PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Introdução

No segundo semestre de 2004, a análise da conjuntura da Previdência Social confirmou a evolução positiva das contas do INSS, retratada na edição anterior deste boletim. Como poderá ser observado na subseção 2.1, que traz a análise do financiamento e dos gastos do INSS, os sinais de recuperação na economia e a entrada em vigor do novo teto para o salário de contribuição dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social foram determinantes para explicar o aumento de 9,3% da Arrecadação Líquida. Este desempenho foi fundamental para a desaceleração do ritmo de crescimento da Necessidade de Financiamento (NF) do INSS, que foi de R$ 32,7 bilhões, um aumento de 14,1% comparando com 2003.[14] Este fato pode ser constatado pela análise da trajetória de evolução do resultado financeiro do INSS entre 1995 e 2004, que tem por objetivo indicar as possíveis explicações para o aumento do desequilíbrio financeiro dessa instituição e as principais medidas adotadas para lidar com o problema, assim como seus respectivos impactos sobre a arrecadação e os gastos.

Um aspecto da política previdenciária de destaque em 2004 foi o fim do período de transição de cinco anos estabelecido em lei para a aplicação do Fator Previdenciário. Assim, na subseção 2.2 é apresentada uma análise da aplicação de tal Fator durante estes primeiros anos de existência, destacando-se seus efeitos no fluxo das Aposentadorias por Tempo de Contribuição e no comportamento dos indivíduos. Observa-se a diminuição na participação das Aposentadorias por Tempo de Contribuição no total de benefícios concedidos no ano pelo INSS e também o aumento na idade de solicitação do benefício por parte dos trabalhadores.

Quanto à evolução dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), foram emitidos 23,1 milhões de benefícios pelo INSS em 2004, o que representa um aumento de 5,9% em relação a 2003. Deste total, 19,7 milhões foram benefícios previdenciários, 2,6 milhões assistenciais e 756,9 mil acidentários. O benefício que teve maior destaque, graças a um crescimento anormal na concessão, foi o auxílio-doença: as taxas são crescentes nos anos recentes e só em 2004 houve um aumento de 25,8% na quantidade de auxílios concedidos. A subseção 2.3 deste texto analisa esse fenômeno, buscando apontar possíveis explicações para sua observância.

Na seção três, são apresentados os fatos relevantes que ocorreram no campo da Previdência Complementar Fechada. Destacam-se o novo modelo de tributação para os fundos de pensão, criado para estimular as poupança de longo prazo; a criação do Cadastro Nacional de Planos de Benefícios, por meio do qual será possível monitorar não só as Entidades Fechadas de Previdência Complementar, mas também os planos de benefícios oferecidos por estas; e, por fim, a transformação da Secretaria de Previdência

14. Em 2003, a Necessidade de Financiamento foi de R$ 28,6 bilhões, em valores constantes.

Complementar em um órgão mais autônomo e com mais poder de fiscalização – a Superintendência Nacional da Previdência Complementar.

Por fim, a seção 4, que trata dos aspectos relevantes no campo da Previdência dos Servidores Públicos, traz uma reflexão sobre os diversos cenários para criação de um sistema de Previdência Complementar para os Servidores Públicos, cujo projeto deve ser encaminhado pelo governo ainda no primeiro semestre de 2005. Assim, foram realizadas algumas simulações levando em consideração as taxas de administração, o período de contribuição dos servidores e as diferentes taxas de desconto para estipular por quanto tempo os valores acumulados nas contas dos servidores nestes fundos garantiriam sua aposentadoria integral.

2 Regime Geral de Previdência Social

2.1 Financiamento e gastos do INSS

Nesta edição, a seção Financiamento e Gastos está dividida em duas subseções. A primeira apresenta uma breve análise do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social em 2004; a segunda, a evolução da Arrecadação Líquida e das Despesas com os Benefícios Previdenciários no período 1995-2004.

2.1.1 Financiamento e gastos do INSS em 2004

Os dados apresentados nas tabelas 1 e 2 confirmam a tendência de melhoria na arrecadação e a desaceleração do crescimento da Necessidade de Financiamento da Previdência Social indicados na análise realizada no nº 9 desta publicação. De acordo com os dados da tabela 1, em 2004, o total de recebimentos do INSS foi R$ 31 bilhões (23,3%) superior ao montante recebido em 2003. Pelo lado das despesas, em 2003, o INSS desembolsou um total de R$ 134,2 bilhões para realizar os seus pagamentos, enquanto em 2004 foram gastos R$ 155,3 bilhões, um aumento de 15,7%, em valores constantes.

TABELA 1

Recebimentos e pagamentos do INSS – Acumulado jan./dez. 2003 e 2004

(Valores em R$ 1 mil de dez. 2004. Deflator INPC)

	2003		2004	
	Valor	(%)	Valor	(%)
A RECEBIMENTOS (A1+A2+A3+A4+A5)	**132.775.271**	**100**	**163.692.465**	**100**
A.1. Arrecadação[1]	88.483.738	66,6	96.888.768	59,2
A.2. Recuperação de créditos[2]	6.006.643	4,5	6.893.151	4,2
A.3. Rend. finan., antecipação de receitas etc.	(2.977.171)	2,2	9.372.358	5,7
A.4. Restituições de contribuição	(265.265)	0,2	(188.628)	0,1
A.5. Transferências da União	41.527.326	31,3	50.726.816	31,0
B PAGAMENTOS (B1+B2+B3)	**134.177.915**	**100**	**155.320.062**	**100**
B.1. Pagamentos de benefícios pelo INSS	121.990.228	90,9	137.116.596	88,3
Pagamentos de benefícios previdenciários	116.476.690	86,8	128.742.653	82,9
Pagamentos de benefícios não-previdenciários	5.513.539	4,1	8.373.943	5,4
B.2. Outros pagamentos INSS	5.789.767	4,3	10.649.728	6,8
B.3. Transferências a terceiros	6.397.920	4,8	7.553.738	4,8

Fonte: Fluxo de caixa do INSS.

Notas: [1]Arrecadação bancária e arrecadação das empresas optantes pelo regime tributário Simples (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte).

[2]Programa de Recuperação Fiscal (Refis), Certificados da Dívida Pública (CDP), Depósitos Judiciais, Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), Fundo Nacional de Saúde (FNS) etc.

Em 2004, verificou-se uma melhora de 9,5% nos recursos arrecadados, por meio das contribuições de empresas e trabalhadores, item A.1 da tabela 1, que inclui também os recursos arrecadados pelas pequenas e pelas médias empresas optantes pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) os quais são recolhidos e repassados pela União. Essa melhoria deve-se, essencialmente, a dois fatores e era parcialmente esperada. O primeiro é o aumento do teto de benefícios previdenciários instituído pela EC nº 41/2003 sobre o qual é calculado o valor das contribuições ao INSS. Atualmente, esse teto corresponde a R$ 2.508.

O segundo fator está relacionado com a situação do mercado de trabalho formal – um dos sinais da recuperação da economia brasileira em 2004. Segundo dados divulgados pelo Ministério do Trabalho por meio do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego, em 2004, foi criado 1,5 milhão de postos de trabalho com carteira assinada, o que corresponde a um crescimento de 6,55% em relação a 2003. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE revela um crescimento um pouco menor, mas igualmente significante, de 4,2% na quantidade dos postos de trabalho formais e uma relativa estabilidade do rendimento médio real dos trabalhadores (+0,1%). Os dados da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações sobre a Previdência Social (Gfip) para os seis primeiros meses de 2004 também indicam a melhoria da remuneração média dos trabalhadores e da massa salarial sobre a qual incidem as contribuições. Comparando com o primeiro semestre de 2003, a massa salarial em 2004 foi 9% superior, conforme pode ser observado na tabela 6.6 do Anexo Estatístico deste boletim.

A melhoria na economia impacta também o volume dos recursos arrecadados pelos mecanismos de recuperação de créditos (item A.2), uma vez que os devedores tendem a cumprir com seus compromissos e o ritmo de criação de novas dívidas é menor: o aumento foi de 14,8% nesse item. Houve melhora significativa nos recursos do item A.3 da tabela 1 (Rendimentos financeiros, antecipação de receitas e outros recebimentos próprios) e a principal responsável foi a Antecipação de Receitas do Tesouro Nacional,[15] que corresponde a R$ 6,7 bilhões dos R$ 9,3 bilhões desse item de recebimentos.

As despesas totais do INSS, como já foi mencionado anteriormente, aumentaram em 15,7%. Um dos fatores que explicam este aumento nas despesas é a redução da idade para solicitar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social, promovida pelo Estatuto do Idoso: de 67 para 65 anos. Dessa forma, só as despesas para o pagamento do BPC aumentaram em 58%. Já os gastos com benefícios previdenciários, os que de fato influem na Necessidade de Financiamento da Previdência Social por serem cobertos com os recursos das arrecadações, foram 10,5% superiores ao que foi gasto em 2003. Além do aumento no estoque de benefícios e do reajuste do salário mínimo, houve, em 2004, despesas adicionais com as sentenças judiciais, destinadas ao pagamento do acordo feito com os aposentados que teriam direito a reajuste nos benefícios por conta do passivo criado pela aplicação do Índice de Reajuste do Salário Mínimo em 1994: em 2003, foi desembolsado pelo INSS R$ 1 bilhão para o pagamento de sentenças judiciais e, em 2004, R$ 3,1 bilhões.

15. Trata-se de recursos antecipados pelo Tesouro Nacional para cobrir excessos de pagamentos sobre recebimentos do INSS.

A tabela 2 apresenta o resultado financeiro do INSS em 2003 e 2004. O ano de 2004 foi marcado pela recuperação da Arrecadação Líquida:[16] houve uma melhoria de 9,3% no valor arrecadado. Este resultado positivo foi o fator determinante para que a Necessidade de Financiamento do INSS tenha desacelerado em 2004, relativamente ao ritmo dos últimos anos. Na comparação do período 2002-2001, a Necessidade de Financiamento aumentou 20,1%; em 2003-2002, aumentou 33%; e a comparação 2004-2003 mostra uma tendência de reversão dessa evolução, uma vez que o aumento foi de 14,1%. Nos próximos anos, caso seja mantido o mesmo patamar de crescimento econômico, com a geração de empregos formais e a melhoria nos rendimentos dos trabalhadores, é provável que essa tendência de reversão da Necessidade de Financiamento da Previdência Social continue sendo observada.

TABELA 2

Resultado financeiro no INSS – Extrato do fluxo de caixa – Acumulado jan./dez. 2003 e 2004

(Valores em R$ 1 mil de jun. 2004. Deflator INPC)

	2003	2004	Variação
C. Arrecadação Líquida	87.827.196	96.039.553	9,3
D. Necessidade de Financiamento	-28.649.494	-32.703.100	14,1

Fonte: Fluxo de caixa do INSS.

2.1.2 Evolução do financiamento e dos gastos do INSS no período 1995-2004

O período analisado é marcado pelo aumento do desequilíbrio das contas da Previdência Social, passando de uma situação superavitária (até 1995) para uma outra em que foi criada uma crescente Necessidade de Financiamento (a partir de 1996). Ao longo desta subseção, serão relacionados alguns fatores explicativos dessa crescente Necessidade de Financiamento e as principais medidas adotadas para aumentar a base de arrecadação previdenciária e, assim, lidar com essa nova realidade.

A década de 1990 foi marcada por fatos que tiveram impactos diretos na Previdência Social. Nesse período, foi regulamentado e implementado um conjunto de dispositivos constitucionais que alteraram o sistema previdenciário brasileiro, aumentando sua cobertura e dando a este um caráter de política de distribuição de renda. A regulamentação da previdência rural – um tipo de previdência-seguridade que não exige contribuição financeira prévia para percepção do benefício – e a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo são algumas dessas medidas (que acabaram tendo impacto muito positivo na redução do nível de pobreza). Essas novas características da previdência brasileira, aliadas a outros fatores, como o envelhecimento da população e a estabilização monetária, geraram uma pressão maior nos gastos com benefícios previdenciários, que cresceram em um ritmo mais acelerado que o montante de recursos arrecadados pelo INSS, como pode ser observado no gráfico 1. Em 1995, a Arrecadação Líquida foi de R$ 68,3 bilhões (5% do PIB); e, em 2004, o valor arrecadado pelo INSS foi de R$ 128,7 bilhões (5,6% do PIB), 40,5% maior que em 1995, em valores reais. Pelo lado dos gastos, a variação das despesas com benefícios

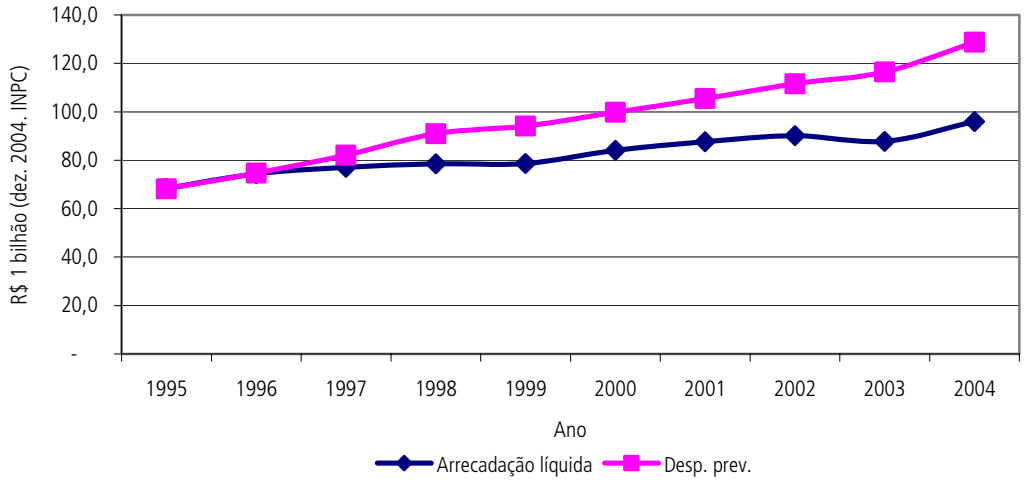
16. Arrecadação Líquida corresponde, segundo definição do INSS, ao total das Arrecadações, das medidas de Recuperação de Créditos e das Restituições de Constribuição (itens A.1, A.2 e A.4 da tabela 1) menos as Transferências a Terceiros – feitas ao Sesi, Senai, Senac, Senar (item B.3).

previdenciários foi muito maior: entre 1995 e 2004, as despesas aumentaram em R$ 60,5 bilhões (88,6%), passando de 5% para 7,3% do PIB.

O sistema previdenciário brasileiro é um sistema de repartição cuja principal fonte de financiamento é a folha de pagamento das empresas. Dessa forma, os recursos arrecadados pelo INSS são diretamente afetados pelo nível de formalização e pelo rendimento médio da população ocupada, que por sua vez dependem do desempenho da economia. O período analisado é marcado por baixas taxas de crescimento econômico e por mudanças nas relações de trabalho, com participação decrescente de trabalhadores com carteira assinada. Em 1995, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 43,9% dos trabalhadores residentes nas regiões metropolitanas do Brasil tinham carteira assinada. Em 2003, este percentual caiu para 40%. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE revela um movimento semelhante: em 1995, 47% da mão-de-obra empregada eram formais, e, em 2004, este percentual foi de 39%.[17]

GRÁFICO 1

Evolução da arrecadação líquida e da despesa com benefícios previdenciários, 1995-2004



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – vários anos.

Outro fator que também é reflexo do desempenho da economia é o valor crescente da Dívida Ativa[18] do INSS: em 1996, tal valor era de R$ 21 bilhões e em 2003 saltou para R$ 83,2 bilhões, em valores correntes. A recuperação desses créditos é um dos grandes desafios da Previdência. Já foram lançados programas de refinanciamento das dívidas, tais como o Programa de Recuperação Fiscal (Refis – 2000) e o Programa de Parcelamento Especial (Paes – 2003), e atualmente estão sendo pensadas outras alternativas. A recuperação desses créditos contribuiria em grande medida para a diminuição da Necessidade de Financiamento do INSS. Ainda no campo das iniciativas políticas, a Reforma da Previdência realizada durante o governo FHC criou medidas que tiveram por objetivo melhorar a base de arrecadação

17. Vale ressaltar que em 2004 houve, conforme mencionado na subseção anterior, melhora nas condições do mercado de trabalho.

18. A Dívida Ativa é constituída pelos valores devidos por pessoas físicas ou jurídicas que deixaram de cumprir com suas obrigações de contribuição com a Previdência Social. Outro fator determinante na evolução da Dívida Ativa no período é a melhora na capacidade de fiscalização do INSS.

da Previdência, diversificando a base de financiamento e fazendo ajustes de alíquotas de contribuição. Nesse sentido, foi feita a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios, que criou as condições para elaboração e implementação do Fator Previdenciário; a ampliação do conceito de rendimentos do trabalho (uma forma de adaptar o sistema às novas formas de organização da produção); a possibilidade de alterar as alíquotas e as bases de incidência conforme ramos de atividades e o grau de intensidade do uso da mão-de-obra; entre outras medidas.

No campo institucional, foi criada, por meio da MP nº 222, em outubro de 2004, a Secretaria de Receita Previdenciária (SRP). A Secretaria tem como função melhorar a base de arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização das receitas previdenciárias. Esta é uma iniciativa importante, pois concentra as ações relacionadas com os recursos da Previdência, melhorando a estrutura institucional, tecnológica e de pessoal para combater as sonegações e reduzir a inadimplência. Ou seja, há um viés preventivo: o objetivo é recuperar as dívidas já consolidadas e evitar a formação de novos débitos. Isso acaba por si só elevando o patamar da arrecadação previdenciária.

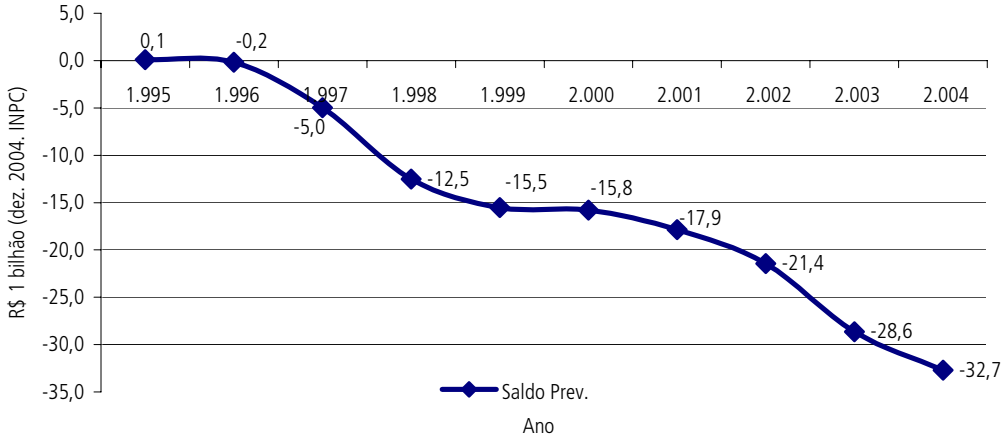
O aumento no estoque de benefícios pagos e no valor real destes, após a estabilização econômica, é o principal fator explicativo da elevação dos gastos com benefícios do INSS. Em 1995, foram pagos 15,7 milhões de benefícios, e, em 2004, 23,1 milhões: uma variação de 33,9%. O valor médio dos benefícios pagos no mês de dezembro em 1995 e 2004 passou de R$ 275,73 para R$ 467,50,[19] respectivamente. Desse total de benefícios pagos, mais de 60% correspondem a um salário mínimo, o piso previdenciário estabelecido pela Constituição de 1988. No período analisado, a variação na quantidade de benefícios emitidos equivalentes ao salário mínimo foi de 50,9%: passando de 10,8 milhões em 1995 para 14,4 milhões em 2004. Tendo em vista a grande proporção de benefícios equivalentes ao piso previdenciário, a política de reajuste do salário mínimo impacta diretamente no aumento das despesas do INSS. O gráfico 2 mostra a evolução da Necessidade de Financiamento do INSS. Nos anos em que a variação da Necessidade de Financiamento foi maior, foram também anos em que o reajuste do salário mínimo foi significativo. Por exemplo: em 1998, quando houve um aumento de 10,9% nos gastos, a variação real do salário mínimo foi de 6,6%; em 2001, a variação foi de 10,7%; e em 2003, de 9,8%,[20] valendo ressaltar que este é apenas um dos fatores explicativos para o aumento dos gastos e o conseqüente salto na Necessidade de Financiamento. Atualmente, considerando o volume total de benefícios (do nível do salário mínimo), uma elevação de 10% do salário mínimo acima do INPC afetaria a despesa com benefícios em 3,1%.

19. Valores de dezembro de 2004, deflacionados pelo INPC.

20. Os dados sobre a variação do salário mínimo apresentados aqui foram retirados de GIAMBIAGI, Fábio *et. al. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil*: o que foi feito e o que falta reformar? Rio de Janeiro: Ipea, 2004 (Texto para discussão, n. 1050). O índice utilizado para deflacionar os valores do salário mínimo foi o IPCA.

GRÁFICO 2

Evolução da Necessidade de Financiamento do INSS – 1995-2004



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – vários anos.

Do total de benefícios equivalentes ao salário mínimo, 50,3% são pagos no meio rural. O financiamento da previdência rural dá-se por meio de uma alíquota calculada sobre a comercialização da produção rural. No entanto, quando o indivíduo trabalha em regime de economia familiar, ele precisa apenas comprovar tempo de trabalho neste tipo de atividade. Assim, a previdência rural, em essência não-contributiva financeiramente e com benefícios no valor de um salário mínimo, é uma importante política de inclusão social e distribuição de renda. E também é uma das políticas que contribuiu para que uma parcela significativa da população deixasse a condição de pobreza e indigência. Por trás da Necessidade de Financiamento também estão outros tipos de subsídios, que se traduzem em renúncias previdenciárias, concedidos a setores que contribuem de acordo com regras diferenciadas, tais como as empresas que fazem parte do Simples, os clubes de futebol, as entidades filantrópicas e os empregadores domésticos. Esses subsídios acabam se transformado em políticas de geração de emprego e renda para micro e pequenas empresas; em formalização das relações de trabalho doméstico; e em políticas de transferência de renda da área urbana para a rural.

2.2 Discussão recente sobre o Fator Previdenciário

Em 2004, o Fator Previdenciário foi destaque na conjuntura da Previdência por dois motivos. O primeiro foi o término do período de transição de cinco anos para a sua aplicação total, e o outro foi a divulgação da nova Tábua de Mortalidade elaborada pelo IBGE, da qual são captados os dados sobre a taxa de sobrevida, utilizada na fórmula do Fator. As novas taxas de sobrevida fizeram com que representações dos trabalhadores questionassem a aplicação do Fator Previdenciário, considerando que ele traz prejuízos aos trabalhadores. O Fator Previdenciário foi criado pela Lei nº 9.876/1999, como parte das iniciativas do governo para aumentar a relação entre as contribuições pretéritas e os benefícios dos indivíduos, como uma das formas de lidar com a crescente

Necessidade de Financiamento.[21] O Fator é uma fórmula que relaciona o tempo de contribuição, a idade do indivíduo no momento da solicitação da aposentadoria e a respectiva expectativa de sobrevida, possuindo uma lógica muito parecida com a dos regimes de capitalização. Tem por objetivo evitar as aposentadorias precoces, de forma que o valor dos benefícios seja diretamente proporcional ao tempo de contribuição e à idade do solicitante. Sua aplicação é obrigatória no cálculo das Aposentadorias por Tempo de Contribuição (ATC) e facultativa no caso das Aposentadorias por Idade, sendo utilizado apenas quando for vantajoso para o trabalhador.

O Fator tem como característica positiva o estímulo ao adiamento das aposentadorias. Foi criado para atingir um grupo que se aposentava muito cedo (na faixa de 43 a 50 anos) e com os maiores benefícios pagos pelo INSS (entre cinco e nove salários mínimos). Este tipo de aposentadoria é um direito garantido pelo Estado, mas que não está de acordo com o princípio central da Previdência Social: o de garantir renda aos indivíduos nos casos em que eles já não tiverem condições de prover o próprio sustento (idade, invalidez, doença etc.). Assim, este tipo de restrição não é algo em si negativo, sob a ótica dos princípios previdenciários.

A característica negativa do Fator Previdenciário é a inserção de um elemento de incerteza na sua fórmula, a fim de dificultar o planejamento dos indivíduos em relação à definição de qual seria o melhor momento para solicitar a aposentadoria, de acordo com o seu tempo de contribuição e a sua idade. Esse elemento diz respeito às taxas de sobrevida divulgadas pelo IBGE, as quais são revisadas com base em previsões das mudanças demográficas, previsões estas que são alteradas quando realizados os Censos Demográficos. Em 2004, houve uma dessas revisões, e a mudança na expectativa de vida que é utilizada no cálculo do Fator pode ter prejudicado o cálculo de alguns trabalhadores. Tal fato gerou protestos das representações destes, que chegaram a propor a extinção do Fator Previdenciário em Reunião do Conselho Nacional de Previdência Social.

O Fator Previdenciário, pelo fato de possuir esse elemento que dificulta o planejamento do momento de se aposentar, acaba sendo uma regra menos interessante para os segurados do que a definição de um tempo de contribuição e idade mínima cumulativos (com o estabelecimento de uma regra de transição), como foi proposto na época da Reforma de 1998. Uma regra similar é a que garante integralidade das aposentadorias na recente Reforma da Previdência do funcionalismo público (EC nº 41/2003).

Decorridos cinco anos de implementação do Fator Previdenciário e findo o período de transição para a sua total aplicação, pode-se destacar os possíveis efeitos deste dispositivo no comportamento dos segurados e no controle dos gastos do INSS, analisando a trajetória das ATCs. A tabela a seguir mostra a evolução da quantidade de ATCs emitidas e concedidas de 1995 a 2004, de forma que é possível comparar o período pré e pós-Fator.

21. Para lidar com a crescente Necessidade de Financiamento, as Aposentadorias por Tempo de Serviço foram substituídas pelas Aposentadorias por Tempo de Contribuição e foi criado o Fator Previdenciário. No caso das Aposentadorias por Idade, está havendo um aumento gradativo do tempo mínimo de contribuição, que deverá chegar a quinze anos em 2011.

TABELA 3

Evolução das Aposentadorias por Tempo de Contribuição emitidas* e concedidas – 1995-2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Emitidas** (mil)	2.319,9	2.592,0	2.972,0	3.183,0	3.283,5	3.350,9	3.390,6	3.499,6	3.555,5	3.661,6
Variação%		11,7	14,7	7,1	3,2	2,1	1,2	3,2	1,6	3,0
Part. ap. emitidas (%)	25,4	27,4	29,7	30,5	30,2	29,9	29,8	29,7	29,3	29,0
Part. total emitidos (%)	14,8	15,7	17,0	17,5	17,4	17,1	16,9	16,6	16,3	15,8
Concedidas*** (mil)	316,4	320,2	417,4	297,9	144,1	114,7	110,9	160,0	139,0	148,2
Variação%		1,2	30,3	-28,6	-51,6	-20,4	-3,3	44,3	-13,1	6,6
Part. ap. Concedidas (%)	46,6	49,2	49,3	35,7	19,9	17,1	19,8	21,0	18,3	17,5
Part. total concedidos (%)	16,4	14,7	17,7	12,7	6,4	3,9	3,9	4,1	3,9	3,7

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.:*Posição de dezembro do respectivo ano.
**Benefícios emitidos correspondem aos benefícios pagos no mês pelo INSS, ou seja, corresponde ao estoque de benefícios do INSS.
***Benefícios concedidos correspondem aos novos benefícios.

A dinâmica de concessão de ATCs variou bastante no período analisado, fato que se explica pela corrida pelas aposentadorias que caracterizou o período pré-Reforma, quando as concessões aumentavam em ritmo acelerado, tendo atingido o pico em 1997, quando foram concedidas 417,4 mil ATCs, uma variação de 30,3% em relação ao ano anterior, representando 17,7% do total de benefícios concedidos pelo INSS. Após a Reforma, houve uma desaceleração na quantidade de ATCs concedidas. Nos anos subseqüentes à Reforma (1999 e 2000), tal fato é explicado pelo fim da corrida pelas aposentadorias. A greve do INSS ocorrida em 2001 e a concessão dos benefícios represados em razão desta greve em 2002 camuflam os possíveis efeitos do Fator. A variável que melhor reflete a tendência de redução do peso das ATCs, no caso das concessões, é o percentual de participação destas prestações no total de benefícios concedidos pelo INSS. Antes da Reforma, durante a corrida pelas aposentadorias, essa taxa variou entre 12,7% (1998) e 17,7% (1997). Em 1999, a participação caiu para 6,4%, chegando a 3,7% em 2004, a menor verificada entre 1995 e 2004, o que já pode ser considerado um efeito do Fator.

No período analisado, as mudanças são visíveis também quando se observam as faixas etárias dos indivíduos no momento da concessão das ATCs, bem como as faixas de valor desses benefícios. A maioria das ATCs é concedida a pessoas que têm entre 45 e 59 anos. Antes da Reforma, a maior concentração estava no subgrupo com idade de 45 a 54 anos, e a quantidade de ATCs concedidas a pessoas que têm entre 55 a 59 anos era menor. Isso pode ser explicado pelo fato de que os trabalhadores que já tinham adquirido direito para se aposentar antes da Reforma o fizeram, temendo as mudanças que estavam por vir. A partir de 1999, o percentual de ATCs concedidas a indivíduos que estão na faixa de 55 a 59 anos (em relação ao total de ATCs concedidas) é crescente. Até 1998, girava em torno de 15%; em 1999, foi de 22%; e em 2004, 28%.

Outra constatação interessante é a de que a participação das ATCs nos gastos do INSS tem sido decrescente. No período analisado (1995-2004), as ATCs chegaram a representar 39,5% dos gastos do INSS em 1998, e em 2004 já representam 32% das despesas com benefícios. Isso porque, até 1999, o valor da grande maioria das ATCs concedidas era superior a 5 salários mínimos. A partir de 2000, o valor situa-se na faixa que vai de 2 a 5 salários mínimos.

2.3 Evolução dos benefícios do RGPS: o caso do auxílio-doença

Como pode ser observado na tabela 6.1 do Anexo Estatístico, foram emitidos, em 2004, 23,1 milhões de benefícios pelo INSS, quantidade 5,9% superior ao ano de 2003. Finda a corrida pela aposentadoria que caracterizou o período anterior e imediatamente posterior à Reforma da Previdência realizada durante o governo FHC, verifica-se tendência de estabilização da evolução da quantidade de benefícios previdenciários e acidentários pagos pelo INSS. As exceções são o auxílio-doença e o salário-maternidade – benefícios que apresentaram as maiores variações no período. De acordo com a tabela 6.1 do Anexo Estatístico, a quantidade de salários-maternidade emitida pelo INSS diminuiu em 2004 em razão de uma alteração na legislação realizada em 2003, quando as empresas voltaram a ser responsáveis pelo pagamento desse benefício. No entanto, o caso do auxílio-doença é diferente, na medida em que vem apresentado uma trajetória de crescimento incomum nos últimos anos, sem que houvesse nenhuma alteração legal que explicasse tal comportamento.

A tabela 4 mostra a trajetória da evolução de emissão e concessão do auxílio-doença entre 1995 e 2004, período retratado no Anexo Estatístico. Quanto às concessões, houve um aumento de 195,1% na quantidade de auxílios-doença concedidos por ano no período analisado: foram 584,4 mil auxílios em 1995 e 1.725 mil em 2004. A taxa de participação no total de benefícios concedidos pelo INSS também mudou: enquanto em 1995 os auxílios-doença representavam 30,3% dos benefícios concedidos, em 2004 já respondiam por 43,2% do total.

Referindo-se à emissão, observa-se que no primeiro ano da série foram emitidos 520,1 mil auxílios, e em 2004, 1.382,3 mil, representando um aumento acumulado de 165,8%. Ainda de acordo com a tabela 4, entre 1995 e 1999, houve uma queda na quantidade paga e também na participação do auxílio-doença no total de benefícios emitidos pelo INSS. A partir de 2000, ocorreu uma reversão na trajetória de evolução. Enquanto em 1995 a taxa de participação desta prestação previdenciária no total de benefícios pagos era de 3,3% (chegando a 2,4 em 1999), em 2004 esta mesma taxa foi de 6%. Conseqüentemente, as despesas também foram crescentes: de 1995 a 2001, despendia-se com auxílio-doença cerca de 3% do total dos gastos. A partir de 2002, esta percentagem foi aumentando até chegar a 7,6% em 2004.

TABELA 4

Evolução da quantidade de auxílios-doença emitidos* e concedidos – 1995-2004**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Emitidos (mil)	520,1	532,5	516,1	506,3	460,4	492,1	574,2	849,0	1.089,1	1.382,3
Variação (%)	-	2,4	-3,1	-1,9	-9,1	6,9	16,7	47,9	28,3	26,9
Part. total emitidos (%)	3,3	3,2	3,0	2,8	2,4	2,5	2,9	4,0	5,0	6,0
Concedidos (mil)	584,4	573,6	606,6	631,0	653,5	766,9	793,8	1.288,3	1.371,2	1.725,0
Variação (%)	-	-1,9	5,8	4,0	3,6	17,4	3,5	62,3	6,4	25,8
Part. total concedidos (%)	30,3	26,3	25,7	26,9	29,0	26,0	27,8	33,3	38,7	43,2

Fonte: Anexo Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: *Posição de dezembro do respectivo ano. Benefícios emitidos correspondem aos benefícios pagos no mês pelo INSS, ou seja, corresponde ao estoque de benefícios do INSS.
**Benefícios concedidos correspondem aos novos benefícios.

Esse aumento é preocupante, uma vez que o auxílio-doença é um benefício oneroso: a maioria dos auxílios-doença emitidos está na faixa de um a três salários mínimos. O seu valor corresponde a 91% do salário de benefício que é calculado pela média aritmética dos maiores salários de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo do segurado a partir de julho de 1994. Em contrapartida, os critérios de concessão são simples. A sua carência é baixa: são necessárias doze contribuições para que o indivíduo tenha direito ao benefício.[22] O segurado precisa atestar as contribuições ao INSS (processo facilitado com a crescente modernização tecnológica deste órgão) e apresentar uma declaração ou exame médico descrevendo seu estado clínico. O benefício é renovado na medida em que a perícia médica do INSS considerar o indivíduo inapto a retornar ao trabalho. Não há limite máximo de tempo para o recebimento do auxílio-doença. Se for constatada a impossibilidade de voltar ao trabalho, o benefício é transformado em aposentadoria por invalidez.

Há diversas possíveis explicações para esse crescimento nas emissões de auxílio-doença. Uma delas é a simplicidade do processo de concessão de tal prestação previdenciária, o que deve ser mantido. Acredita-se na hipótese de que o auxílio tem substituído outros tipos de benefícios, como as aposentadorias, que tiveram seus critérios de concessão endurecidos, e o seguro-desemprego, que pode ter valor e duração inferiores aos de um auxílio-doença. Os beneficiários do auxílio-doença podem estar adiando ao máximo o retorno ao trabalho, pois muitas vezes o valor do benefício é mais alto que o salário pago pelas empresas, tendo em vista a fórmula adotada para seu cálculo. Contudo, somente havendo anuência da perícia do INSS, essas licenças são renovadas.

Outra possível explicação é a falta de médicos peritos no INSS. Esta carência facilita a existência de fraudes e também permite que um indivíduo receba o auxílio durante mais tempo que o necessário para se recuperar da doença que o incapacitou temporariamente para o trabalho. E, aparentemente, a terceirização desses serviços, existente no sistema, é o principal foco da liberalidade na concessão dos auxílios-doença, uma vez que os médicos credenciados recebem por perícia realizada. Em 2004, do total de 8,3 milhões de exames médico-periciais feitos, 55,3% foram realizados por médicos terceirizados e 44,7% por concursados. De 2003 para 2004, houve um aumento de 45,2% na quantidade das perícias assinadas pelos médicos credenciados, o que coloca em questão a qualidade dessas perícias.

A terceirização dos serviços periciais foi uma alternativa ao esvaziamento do quadro de pessoal do INSS que afetou não só a realização dos serviços de perícia médica, mas também outros serviços prestados por essa instituição. São comuns os relatos evidenciando a dificuldade para conseguir atendimento nas agências e os atrasos na concessão de novos benefícios, o que se reflete na quantidade de benefícios represados. O universo de beneficiários cresce a um ritmo mais acelerado que a quantidade de funcionários ativos do INSS. De 1993 a 2004, a quantidade de benefícios aumentou cerca de 63,2%, e a de funcionários do INSS reduziu-se em 42%, entre 1990 e 2004. Mesmo com a evolução da tecnologia, esse dado reflete uma

22. Há um conjunto de doenças que não necessita cumprir esta carência, desde que o indivíduo já esteja filiado ao sistema quando contrair uma delas. São elas: cegueira, Aids, tuberculose, hanseníase, alienação mental, Mal de Parkinson, hepatite grave, entre outras.

carência de pessoal no sistema. Para suprir tal deficiência, foi realizado no início de 2005 um concurso público para o INSS e solicitados outros dois pelo Ministério da Previdência Social. De acordo com a Diretoria de Recursos Humanos do INSS, há uma necessidade de contratar pelo menos 10.500 novos funcionários. No último concurso, foram aprovados 1.500 médico-peritos, 300 analistas e 600 técnicos previdenciários.

Outra medida para lidar com o problema do auxílio-doença é a construção de uma tabela com a indicação da duração média da necessidade de afastamento do trabalho, de acordo com cada doença. Relativamente a esta matéria, está em implementação o Sistema de Administração dos Benefícios por Incapacidade (Sabi) criado pela Resolução nº 133/2003, do INSS. O Sabi é um programa que poderá facilitar a concessão de benefícios como o auxílio-doença e evitar que estes sejam pagos indevidamente, reduzindo, assim, as possibilidades de fraudes. Entre as suas funções estão: cadastramento e validação dos dados necessários para a concessão dos benefícios e do laudo da perícia médica; agendamento e controle das perícias e monitoramento do histórico destas; controle e autorização do pagamento dos benefícios; entre outras.

Em termos de iniciativas políticas, foi lançada a Medida Provisória nº 242/2004, por meio da qual o governo alterou as condições de acesso e a fórmula de cálculo do benefício. O valor do auxílio será calculado com base na média aritmética dos últimos 36 salários de contribuição e não poderá exceder o salário que o trabalhador estiver recebendo no momento do requerimento do benefício. Além disso, o segurado que se filiar ao sistema e já for portador de alguma doença não terá direito ao auxílio. São medidas que podem contribuir para reduzir as fraudes, mas também podem afetar negativamente aqueles que demandam legitimamente o auxílio-doença.

2.4 Segurança e saúde do trabalhador

A preocupação com a segurança e a saúde do trabalhador está na agenda política desde a Reforma da Previdência, realizada no governo Fernando Henrique Cardoso. As discussões giram em torno dos modelos de gestão mais adequados para o Seguro contra Acidente de Trabalho (SAT) – um modelo público ou um privado –; do aumento da cobertura do seguro à População Economicamente Ativa (PEA) e as alternativas para atingir os grupos mais vulneráveis; de articulação das ações interministeriais voltadas ao tema; e, finalmente, de valorização e investimento em mecanismos de prevenção primária dos acidentes, entre outros. Em 2004, destacaram-se duas iniciativas que provavelmente terão maior ênfase ao longo de 2005 e que têm por objetivo resgatar a discussão desses temas, possibilitando a adoção de medidas práticas para enfrentar esta problemática. A primeira é a apresentação da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (PNSST) e a segunda é a elaboração do Fator Acidentário Previdenciário (FAP).

A Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador foi elaborada ao longo de 2004 e apresentada ao Conselho Nacional de Previdência Social em novembro. Ela consiste em um conjunto de diretrizes e responsabilidades institucionais elaboradas de forma conjunta pelos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e da Saúde, refletindo, assim, uma antiga preocupação de se adotar medidas intersetoriais e interdisciplinares. Atualmente, as ações do governo são

fragmentadas, desarticuladas e muitas vezes superpostas, o que faz que as medidas que visam à saúde e à segurança do trabalhador não sejam eficazes. A PNSST não é caracterizada pela inovação em relação às propostas apresentadas: sua principal novidade traduz-se no fato de refletir um *compromisso político* do governo com a melhoria do ambiente de trabalho dos indivíduos.

As principais diretrizes e compromissos de ação dessa política traduziram-se nas seguintes propostas: *i*) adoção de medidas para garantir a extensão da cobertura do seguro; *ii*) harmonização das normas e articulação das ações de promoção, proteção e reparação da saúde do trabalhador; *iii*) estruturação de rede integrada de informações em saúde do trabalhador; *iv*) reestruturação da formação em saúde do trabalhador; *v*) promoção de uma agenda integrada de estudos; *vi*) especificação das atribuições de cada esfera do governo envolvida na implementação e na execução da política; *vii*) criação de um grupo executivo interministerial para gerir a política; *viii*) proposta para o financiamento de criação de um programa específico no PPA, seguindo o princípio de que quem gera o risco deve ser também o responsável pelo seu controle e reparação dos danos causados; e *ix*) garantia de precedência das ações de prevenção sobre as de reparação.

As estatísticas de registro de acidentes de trabalho divulgadas no Anuário de Previdência Social e no Anuário de Acidentes de Trabalho captam o que acontece nesse universo de trabalhadores cobertos pelo seguro. A tabela 5 mostra a evolução da quantidade de acidentes registrados entre 1997 e 2003, ano da publicação mais recente dos anuários. Observa-se que os números registrados são decrescentes até 2001, aumentando em 2002 e voltando a cair em 2003. A grande maioria dos acidentes refere-se a acidentes típicos – aqueles que ocorrem pelo exercício da atividade laboral e provocam lesão ou morte, perda ou redução da capacidade para o trabalho –, seguidos pelos acidentes de trajeto, que ocorrem no caminho entre a residência e o local de trabalho. A menor ocorrência está nas doenças relacionadas ao trabalho, desencadeadas pelo exercício de atividades específicas que constam em uma listagem do Regulamento da Previdência Social. Quanto aos benefícios acidentários pagos pela Previdência Social, a tabela 6.1 do Anexo Estatístico deste boletim mostra que em dezembro de 1995 foram pagos 572,5 mil benefícios acidentários e que em 2004 esta quantidade aumentou para 756,9 mil benefícios, uma variação de 32,2%. A maior quantidade de benefícios pagos é de auxílios-acidente, que substituem a renda do trabalhador em caso de acidente, seguido pela pensão por morte. A tabela 6.2, por sua vez, apresenta a média mensal de concessão. Entre 1995 e 2004, a média mensal de concessões girou em torno de 15 mil benefícios, variando de 12,6 mil, no ano em 2001, a 17 mil em 2002.[23] Em 2003, de acordo com dados divulgados pelo Ministério da Previdência, o custo com a ausência de segurança no ambiente de trabalho foi de R$ 32,8 bilhões, dos quais R$ 8,2 bilhões correspondem a gastos com pagamento de benefícios acidentários e aposentadorias especiais.

23. Tal variação pode ser explicada pelo fato de em 2001 ter ocorrido uma grande greve no INSS e, como conseqüência, muitos benefícios deixaram de ser concedidos nesse ano, sendo concedidos em 2002.

TABELA 5

Evolução da quantidade de acidentes de trabalho registrados – 1997-2003

Motivo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Típico	347.482	347.738	326.404	304.963	282.965	323.879	319.903
Trajeto	37.213	36.114	37.513	39.300	38.799	46.881	49.069
Doença do Trabalho	36.648	30.489	23.903	19.605	18.487	22.311	21.208
Total	**421.343**	**414.341**	**387.820**	**363.868**	**340.251**	**393.071**	**390.180**

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, Infologo.

Os números apresentados na tabela 5 oferecem uma visão parcial do problema, uma vez que não contabilizam o que ocorre, por exemplo, entre os trabalhadores informais que atuam em segmentos que geram muitos acidentes. Outra dificuldade é o fato de tais estatísticas dependerem da comunicação das empresas – por meio da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) –, gerando subnotificação dos acidentes. De acordo com estudo da Organização Mundial de Saúde (OMS), na América Latina entre 1% e 4% das doenças de trabalho são registradas. Um outro estudo da Faculdade de Medicina da Universidade Estadual Paulista, citado no documento da PNSST, constata que apenas 22,4% dos acidentes de trabalho ocorridos na população analisada tiveram registro previdenciário. O subdimensionamento da notificação dos acidentes de trabalho por meio do instrumento disponível – as CATs – foi um dos fatores que impossibilitou a implementação de um conjunto de indicadores de acidente de trabalho – indicadores de freqüência, gravidade e custo – discutidos em 1998. O objetivo era identificar os ramos de atividade econômica em que ocorriam mais acidentes.

A falta de uma base de dados mais adequada para a implementação desses indicadores, que tornam possível a individualização das responsabilidades pelos acidentes, voltou a ser discutida em 2004, quando foi apresentada a metodologia para o cálculo do Fator Acidentário Previdenciário, o qual é um multiplicador que varia de 0,5 a 2,0 e foi elaborado em decorrência de uma demanda criada pela Lei nº 10.666/2003. Essa lei instituiu um mecanismo de valorização da prevenção de acidentes de trabalho, flexibilizando as alíquotas de 1%, 2% ou 3% com o objetivo de premiar com um desconto de 50% ou punir com um aumento de 100% aplicados sobre estas alíquotas as empresas que investem ou não na melhoria das condições de trabalho. Ou seja, as tarifas serão calculadas de acordo com a taxa de incidência de acidentes por empresa e não apenas de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae).

Na metodologia do FAP – que deverá começar a ser implementado no primeiro semestre de 2005 –, descartou-se as CATs como fonte primária de dados para os indicadores de freqüência, gravidade e custo;[24] e adotou-se a Classificação Internacional das Doenças (CID), que consiste em uma lista elaborada e revisada pela OMS e que apresenta um diagnóstico padronizado das doenças, o qual constitui um instrumento imune à sonegação e independente do poder/desejo de os empregadores notificarem os acidentes ocorridos em seus estabelecimentos. A CID é preenchida pelo médico que prestou o atendimento e notificou a doença, e essa anotação é obrigatória para

24. O indicador de freqüência é calculado pela razão entre o número total de benefícios e o número médio de vínculos empregatícios; o indicador de gravidade é calculado pela razão entre a duração (em dias) dos benefícios e a quantidade de dias potencialmente trabalhados; já o indicador de custo é dado pela razão entre os valores desembolsados pelo INSS e o valor médio potencialmente arrecadado relativo ao Seguro contra Acidente de Trabalho (SAT).

que o indivíduo receba o benefício. Outras fontes de dados utilizadas na metodologia do FAP são o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) das empresas e dos trabalhadores e o Sistema Único de Benefícios (SUB).[25]

3 Previdência Complementar Privada

De acordo com os dados da tabela 6.8 do Anexo Estatístico, em novembro de 2004, existiam 366 Entidades de Previdência Complementar Fechada, das quais 277 eram privadas, 83 públicas e 6 de instituidores. Estas instituições contavam com uma cobertura de 6,6 milhões de pessoas e movimentavam um ativo de R$ 241,1 bilhões. Em decorrência da implementação recente dos fundos instituídos, principal projeto da Secretaria de Previdência Complementar no ano passado, e dos fundos dos funcionários públicos que está em fase de elaboração, prevê-se um crescimento considerável desses números.

Nos campos das iniciativas políticas, destacam-se três medidas. A primeira é a edição da MP nº 209/2004, convertida na Lei nº 11.053, de 29 de dezembro de 2004. Esta MP é fruto de uma iniciativa do Ministério da Fazenda e é considerada mais uma medida para fortalecer o sistema. Este lei instituiu um novo regime de tributação para os planos de benefícios da Previdência Complementar Privada criados a partir de janeiro de 2005. Um novo regime de tributação é uma antiga reivindicação das entidades representativas dos fundos de pensão. Acredita-se que a medida estimulará o crescimento da quantidade de fundos fechados vinculados às empresas, contribuindo para consolidar o sistema e fortalecer a poupança interna do país, o que alguns consideram fundamental para a realização de investimentos. De acordo com a nova tributação, os rendimentos auferidos pelos fundos de pensão durante o período de acumulação – tempo entre o aporte de recursos e o resgate/ou benefício – estarão isentos de Imposto de Renda. Foram fixadas alíquotas diferenciadas, inversamente proporcionais ao prazo de acumulação. Assim, sobre aplicações que forem resgatadas em um período inferior a dois anos, incidirá uma alíquota de imposto de renda correspondente a 35% do valor resgatado. À medida que o prazo de acumulação aumenta em dois anos, a alíquota de imposto de renda cai cinco pontos percentuais, até chegar a 10%. A tributação será definitiva, não sendo objeto de futuras compensações e/ou reajustes. Acredita-se que com esta medida aumentar-se-ão os rendimentos dos recursos dos fundos, de forma que os beneficiários contarão com aposentadorias mais elevadas no futuro.

No campo institucional, uma importante inovação do período foi a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) por meio da MP nº 233/2004. A criação de um órgão com mais autonomia administrativa e financeira, equivalente ao que já existe para fiscalizar as entidades de previdência complementar aberta – a Superintendência de Seguros Privados (Susep) –, é fundamental para acompanhar as recentes iniciativas do Estado no sentido de promover a expansão do sistema. A Previc estará vinculada ao Ministério da Previdência e terá atuação nacional. Suas atribuições são: regular e fiscalizar o sistema, formular e executar as políticas de

25. Para mais informações, ver OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. Segurança e Saúde no Trabalho (SST) e a Previdência Social: a nova metodologia de financiamento dos benefícios acidentários. *Informe da Previdência Social*. v. 16, n. 6. Jun. 2004. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br>.

previdência complementar, coordenar e supervisionar o regime e proteger os interesses dos participantes dos planos, entre outras. Seu financiamento, inicialmente, far-se-á com recursos do Orçamento e recursos próprios, mas a intenção é que a Previc se autofinancie em breve. Os recursos próprios serão provenientes de uma taxa também criada pela MP nº 233/2004 a ser paga trimestralmente pelos fundos de pensão: a Taxa de Fiscalização e Controle (Tafic).

Além da Previc, foram criados outros dois órgãos administrativos: a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar e o Conselho Nacional de Previdência Complementar. Essa nova Secretaria será um órgão consultivo de elaboração de políticas e o Conselho substituirá o Conselho de Gestão, não sendo necessariamente uma novidade.

Outro fato relevante na área de Previdência Complementar Fechada foi a criação do Cadastro Nacional de Planos de Benefícios (CNPB), por meio da Resolução nº 14 do Conselho Gestor da Previdência Complementar. A criação desse cadastro, cujo preenchimento cabe às entidades de previdência, é parte dos esforços da Secretaria de Previdência Complementar no sentido de aperfeiçoar o controle da previdência complementar, tendo à sua disposição um diagnóstico mais preciso do sistema. Com o CNPB, será possível ter informações detalhadas por plano de benefícios oferecidos por cada Entidade Fechada de Previdência Complementar sobre suas características, prestações oferecidas, patrocinadores e dados contábeis e atuariais – ou seja, todas as informações já disponíveis a respeito das entidades de previdência complementar. Tanto a criação da Previc quanto a do CNPB são iniciativas de grande relevância para garantir maior transparência e controle do sistema.

4 Previdência do setor público

4.1 Evolução da tramitação da PEC-Paralela

No dia 16 de março de 2005, o texto da Proposta de Emenda Constitucional 227-A de 2004, mais conhecida como PEC-Paralela, teve sua votação concluída na Câmara dos Deputados. O texto agora volta para apreciação no Senado Federal tendo em vista algumas mudanças no texto original que foi aprovado por essa Casa. Observe-se que a PEC-Paralela é um incentivo original do Senado que alteraria a Emenda Constitucional (EC) nº 41. Mais especificamente, a aprovação da PEC-Paralela significa alterações nos artigos nº 28, 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal. As alterações, no que tange ao texto original do Senado, precisam ser votadas outra vez pelo Senado, haja vista o princípio de que toda matéria constitucional deve ser apreciada pelas duas Casas do Congresso em duas votações separadas.

Foram fixados os salários dos governadores em, no mínimo, 50% do salário dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Por sua vez, o limite de 90,25% dos salários dos ministros do Supremo Tribunal Federal será aplicado aos salários de delegados de polícia, advogados e fiscais tributários dos estados e do Distrito Federal.

Fica instituído que portadores de doenças incapacitantes que recebem proventos de aposentadoria e de pensão até o dobro do limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ficarão isentos da contribuição dos inativos. Em valores monetários, isso significa que os portadores de doenças

incapacitantes que recebem até R$ 5.016,00 mensais ficarão isentos da contribuição citada anteriormente.

Em relação à inclusão previdenciária de trabalhadores de baixa renda, já abordada na EC no 41, a PEC-Paralela torna a questão mais específica ao afirmar que tal sistema especial, que pagará benefício de um salário mínimo, atenderá a trabalhadores de baixa renda e sem renda própria que se dedicam ao trabalho doméstico em suas próprias residências, desde que pertençam a famílias de baixa renda. A PEC também afirma que o sistema especial de inclusão previdenciária terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais filiados do RGPS e que os trabalhadores anteriormente citados poderão usufruir o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, e não somente o por idade.

Por fim, foi aprovada uma espécie de regra de transição para os que já haviam ingressado no serviço público até a publicação da EC nº 20 (dezembro de 1998). Pelo texto da PEC-Paralela, a idade mínima para aposentadoria com proventos integrais passa a ter relação com o número de anos de contribuição da seguinte forma: a cada ano de contribuição além do mínimo necessário (35 e 30 anos para homens e mulheres, respectivamente), a idade mínima será reduzida em também um ano.

4.2 Previdência complementar dos servidores públicos

O formato e as regras para a previdência complementar dos servidores públicos continuam sendo um assunto de destaque no debate público sobre as políticas previdenciárias. Atualmente, sabe-se – com base na EC nº 41/2003 – que os fundos de pensão dos servidores públicos oferecerão apenas benefícios na modalidade de contribuição definida. Com isso, os servidores que recebem proventos superiores ao teto do INSS, e que não terão direito à aposentadoria integral, não sabem quanto receberão de benefícios previdenciários no futuro. Por seu turno, a Lei nº 10.887/2004, que regulamenta os princípios dessa Emenda Constitucional, apresentou os primeiros contornos desses fundos ao fixar que os benefícios oferecidos por eles teriam duas contribuições da União para cada contribuição do trabalhador.

No entanto, os verdadeiros contornos da previdência complementar dos servidores públicos só serão conhecidos quando for divulgado o Projeto de Lei Complementar que está em fase de elaboração pelo governo e que deverá vir a público ainda no primeiro semestre de 2005. No momento, estão sendo estudadas diversas hipóteses para definir qual será a alíquota de contribuição dos servidores. Têm-se conjecturas sobre essas alíquotas, com hipóteses de que estas deveriam ficar entre 6% e 9%, como nos fundos privados. A União, ao contrário do que estava previsto no regulamento da EC nº 41, seria patrocinadora dos fundos, contribuindo em uma proporção de um para um, ou seja, depositando a mesma contribuição dos funcionários públicos. Não se sabe por quanto tempo esses níveis de contribuição serão capazes de garantir valores correspondentes à aposentadoria integral. Ao refletir-se sobre isto, foram feitas algumas simulações, considerando diferentes alíquotas, períodos de contribuição e taxa de juros de longo prazo, a fim de estipular por quanto tempo a aposentadoria integral estaria garantida para os beneficiários da previdência complementar. Os resultados e a metodologia detalhada estão no ensaio *Previdência Complementar dos Servidores Públicos e Poupança de Longo Prazo* apresentado a seguir, na presente edição.