

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Conjuntura

O texto sobre Previdência Social deste periódico analisa os principais fatos ocorridos no primeiro semestre de 2005 nos vários subsistemas que compõem o modelo previdenciário brasileiro. Para isto, o texto está subdividido em quatro subseções.

Nesta primeira, são apresentados os principais eventos da conjuntura previdenciária nos seis primeiros meses do ano. Esses eventos ganham destaque na conjuntura por repercutirem em mais de um subsistema previdenciário. Neste sentido, a criação da Receita Federal do Brasil, resultante da fusão das estruturas da Secretaria de Receita Federal com a Secretaria de Receita Previdenciária é um dos temas tratados na conjuntura. O outro assunto de destaque é a promulgação da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, mais conhecida como PEC-Paralela. Os principais efeitos dessa Emenda Constitucional recaem sobre o regime de previdência dos servidores públicos, já que altera aspectos centrais da Reforma Previdenciária realizada em 2003. Mas a EC nº 47/2005 também traz novidades que não se resumem ao referido subsistema.

Na seção seguinte são analisados os aspectos mais relevantes dos fatos ocorridos no âmbito do Regime Geral de Previdência Social. Apresentam-se, assim, a análise do financiamento e dos gastos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a evolução dos benefícios pagos por este instituto e os principais resultados da avaliação do Fator Previdenciário, realizada pelo Ipea a pedido do Conselho Nacional de Previdência Social. A seção de número três examina a Previdência Complementar. Os destaques são a extinção da Superintendência de Previdência Complementar e a nova tabela de incidência de imposto de renda dos planos de benefícios da previdência privada.

Por fim, a seção quatro, que trata da Previdência dos Servidores Públicos, traz pela primeira vez neste periódico uma análise da situação fiscal dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) existentes nos estados e Distrito Federal. A partir dessa análise é possível observar alguns efeitos práticos das medidas criadas pela EC nº 41/2003. A principal foi a unificação das regras de contribuição, que gerou uma melhora no nível de arrecadação e, portanto, na situação fiscal destes regimes.

1.1 Criação da Receita Federal do Brasil

No final de julho de 2005, o governo federal criou por meio de medida provisória (MP nº 258, de 21 de julho de 2005) a Receita Federal do Brasil. O órgão é resultante da fusão das estruturas da Secretaria de Receita Federal, ligada ao Ministério da Fazenda, e da Secretaria de Receita Previdenciária, então órgão do Ministério da Previdência Social. A integração das atividades das duas estruturas dar-se-á de forma gradual devido às suas complexidades.

A Receita Federal do Brasil, ou “Super-Receita”, é subordinada ao Ministério da Fazenda e tem como função fiscalizar e arrecadar tributos federais, unificando as atividades de administração tributária. Na Exposição de Motivos da MP nº 258, o governo justifica

a iniciativa argumentando que a Receita Federal tornará possível a redução de custos operacionais, a simplificação de processos, a integração dos sistemas de financiamento e outras medidas que trariam melhorias no atendimento aos contribuintes, economia de tempo e racionalização das atividades tributárias, além de se tornar um instrumento mais eficaz no combate às fraudes. A arrecadação das contribuições sociais da Previdência é agora de competência desse novo órgão, que também será responsável pela apuração e cobrança da Dívida Ativa tanto do INSS quanto da Receita Federal, que, a partir de 2006, serão contabilizadas em uma única conta.

A MP nº 258 também estabelece que a análise dos processos relacionados com questões tributárias – tanto da Receita quanto do INSS – será realizada pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Esta procuradoria já é responsável pela representação judicial de eventos criados a partir da edição da referida Medida Provisória. No entanto, os processos do INSS anteriores a essa data estão sendo representados pela Procuradoria Geral Federal até o dia 31 de julho de 2006, quando deverão ser transferidos para a PGFN. Esse foi o período de transição estabelecido pela MP para que a estrutura da PGFN seja adequada à nova demanda, em termos de reestruturação de cargos e organização. A MP reestrutura também outros cargos: extingue as carreiras de Auditores e Técnicos da Receita Federal e da Previdência, criando as de Auditores e Técnicos da Receita Federal do Brasil.

A idéia de fundir as duas estruturas de arrecadação pode ser, em si, funcional. No entanto, está sendo feita de forma apressada e por meio de um instrumento que não permite a reflexão e discussão necessárias para o sucesso de tal medida. O processo de implementação está ocorrendo em concomitância com a discussão no Congresso em torno da lei de conversão da Medida Provisória. A discussão envolve pontos importantes e também outros que não deveriam tomar o espaço que têm merecido, como é o caso da equiparação de cargos entre técnicos e auditores, por exemplo. A criação da “Super-Receita” gerou protestos por parte dos auditores da antiga Secretaria da Receita Federal, que chegaram a fazer greve de protesto, e também dos profissionais ligados à Secretaria de Receita Previdenciária. Os argumentos variam bastante. Além de contestarem a criação da “Super-Receita” por meio de medida provisória, argumenta-se que estão sendo enfatizadas a otimização de recursos e a centralização na arrecadação, mas existem outras funções igualmente importantes antes executadas pelas antigas estruturas e que ainda estão descobertas. Assim, um conjunto de atividades relevantes fica dependendo de um rearranjo administrativo para voltar a funcionar como na antiga estrutura dos dois órgãos.

1.2 Promulgação da PEC-Paralela (PEC nº 77-A)

No dia 5 de julho de 2005 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 47, contendo vários aspectos da chamada PEC-Paralela da Reforma da Previdência. A PEC-Paralela foi fruto de um acordo para agilizar a aprovação da Reforma da Previdência do Governo Lula, de forma que as propostas dos senadores para mudar os itens polêmicos da PEC original foram remetidas a esse texto, que tramitaria paralelamente à proposta de reforma do sistema previdenciário enviada pelo Executivo. Após um ano e meio de sua apresentação, parte das propostas reunidas na PEC-Paralela foi aprovada nas duas casas, dando origem à EC nº 47. Para evitar um outro adiamento, os senadores optaram por desmembrar o texto. Os itens que simbolizavam acordo foram aprovados no corpo da EC nº 47 e o

restante foi remetido à Proposta de Emenda Constitucional nº 77-B/2003, que retornará à Câmara para nova análise.

A EC nº 47/2005 altera aspectos significativos da Reforma da Previdência, restabelecendo direitos que haviam sido suprimidos e também alterando critérios de transição para os novos requisitos de aposentadoria. Um dos direitos restabelecidos foi a volta da paridade de reajuste da remuneração dos aposentados e servidores da ativa. A EC nº 40 havia retirado este benefício, definindo que os reajustes seriam feitos com os mesmos índices dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social. No que se refere à contribuição do inativos, os portadores de deficiência ficarão isentos se seus rendimentos forem inferiores ao dobro do teto pago pelo INSS (o que atualmente corresponde a R\$ 5.017,44).

Outro aspecto importante foi a alteração do sistema de transição para aplicação das novas idades mínimas criadas pela EC nº 41: 60 anos, homens, e 55, mulheres. Essas idades mínimas são justificáveis em termos de evolução demográfica da população brasileira, tornando o sistema mais próximo de cobrir riscos clássicos da previdência social. No entanto, a regra de transição criada pela EC nº 41 onerava os servidores, pois estabelecia um desconto de 3,5% no valor do benefício para cada ano que antecederesse às novas idades mínimas, no caso das pessoas que se aposentassem até 31 de dezembro de 2005, e de 5% a partir de 1º de janeiro de 2006. A PEC-Paralela modificou este sistema de transição, tornando-o menos oneroso para os servidores que estavam prestes a aposentar-se de acordo com as regras antigas. Assim, quem chegou ao serviço público até 16 de dezembro de 1998 (até a promulgação da reforma do Governo Fernando Henrique Cardoso), pode ter aposentadoria integral, reduzindo-se um ano na exigência de idade mínima para cada ano que exceder o período mínimo de contribuição. Além disto, devem cumprir cumulativamente os seguintes critérios: ter 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no último cargo em que se deu a aposentadoria. Para quem se tornou servidor público após 1998, não há regra de transição: deverão aposentar-se com 60/55 anos de idade, 35/30 de contribuição, 20 anos de exercício público, 10 de carreira e 5 no último cargo.

Além dessas alterações, a EC nº 47 traz algumas inovações. Uma das mais importantes é a criação de um regime de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda e para as donas de casa, analisados especificamente na seção de Seguridade Social desta edição do boletim. A Emenda também abre a possibilidade para que portadores de deficiência tenham critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias. No entanto, esse item ainda depende da elaboração de lei complementar definindo as regras e os critérios de concessão de benefícios. Isso demandará um bom conhecimento dos tipos de deficiência apresentados pelos indivíduos, pois nem todos justificariam a adoção dessa prerrogativa. Há muitas “necessidades especiais” que não afetam a capacidade de trabalho dos indivíduos e, portanto, não entrariam no rol previsto pela Emenda.

Igualmente importante foi a ampliação dos casos em que é possível estabelecer alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas para as contribuições da Seguridade Social. A EC nº 20 abriu essa possibilidade de variação de acordo com o setor de atividade econômica e a utilização da mão-de-obra. Já a EC nº 47 ampliou-a para o porte da empresa e a observância das “condições estruturais do mercado de trabalho”, conceito que deverá ser melhor definido na regulamentação da EC nº 47. Essa medida pode

estimular a formalização das relações trabalhistas e, conseqüentemente, da base de arrecadação da Previdência Social, assim como a substituição da folha de pagamentos. Mas há uma variedade de situações que depende de um amplo conhecimento da estrutura de produção e do mercado de trabalho brasileiros. Isso tudo requer pesquisa aplicada e regulamentação precisa, posto que os dispositivos constitucionais brasileiros não são auto-aplicáveis.

Como mencionado anteriormente, os itens não acordados foram reunidos em uma nova Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 77-B/2003 –, que será remetida à Câmara dos Deputados. O principal item de controvérsia foi a questão dos subtetos salariais. Os deputados propuseram que os rendimentos dos delegados, advogados e fiscais tributários estaduais ficassem submetidos ao salário do Judiciário (limitado a 90,25% dos proventos do ministro do Superior Tribunal Federal), e não ao salário do governador. Os senadores não aceitaram essa proposta e o texto que trata dos subtetos voltou por inteiro para ser discutido. Essa nova PEC também propõe o retorno de um item proposto pelos senadores e eliminado pelos deputados: a paridade de reajuste também para as pensões, e não só para as aposentadorias.

2 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

2.1 Financiamento e gastos

Esta seção apresenta breve análise dos recebimentos e pagamentos do INSS no primeiro semestre de 2005. Os dados confirmam a continuidade de um bom nível de crescimento no volume de recebimentos da Previdência Social verificado desde o início de 2004, o qual se reflete em desaceleração da Necessidade de Financiamento do INSS. Nos primeiros seis meses do ano, o INSS recebeu R\$ 77,3 bilhões, contra R\$ 72,1 bilhões no mesmo período de 2004 (em reais constantes de 2005), o que representa um aumento de 7,2%. As receitas correntes provenientes das contribuições de trabalhadores e empregadores aumentaram 7,9% (cerca de R\$ 3,6 bilhões). Este resultado foi menos intenso que o verificado no primeiro semestre de 2004, quando foram sentidos os efeitos da boa recuperação do nível de emprego e do aumento do teto de contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada, em relação a 2003. No entanto, ainda é um resultado bastante positivo, tendo impacto relevante para a Arrecadação Líquida do INSS, que cresceu 8,6% no primeiro semestre de 2005.

O desempenho positivo dos recursos provenientes das contribuições à Previdência Social no primeiro semestre do ano – item A.1 da tabela 1 – é um efeito direto da situação do mercado de trabalho brasileiro. O tipo de ocupação que mais reflete nas contas do INSS é a contratação formal de empregados. As principais pesquisas apontam que esse tipo de ocupação é o que mais tem crescido. O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, constatou a criação de 966 mil postos de trabalho no Brasil. É um número inferior ao verificado no primeiro semestre de 2004, quando foram criados mais de um milhão de vagas, mas ainda assim é um resultado muito positivo. Já a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada pelo IBGE, mostra que em junho de 2005 houve aumento de 6,7% no nível de emprego formal, comparativamente ao mesmo mês de 2004. No entanto, a PME também aponta para uma pequena redução no *rendimento real habitualmente*

recebido pelos trabalhadores no mesmo período observado,³ o que impacta diretamente a massa salarial sobre a qual incidem as contribuições.

TABELA 1

**Recebimentos, pagamentos e resultado financeiro do INSS. Acumulado
jan./jun. 2004 e 2005**

(Valores em R\$ 1 mil de jun./2005)

	2004		2005		Var. (%)
	Valor	(%)	Valor	(%)	
A RECEBIMENTOS (A1+A2+A3+A4+A5)	72.145.865	100	77.328.337	100	7,2
A.1. Receitas correntes ¹	45.736.100	63,4	49.329.694	63,8	7,9
A.2. Recuperação de créditos ²	3.792.400	5,3	3.837.068	5,0	1,1
A.3. Rend. finan., antec. de rec. etc	(2.126.582)	-3,0	(1.101.364)	-1,4	-48,2
A.4. Restituições de contribuição	(73.921)	-0,1	(91.681)	-0,1	24,0
A.5. Transferências da União	24.817.868	34,4	25.354.619	32,8	2,2
B PAGAMENTOS (B1+B2+B3)	71.030.308	100	76.852.705	100	8,2
B.1. Pag. ben. INSS	63.831.860	89,9	70.556.780	91,8	10,5
Pag. ben. previdenciários ³	59.346.200	83,6	65.862.357	85,7	11,0
Pag. ben. Não previdenciários	4.485.660	6,3	4.694.423	6,1	8,0
B.2. Outros pagamentos INSS	3.378.649	4,8	2.798.087	3,6	8,4
B.3. Transferências a terceiros	3.819.800	5,4	3.497.839	4,6	8,7
C ARRECAÇÃO LÍQUIDA (A1+A2+A4-B3)	45.634.779	-	49.577.242	-	8,6
D SALDO PREVIDENCIÁRIO (C- Pag. ben. prev.)	(13.711.421)	-	(16.285.115)	-	18,8

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Notas: ¹Arrecadação de pessoas físicas, bancária, das empresas optantes pelo regime tributário SIMPLES, órgãos do poder público etc.

²Refis, CDP, depósitos judiciais, Fies, FNS etc.

³Inclui despesas com sentenças judiciais.

Obs.: Deflator INPC.

A melhoria nos recursos arrecadados também pode estar relacionada com as ações de fiscalização e controle das contribuições por parte do Ministério da Previdência, por intermédio da Secretaria de Receita Previdenciária, a ser transformada, dependendo de aprovação legislativa, em Receita Federal do Brasil, após a unificação com a Secretaria de Receita Federal. O principal objetivo é evitar que sejam criados novos débitos e propiciar que sejam recuperados aqueles já identificados. O nível de recuperação de créditos – item A.2 da tabela 1 – manteve-se relativamente estável, tendo sido observado um aumento de 1,1%, o que é um sinal positivo, tendo em vista que o cenário econômico já não é tão favorável quanto o verificado no primeiro semestre de 2004. O Ministério da Previdência estabeleceu como meta a recuperação de R\$ 7 bilhões até o final do ano. Mantendo-se a tendência identificada, é possível que esse montante seja recuperado.

Conseqüência direta do comportamento das receitas correntes e da recuperação de créditos é a evolução positiva da Arrecadação Líquida do INSS, que corresponde aos recursos destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários. A Arrecadação Líquida – resultante da soma das receitas correntes, recuperação de créditos e restituição de contribuições, menos as transferências ao sistema S (item B.3 da tabela 1) – cresceu cerca de R\$ 3,9 bilhões (8,6%). Quando comparados os primeiros semestres de 2004 e 2005, este resultado se mostra bastante positivo, uma vez que as projeções de crescimento do Produto Interno Bruto são menores que o verificado em igual período do ano passado.

3. Para uma análise mais detalhada, ver o texto referente a Trabalho e Renda neste boletim.

A tabela 1 também apresenta dados de gastos do INSS. No primeiro semestre de 2005, foram utilizados R\$ 65,8 bilhões para o pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (ordinários e resultantes de sentenças judiciais: os que de fato são contabilizados no Saldo Previdenciário do regime). Na comparação com o primeiro semestre de 2004, houve um crescimento de 11%. O principal fator explicativo do aumento dos gastos está relacionado com questões demográficas. Estas afetam diretamente o estoque de benefícios previdenciários, uma vez que a quantidade de benefícios cessados é menor do que a de novas prestações que começam a ser pagas. Nos últimos 25 anos, a taxa de incremento do estoque variou entre 4,5% e 4,8% ao ano. Com a estabilização econômica, os efeitos nos gastos ficaram mais evidentes, já que muitos benefícios – os que equivalem ao piso previdenciário – passaram a ter aumentos reais de valor. Como o piso é igual a um salário mínimo e cerca de 68% da quantidade de benefícios corresponde ao piso, a política de salário mínimo também impacta os gastos previdenciários. Outro fator que tem contribuído para pressionar os gastos do Regime Geral de Previdência Social são os recursos utilizados para quitar débitos provenientes de sentenças judiciais: o volume de recursos utilizado no primeiro semestre de 2005 é quase o mesmo de todo o ano de 2004.

Ainda em relação aos gastos, vale mencionar que a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que em 1996 foi substituída pelo Benefício de Prestação Continuada e era computada entre os benefícios previdenciários, passou a ser considerada um tipo de benefício assistencial a ser pago com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. Embora os recursos utilizados para o pagamento das RMV sejam decrescentes, esta iniciativa não deixa de influir no resultado previdenciário.⁴

Observando-se a trajetória de crescimento das receitas e das despesas previdenciárias, percebe-se que estas cresceram em um ritmo mais acelerado do que as primeiras, o que explica a evolução do Saldo Previdenciário. A necessidade de financiamento acumulada nos seis primeiros meses de 2005 – simbolizada pelo saldo – foi de R\$ 16,3 bilhões: uma variação de 18,8% em relação ao mesmo período de 2004. Apesar de ainda simbolizar um desequilíbrio no sistema, esta taxa de crescimento é inferior àquelas observadas antes da adoção das medidas políticas contidas na reforma da Previdência realizada em 2003 e dos primeiros sinais de recuperação do emprego formal.⁵

2.2 Evolução dos benefícios do RGPS

No primeiro semestre de 2005, a Previdência Social atingiu a marca de 23,5 milhões de benefícios em estoque. Comparando com a quantidade de benefícios pagos pelo INSS no mês de junho de 2004, houve um aumento de 4,9%, o que corresponde ao ritmo histórico de crescimento do estoque. Nos seis primeiros meses de 2005 permanece o destaque para os benefícios por incapacidade. O benefício que apresentou maior crescimento no estoque foi o *Auxílio-Doença*: variou 17,3% (ver tabela 6.1 do Anexo Estatístico). No entanto, de acordo com os dados da tabela a seguir, verifica-se que houve ligeira queda na quantidade total de novos benefícios do INSS (benefícios concedidos) *vis-à-vis* igual período do ano passado.

4. Ver análise dessa iniciativa na seção de Assistência Social do boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise, nº 9.

5. Ver análise da evolução da necessidade de financiamento nos últimos dez anos na seção de Previdência Social do boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise, nº 10.

TABELA 2

Quantidade e valor dos benefícios concedidos de janeiro a junho – 2004-2005

(Valores em R\$ de jun./2005)

	Quantidade			Valor		
	2004	2005	Var.	2004	2005	Var.
Total	1.876.816	1.850.745	(1,4)	929.507.097	955.019.984	2,7
PREVIDENCIÁRIOS	1.538.634	1.609.427	4,6	805.229.023	857.076.890	6,4
Aposentadorias	374.589	420.869	12,4	189.040.022	225.586.119	19,3
Idade	218.741	220.016	0,6	73.005.746	78.153.813	7,1
Invalidez	90.407	123.139	36,2	55.129.164	77.465.393	40,5
Tempo de contribuição	65.441	77.714	18,8	60.905.111	69.966.913	14,9
Pensões por morte	157.412	151.211	(3,9)	83.069.252	81.548.525	-1,8
Auxílio-Doença	810.666	841.068	3,8	476.123.813	489.133.146	2,7
Salário-Maternidade	191.790	191.351	(0,2)	55.183.916	58.725.213	6,4
Outros	4.177	4.928	18,0	1.812.021	2.083.887	15,0
ACIDENTÁRIOS	88.606	88.678	0,1	58.421.914	55.786.868	-4,5
ASSISTENCIAIS	249.576	152.602	(38,9)	65.856.159	42.089.420	-36,1
ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS DA UNIÃO (EPU)		38			66.806	

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (MPS).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Deflator INPC.

A maior variação no fluxo no primeiro semestre foi a da *Aposentadoria por Invalidez*, que aumentou 36,2%. Este tipo de aposentadoria é concedido quando os médicos peritos atestam que o segurado não tem condições de retornar ao trabalho. Este aumento no volume de concessões pode ser resultado da não-renovação de auxílios que vinham sendo pagos há um longo período. O segundo benefício que mais cresceu foi a *Aposentadoria por Tempo de Contribuição*, cuja variação foi de 18,8%. Nos últimos cinco anos essa taxa só perde para o período 2002/2001, quando houve a concessão dos benefícios represados em 2001, devido à greve dos servidores do INSS. Já o *Auxílio-Doença* – benefício que está chamando a atenção dos técnicos e políticos ligados à Previdência Social, pelo seu crescimento explosivo nos últimos anos –⁶ aumentou apenas 3,8% no primeiro semestre de 2005, em relação a 2004, o que pode ser reflexo das medidas restritivas de direitos adotadas em março do corrente ano.

A evolução do *Auxílio-Doença* suscitou desconfiança de fraude no sistema de concessão, pois não houve alteração no contexto epidemiológico que justificasse tal crescimento. Desde 2004, estão sendo discutidas as possíveis causas desse fenômeno e também medidas para resolver essa questão. Verificou-se que o quadro de funcionários do INSS está defasado, mesmo com o concurso realizado no início de 2005. Também especulou-se sobre os critérios de concessão e do cálculo do valor do *Auxílio-Doença*, que, em muitos casos, chegava a ser superior ao salário que o trabalhador vinha recebendo, o que poderia desestimular o retorno ao trabalho. Para enfrentar este problema, foi editada a MP nº 242/2005, que alterou as regras de concessão do *Auxílio-Doença*. Esse ato normativo foi primeiramente considerado inconstitucional pelo Superior Tribunal Federal e posteriormente rejeitado no Senado Federal. Cabe ressaltar que essa MP impunha restrições que acabavam prejudicando também aqueles segurados que, de fato, precisavam do benefício. Essa restrição de direitos foi incluída em um pacote de medidas denominado “choque de gestão”, mas qualquer iniciativa que prejudique aqueles que têm direito legítimo ao benefício não é o caminho mais indicado para lidar com as fraudes.

6. Ver análise específica na edição anterior deste periódico.

A concessão do *Auxílio-Doença* ficou suspensa até início de agosto, quando então foi lançado o programa Cobertura Previdenciária Estimada (Copes) ou “Data Certa”, como ficou popularmente conhecido. O Data Certa consiste na concessão de *Auxílio-Doença* com prazo predeterminado para acabar. A previsão é estabelecida de acordo com o tipo de doença do segurado. A duração do benefício chega até a 180 dias, podendo o mesmo ser cessado ou o segurado ser encaminhado à reabilitação profissional. Caso o problema de saúde seja mais grave, o auxílio poderá ser pago no prazo máximo de dois anos. Se após este prazo o indivíduo não tiver condições de voltar ao trabalho, o auxílio será transformado em *Aposentadoria por Invalidez*. A responsabilidade por agendar nova perícia, caso ainda não esteja recuperado ao final do prazo estipulado, é do próprio segurado. Isto cria sérias dificuldades para o segurado que não estiver em condições efetivas de retornar à atividade, pois o programa estabelece que ele deverá voltar ao trabalho sem que necessariamente tenha sido realizado novo exame. Assim, poderá haver casos em que a pessoa ainda está debilitada e ficará sem receber o auxílio e a renda do trabalho, caso não consiga agendar perícia no período estipulado pelo Copes.

O programa Data Certa poderá contribuir para resolver alguns problemas específicos relacionados com o *Auxílio-Doença*, e outros mais gerais, relacionados com o funcionamento do INSS. No caso do auxílio, poderá contribuir para que não ocorram mais as situações nas quais o indivíduo já está recuperado do seu problema de saúde, mas permanece recebendo o benefício, devido à dificuldade de agendar a perícia. Mas, em contrapartida, onera o segurado legitimamente amparado. Em relação ao funcionamento do INSS, o programa contribuirá para reduzir as filas nas agências, o que foi observado nos locais escolhidos para testá-lo. Nesses, houve redução de 40% nas filas. O programa também pode gerar uma economia no sistema, pois serão reduzidos os gastos com perícias médicas por meio da suspensão da contratação dos serviços de médicos credenciados, uma das prováveis fontes de fraude na concessão do *Auxílio-Doença*.

O pagamento indevido de benefícios é uma das preocupações da Previdência Social. Há casos de pessoas falecidas, cujo benefício continua ativo. Medidas para atenuar esses desvios vêm sendo estudadas há alguns anos. Uma estratégia exitosa é o cruzamento das bases de dados da Previdência e da Receita Federal: assim é possível verificar a situação dos beneficiários e dos contribuintes do sistema. Também vem sendo discutida, como medida prioritária na atual gestão do Ministério da Previdência, a realização de um censo dos beneficiários do INSS, que possibilitaria a identificação dos casos suspeitos. Esse censo será realizado em duas etapas. Em novembro de 2005 será feita a primeira, com o recadastramento de aproximadamente três milhões de benefícios. Os indivíduos serão devidamente notificados sobre o censo e farão o recadastramento na rede bancária encarregada de efetuar o pagamento das prestações previdenciárias. Já nessa etapa será possível identificar a maior parte dos casos de fraude. O restante deverá ser identificado na segunda fase, a ser realizada no próximo ano. É uma iniciativa que pode permitir à Previdência avançar no sentido de acabar com alguns tipos de fraudes, sem o risco de cortar direitos dos segurados.

2.3 Principais resultados da avaliação do Fator Previdenciário

Na edição nº 10 deste boletim, foram analisados os possíveis efeitos da Lei do Fator Previdenciário, tendo em vista o debate criado com o fim do período de transição para total aplicação do Fator. A pedido do Conselho Nacional de Previdência Social, o Ipea realizou, ao longo do primeiro semestre de 2005, uma avaliação de resultados para responder a um conjunto de questões, levantadas por esse órgão colegiado, relacionadas com as conseqüências econômicas e sociais da aplicação do Fator.

O Fator Previdenciário foi instituído em 1999 e consiste em uma fórmula para calcular o valor inicial das aposentadorias, que leva em consideração o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevivência do solicitante.⁷ Foi o mecanismo pensado para estimular a postergação do momento de se aposentar, promovendo, assim, uma economia ao sistema. A avaliação realizada pelo Ipea teve dois propósitos centrais. O primeiro foi medir o impacto do Fator Previdenciário no valor das aposentadorias, nos gastos do INSS e na idade e tempo de contribuição dos segurados. Já o segundo foi interpretar a Lei do Fator, de acordo com o “interesse geral e previdenciário de longo prazo” dessa lei.

O universo da pesquisa de avaliação foram os aposentados entre 1995 e 2004. Considerado o período pós-Fator, compararam-se as diferenças de médias antes e depois para testar várias hipóteses de pesquisa. Os resultados mostraram que houve uma elevação significativa na idade média dos aposentados, entre os períodos 1995-1998 (antes do Fator) e 1999-2004 (pós-Fator): a idade média das mulheres passou de 49,7 para 52,2 anos e a dos homens de 54,3 para 56,9 anos. Esse mesmo efeito foi observado no tempo de contribuição dos segurados: o das mulheres elevou-se de 27,5 para 28,7 anos e o dos homens de 32,7 para 33,8 anos. As conseqüências na idade e no tempo de contribuição refletem os efeitos cumulativos da Emenda Constitucional nº 20 (a Reforma da Previdência de 1998) e da Lei do Fator Previdenciário.

O fluxo de concessões e o estoque de benefícios diminuíram consideravelmente no período. A queda no fluxo médio anual de concessão de aposentadorias por tempo de contribuição foi de 339,8 mil benefícios, em 1995, para 136,2 mil, em 1998. Como conseqüência, houve uma desaceleração no estoque em manutenção: entre 1991 e 1998, a taxa média de incremento foi de 11,2%; no período seguinte (1999/2004) foi de 2,2%. Esse fato, associado à queda no valor das aposentadorias concedidas, acarretou redução nos gastos com as aposentadorias por tempo de contribuição, que por sua vez se refletiram na redução de um ponto percentual na taxa de incremento de estoque de benefícios previdenciários.

A avaliação do Fator Previdenciário também procurou interpretá-lo com base no interesse geral de longo prazo da política previdenciária e nas justificativas apresentadas pelo Ministério da Previdência à época da elaboração do Fator, relacionadas com as tendências demográficas, equilíbrio fiscal e justiça distributiva.

7. O Fator Previdenciário é apresentado pela seguinte fórmula: $Fator = f = \frac{tc \times a}{Es} \times \left[1 + \left(\frac{Id + tc \times a}{100} \right) \right]$, onde TC= tempo de contribuição; a= alíquota de contribuição; e ES= expectativa de sobrevivência do solicitante.

Do ponto de vista demográfico, há forte evidência de que as tendências de longevidade da população idosa – especialmente as expectativas de sobrevida além dos 60 anos – modificam o quadro referencial da realidade previdenciária brasileira, com conseqüências no próprio direito previdenciário. A aposentadoria por tempo de serviço, gestada no direito trabalhista e previdenciário das décadas de 1940/1950, mantida na reestruturação previdenciária do governo militar (1966) e na própria Constituição de 1988, tem por referência uma pirâmide etária e um dado perfil de cobertura previdenciária inteiramente distintos da atualidade. Sua manutenção no presente resultaria em uma precocidade da aposentadoria, sem relação com a idade mínima para aposentar-se, que de fato não é sustentável a longo prazo.

No período 1980-2004, a aposentadoria por tempo de serviço foi o benefício que mais cresceu no conjunto dos benefícios aportados pela Previdência Social. Conquanto esta alteração tenha impacto fiscal evidente – pelo seu efeito na taxa de crescimento do estoque total de benefícios –, não é o argumento fiscal a justificativa de maior peso para apoiar a Lei do Fator, até porque há outros benefícios que também cresceram no período, em termos de impacto fiscal – como a aposentadoria por idade –, e nem por isso justificar-se-ia a eliminação desse direito.

A tese subjacente à Lei do Fator, já parcialmente incorporada na EC nº 20/1998 para as aposentadorias proporcionais, e integralmente vigente na EC nº 41/2003 para os servidores públicos, é a da idade mínima como regra cumulativa necessária à aquisição do direito à aposentadoria por tempo de contribuição. Por exemplo, percebe-se que o Fator Previdenciário só é vantajoso para os homens – quando o valor do Fator é maior que 1 – quando atingem 60 anos de idade e 39 de contribuição – e para as mulheres – quando elas atingem 59 anos de idade e 35 de contribuição. Ou seja, há idades mínimas implícitas na lógica do Fator, as mesmas propostas na reforma do regime de previdência dos servidores públicos. Assim, a tese subjacente ao Fator é coerente com os princípios gerais da seguridade social, que associam direitos previdenciários a riscos sociais que justificam a concessão do seguro social.

O argumento da justiça distributiva que se tenta invocar como justificativa da Lei do Fator parece improcedente. Não há indício causal de redistribuição social da renda, interna à Previdência Social, relacionado à economia de despesa produzida pela Lei do Fator.

Finalmente, deve-se ponderar sobre o diferenciado alcance de uma regra de idade mínima, comparativamente à Lei do Fator. A primeira é clara, precisa, em geral precedida por uma regra de transição, como de resto tem-se no Brasil hoje para as aposentadorias do serviço público.

Por seu turno, a Lei do Fator introduziu uma fórmula para cálculo da aposentadoria, que não permite ao segurado conhecer por antecipação sua situação. Isto porque a expectativa de sobrevida para cada idade é variável calculada anualmente pelo IBGE e decenalmente revisada por reestimativa com base no Censo Demográfico. Essa estimativa ainda pode ser objeto de revisão por mudança metodológica, melhoria de estimadores ou quaisquer outros avanços na tecnologia estatístico-demográfica daquele instituto de pesquisa.

Ora, como essa variável apresenta clara tendência de melhoria (de 2% a 3% ao ano, no período 1999/2004), a fórmula do Fator Previdenciário tende, a longo prazo,

a aumentar a idade mínima de aposentadoria, até atingir os tetos da aposentadoria por idade – 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. Nesse entremeio, vigorariam expectativas incertas no seguro social para aqueles(as) com tempos de contribuição já atingidos nos limites atuais. Mas esse conteúdo de incerteza inerente à regra do Fator é fonte endógena de instabilidade para aplicação das normas do seguro social previdenciário. Disso decorre, segundo uma lógica estritamente securitária, a necessidade de se estabelecer o seu limite.

Os resultados da avaliação do Fator Previdenciário levam à conclusão de que a tese da idade mínima para aposentadoria é legítima do ponto de vista demográfico-fiscal de longo prazo e que o Fator é eficaz no retardamento das aposentadorias. No entanto, o Fator acaba sendo uma regra instável, pouco clara e onerosa para os segurados. Desta forma, acredita-se que é necessário alterar a Lei do Fator de tal modo que sua fórmula se restrinja à limitação própria de uma idade mínima, sem necessidade de uma nova reforma constitucional ou eliminação do Fator Previdenciário.⁸ Essa idade mínima poderia ser alterada de acordo com a evolução demográfica da população, e a proposta inicial é de que seja a mesma instituída pela reforma da previdência do funcionalismo público (60 anos para homens e 55 para mulheres). O importante é que haja uma limitação e uma previsibilidade mínima aplicada à fórmula do Fator.

3 Previdência Complementar

3.1 Extinção da Superintendência Nacional da Previdência Complementar (Previc)

Em 30 de dezembro de 2004, por meio da Medida Provisória nº 233, foi criada a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), autarquia dotada de autonomia administrativa e financeira, com patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Previdência. Suas principais funções eram atuar como entidade de fiscalização e supervisão das atividades das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e de execução das políticas para o regime dessas entidades.

Por meio dessa Medida Provisória, também foi instituída a Taxa de Fiscalização e Controle de Previdência Complementar (Tafic), a ser cobrada a partir de 1º de abril de 2005 das entidades fechadas de previdência complementar. Previa-se que a cobrança da Tafic cobrisse aproximadamente 75% dos gastos da Previc, sendo o restante coberto com recursos orçamentários.

Dessa forma, as antigas atividades de fiscalização dos fundos e de criação de políticas para a área de previdência complementar da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) foram desmembradas. Além da Previc, foram criadas a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC), que atuaria como órgão responsável pela proposição das políticas e diretrizes da previdência complementar de sua alçada, e o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC). Este foi criado em substituição ao Conselho de Gestão da Previdência Complementar e teria como atribuição fixar as políticas propostas pela SPPC e normatizar o sistema de fundos de pensão.

No entanto, a MP nº 233 deixou de vigorar a partir do dia 14 de junho de 2005, devido à falta de *quorum* na votação pelo plenário do Senado Federal. Com a não-

8. Para uma avaliação da lei do Fator Previdenciário, ver Avaliação de resultados da lei do Fator Previdenciário, Ipea, Texto para Discussão (no prelo), de Guilherme Delgado, Leonardo Rangel, Ana Carolina Quirino e Matheus Stivali.

conversão da MP em lei, houve alguns impactos bastante relevantes. O principal efeito da não-conversão da MP em lei ordinária foi a extinção da Previc. Com isso, o Decreto nº 5.469, de 15 de junho de 2005, recriou a SPC, que voltou a exercer o papel de fiscalização e regulação das EFPC. Destaca-se também que a MP nº 233 também prorrogava para dezembro de 2005 o prazo para opção pelo regime regressivo de incidência do Imposto de Renda dos participantes de planos inscritos até 31 de dezembro de 2004, o que fez o Executivo editar outra Medida Provisória, visando a essa prorrogação. Tal tema será explorado mais adiante.

Com o fim da Tatic, cuja cobrança seria trimestral, os custos de fiscalização das EFPC voltam a ser cobertos integralmente por recursos orçamentários.

No momento, aguarda-se o envio de projeto de lei para o Congresso para que seja discutido o que perdeu efeito com a extinção da MP nº 233. A antiga estrutura da SPC foi então recriada, e assim continuará até novas medidas serem tomadas.

Como é de praxe em situações nas quais medidas provisórias perdem efeito, o Congresso Nacional deve publicar decreto legislativo para validar as decisões tomadas pela Previc ou pela SPPC enquanto vigorava a MP. Entre as decisões tomadas, a de maior destaque foi a cobrança da Tatic.

3.2 Novo regime tributário para planos de previdência privada

Com o objetivo de estimular investimentos de longo prazo, o governo federal sancionou em dezembro de 2004 a Lei nº 11.053, que dispõe, principalmente, sobre a tributação de planos de previdência complementar.

De acordo com essa lei, ficaria facultado aos participantes de planos de previdência complementar um segundo tipo de cobrança⁹ de imposto de renda (IR), a chamada tabela regressiva. Ou seja, quanto maior o tempo em que os recursos ficarem investidos, menores serão as alíquotas de IR incidentes sobre o saque, como pode ser constatado na tabela a seguir.

TABELA 3

Prazos de acumulação e alíquotas do novo regime de tributação da previdência complementar

Prazo de acumulação	Alíquota (%)
Inferior ou igual a 2 anos	35
Inferior ou igual a 4 anos	30
Inferior ou igual a 6 anos	25
Inferior ou igual a 8 anos	20
Inferior ou igual a 10 anos	15
Superior a 10 anos	10

Fonte: Lei nº 11.053/2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Ainda segundo essa lei, os que possuíam recursos em fundos de previdência até 1º de janeiro de 2005 deveriam fazer a opção entre o novo regime regressivo e o regime progressivo até 1º de julho de 2005. Os novos participantes deveriam optar entre os regimes tributários no momento da escolha do fundo a investir. No entanto, a Medida Provisória nº 255, de 1º de julho de 2005, alterou o prazo de escolha para o último

9. Antes da referida lei, o regime de tributação seguia apenas a tabela progressiva do imposto de renda. Após sua publicação, os participantes dos planos de previdência privada passam a poder optar entre a tabela progressiva e a regressiva.

dia útil de dezembro de 2005. Também destaca-se que o novo participante do fundo de previdência tem, com essa MP, a opção de escolher o regime tributário até o último dia útil do mês subsequente ao ingresso no plano.

O governo federal ganha assim mais tempo para que os participantes de planos de previdência aumentem seu nível de informação sobre o novo regime. Com isso, ampliam-se as possibilidades de alongamento do prazo dos investimentos em fundos de previdência – objetivo primordial do governo.

4 Previdência do funcionalismo público – Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)

No que se refere aos Regimes Próprios de Previdência do Setor Público (RPPS) de estados, Distrito Federal e municípios, a Emenda Constitucional nº 41 serviu para unificar as regras de contribuição entre servidores ativos, inativos, pensionistas e do ente empregador: 11% de contribuição sobre a remuneração no primeiro caso, 11% sobre o que exceder o valor-teto do Regime Geral de Previdência Social nos dois casos seguintes, e o dobro da contribuição do empregado para o ente empregador.

A universalidade da cobrança de contribuição em 11% e a taxaço de inativos e pensionistas na forma destacada anteriormente foram os principais fatores que contribuíram para a elevação da arrecadação dos RPPS dos estados em quase 27% no biênio 2003/2004. Em relação à despesa previdenciária, percebe-se certa estabilidade no mesmo período. O resultado desses dois movimentos (estabilidade da despesa e elevação da arrecadação) culminou em redução de 17,6% da necessidade de financiamento¹⁰ dos RPPS dos estados, conforme pode ser observado na tabela 4.

TABELA 4

Necessidade de financiamento dos RPPS dos estados e do DF – 2003/2004¹

Estados	Necessidade de financiamento ² (R\$ mil)		
	2003	2004	Varição 2004/2003 (%)
Acre	(24.000)	(30.239)	26,0
Alagoas	155.526	133.343	-14,3
Amazonas	56.640	14.955	-73,6
Amapá	(52.929)	(45.784)	-13,5
Bahia	306.804	289.752	-5,6
Ceará	572.617	289.516	-49,4
Distrito Federal	(79.379)	(120.220)	51,4
Espírito Santo	440.174	409.184	-7,0
Goiás	486.630	366.647	-24,7
Maranhão	(46.945)	141.617	-401,7
Minas Gerais	2.871.924	2.710.440	-5,6
Mato Grosso do Sul	115.435	161.768	40,1
Mato Grosso	(51.506)	128.564	-349,6
Pará	439.106	370.062	-15,7
Paraíba	343.142	275.190	-19,8
Pernambuco	690.672	622.928	-9,8

(continua)

10. Para o cálculo da necessidade de financiamento leva-se em consideração que a contribuição do ente empregador é o dobro da contribuição do servidor.

(continuação)

Estados	Necessidade de financiamento ² (R\$ mil)		
	2003	2004	Varição 2004/2003 (%)
Piauí	196.468	189.459	-3,6
Paraná	1.018.126	1.083.044	6,4
Rio de Janeiro	3.854.210	2.534.729	-34,2
Rio Grande do Norte	(5.041)	260.795	-5273,4
Rondônia	(76.542)	(77.327)	1,0
Roraima	(20.872)	(42.333)	102,8
Rio Grande do Sul	2.853.104	2.525.832	-11,5
Santa Catarina	(203.537)	10.660	-105,2
Sergipe	76.677	65.205	-15,0
São Paulo	7.535.266	5.504.989	-26,9
Tocantins	(72.218)	(64.070)	-11,3
Total	21.379.547	17.708.712	-17,2

Fonte: MPS.

Notas: ¹Os valores foram atualizados para reais de dezembro de 2004 com base no IGP.

²No cálculo da necessidade de financiamento, a contribuição dos estados foi estabelecida como sendo o dobro da realizada pelos servidores.

De acordo com a tabela, em 2003, dez estados apresentaram saldo previdenciário positivo; em 2004, foram seis. Em contrapartida, entre 2003 e 2004, houve melhora nas contas dos Regimes Próprios de dezoito estados e do Distrito Federal. A situação conjunta mostrou redução de 17,2% da necessidade de financiamento das contas previdenciárias de estados e Distrito Federal entre os anos analisados.

Podemos afirmar que o resultado geral apresentado (redução de 17,2% na necessidade de financiamento entre 2003 e 2004), deveu-se:

- a) ao estabelecimento de regras iguais de contribuição de servidores, inativos, pensionistas e ente empregador nos estados, Distrito Federal e municípios – apesar de não serem objeto de apreciação no presente texto –, o que aumentou a arrecadação; e
- b) ao teto de aposentadorias estabelecido pela EC nº 41 e ao baixo reajuste salarial médio concedido aos servidores dos entes federativos em questão, que impactaria os pagamentos de benefícios, via paridade de reajuste entre ativos e inativos, pelo lado da despesa.

A Emenda Constitucional nº 20, ao adicionar à Constituição Federal o Artigo 249, possibilitou aos RPPS a constituição de fundos¹¹ com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões para seus respectivos servidores. Os patrimônios dos RPPS, que constituíram tais fundos, foram formados por bens, direitos e ativos tais como créditos da conta de compensação financeira,¹² prevista no Artigo 201, § 9º da Constituição Federal; participação societária em empresas; receitas de privatização; entre outros de propriedade do ente federativo ao qual o fundo está ligado. Ou seja, o patrimônio de tais fundos não foi formado por eventuais superávits nas contas previdenciárias dos RPPS, pois, conforme pode ser visto na

11. Os fundos aos quais o texto se refere não são, a priori, parte do Regime Complementar Público previsto na EC nº 41. Este está no aguardo de lei complementar para sua regulamentação.

12. Resumidamente, a conta de compensação financeira prevê que caso o servidor deixe de contribuir para um RPPS e passe a contribuir em outro, ou deixe de contribuir para o RGPS e passe a contribuir para algum RPPS, o regime próprio atual será compensado financeiramente pelas contribuições previdenciárias anteriores do indivíduo.

tabela 4, a maioria dos estados apresentam consideráveis necessidades de financiamento da previdência de seus servidores.

Em dezembro de 2004, dezenove dos 27 RPPS de estados e do Distrito Federal tinham fundos constituídos. Sua posição financeira em 31 de dezembro do referido ano aponta para o total de R\$ 12,1 bilhões de reais investidos, como pode ser observado na tabela 5.

TABELA 5

Investimentos por RPPS dos estados – 31 de dezembro de 2004

Estados	Valores
Rio de Janeiro	7.913.229.093,54
Paraná	3.023.578.060,79
Tocantins	353.396.081,28
Amapá	201.080.827,15
Maranhão	135.265.420,17
Pernambuco	130.192.743,79
Minas Gerais	69.684.771,56
Rondônia	56.473.109,42
Roraima	45.938.883,09
Ceará	44.082.921,70
Sergipe	40.644.879,27
Pará	23.773.656,92
Goiás	23.309.017,62
Rio Grande do Norte	19.094.162,21
Bahia	9.356.026,00
Espírito Santo	7.337.617,37
Rio Grande do Sul	1.237.556,44
Mato Grosso do Sul	467.629,00
Piauí	239.365,54
Total	12.098.381.822,86

Fonte: MPS.

Como pode ser observado pela compreensão das tabelas 4 e 5, o total de investimento dos fundos dos 19 RPPS é inferior à necessidade de financiamento dos 27 RPPS em 2004. As maiores quantias investidas são dos RPPS do Rio de Janeiro, seguidas do Paraná, ambos com investimentos superiores a R\$ 1 bilhão. No entanto, apesar de possuírem as maiores quantias de recursos investidos, os valores não são tão significativos quando comparados com as necessidades de financiamento apresentadas pelos dois estados no ano de 2004. Sob a situação hipotética de utilização de recursos dos fundos para o pagamento dos compromissos previdenciários, mantida a situação de 2004, os totais investidos pelo Rio de Janeiro e pelo Paraná garantiriam o pagamento dos benefícios por 3,1 e 2,8 anos, respectivamente.

Estados que possuem RPPS com relativamente menos recursos investidos, como é o caso de Tocantins e Amapá, estão em situação relativa melhor que os demais. Devido ao fato de possuírem custos previdenciários ainda enxutos, aproveitam as receitas oriundas de aplicação financeira de seus fundos para sustentar resultados previdenciários positivos.