteração meramente contábil, pois ainda que o conjunto de receitas e despesas seja o mesmo em qualquer caso, as modificações propostas por este reenquadramento de contas abrem a possibilidade para que governo e sociedade saibam melhor acompanhar e analisar as contas públicas desta área, evidenciando de maneira mais clara os atores envolvidos e os conflitos

distributivos existentes entre os diversos fluxos de receitas e gastos que perpassam os sistemas brasileiros de previdência e de seguridade social. Sobretudo num momento em que se discutem os rumos desses sistemas de proteção social no país, escolhas políticas estarão mais bem fundamentadas por informações de maior qualidade.

3.2 Previdência dos servidores públicos

Esta seção retoma um dos temas tratados na edição anterior, qual seja, o estabelecimento de um teto de aposentadorias e pensões para novos servidores públicos e a criação da Previdência Complementar dos Servidores Públicos, discutindo mais especificamente os custos de transição envolvidos na mudança entre ambos os regimes.

Prevista pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, a Previdência Complementar dos Servidores Públicos ainda hoje não saiu do campo das propostas. Entretanto, conforme prometido pelo governo, no bojo das medidas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) será enviada ao Congresso Nacional um Projeto de Lei Complementar (PLC) para dar formatação final a tal instituição.

No momento, uma das características já definidas é que o tal fundo de previdência complementar oferecerá apenas benefícios na modalidade "contribuição definida com contas individualizadas". Ou seja, mensalmente, o servidor que vier a aderir a tal fundo saberá quanto será descontado de seu salário para compor seu benefício futuro; o valor de seu benefício será o somatório das contribuições, mais o ganho ou perda financeira acumulado ao longo dos anos. Outra característica é que após a instituição dessa previdência complementar, os servidores que forem admitidos estarão obrigatoriamente sujeitos ao teto de aposentadoria do setor público, valor este igual ao valor pago pelo RGPS. Caso o servidor queira receber benefício maior, deverá contribuir para o fundo de previdência dos servidores. Para os atuais servidores, a adesão a tal fundo será facultativa.

Com relação ao gasto público, a instituição do teto de aposentadoria e da Previdência Complementar dos Servidores terá efeitos a curto e longo prazos. Significará, de fato, que o atual sistema de aposentadorias de repartição simples se transformará em um sistema híbrido de repartição simples e capitalização com contribuição definida. Como em todas as reformas em sistemas de previdência, a mudança para um sistema deste tipo implica custos de transição. Para entender o custo de transição, primeiramente é preciso compreender o atual sistema de aposentadoria dos servidores. O arranjo vigente afirma que o sistema de aposentadorias dos servidores tem como receitas as contribuições dos servidores ativos, a contraparte do ente empregador (dobro da contribuição dos servidores) e a contribuição dos inativos. No entanto, como o regime é de caixa (a atual geração de servidores ativos financia as aposentadorias e as pensões dos inativos), a contribuição do ente empregador é meramente contábil para o sistema.

Dessa forma, com a entrada em vigor do novo sistema, com relação aos servidores que migrarem do sistema atual e para os recém-contratados, o governo perceberá duas fontes de despesas. Em primeiro lugar, a contribuição previdenciária do servidor e do ente empregador, que no sistema antigo seria destinada para o pagamento de aposentados e pensionistas, será destinada a uma conta individual em nome do servidor. Ou seja, o que no atual sistema é fonte de receita, tornar-se-á despesa no novo sistema. Além disso, como o governo não poderá contar com a

contribuição do servidor e sua contraparte para o financiamento dos aposentados e dos pensionistas, a necessidade de financiamento do sistema crescerá, pois o próprio governo terá de aportar recursos novos ao novo sistema.

Assim, a partir do que foi exposto, pode-se afirmar que o custo de transição entre os sistemas será crescente e que o período de transição será longo. Entende-se como período de transição o tempo que o último servidor, contratado no momento anterior à instituição de tal fundo, leve em sua vida ativa até se aposentar, o número de anos que se mantenha aposentado e o eventual número de anos que seu cônjuge ou filhos recebam pensão por morte.

Para os atuais servidores, esperam-se poucas migrações para o novo sistema, basicamente por dois motivos: não haverá nenhum estímulo financeiro à migração, e a garantia da aposentadoria integral para os atuais servidores ativos está mantida.

Para o longo prazo, após o período de transição, espera-se estabilidade e até diminuição das despesas com aposentadorias e pensões dos servidores públicos. De acordo com informações publicadas pela grande imprensa, para os valores de remuneração que superarem o teto pago pelo RGPS, a contribuição do servidor e do seu ente empregador será de 7,5% para cada um sobre o valor do salário que superar o teto do RGPS. Para valores de até o teto, o desconto será de 11%. Dessa forma, a despesa do governo, que hoje é contabilizada ao dobro da contribuição do servidor, sofrerá redução.

Em suma, espera-se ainda para 2007 o envio do PLC que dará os retoques finais no fundo de previdência complementar dos servidores. Quando este for criado, passará a valer o teto de aposentadorias e pensões de valor equivalente ao teto de benefícios do RGPS. Ou seja, as regras gerais tanto para o RGPS quanto para os servidores públicos serão semelhantes. Sob a ótica dos servidores, apenas para os que vierem a ser contratados após a instituição do fundo e do teto de aposentadorias e pensões é que será vantajoso a adesão; para os atuais servidores, por causa da garantia da aposentadoria integral, a migração não trará vantagens imediatas, sendo mais prudente permanecerem na atual situação.

Quanto à necessidade de financiamento da Previdência dos Servidores, espera-se elevação durante o período de transição e diminuição apenas a longo prazo. Vale ressaltar que o custo de transição do sistema atual para o que será implementado é grande e estará presente por bastante tempo.

3.3 Previdência complementar

O sistema de previdência complementar brasileiro é subdividido em Previdência Complementar Aberta – composta pelas EAPCs – e Previdência Complementar Fechada – composta pelas EFPCs. Conforme já destacado em edições anteriores deste periódico, a diferença básica entre a Previdência Aberta e a Fechada é que nas EAPCs qualquer cidadão pode ingressar em um de seus planos. Nas EFPCs, por outro lado, apenas pessoas que integram determinado grupo, geralmente vinculado a uma empresa, entidades de classe ou sindicatos podem aderir.

Nesta seção serão focadas apenas as EFPCs. Serão apresentados dados contendo valores dos ativos de investimento dessas entidades, o total de contribuições e despesas de 2000 a 2006 e o perfil dos investimentos por diferentes segmentos. Por fim, argumentar-se-á que pelo quadro macroeconômico que se avizinha, qual seja,

continuação do movimento de queda da taxa de juros básica da economia, os gestores dos fundos de pensão tenderão a procurar aplicações com mais riscos. Este movimento de busca de mais riscos significará um novo desafio para o órgão fiscalizador dos fundos de pensão, a Secretaria de Previdência Complementar (SPC).

Conforme pode ser visto no gráfico 1, o valor total dos ativos de investimento das EFPCs perceberam forte crescimento desde 2000, saindo de pouco mais de R$ 140 bilhões para R$ 306,3 bilhões, em outubro de 2006.

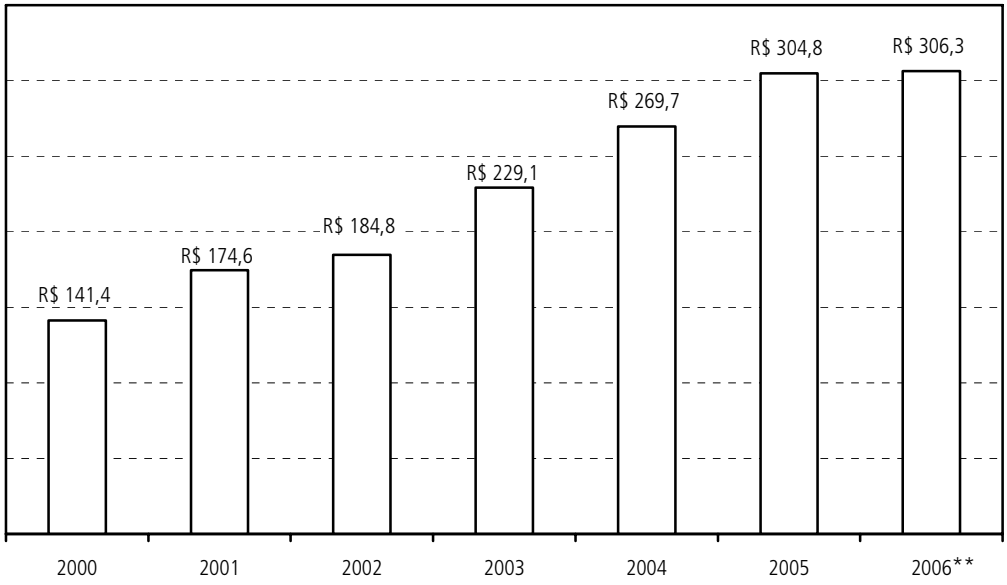
Já no gráfico 2, são apresentados dados sobre contribuição e despesas das EFPCs também de 2000 a 2006. Observa-se que, desde o início da série, há tendência de crescimento das despesas enquanto o comportamento das contribuições não é tão bem definido. A partir de 2004, nota-se um hiato crescente de despesas.

Analisando-se conjuntamente os dados apresentados nos gráficos 1 e 2, percebe-se que, mesmo com as despesas maiores que as contribuições, o patrimônio de investimentos das EFPCs apresentaram crescimento. Isto ocorreu por causa da gestão de investimento dos fundos de pensão. Na tabela 3, é apresentado o total dos ativos de investimento dos fundos de pensão dividido por segmento de investimento.

GRÁFICO 1

Evolução do ativo de investimento das EFPCs (2000-2006)

(Em R$ bilhões de out. 2006)*

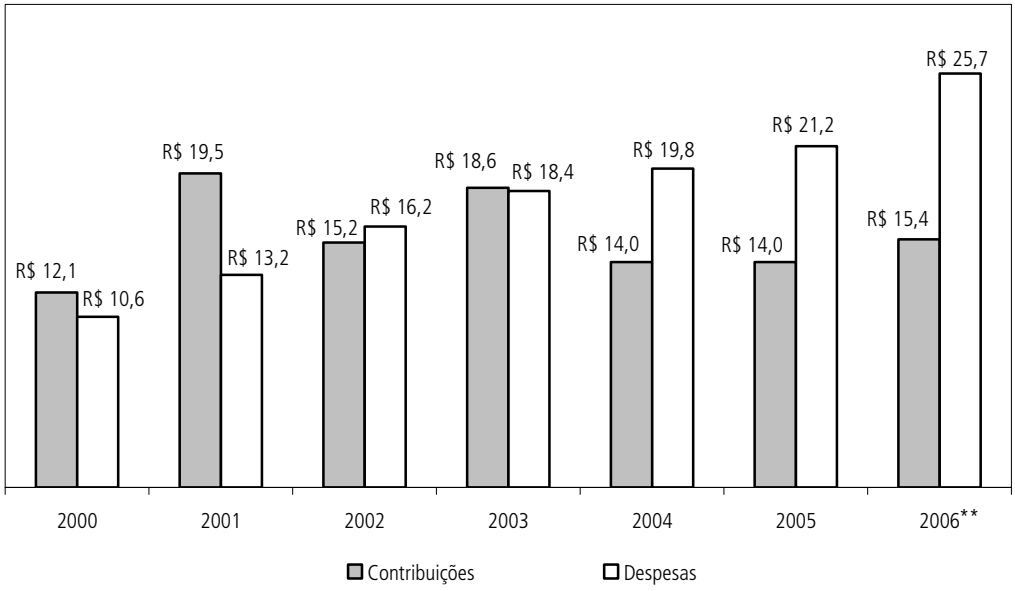


Fonte: Informe Estatístico da SPC/MPS, diversos números.
Obs.: * Valores corrigidos com base no INPC/IBGE.
** Os dados de 2006 correspondem ao mês de outubro; para os outros anos, sempre o mês de dezembro.

GRÁFICO 2

Contribuições e despesas com pagamentos de benefícios das EFPCs (2000-2006)

(Em R$ bilhões de out. 2006)*



Fonte: Informe Estatístico da SPC/MPS, diversos números.
Obs.: * Valores corrigidos com base no INPC/IBGE.
** Os dados de 2006 correspondem ao mês de outubro; para os outros anos, sempre o mês de dezembro.

TABELA 3

Ativos de investimento das EFPCs por segmento de investimento (2002-2006)

	2002	2003	2004	2005	2006*
Renda fixa	61,30%	62,20%	62,20%	62,70%	62,60%
Renda variável	27,70%	28,90%	30,00%	30,40%	31,40%
Investimentos imobiliários	6,70%	6,20%	4,50%	3,90%	3,20%
Operações com participantes	3,90%	3,40%	3,10%	2,80%	2,60%
Outros	0,40%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%

Fonte: Informe Estatístico da SPC/MPS, diversos números.
Obs.: * Os dados de 2006 correspondem ao mês de outubro; para os outros anos, sempre o mês de dezembro.

Como pode ser observado, a maior parte do patrimônio de direito dos trabalhadores contribuintes de alguma EFPC está em aplicações de renda fixa, o que é facilmente explicado pelo fato de o país conviver com uma elevada taxa de juros básica em sua economia. Ou seja, não é grande o desafio para os gestores destes fundos conseguir forte crescimento patrimonial quando a taxa básica de juros está muitos pontos acima da necessidade atuarial dos mesmos.

Entretanto, uma questão delicada hoje se avizinha. Uma vez que se mantenha o ritmo de queda da taxa de juros básica da economia, o rendimento das aplicações em renda fixa ficará próximo da necessidade atuarial das EFPCs. Isso significa um desafio para a política de gestão de investimentos dos fundos de pensão que terão de tomar mais riscos em seus investimentos, ou seja, aumentar seus investimentos em renda variável.

Sendo assim, se persistir o movimento de diminuição da taxa básica de juros da economia, espera-se que os gestores dos fundos de pensão migrem do segmento de renda fixa para o segmento de renda variável, tornando-se os gestores mais propensos ao risco. Dessa forma, será necessário que a atuação da SPC na fiscalização das EFPCs se fortaleça, principalmente para que sejam cumpridas as regras previstas pela

Resolução nº 3.121, do Conselho Monetário Nacional, de setembro de 2003, que limita em no máximo 50% a exposição dos ativos de investimento dos fundos de pensão no segmento de renda variável.

4 Tema em destaque

Cenários para a política de Previdência Social a longo prazo no Brasil

Na atualidade, o sistema de seguro social denominado Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é objeto de ampla discussão no Fórum Nacional de Previdência Social, cujo objetivo precípuo é diagnosticar a situação previdenciária do país e apontar alternativas de reformas que, preferencialmente, consigam conciliar ampliação da cobertura social com sustentabilidade fiscal e financeira. Desta perspectiva, este texto procura analisar algumas das condições necessárias para viabilizar ambos os objetivos, a ampliação de cobertura e a sustentabilidade a longo termo do sistema previdenciário nacional.

O primeiro objetivo – a ampliação de cobertura dos trabalhadores ativos no RGPS – depende de políticas ativas de apoio ao desenvolvimento econômico, secundadas por normas de política previdenciária que assegurem condições à manutenção e ampliação do ciclo atual de emprego formal na economia, operante grosso modo desde o ano de 1999.

Como se sabe, o RGPS é um sistema previdenciário de repartição de caráter contributivo; é, ao mesmo tempo, um subsistema da seguridade social que opera com subvenções (nem sempre explícitas) a determinadas categorias de segurados, devendo essas subvenções ser financiadas pelos tributos da seguridade social. Assim, os cenários de ampliação da cobertura ativa do RGPS que se exploram nesta seção pressupõem metas de inclusão previdenciária que devem necessariamente incidir sobre novos segurados oriundos do setor informal da economia, além evidentemente da base assalariada clássica.

O segundo dos objetivos perseguidos pelo FNPS – a garantia de sustentabilidade fiscal-financeira da Previdência Social – depende, em termos formais, da implementação de um sistema mais clarividente de contabilização das diversas categorias de receitas e gastos previdenciários, bem como, em termos mais substantivos, dos cenários de evolução das variáveis-chave dos distintos sistemas de proteção que compõem o sistema previdenciário brasileiro.

Diante da forte desfiliação previdenciária ocorrida ao longo das décadas de 1980 e 1990 no país, impõe-se à situação presente a necessidade de mudanças de orientação inclusiva na política previdenciária, cujas condições de sustentabilidade são tratadas aqui sob a designação de "cenários". Na verdade, estes cenários são visões de futuro, que nesse exercício de projeção são passíveis de previsão a partir de variáveis-chave do sistema, tais como: "número de contribuintes", "número de benefícios em manutenção", "taxa de cobertura ativa" etc.

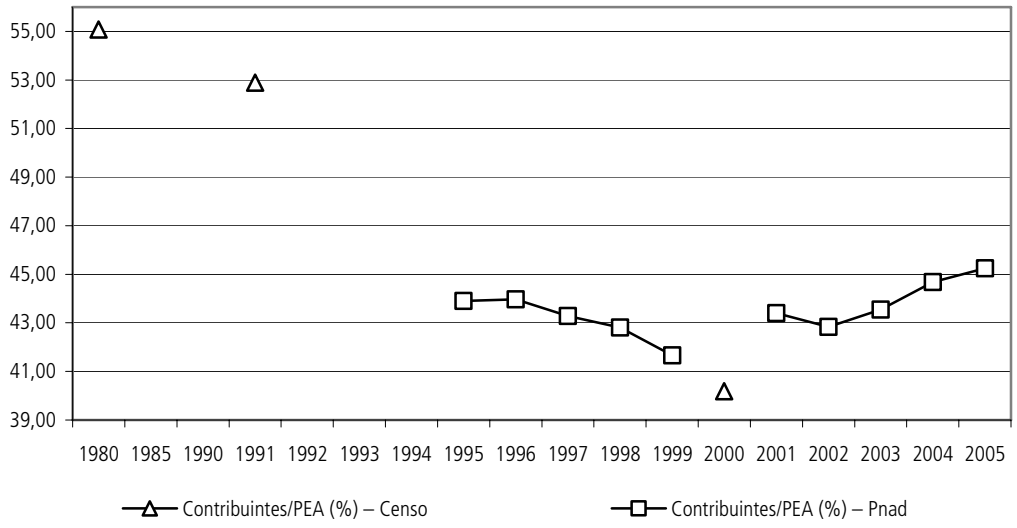
Basicamente, trabalha-se com a evolução da taxa de incremento do estoque de contribuintes (e de segurados) ao sistema em diferentes cenários – respectivamente: "crescimento moderado", "crescimento rápido" e "semi-estagnação" – para aferir as conseqüências desses cenários na evolução do estoque de benefícios em manutenção de 2006 a 2016, ao longo da próxima década, portanto.

Cada um dos cenários tem diferentes perspectivas de crescimento econômico e correspondentes ligações do mercado de trabalho com a Previdência Social. Os resultados

de ampliação da formalização previdenciária em diferentes ritmos (cenário I: crescimento moderado; e cenário II: crescimento rápido) têm suas implicações em termos de ciclo de "benefícios em manutenção" com alguns problemas de longo prazo equacionáveis, enquanto que o cenário III, de semi-estagnação ou manutenção do *status quo* (ou mesmo de piora da formalização previdenciária), não apresenta indicadores sociais (de cobertura) ou fiscais (de sustentabilidade) sequer razoáveis para o futuro do sistema.[3]

Por isso, o ponto de partida desta análise é o longo ciclo de declínio quase monotônico da filiação previdenciária, medida pela relação "contribuintes ativos/população economicamente ativa", entre 1980 e 2000, conforme gráfico 3 a seguir.

GRÁFICO 3
Contribuintes e segurados como proporção da PEA



Fonte: Pnad e Censo (IBGE).

Mas, a partir de 1999, várias fontes de dados sobre emprego formal (Censo/IBGE, Pnad/IBGE, Rais/MTE e Gfip/MPAS) mostram a emergência de um miniciclo de emprego formal, levando a uma apreciável recuperação da cobertura ativa (contribuintes/PEA) em curto período (1999-2005), que varia de 41,7% em 1999 para 45,2% em 2005.[4] Independentemente da velocidade efetiva do fenômeno, fica clara a emergência do ciclo expansivo do emprego formal, corroborado também em 2006 e provavelmente em 2007, conforme indicações preliminares da PME/IBGE relatadas no capítulo de "Trabalho e renda" desta edição.

Assim, considerando-se que a função básica de um regime previdenciário de cobertura geral, na modalidade repartição ativos/inativos (como é o caso do RGPS), é a garantia aos trabalhadores em situação de riscos incapacitantes ao trabalho, da remuneração que lhes restitua rendimentos compatíveis com sua remuneração ativa,

3. Um quarto cenário possível, de piora da formalização previdenciária, por ser totalmente indesejado tanto à ampliação da cobertura social quanto à sustentabilidade financeira do sistema, não será explicitamente considerado na análise.

4. No mesmo período, considerando o número de contribuintes indicado pela Gfip sobre a PEA estimada pela Pnad, esse movimento de formalização previdenciária teria sido mais intenso, variando ascendentemente de 39,87%, em 1999, para 49,6%, em 2005.

em certos limites de piso e de teto, salta aos olhos que nosso sistema de cobertura ativa longe está de cumprir esta função. Isto posto, analisando-se em perspectiva histórica diversas trajetórias de futuro do sistema previdenciário, a ampliação do ciclo de cobertura ativa é condição *sine qua non* à sua funcionalidade sistêmica.

Por sua vez, os processos de incorporação de trabalhadores ao seguro social dependem, simultaneamente, das condições macroeconômicas de expansão do mercado de trabalho e das regras de acesso das diferentes relações de trabalho com o sistema previdenciário. Disso decorre que expandir o emprego formal requer política orientada, de longo prazo, de três vias. De um lado, pressupõe ritmo de crescimento econômico superior ao crescimento da PEA, dado o passivo de desfiliação observado no passado recente. Em segundo lugar, é necessário reverter os níveis alcançados de desemprego, desalento e informalização das relações de trabalho, que se acumularam durante o processo de desfiliação. Por último, o sistema previdenciário precisa estar regulamentado para absorver vários tipos de relações de trabalho no seguro social, mais além do trabalho assalariado clássico. Essas três condições são supostas, mas não demonstradas neste texto, cujo objeto é analisar as implicações da ampliação do sistema, conforme dados da tabela 4.

Dos três cenários de ampliação do sistema anteriormente explicitados, o cenário I (crescimento moderado) pode ser considerado positivo, porém modesto. Ele está ancorado na trajetória de crescimento do emprego formal fornecida, para o período 1999-2005, pelos dados da Pnad, cuja taxa foi de 4,1% a.a em média. Projetada por mais uma década, supondo constante em 3,3% a taxa anual média de crescimento da PEA, chega-se a uma taxa de filiação previdenciária ativa de 49,2% em 2016. Ou seja, mantida a trajetória atual de formalização do emprego no Brasil, tal qual verificada com base nos dados da Pnad/IBGE, apenas 50% da PEA total estaria oficialmente coberta em 2016 pelo sistema previdenciário nacional, assumindo também constantes as regras atuais de filiação.

O cenário II (crescimento rápido) reflete uma perspectiva um pouco mais otimista de crescimento do emprego formal, apurada a partir dos dados publicados no *Anuário Estatístico da Previdência Social* (capítulo "Contribuintes"). Por esse cenário, o incremento médio na proporção de trabalhadores formalizados na PEA cresceria pouco mais de 1% a.a., o que permitiria atingir, ao final dos dez anos de projeção (2016), a marca de 57,6% da PEA formal como contribuintes declarados à Previdência.[5]

TABELA 4

Cenários para cobertura previdenciária ativa (2006-2016)

	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2014	2016
I. Taxa de crescimento da PEA 3,31% a.a. e do emprego formal 4,1% a.a. (Pnad/IBGE)	45,6	45,9	46,3	46,6	47,0	47,4	47,7	49,2
II. Taxa de crescimento da PEA 3,31% a.a. e do emprego formal 5,6% a.a. (Gfip/MPAS)	46,4	47,3	48,3	49,4	50,5	51,6	52,7	57,6
III. PEA formal/PEA total = constante	45,2	45,2	45,2	45,2	45,2	45,2	45,2	45,2

Elaboração dos cálculos das projeções: Marcelo Abi-Ramia Caetano (Dirur/Ipea).

5. Em ambos os cenários, seria preciso adicionar cerca de 7% da PEA rural, que pode ser considerada segurada especial pelo regime de economia familiar rural (Previdência Rural), totalizando, no cenário I cerca de 56,2% e no cenário II cerca de 64,6% de potenciais segurados nos diversos regimes previdenciários. Lembre-se que o segurado especial entra no sistema previdenciário em função do tamanho da população rural em regime de economia familiar, independentemente da taxa de formalização de relações de trabalho no setor urbano.

O terceiro cenário – mais pessimista – aparece com a hipótese de incorporação da PEA formal ocorrer apenas no ritmo de crescimento da própria PEA (3,3% a.a.), o que mantém inalterada a relação PEA formal/PEA total no período de projeção (2006-2016). Esse cenário desconsidera a redução gradual dos níveis de desemprego aberto e da informalidade, que estão presentes na situação inicial. Considera uma taxa relativamente elevada de crescimento da PEA (3,3% a.a.), o que indicaria implicitamente a incorporação dos "desalentados" e de toda a nova população em idade ativa ao período. Este terceiro cenário pressupõe a não-recuperação das perdas de filiação à Previdência, observadas no ciclo anterior, e tem também implícito um suposto de baixo crescimento econômico, projetado a longo prazo.

Desses três cenários, interessa em especial aqueles que projetam a ampliação do sistema, pois isso é condição indispensável à sustentação fiscal-financeira de um sistema previdenciário de repartição, em que a contribuição dos ativos atuais financia os inativos cujos direitos previdenciários maturaram em períodos anteriores. Ora, havendo na situação demográfica brasileira um certo bônus,[6] durante pelo menos as próximas duas décadas haverá um perfil de crescimento da população em idade ativa (no conceito previdenciário: de 16 a 59 anos) que até 2026 joga no mercado de trabalho um contingente apreciável de novos trabalhadores. É esta uma condição crucial para se planejar para o futuro próximo processos de incorporação dessa população ao mercado de trabalho. Isto, por seu turno, precisa se realizar com acesso aos direitos sociais básicos, vigentes no nosso sistema de seguridade social. Além do argumento do bônus demográfico, o país precisa trazer suas relações de trabalho à modernidade de sua própria legalidade, sem o que perderá capacidade da garantia dos direitos sociais básicos que erigiu no seu ordenamento constitucional.

Obviamente, o cenário I e principalmente o cenário II ampliam o sistema, juntamente com o mercado de trabalho. Isto significa que neste período 2006-2016, o sistema previdenciário (RGPS) estaria se movendo no rumo não apenas da inclusão social, como também da melhoria do equilíbrio fiscal. Essa condição deduz-se da elevação apreciável da relação "ativos contribuintes/inativos beneficiários permanentes" que seria gerada nos dois cenários de ampliação, como também das trajetórias das taxas de incorporação de contribuintes (lado da arrecadação) acima das taxas de crescimento dos benefícios (lado das despesas).

Por outro lado, haverá nas décadas de 20 e 30, deste século XXI, efeitos previsíveis dos cenários de ampliação desenhados anteriormente, cuja variável-síntese desses efeitos é a elevação dos "estoques de benefícios em manutenção", com conseqüências completamente distintas para o equilíbrio do sistema, a depender do cenário que se verifique. Os cenários I e II, como já detalhado na tabela 4, corresponderiam a uma orientação razoavelmente otimista da evolução do emprego com vínculo previdenciário, que prorrogariam por mais uma década (2006-2016) o ciclo de crescimento do emprego formal, um pouco menos se a referência for a projeção que toma por base os dados da Pnad/IBGE, ou um pouco mais se a referência metodológica da

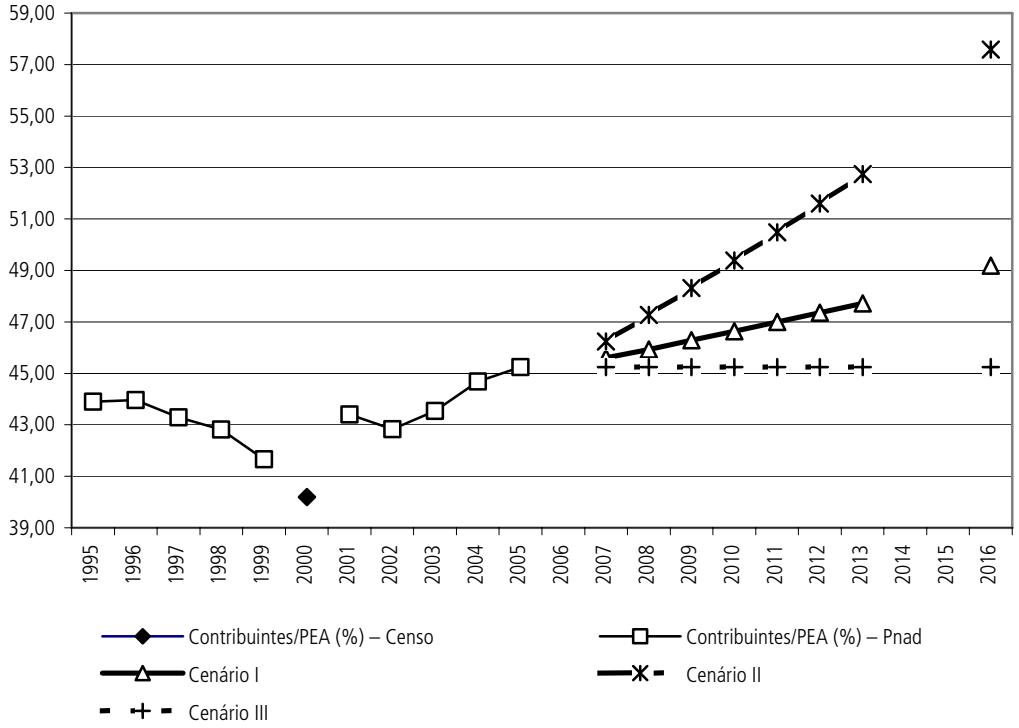
6. As projeções do IBGE para "população em idade ativa" até 2020 ainda crescem acima de 1% a.a. e permitem deduzir crescimento da PEA a taxas relativamente altas no período, num contexto ainda de altas taxas de desemprego e desalento no sistema econômico, somadas a alto índice de informalidade nas relações de trabalho.

projeção for a trajetória apurada pela Gfip/MPAS, ambas valendo-se do comportamento realmente observado ao longo dos anos 1999-2005, conforme gráfico 4.

O cenário III opera com a hipótese de constância da taxa de formalização previdenciária ao longo do tempo (ao redor do patamar atual de 45,2%) e por esta razão pode ser considerado, eufemisticamente, de o "melhor dos piores" cenários possíveis, quer em termos fiscais, quer em termos de cobertura social.

GRÁFICO 4

Evolução recente da relação contribuintes formais da Previdência/PEA (1995-2005) e projeções (2007-2016)



Fonte: Pnad e Censo (IBGE).
Elaboração dos cálculos das projeções: Marcelo Abi-Ramia Caetano (Dirur/Ipea).

Postos os dados e as conjecturas de metas de emprego como desenhados nesses três cenários, emergem claras duas linhas de interpretação para o sistema previdenciário, que são, em termos estratégicos, significativamente distintas para uma política de longo prazo.

Aos cenários de ampliação do mercado de trabalho com vínculos previdenciários (cenários I e II) correspondem, ainda na década em que se estende esta ampliação, um forte crescimento da relação ativos/inativos, que em regime de repartição como é o RGPS equacionaria os problemas de déficit de caixa estritamente previdenciário que o sistema ainda possui. Recorde-se que a relação "contribuintes ativos/benefícios permanentes inativos", que se deduz dos cenários I e II, evolui tanto melhor quanto maior o crescimento do emprego formal. Também evolui positivamente com o emprego formal a cobertura da PEA, que foi de 40% em 2000, 45,2% em 2005, atingindo 49,2% em 2016 no cenário I ou 57,6% no cenário II.

Chama a atenção ainda nesse exercício de projeção para longo prazo o fato de que, supondo uma reversão do ciclo de expansão do mercado de trabalho formal,

começariam tendencialmente os problemas fiscais do sistema, por onde as taxas de crescimento do número de contribuintes e do número de beneficiários e de benefícios se descasam fortemente. Mas isso tem tudo a ver com a forma de contribuição, estritamente vinculada à folha de salário. Se houver mudança ou composição desta base fiscal com outra(s) fonte(s) de arrecadação que reflita(m) mais apropriadamente o incremento do produto real da economia, poder-se-ia induzir uma maior estabilidade para o incremento dos contribuintes ou pelo menos para o valor real das contribuições no período de análise.

Por outro lado, considerando-se quaisquer dos processos de ampliação do sistema de filiação à Previdência (cenários I e II), ocorreria uma forte incidência de relações de trabalho formais adicionais, seja pela ampliação da adesão ao Simples (Lei nº 9.317/1996) ou ao Super Simples (Lei Complementar nº 123/2006), cujas bases reduzidas e simplificadas de tributação, por um lado, podem trazer maior contingente de trabalhadores ao amparo previdenciário formal, por outro, implicarão aportes menores de contribuições à Previdência e à seguridade social, tendo-se portanto que se pensar em separado as bases fiscais que efetivamente estariam sendo recorridas para financiar essa expansão de cobertura do sistema.

Em linhas gerais, a questão é que a expansão efetiva de cobertura social e, conseqüentemente, do estoque de benefícios, permitida pela diversificação e pela ampliação desses subsistemas subvencionados de Previdência Social (Simples, Super Simples e mesmo a Previdência Rural), precisam estar explicitamente associadas à evolução dos tributos da seguridade social, que por sua vez refletem, no longo prazo, a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto da economia.

Isto posto, pode-se deduzir que as taxas de incremento do Produto Interno Bruto abaixo de 4% a.a. – implícita no cenário III de semi-estagnação econômica, diante de uma evolução sistematicamente superior dos estoques de benefícios em manutenção no sistema – acarretariam problemas fiscais de grande monta, por causa das perdas de contribuição previdenciária em todo o período, mas também pela defasagem de arrecadação nos tributos da seguridade social.

Assim sendo, como há indicações seguras de que a variável estoques de benefícios em manutenção no sistema deve continuar crescendo a taxas anuais relativamente altas por pelo menos mais uma década, entre 4% e 5% a.a., é mais que necessário engendrar condições de sustentação do crescimento econômico e da formalização do emprego a taxas muito próximas ou acima de 5% a.a., tal qual sugerido no cenário II.

Pelo exposto, depreende-se que a variável-chave no longo prazo para confrontar a evolução do estoques de benefícios em manutenção no sistema é a taxa de incremento do PIB, que em última instância co-determina a taxa de incremento das contribuições sociais financiadoras das despesas da seguridade social. No caso específico da Previdência, observando-se que há um certo efeito de aceleração dos benefícios em manutenção nos cenários de inclusão I e II, ter-se-ia a necessidade de sustentar o crescimento econômico em torno de 4,5% a 5% a.a. como condição para não exigir que recursos tributários adicionais do sistema da seguridade social sejam necessários ao RGPS.

Duas variáveis físicas do sistema previdenciário são também importantes em quaisquer dos cenários considerados, a saber: *i)* a taxa de incremento de contribuintes à Previdência Social; e *ii)* a taxa de incremento do estoque de benefícios totais em

manutenção no RGPS. Esse confronto permite inferir e interpretar os resultados obtidos em cada cenário, como informações relevantes para efeito de planejamento a longo prazo da política previdenciária. A razão da escolha das taxas de crescimento do número de contribuintes e do estoque de benefícios em manutenção, ambos funcionando como índices de quantidade da receita e da despesa previdenciária, é que o cotejo destas com a taxa de crescimento do PIB a longo prazo permite ilações significativas para discernir perspectivas de ampliação e sustentabilidade do sistema sob diferentes cenários.

Na hipótese de crescimento e formalização em termos moderados do cenário I, haveria incremento anual de 1 ponto percentual da taxa de incremento dos "benefícios em manutenção" entre 2006 e 2016. Considerando-se que "os estoques de benefícios em manutenção" são um índice de quantidade da despesa com benefícios, essa situação pode ensejar diferentes opções da política de longo prazo. Sem quaisquer mudanças paramétricas nas regras de concessão dos benefícios, o incremento da despesa nesta situação (cenário I) situa-se acima do incremento físico do estoque de contribuintes e poderia gerar demandas adicionais por recursos ao RGPS. Mas tais demandas adicionais devem trazer pressão extra sobre as fontes tributárias da seguridade social somente se a taxa de crescimento do PIB for menor que a taxa de incremento dos "estoques em manutenção".

Por sua vez, no cenário II, o ciclo expansivo mais vigoroso dos contribuintes e da relação PEA formal/PEA total, que refletisse também um incremento mais forte do PIB, no período em estudo, manteria relativamente equacionada a sustentabilidade fiscal do sistema até 2016. Depois disso, contudo, ainda deverá ser alta a taxa de incremento dos benefícios em manutenção no sistema, em resposta à maturação de benefícios novos, notadamente as aposentadorias por idade e os auxílios. Mais uma vez, sem quaisquer mudanças paramétricas nas regras de concessão dos benefícios de longo prazo, recairá todo o ônus da sustentabilidade fiscal do sistema na necessidade de altas taxas de incremento do PIB.

Em suma: os cenários de ampliação de cobertura e de sustentabilidade fiscal do sistema pressupõem crescimento econômico com formalização do emprego e manutenção das vinculações tributárias constitucionais ao sistema de seguridade social, de sorte que se houver continuidade do crescimento e algumas mudanças de longo prazo nas regras de concessão de aposentadorias e pensões, consentâneas com as tendências demográficas e de ampliação do mercado de trabalho, o sistema apresenta-se tanto includente quanto solvável ao longo termo. Por outro lado, a não ampliação do mercado de trabalho na Previdência, secundada por regras ultra-restritivas aos benefícios previdenciários, com objetivos explícitos ou implícitos da economia fiscal estrita, não resolve nem os problemas de inclusão nem os de sustentabilidade fiscal, funcionando, a exemplo do cenário III deste texto, como uma espécie de esforço de Sísifo.

Um sentido includente ou equalizante de uma política de longo prazo para a Previdência Social e para o mercado de trabalho é ampliar fortemente a relação de ambas com o sistema de seguridade social, tornando o trabalho protegido o eixo principal deste sistema. Este movimento de reforma pressupõe inclusão significativa no sistema previdenciário de uma parte importante de trabalhadores e de suas respectivas relações de trabalho que foram expelidas do RGPS no período de forte desfiliação 1981-2000, ou que nele nunca ingressaram.

5 Considerações finais

Em 2006, como nos anos anteriores, observou-se queda na taxa de expansão de benefícios emitidos pelo RGPS. Adicionalmente, observou-se nos últimos anos um comportamento favorável do mercado de trabalho, com aumento da proporção de empregados-contribuintes. Esses eventos positivos resultaram numa expansão menor da necessidade de financiamento do sistema, que ainda permanece em níveis elevados pela ótica do fluxo de caixa estritamente previdenciário.

Ao longo do texto foi dada importância a que as contas do RGPS sejam apresentadas de forma mais clara, explicitando subvenções e isenções e diferenciando benefícios contributivos de não contributivos. Essas mudanças permitiriam uma percepção mais isenta da população acerca do funcionamento do sistema e quais as conseqüências de possíveis mudanças, qualificando a composição da necessidade de financiamento já mencionada.

Ao simular cenários para o longo prazo, observa-se que o RGPS, como todo sistema de repartição, depende de um mercado de trabalho pujante, que crie e mantenha vínculos empregatícios formais.

Com relação à previdência dos servidores públicos, esperam-se novas mudanças para o horizonte próximo: a implementação do teto de aposentadorias e a criação do fundo complementar de previdência dos servidores. A partir dessas mudanças, o regime de previdência dos servidores migrará do atual regime de caixa para um regime híbrido entre regime de caixa para valores de remuneração até o teto de benefícios do RGPS e um regime de capitalização com contas individualizadas e contribuição definida para a parcela da remuneração que superar o referido teto. Se o objetivo de tais mudanças é a redução das despesas previdenciárias dos regimes próprios, estas, se vierem a ocorrer, apenas serão observadas a longo prazo, após o longo e custoso período de transição que subjaz este tipo de mudança de regime.

Ao que parece, seria mais viável discutir mudanças paramétricas no sistema (da mesma forma que vem sendo discutida para as aposentadorias do RGPS), tais como mudança nas idades mínimas de aposentadoria, mudanças nos cálculos das pensões, mudanças nos valores das aposentadorias, entre outros. Dessa forma, respeitar-se-ia as especificidades do funcionalismo público e de suas funções perante a sociedade, sem perder de vista que é um sistema com forte necessidade de financiamento que precisa ser equacionado.

No tocante ao sistema de previdência complementar, as instituições reguladora e fiscalizadora deverão ser mais atentas e atuantes. Com o movimento de queda da taxa de juros básica da economia, espera-se que os administradores dos fundos de pensão busquem investimentos com mais riscos para compensar a perda de rentabilidade dos ativos de menor risco. Desta forma, para não colocarem em risco o patrimônio de muitos de seus participantes, novas ferramentas e métodos de gerenciamento de risco deverão ser implementados. Sempre com a atuação fiscalizadora e reguladora dos órgãos competentes a reboque.