

PREVIDÊNCIA SOCIAL

O texto de acompanhamento da previdência social está dividido em três seções: a primeira analisa fatos relevantes da conjuntura; a segunda, o resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social e dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos; e a terceira traz uma discussão da previdência complementar.

Na seção sobre conjuntura são apresentados os fatos que representaram as principais iniciativas de ação da previdência social em 2005. Destacam-se: a reorganização da estrutura do INSS e as medidas de incentivo aos integrantes das carreiras previdenciária e do seguro social; a realização do censo previdenciário; a entrada em vigor do Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercosul; e, por fim, os empréstimos consignados.

A segunda seção apresenta o resultado financeiro do INSS. Em 2005, assim como em 2004, houve uma desaceleração da *necessidade de financiamento* da previdência, em decorrência da melhoria na arrecadação de contribuições e recuperação de créditos. Esse é um fato importante a ser destacado, pois o discurso midiático gira em torno de uma “explosão do déficit” da previdência. A subseção que trata dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos também aponta em direção semelhante à verificada no Regime Geral de Previdência Social.

Por fim, a terceira seção trata da previdência complementar. Neste número, apresenta-se o perfil dos contribuintes dos planos de previdência complementar, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004.

1 Conjuntura

1.1 Nova estrutura do INSS

Na área da previdência, o destaque de 2005 foram os esforços para melhorar a qualidade da gestão do sistema de previdência para os trabalhadores do setor privado. Nesse sentido, uma importante iniciativa foi a reestruturação do INSS. Por meio do Decreto nº 5.513, definiu-se a nova estrutura organizacional desse instituto e as principais alterações estiveram relacionadas com o sistema de comando, a comunicação e a coordenação entre as unidades que o compõem. Em relação ao sistema de comando, acabou-se com a Diretoria Colegiada e restabeleceu-se a hegemonia da Presidência no INSS. Essa é assessorada pelo gabinete, uma procuradoria federal especializada, uma corregedoria-geral e uma coordenação-geral de tecnologia da informação. O principal objetivo ao alterar a estrutura de comando foi melhorar a interlocução na direção do instituto.

Outra alteração foi a criação da diretoria de atendimento. O atendimento no INSS é um dos seus principais problemas, envolvendo desde longas filas nas agências até atrasos nos prazos para a definição e concessão dos benefícios. Pensando nisso, a reorganização do INSS incluiu a criação da diretoria de atendimento, que tem por objetivo propor e acompanhar ações que melhorem o nível de organização, de controle, de capacitação técnica e, conseqüentemente, de qualidade do atendimento aos segurados nas agências de previdência social. Dentre as medidas concretas, pode-se citar

a extensão do horário de funcionamento das agências do INSS e a proposição do Programa de Gestão do Atendimento, cujo intuito é implementar o modelo gerencial nas agências, de forma que essas sejam capazes de equilibrar a demanda de trabalho e a capacidade produtiva das unidades de atendimento.

A terceira grande modificação na estrutura do INSS foi a criação das Gerências Regionais, que estão substituindo as extintas Superintendências da Previdência Social. Há cinco Gerências Regionais: em São Paulo, Belo Horizonte, Florianópolis, Brasília e Recife. Pensando na economia em termos de gastos com passagens aéreas, o critério de seleção para a escolha dessas cidades foi a facilidade de deslocamento terrestre entre elas e as Gerências Executivas do INSS. A função das Gerências Regionais é supervisionar, coordenar e articular a gestão das Gerências Executivas que estão sob sua jurisdição, por isso a escolha de cidades centrais no interior das regiões é fundamental.

As modificações estendem-se ainda à reestruturação das carreiras previdenciárias no âmbito do INSS. Com a edição da Medida Provisória nº 272/2005, foram definidas novas regras para as gratificações dos servidores do instituto. Por meio dessa norma, foram revisados os valores da Gratificação de Desempenho de Atividade Previdenciária (Gdap), da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (Gdass) e da Gratificação Específica do Seguro Social. Essa medida visa valorizar a carreira e estimular os servidores do INSS, de forma que se sintam mais motivados e que essa motivação se reflita em melhor atendimento aos segurados. A MP nº 272/2005 também fixou critérios temporários para o pagamento das gratificações dos médicos peritos, a Gratificação de Desempenho da Atividade de Médico Perito (Gdamp). A Gdamp está prevista desde a criação da carreira de médico perito, instituída pela Lei nº 10.876/2004, mas foi regulamentada pela MP nº 272/2005 e pelo Decreto nº 5.700/2006.

A regulamentação da Gdamp é de fundamental importância no atual contexto de concessão dos benefícios por incapacidade, principalmente na questão do auxílio-doença. Entre as hipóteses para a explosão de concessão do auxílio-doença¹³ está a de que as perícias estavam sendo realizadas por médicos terceirizados, em razão da falta de médicos peritos no quadro do INSS e da insuficiência de perícias realizadas por esses. Verificou-se que, como os médicos do quadro recebem salários independentemente de sua produtividade, eles estavam realizando poucas perícias por dia, aumentando a necessidade de contratar serviços de terceiros. Os médicos terceirizados, por sua vez, recebiam por perícia e, dessa forma, quanto mais perícias realizassem, mais alto seria o valor a receber do INSS como pagamento, o que pode ter influenciado na qualidade das perícias feitas pelos mesmos.

Pensando nisso, foram tomadas algumas medidas, tais como: limitar a quantidade de perícias a serem realizadas por dia pelos médicos credenciados; instituir prazo para que estes médicos deixem de atender – prazo esse que terminou em 18 de fevereiro de 2006; e contratar mais médicos para o quadro da instituição por meio de concurso público. Nesse sentido, em 2005 foi realizado concurso público para a contratação de 1,5 mil médicos peritos e está prevista a contratação de mais 1,5 mil em 2006. Nesse contexto, as gratificações surgem para tornar a carreira mais atrativa e incentivar os médicos concursados a realizarem mais perícias por dia, o que não estava acontecendo.

13. Sobre o expressivo crescimento na concessão desse benefício observado nos anos recentes, ver o boletim nº 10.

1.2 Realização do censo previdenciário

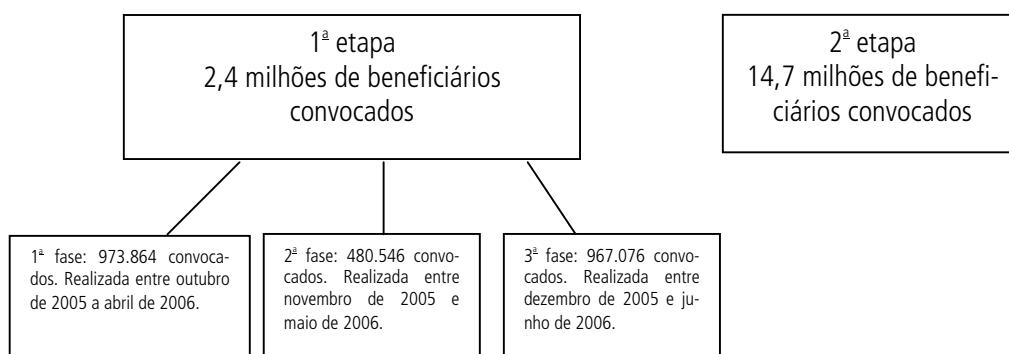
Existe na previdência social uma suposição de que parte dos 23,9 milhões de benefícios em estoque está em situação irregular, gerando pagamentos indevidos. Entre os fatores que fortalecem essa suposição, está o fato de que há mais benefícios ativos em determinada faixa etária do que idosos vivos na mesma faixa. Algumas medidas, nem sempre bem sucedidas, foram tomadas para averiguar essa possível irregularidade, gerando mais transtornos do que resultados efetivos. No segundo semestre de 2005, como parte das iniciativas administrativas para organizar, dar mais transparência e sanear o sistema previdenciário brasileiro, decidiu-se realizar um amplo levantamento abarcando os benefícios com maior probabilidade de estarem irregulares: o Censo previdenciário.

O objetivo do censo previdenciário é promover uma atualização cadastral e, com isso, reduzir os pagamentos indevidos. O censo está estruturado de acordo com o seguinte modelo:

- O beneficiário recebe avisos personalizados e em meses consecutivos: o primeiro, no mês que antecede o Censo, anuncia que o beneficiário foi selecionado para participar do recenseamento que se dará a partir do mês seguinte; o segundo, nos primeiro e segundo meses do censo, informa que o mesmo já está em andamento; o terceiro aviso é recebido nos terceiro e quarto meses do levantamento.
- Após noventa dias, contados a partir do segundo aviso, o segurado é informado, por meio de carta ou de edital emitidos pelo INSS, de que o prazo está chegando ao final e que se ele não se recadastrar o benefício será suspenso na competência seguinte.
- Caso não compareça à agência bancária para fazer o recadastramento, o benefício deixa de ser pago, podendo ser reativado em até noventa dias, desde que seja apresentada a documentação solicitada para atualizar o cadastro.
- Se o benefício não for reativado neste prazo de noventa dias de suspensão, ele é definitivamente “cessado”.

As primeiras atividades do censo previdenciário ocorreram em outubro de 2005 e deverão estender-se até julho de 2007. O censo, como pode ser observado no diagrama 1, está dividido em duas etapas: a primeira abrange um conjunto de 2,4 milhões de benefícios, indo de outubro de 2005 – data do primeiro aviso – a junho de 2006 – data em que os benefícios da terceira fase que não forem recadastrados deverão ser suspensos. A segunda etapa abrange 14,7 milhões de segurados, indo até meados de 2007. A primeira etapa está dividida em três fases: na primeira foram convocados 973.864 beneficiários com vulnerabilidade cadastral; na segunda, 480.546; e, na terceira, 967.076.

DIAGRAMA 1



As chances de haver cancelamento indevido de benefícios nesse processo censitário são pequenas. As estratégias de divulgação estão sendo bastante diversificadas. Em um primeiro momento, os beneficiários, ou representantes legais, recebem o aviso no momento em que estão sacando o pagamento da aposentadoria ou pensão. Caso não compareçam, o INSS envia cartas às residências e publica editais a serem fixados em mercados públicos ou outros locais de grande circulação. Para aqueles que têm acesso à internet, é possível verificar se foram convocados para participar do censo por meio da página do Ministério da Previdência. Além disso, o INSS está contando com a parceria de diversas entidades na divulgação da realização e da importância do Censo Previdenciário. São elas: Confederação Nacional de Aposentados, Pensionistas e Idosos (Cobap), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores (CUT) e empresas conveniadas. A principal preocupação da previdência é que, ainda assim, existam beneficiários que não compareçam às agências bancárias para fazer o cadastramento por falta de conhecimento, tendo, então, seus benefícios suspensos. Por isso, a reativação dos benefícios não depende de um processo burocratizado: basta o comparecimento às agências bancárias, munido da documentação necessária.

A realização do censo previdenciário é uma ação de grande importância para a previdência social, pois contribuirá para a redução dos gastos indevidos e, conseqüentemente, da necessidade de financiamento do INSS, que deverá passar por um redimensionamento após a divulgação dos primeiros balanços do censo. Por exemplo, de acordo com dados de março de 2006, 80.989 mil segurados da previdência, convocados em outubro de 2005, tiveram seus benefícios suspensos na competência de março (a ser paga em abril), pois não fizeram o cadastramento no período estipulado (até 24 de fevereiro). Essa quantidade de benefícios não cadastrados equivale a cerca de 10% dos convocados na primeira fase da primeira etapa. Essa proporção deverá ser mantida para os beneficiários convocados na primeira etapa. É uma proporção alta, mas razoável quando se considera que esses eram os mais vulneráveis. Espera-se que na segunda etapa – que reunirá 14,7 milhões de beneficiários – a proporção de benefícios cancelados seja inferior àquela verificada na primeira, pois se espera que seja menor a vulnerabilidade da amostra.

1.3 Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul

A conjuntura previdenciária de 2005 também foi caracterizada pelo início da vigência e pela operacionalização do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul. Esse acordo começou a ser pensado em 1994, mas sua assinatura só ocorreu no final de 1997. Para entrar em vigor, dependia da ratificação nos Legislativos nacionais dos quatro países signatários do Mercosul. O primeiro a ratificá-lo foi o Brasil, em 2000. Em 2001, Argentina e Uruguai o aprovaram; no fim de 2004 foi a vez do Paraguai. Cumpridas essas exigências, desde 1º de junho de 2005 o acordo está em vigor.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul representa um importante avanço quando o assunto em questão é garantia de proteção social aos trabalhadores. É cada vez mais intenso o fluxo migratório de trabalhadores entre os países, com a finalidade específica de desenvolver projetos e trabalhos temporários e permanentes. Essa realidade foi se tornando um problema para a previdência, pois eram pensadas formas de facilitar as relações comerciais, mas os direitos sociais dos trabalhadores envolvidos nessas relações não estavam evoluindo no mesmo sentido e velocidade. Dessa forma, esses trabalhadores deparavam-se com dificuldades no momento em que se viam diante de situação de vulnerabilidade: não tinham como comprovar períodos de contribuição em diferentes países e, algumas vezes, deixavam de reunir as condições para se aposentar em um ou outro sistema para os quais contribuíam.

Há algumas décadas esse problema começou a entrar na pauta de discussão de uma nova forma de organização dos sistemas de previdência social. Esses sistemas, que estão em constante modificação para se adequar às novas conformações do mercado de trabalho, tinham de ser pensados de forma a garantir a existência de algum mecanismo de preservação dos direitos dos cidadãos. Foram assinados, então, diversos acordos bilaterais de previdência social, de forma a garantir a comunicação entre os sistemas previdenciários e, conseqüentemente, a contabilização dos tempos de contribuição dos segurados, tanto no Brasil quanto no país em que estiverem trabalhando. Atualmente, o Brasil possui acordos bilaterais com Chile, Espanha, Grécia, Itália, Portugal, Cabo Verde, Luxemburgo e Holanda. Mantinha acordos bilaterais também com Argentina, Paraguai e Uruguai. No entanto, esses últimos foram substituídos pelo acordo em questão. Até o momento, apenas funcionários de empresas privadas estão cobertos por esses acordos.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul prevê a computabilidade de tempo de serviço e também o estabelecimento de mecanismos para transferência das contribuições realizadas pelos trabalhadores nos países membros. Dessa forma, os cidadãos recebem benefícios pagos por até dois sistemas de previdência social, proporcionalmente ao tempo em que contribuiu para cada um deles. Caso o trabalhador esteja prestando serviços temporários, em período inferior a dois anos, as contribuições que realizar serão repassadas para o sistema de previdência do seu país de origem e ele estará coberto por esse sistema. No entanto, se o trabalhador estiver fora do seu país de origem por um período superior a dois anos, ele deverá pedir desligamento do sistema previdenciário do seu país de origem e se filiar ao sistema do país em que estiver residindo.

A implementação do acordo envolveu a instalação da Comissão Multilateral Permanente e a criação de um sistema de comunicação entre as bases de dados previdenciários dos países acordantes. A Comissão Multilateral Permanente é responsável pelo planejamento e operacionalização do acordo. É formada por três membros de cada país acordante. Após a instalação da mesma foram realizadas duas reuniões, nas quais se decidiram e aprovaram os últimos detalhes para que o acordo pudesse entrar definitivamente em vigor. Uma das pendências eram os formulários de ligação a serem preenchidos pelos trabalhadores em trânsito. Foram aprovados cinco formulários: o de solicitação de benefícios; o de confirmação de tempo de contribuição; o de transferência temporária de trabalhador empregado de um país para o outro; o que trata da solicitação de prorrogação do Certificado de Transferência Temporária – nesse caso, são emitidos Certificados de Transferência Temporária para os trabalhadores, válidos por um ano e renováveis por mais um; por fim, o que trata das perícias médicas. Esse último não foi aprovado na mesma reunião da Comissão Multilateral Permanente em que os primeiros foram discutidos. Era preciso consensuar, antes da sua aprovação, os diversos conceitos de incapacidade e invalidez dos países e uniformizar os procedimentos de perícia médica. Os riscos cobertos pelo acordo são aqueles relacionados com a velhice, morte e incapacidade para o trabalho. Os segurados deverão fazer o requerimento junto ao órgão gestor do país residente (órgão competente para conceder e operacionalizar as prestações previstas no acordo).

Outra importante medida para operacionalizar esse acordo é a montagem de um sistema de comunicação entre os bancos de dados dos países signatários. Essa montagem já está em andamento e deverá ser concluída em 2007. Os primeiros testes para verificar a compatibilidade entre os bancos foram realizados em dezembro de 2005, entre os bancos de dados da Argentina e do Brasil.

No caso brasileiro, apenas os segurados do Regime Geral de Previdência Social estão cobertos pelo acordo. Está em pauta na Comissão Multilateral Permanente a inclusão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) como órgãos gestores do acordo. Dessa forma, os servidores dos estados e municípios também estariam cobertos, caso realizassem trabalhos temporários em países signatários do acordo. A inclusão dos RPPS não foi pensada desde o início porque os regimes próprios são instituições relativamente novas, criadas pela Emenda Constitucional nº 20/1998 (a Reforma da previdência do governo Fernando Henrique Cardoso).

1.4 Empréstimo consignado

A Instrução Normativa nº 121 do INSS, de primeiro de julho de 2005, instituiu novas regras para os empréstimos consignados a aposentados e pensionistas do instituto.

Na busca de maior transparência entre beneficiário do INSS e a instituição financeira, essa é obrigada a informar previamente a taxa mensal e anual de juros e os acréscimos que incidam sobre a operação de empréstimo, como, por exemplo, a Taxa de Abertura de Crédito (TAC). A instituição também deverá informar o total financiado, o valor, o número e a periodicidade das prestações. Dentre as regras mantidas, está a que fixa o limite máximo do valor das prestações em 30% do benefício mensal de aposentadoria ou pensão.

O titular do benefício pago pelo INSS também pode optar pelo uso do cartão de crédito. Nesse caso, a instituição financeira deverá fornecer mensalmente o extrato detalhado das operações realizadas, contendo o valor e local de ocorrência.

Em reunião ordinária do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), em outubro de 2005, foi apresentado o total de operações de empréstimo, o total emprestado e o valor médio emprestado por banco até setembro de 2005. Como pode ser observado na tabela 1, o total de operações àquela época já ultrapassava a casa dos 4,3 milhões, com o total emprestado de quase R\$ 9 bilhões, resultando em valor médio por operação de pouco mais de R\$ 2 mil.

A outra face das operações de empréstimo consignado representa um considerável contingente de aposentados e pensionistas que, ao fazer tais operações, comprometem até 30% de seu benefício mensal (a única fonte de renda de várias famílias) por até três anos com o pagamento de juros e amortizações da operação contratada. Acredita-se que uma campanha de conscientização e uso mais racional desse tipo de operação financeira poderia ser de grande utilidade para os beneficiários do INSS que são atraídos diariamente por campanhas publicitárias que mostram as vantagens do empréstimo consignado.

Nota-se que entre as operações, a participação do BMG e da CEF é superior a 55% do total. Em relação ao valor emprestado, o somatório de suas participações alcança mais de 60% do total emprestado.

TABELA 1

Número de operações consignadas, valor total e valor médio por bancos autorizados – até setembro de 2005

Banco	Operações	(%)	Valor dos Empréstimos (R\$)	(%)	Média por operação (R\$)
BMG	1.496.531	34,2	3.108.707.686,86	35,1	2.077,28
CEF	949.430	21,7	2.377.736.318,11	26,9	2.504,38
Banco do Brasil	217.901	5,0	337.112.393,49	3,8	1.547,09
Cruzeiro do Sul	214.377	4,9	373.248.666,53	4,2	1.741,09
Demais bancos	1.494.969	34,2	2.653.182.579	30,0	1.774,74
Total	4.373.208	100,0	8.849.987.643,60	100,0	2.023,68

Fonte: CNPS.

2 Financiamento e gastos

2.1 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

Nesta seção, serão analisados os dados do fluxo de caixa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), referentes ao período abordado nesse boletim. O ano de 2005 foi um ano relativamente positivo para as contas da previdência social. Verificou-se uma melhoria nos recursos provenientes das receitas correntes e das medidas de recuperação de crédito: a primeira crescendo 8,3% e, a segunda, 11,9%, como pode ser observado na tabela 2. As receitas correntes são compostas pelas contribuições de trabalhadores e empregadores e são a principal fonte de financiamento da Previdência Social. Sua participação no total de recursos recebidos pelo INSS vinha caindo nos últimos anos, mas em 2005 voltou a crescer, representando 63,2% do total.

TABELA 2

Recebimentos e pagamentos do INSS – Acumulado jan./dez. 2004 e 2005

(Valores em R\$ 1 mil de dez./2005. Deflator INPC)

	2004		2005		Var.
	Valor	(%)	Valor	(%)	(%)
A Recebimentos (A1+A2+A3+A4+A5)	171.955.098	100,0	175.802.899	100,0	2,2
A1 Receitas correntes ¹	102.575.380	59,7	111.099.460	63,2	8,3
A2 Recuperação de créditos ²	6.445.127	3,7	7.213.955	4,1	11,9
A3 Rend. finan., antec. de rec. etc.	9.845.352	5,7	11.383.552	6,5	15,6
A4 Restituições de contribuição	(198.149)	0,1	(269.567)	0,15	36,0
A5 Transferências da União	53.287.388	31	46.375.500	26,4	-13,0
B Pagamentos (B1+B2+B3)	163.160.056	100,0	174.863.043	100,0	7,2
B1 Pag. ben. INSS	144.037.787	88,3	158.789.799	90,8	10,2
Pag. ben. previdenciários ³	135.241.151	82,9	148.603.360	85,0	9,9
Pag. ben. não previdenciários	8.796.636	5,4	10.186.439	5,8	15,8
B2 Outros pagamentos INSS	11.187.249	6,9	8.403.680	4,8	-24,9
B3 Transferências a terceiros	7.935.020	4,9	7.669.563	4,4	-3,3
C Arrecadação líquida (A1+A2+A4-B3)	100.887.338		110.374.285	-	9,4
D Necessidade de financiamento (C- Pag. ben. prev.)	-34.353.813		-38.229.076	-	11,3

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Notas: ¹ Arrecadação de pessoas físicas, bancária, das empresas optantes pelo regime tributário Simples, órgãos do poder público etc.² Refis, CDP, depósitos judiciais, Fies, FNS etc.³ Inclui despesas com sentenças judiciais.

A melhoria na arrecadação é explicada, essencialmente, pelo aumento na quantidade de postos de trabalho com carteira assinada. Segundo dados da Pesquisa Mensal de Empregos (PME), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), houve crescimento líquido de 466 mil empregos nas seis regiões metropolitanas cobertas pela PME:¹⁴ um aumento de 6% em relação a 2004. A pesquisa também revelou um aumento de 5,8% no rendimento médio real habitualmente recebido, o que impacta diretamente na massa salarial sobre a qual se calculam as contribuições previdenciárias. O acompanhamento realizado pelo Ministério do Trabalho, computado no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), também apontou uma melhoria no período: o saldo líquido de contratações e demissões no país foi de 1,2 milhão de postos de trabalho. Essa quantidade foi inferior ao saldo de 2004, mas ainda é bastante positiva.

No item *recuperação de créditos* (A2), o resultado também foi satisfatório. Em 2005, recuperaram-se R\$ 7,2 bilhões, atingindo a meta estabelecida pelo Ministério da Previdência no início do ano. Esse montante representa um aumento de 11,9%, comparando com o total recuperado em 2004. Também merece destaque na análise do fluxo de caixa do INSS a redução no volume de recursos transferidos pela União, quando comparados 2004 e 2005: houve uma queda de 13% (R\$ 6,9 bilhões). As *transferências da União* (item A5) são utilizadas essencialmente para complementar as arrecadações previdenciárias e pagar benefícios não previdenciários, assim, sua redução é um sinal positivo.

14. Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Pelo lado das despesas, ainda de acordo com os dados da tabela 2, foram gastos R\$ 148,6 bilhões com o *pagamento de benefícios previdenciários* (o gasto que realmente impacta na necessidade de financiamento do INSS). Esse item compreende tanto recursos desembolsados para o pagamento de benefícios quanto para o pagamento de sentenças judiciais. Comparando com o ano anterior, houve um aumento de 9,9% nas despesas com benefícios e precatórios. A variação nos gastos com as prestações previdenciárias explica-se, em parte, pela diferença entre a quantidade de benefícios em estoque em dezembro de 2004 e em dezembro de 2005, que foi de 3,5%. Essa diferença é inferior à taxa histórica de incremento anual do “estoque de benefícios em manutenção” no sistema INSS, que na série que vai de 1980 a 2004 é sempre superior a 4%. Uma possível explicação para essa queda foi a greve do INSS que durou aproximadamente 80 dias. Com isso, houve uma ligeira queda de 0,1% na quantidade total de benefícios concedidos.

Outro fator explicativo para a variação nos gastos com benefícios previdenciários é o índice de reajuste do salário mínimo, que nos últimos anos tem superado a inflação do período, de forma que ocorrem reajustes reais no seu valor. Como 38% do valor dos benefícios pagos pela previdência são equivalentes ao salário mínimo, os índices de reajuste desse são parte constitutiva da taxa de incremento da despesa previdenciária. Assim, para calcular qual o impacto que o salário mínimo terá nas contas previdenciárias, basta ponderar o índice de reajuste real pela proporção dos gastos previdenciários com o pagamento de benefícios que equivalem ao salário mínimo. Por exemplo, como em 2005 a taxa de incremento real do salário mínimo foi de 8% e a proporção dos gastos com benefícios equivalentes ao mínimo de 38%, ponderam-se os 8% por 0,38, o que faz com que em doze meses haja um incremento de 3,04% nas despesas previdenciárias.

Como mencionado no parágrafo anterior, o pagamento dos precatórios – as dívidas judiciais da União, em ações movidas contra a previdência – é o outro componente das despesas com benefícios previdenciários. É um componente da despesa que não é previsível, como a variação na despesa com benefícios, e que tem causado preocupações, pois é crescente. Em 2003, foi gasto R\$ 1 bilhão com o pagamento de sentenças judiciais; em 2004, foram desembolsados R\$ 3,2 bilhões; em 2005, este montante foi de R\$ 4,2 bilhões: um aumento de 31,2% em relação ao ano anterior e de 220% se comparar com 2003, em valores nominais.

Tendo em vista o comportamento dos valores arrecadados e gastos, o resultado previdenciário em 2005 foi positivo. Houve um aumento de R\$ 9,5 bilhões (que corresponde a 9,4%) na *arrecadação líquida*¹⁵ (item C da tabela 2). A recuperação da *arrecadação líquida* tem contribuído para a desaceleração da *necessidade de financiamento* (item D) do INSS. Em 2005, a *necessidade de financiamento* foi de R\$ 38,2 bilhões, valor 11,3% superior ao resultado de 2004: a menor variação nos últimos cinco anos, ou seja, o valor da *necessidade de financiamento* é crescente, mas o seu ritmo de crescimento é inferior ao verificado em outros anos. Esse é um fato muito positivo, mas que não é destacado por outros especialistas em previdência, que apenas destacam o ritmo crescente da *necessidade de financiamento*. Se forem mantidos o atual ritmo de formalização das relações de trabalho, o bom nível de recuperação de créditos e se

15. Corresponde à soma das receitas correntes, recuperação de créditos e restituição de contribuições menos as transferências ao Sistema S (item B3 da tabela 1).

surgirem os primeiros resultados do esforço de combate à fraude de pagamento de benefícios, fruto do recenseamento de benefícios em execução, essa desaceleração será mantida, mesmo com os aumentos reais do salário mínimo em 2006 e o crescimento vegetativo do estoque de benefícios pagos pelo INSS.

Dívida ativa do INSS

Ao longo do segundo semestre de 2005 ocorreram fatos de grande relevância no que tange especificamente à dívida ativa do INSS. Um primeiro fato foi a divulgação do Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps) de 2004, com dados mais recentes. De acordo com o Aeps, em dezembro de 2004 o estoque de débitos em dívida ativa era de R\$ 98,3 bilhões, valor nominal 18,1% superior ao registrado em 2003 (R\$ 83,2 bilhões). Embora as empresas privadas ainda sejam detentoras de mais de 98,5% da quantidade de débitos (que corresponde a 571.445 de 579.899) e 90,4% (R\$ 88,9 bilhões, dos R\$ 98,3) do valor da dívida em 2004, a maior variação foi a dos débitos dos órgãos públicos que cresceram 51,4% entre 2003 e 2004 (enquanto o aumento da dívida das empresas privadas foi de 15,4%).

Coincidentemente ou não, em novembro de 2005 foi lançado, por meio da Lei nº 11.196 (lei de conversão da chamada MP do Bem), um programa de parcelamento dos débitos previdenciários dos municípios e suas autarquias e fundações com vencimento até 30 de setembro de 2005. De acordo com esse programa, puderam ser parcelados débitos inscritos ou não em dívida ativa e até aqueles que tinham sido objeto de parcelamentos anteriores, cancelados por falta de pagamento. Esses débitos puderam ser divididos em 240 vezes, e a data limite para adesão foi 31 de dezembro de 2005. A eficácia desses programas de refinanciamento de dívidas não é clara. A inadimplência e o conseqüente não-cumprimento do acordo são comuns, e muitas empresas e órgãos públicos voltam a figurar entre os devedores do INSS. Por exemplo, em 2000 foi lançado o primeiro programa de refinanciamento de débitos previdenciários, o Programa de Recuperação Fiscal (Refis). Naquela ocasião, cerca de 129 mil empresas inscreveram-se no Refis, mas apenas 39 mil continuaram cumprindo com suas obrigações; as outras tiveram seus débitos novamente contabilizados na dívida ativa. Além disso, boa parte da dívida é renegociada de forma que não traz vantagens para quem cumpre em dia suas obrigações para com a previdência.

Ainda sobre o tema da dívida ativa, o fato mais relevante do período foi a regulamentação da proposta de compensar créditos e débitos daqueles que possuem dívidas de impostos e contribuições. Essa medida também consta na Lei nº 11.196/2005, e foi regulamentada pela Portaria Interministerial nº 23/2006. A medida vem sendo discutida há algum tempo e se afigura como uma boa alternativa para recuperar os haveres da União. Ela consiste em usar o valor das restituições e ressarcimentos aos quais as empresas têm direito para quitar eventuais débitos com a Receita Federal e a Previdência Social. Antes de efetuar créditos relacionados com impostos, verificar-se-á se a empresa possui débitos primeiro referentes a impostos e depois a contribuições. Ou seja, primeiro vai ser feito o pagamento de débitos com a Receita e só depois de débitos com o INSS. Os contribuintes serão notificados e terão quinze dias para contestar, provando que não existe o débito primeiro por meio de recurso administrativo e depois recorrendo à Justiça. Mesmo discordando da compensação, o valor a ser ressarcido fica retido até que a empresa prove que não existe a dívida ou que essa seja liquidada.

Essa medida foi discutida e inserida na lei no contexto de unificação das estruturas de arrecadação de impostos e contribuições: a criação da Receita Federal do Brasil (a Super-Receita). A Super-Receita chegou a ser criada por meio de medida provisória e funcionou de agosto a novembro, mas norma não foi votada em tempo e perdeu eficácia. O texto da medida provisória foi então transformado em projeto de lei e atualmente tramita em regime de urgência no Congresso. O mérito da Super-Receita é uma questão controversa. É possível que facilite o cruzamento de dados e melhore a fiscalização dos devedores de impostos e contribuições. Mas, como discutido na edição nº 11 desse periódico, há outras questões a serem observadas na unificação das estruturas de fiscalização.

2.2 Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos da União

A reforma da previdência, realizada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, promoveu mudanças significativas nas regras do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), alterando a idade mínima de aposentadoria, criando uma regra de transição com fortes incentivos para o servidor permanecer em atividade. Entre as mudanças introduzidas pela emenda estão duas que têm impacto direto no financiamento do sistema: a contribuição dos inativos e a contribuição potencial dos entes públicos. O impacto dessas sobre o resultado previdenciário dos RPPS é analisado a seguir.

A Emenda Constitucional nº 41/2003 modifica o artigo 40 da Constituição Federal, estabelecendo que os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluindo as respectivas autarquias e fundações, deverão ser financiados com a contribuição do respectivo ente público, além da contribuição de servidores ativos, inativos e dos pensionistas.

A contribuição dos servidores inativos e pensionistas da União é regulamentada no artigo 6º da Lei nº 10.887, de 18 de Junho de 2004, estabelecendo a incidência de uma contribuição de 11% sobre o valor do benefício que exceder 60% do teto do Regime Geral de Previdência Social.

Por sua vez, a contribuição patronal da União, mais suas autarquias e fundações, é regulamentada no artigo 8º da referida lei, que estabelece que essas deverão contribuir com o dobro do valor recolhido pelo servidor ativo, isto é, 22% sobre a base de contribuição.

A tabela 3 mostra a evolução do resultado previdenciário do RPPS, com a desagregação das receitas, para que se possa perceber o impacto das alterações legais anteriormente referidas. Nessa tabela é importante notar que a *contribuição patronal da União* só existe de fato depois de 2003, visto que a emenda que a cria foi promulgada em 19 de dezembro de 2003 e publicada somente em 31 de dezembro de 2003. Segue-se que os valores desse item de receita para os anos de 2002 e 2003 devem-se a alguma reconstrução da série de execução orçamentária e não a novas receitas para o financiamento do RPPS, aqui os dados são apresentados como obtidos no Relatório Resumido de Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

TABELA 3

Evolução das receitas/despesas do Regime Próprio dos Servidores Públicos(Em milhões de reais de janeiro de 2006)¹

Receitas/Despesas	2002	2003	2004	2005
Receitas previdenciárias	7.574	6.499	8.833	12.077
Pessoal civil				
Contribuição do servidor ativo	3.043	2.568	2.768	3.360
Contribuição do servidor inativo ²	0	0	388	1.040
Contribuição patronal (União)	3.126	2.740	4.543	6.562
Pessoal militar	1.405	1.190	1.133	1.115
Despesas Previdenciárias	49.268	44.965	45.039	45.940
Necessidade de financiamento	-41.694	-38.466	-36.206	-33.862

Fonte: Siafi/STN/CCONT/Geinc – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

Notas: ¹ Valores corrigidos pelo INPC: em 2001 INPC = 9,44%; em 2002 INPC = 14,74%; em 2003 INPC = 10,38%; em 2004 INPC = 6,13%; e em 2005 INPC = 5,05%.² Contribuição referente aos servidores inativos civis e aos pensionistas civis.

Embora em todo período considerado o RPPS apresente *necessidade de financiamento* pode-se notar uma mudança no seu nível a partir em 2004, sendo que nesse ano tanto a contribuição patronal como a dos inativos vigorou apenas no segundo semestre, após a publicação da Lei nº 10.887. O resultado de 2005 já tem o impacto total dessas contribuições, resultando numa redução de 14% da *necessidade de financiamento* do RPPS desse ano em relação à média dos anos 2001-2003.¹⁶

Essa redução é resultado direto da incorporação das novas fontes às receitas previdenciárias do RPPS. Por sua vez, cada contribuição afeta a necessidade de financiamento de forma diferenciada. A contribuição patronal da União passa para a pauta da receita de recursos, que até então era computada na cobertura de déficit de caixa do sistema. Essa é uma mudança conceitual importante, considerando que até então os déficits de caixa do RPPS eram inflados pela falta de contrapartida patronal à contribuição do servidor. Segue-se que a introdução da contribuição patronal da União às receitas previdenciárias é mais uma alteração legal e conceitual que um aporte de novos recursos ao RPPS. Já a contribuição dos inativos, que embora represente uma parcela menor das receitas previdenciárias, é uma nova fonte inexistente antes da regulamentação da EC nº 41/2003.

3 Previdência complementar

O objetivo da presente seção, diferentemente das edições anteriores do boletim, é mostrar algumas características, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2004, das pessoas que contribuem para algum plano de previdência complementar. A título de simplificação, o universo dos contribuintes ficará restrito ao pessoal ocupado.¹⁷ Esse recorte visa restringir a análise – o máximo possível – às pessoas que contribuem, sendo elas próprias as beneficiárias. De fato, o número total de pessoas que contribuem para a previdência complementar, segundo a Pnad 2004, é maior que o apresentado a seguir. Mas visando centrar essa análise sobre o

16. A média da necessidade de financiamento do RPPS entre 2001 e 2003 é de 39.377 milhões de reais, em preços de janeiro de 2006.

17. Pela Pnad 2004, aproximadamente 560 mil não-ocupados contribuíam para algum plano de previdência complementar.

futuro público previdenciário, optou-se trabalhar apenas com o pessoal ocupado, excluindo-se os aposentados e as crianças contribuintes.

Para entender o papel da previdência complementar, é necessário compreender que o sistema de previdência brasileiro pode ser definido como sendo formado por três grandes pilares:

- Primeiro, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de caráter compulsório e capitaneado pelo Estado, atende os trabalhadores do setor privado.
- Segundo, os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos, que cobrem o funcionalismo público de várias esferas e níveis federativos e possuem regras diferentes das do RGPS.
- Terceiro, a previdência complementar, de caráter voluntário, subdivide-se em previdência complementar fechada e previdência complementar aberta. Na primeira categoria, apenas pessoas que integram determinado grupo específico, como empresas (privadas ou estatais), são aceitas; na complementar aberta, qualquer pessoa que queira pode integrar-se.

De acordo com os dados da Pnad, do universo de mais de 84 milhões de pessoas ocupadas em 2004, apenas 2,4 milhões delas contribuía para alguma entidade de previdência privada. Apesar de proporcionalmente ser um número pequeno, o patrimônio acumulado por essas entidades merece bastante atenção.

TABELA 4

Ativos de investimento por tipo de entidade de previdência complementar

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2004)

	Ativos de investimento	
	EFPC	EAPC
1996	129	6
1997	150	10
1998	150	14
1999	177	22
2000	190	32
2001	233	44
2002	196	63
2003	229	-
2004	256	-

Fonte: Beltrão *et al.* (2004) e MPS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: valores deflacionados com base no INPC; EFPC: entidades fechadas de previdência complementar; EAPC: entidades abertas de previdência complementar.

TABELA 5

Contribuição da população ocupada para institutos de previdência em 2004

	Nº de pessoas	% da pop. ocupada
RGPS + RPPS*	39.655.698	46,7
Previdência complementar	2.422.110	2,9

Fonte: Pnad/IBGE 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: *Os RPPS englobam o dos servidores estatutários da União, estados e municípios.

Apesar de o maior número de contribuintes para entidades de previdência complementar ser de empregados com carteira assinada, o maior percentual de participação é dos empregadores, com mais de 10% deles sendo contribuintes, como pode ser observado na tabela 6. Uns dos motivos responsáveis por tal participação seria o fato de o rendimento médio mensal desse grupo ser elevado.

TABELA 6

Contribuição à previdência complementar por posição na ocupação* em 2004

Posição na ocupação	Nº de participantes	Participação na categoria ocupacional (%)
Empregado com carteira	1.096.344	4,3
Militar	10.496	4,0
Funcionário público estatutário	322.579	6,1
Outros empregados sem carteira	195.274	1,3
Trabalhador doméstico com carteira	14.185	0,8
Trabalhador doméstico sem carteira	22.359	0,5
Conta-própria	354.229	1,9
Empregador	367.232	10,6
Trabalhador na produção para o próprio consumo	12.651	0,4
Trabalhador na construção para o próprio uso	1.249	1,3
Não-remunerado	25.302	0,4
Total	2.421.900	2,8

Fonte: IBGE/Pnad 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: * Foram excluídos os empregados sem declaração de carteira e os trabalhadores domésticos sem declaração de carteira.

Também se destacam, pela grande participação, os funcionários públicos estatutários, com 6% deles contribuindo à previdência privada, segunda maior proporção de contribuição entre as ocupações. A possibilidade de abatimentos na declaração anual do imposto de renda pode ser apontada como um dos motivos para esse percentual de servidores públicos contribuintes. Mais adiante, são apresentados outros motivos para a participação de tal monta dos funcionários públicos em planos de previdência privada.

A tabela 7 apresenta a distribuição da população contribuinte de planos de previdência privada por faixa de remuneração no trabalho principal. Como já seria esperado, quanto maior a remuneração maior é o percentual de contribuintes para planos de previdência complementar.

TABELA 7

Contribuição para planos de previdência complementar por faixa de remuneração em 2004

Faixa de remuneração	Nº de contribuintes	Participação por extrato de renda na ocupação total do extrato
menos de 1 SM	115.276	0,4%
1 a 2 SMs	306.582	1,0%
2 a 3 SMs	166.248	1,8%
3 a 4 SMs	268.860	4,0%
4 a 5 SMs	148.527	6,7%
5 a 6 SMs	192.462	8,4%
6 a 7 Sms	91.908	9,8%
7 a 8 SMs	194.719	12,8%
8 a 9 SMs	46.466	16,4%
9 a 10 SMs	108.958	16,6%
mais de 10 SMs	782.104	18,9%
Total	2.422.110	2,9%

Fonte: IBGE/Pnad 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Considerando-se que os trabalhadores do setor privado com rendimentos superiores a 10 salários mínimos estão acima do teto de benefícios pagos pelo RGPS, a manutenção da renda na inatividade depende da formação de uma poupança prévia, ou da contribuição a um plano de previdência complementar. No caso de servidores públicos estatutários, uma explicação plausível seria o temor de novas reformas, tal como a instituída pela Emenda Constitucional nº 41, que extinguiu a integralidade das aposentadorias no setor público. A tabela 8, a seguir, esclarece alguns pontos.

TABELA 8

Contribuição à previdência complementar por posição na ocupação e faixa de remuneração – 2004

Posição na ocupação	10 SMs ou +					Menos que 10 SMs				
	Nº de participantes	%	Não	%	Total	Nº de participantes	%	Não	%	Total
Empregado com carteira	342.692	27,5	904.793	72,5	1.247.485	753.652	3,1	23.690.913	96,9	24.444.565
Militar	4.895	12,9	33.138	87,1	38.033	5.601	2,5	219.042	97,5	224.643
Funcionário público estatutário	96.592	17,1	467.695	82,9	564.287	225.987	4,8	4.518.250	95,2	4.744.237
Outros empregados sem carteira	49.771	14,0	305.243	86,0	355.014	145.503	1,0	14.935.008	99,0	15.080.511
Trab. doméstico com carteira	0	0,0	7.454	100,0	7.454	14.185	0,9	1.650.105	99,1	1.664.290
Trab. doméstico sem carteira	901	4,5	18.908	95,5	19.809	21.458	0,4	4.758.029	99,6	4.779.487
Conta-própria	97.843	10,0	879.613	90,0	977.456	256.386	1,5	17.340.674	98,5	17.597.060
Empregador	189.410	20,3	744.310	79,7	933.720	177.822	7,0	2.367.522	93,0	2.545.344
Trab. na prod. para o próprio consumo	-	-	-	-	-	12.651	0,4	3.374.533	99,6	3.387.184
Trab. na constr. para o próprio uso	-	-	-	-	-	1.249	1,3	98.384	98,7	99.633
Não-remunerado	-	-	-	-	-	25.302	0,4	5.857.980	99,6	5.883.282
Total	782.104	18,9	3.361.154	81,1	4.143.258	1.640.006	2,0	78.811.883	98,0	80.451.889

Fonte: IBGE/Pnad 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela mostra que os empregados com carteira formam o maior grupo de contribuintes da previdência complementar entre os que receberam mais que 10 salários mínimos.

Vale mencionar que na categoria dos trabalhadores por conta própria, na qual esperava-se grande percentual de contribuição, dentre os que auferem rendimentos superiores a 10 salários mínimos mensais, 20% contribuía para a previdência complementar. Percentual relativamente alto, mas inferior ao dos empregados com carteira assinada, conforme mencionado anteriormente.

Por intermédio da tabela 9, busca-se explicitar o tipo de contribuição previdenciária realizada, se para a previdência pública ou privada apenas, ou para ambas. Como pode ser constatado, a maioria da população ocupada não contribui com qualquer plano de previdência complementar. Logo a seguir vem o segmento que contribui para a previdência oficial e a previdência complementar. Depois, o grupo que contribui apenas para a previdência oficial. Finalmente, o maior grupo é composto por pessoas que não contribuem para a previdência, quer a oficial ou a complementar.

TABELA 9

Situação da contribuição previdenciária da população ocupada em 2004

Status de contribuição	Nº de pessoas	% sobre o total
Não contribui	44.491.802	52,6%
Pública apenas	37.682.382	44,5%
Ambas	1.972.898	2,3%
Privada apenas	449.212	0,5%
Total	84.596.294	100,0%

Fonte: IBGE/Pnad 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Chama a atenção o contingente de quase 450 mil pessoas que contribuem apenas para a previdência privada, o que indica clara distorção no sistema previdenciário, o qual define a previdência pública como compulsória e a previdência complementar, como o próprio nome diz, como complemento aos benefícios da previdência social básica.

4 Conclusão

O objetivo deste texto foi, com base nos microdados da Pnad 2004, apresentar algumas características das pessoas que contribuem para alguma entidade de previdência complementar.

Apesar de o número de pessoas ocupadas contribuintes à previdência complementar ser relativamente baixo ao se comparar com o total da população ocupada, isso não reduz a importância do segmento de previdência complementar no Brasil. Primeiro, pelo tamanho de seus ativos de investimento acumulado, e, segundo, pela taxa de crescimento do mesmo, conforme observado na tabela 1.

Outra constatação importante foi a participação dos funcionários públicos estatutários como a maior participação em previdência complementar dentre as ocupações. No entanto, ao se calcular o percentual de contribuintes por coorte de renda, a categoria ocupacional com maior participação entre os que ganham mais que 10 salários mínimos mensais é a dos empregados com carteira. Isso talvez seja explicado por incentivos tributários ou pela busca de manter o padrão de consumo na velhice. Não obstante, este texto não se propõe a analisar os propósitos individuais que motivam a contribuição para a previdência complementar.

Por fim, nota-se um contingente de aproximadamente 450 mil pessoas que contribuem apenas para o segmento de previdência complementar. Grave distorção no sistema de previdência, que prevê o RGPS como padrão e a previdência complementar como opcional. Outrossim, compreender as motivações de tal grupo é de suma importância ao se pensar em políticas que estimulem a melhoria do financiamento do sistema de previdência social e o aumento da inclusão previdenciária.