CAPÍTULO 2

# PREVIDÊNCIA SOCIAL

## 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo apresenta informações e análises sobre uma seleção de eventos e processos relevantes que marcaram a política previdenciária brasileira entre a segunda metade de 2008 e a primeira de 2009. Como tem sido de praxe nesta publicação, este capítulo contém três seções, além desta apresentação. Na seção 2, são destacados os principais fatos do período, referentes aos diferentes segmentos da previdência brasileira: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os regimes próprios de previdência social (RPPS) e a previdência complementar (PC). A seção 3, destina-se à apreciação do desempenho destes três segmentos previdenciários, no período selecionado. E a seção 4, reservada às considerações finais, contém um resumo dos principais pontos levantados nesta, acrescido de alguns comentários analíticos.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 A retomada do debate em torno do fator previdenciário

No ano de 2009, ganhou renovado fôlego a discussão política em torno da extinção do fator previdenciário, a fórmula utilizada, desde 1999, para o cálculo do valor inicial das aposentadorias dos trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social. Criado em 1999, no bojo da reforma previdenciária do governo Fernando Henrique Cardoso, este fator leva em conta o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida do segurado que pleiteia a aposentadoria por tempo de contribuição,[1] promovendo uma redução dos proventos daqueles que se aposentam muito antes dos 65 anos.

Mal recebido, desde sempre, pelas entidades representativas dos trabalhadores, o fator previdenciário tem sido, ao longo desta década, objeto de projetos de lei (PLs) no Congresso Nacional, que visam à sua extinção. Estas iniciativas, contudo, preocupam o governo, tendo em vista os impactos financeiros que podem resultar da extinção pura e simples do fator – isto é, sem que ele seja substituído por qualquer outra fórmula de cálculo do primeiro benefício, que leve em conta a idade do segurado e sua expectativa de sobrevida.

1. A fórmula do fator é $Fator = f = \frac{tc \times a}{Es} \times \left[1 + \left(\frac{Id + tc \times a}{100}\right)\right]$, em que $tc$ corresponde ao tempo de contribuição, $Id$ à idade, $Es$ à expectativa de sobrevida e à $a$ = alíquota de contribuição.

Além do custo adicional das aposentadorias que vierem a ocorrer sem seu efeito redutor, as autoridades temem também que a decisão enseje uma corrida aos tribunais, em busca da recuperação de alegadas perdas, por parte daqueles que se aposentaram nos últimos dez anos, sob a vigência do fator previdenciário. O pagamento retroativo de tais perdas colocaria em risco toda a engenharia montada para a gestão financeira presente e futura do RGPS e oneraria sua despesa, já no próximo ano (2011), em cerca de R$ 4 bilhões, segundo as autoridades econômicas.

Diante da persistente mobilização de trabalhadores, aposentados e parlamentares para a derrubada do fator, o governo buscou, em meados de 2009, negociar um acordo com as centrais sindicais, no sentido de rever sua fórmula. Tal acordo chegou a ser formalizado em agosto desse ano e estabelecia que:

- O valor inicial das aposentadorias tomaria como base de cálculo a média dos 70% maiores salários de contribuição do trabalhador – contabilizados também a partir de julho de 1994 –, em vez dos 80% utilizados na fórmula anterior.
- O segurado, para aposentar-se, deveria somar tempo de contribuição e idade, alcançando 85 anos para as mulheres e 95 anos para os homens. Para professores e segurados especiais, o resultado da soma de tempo de contribuição e idade deveria ser igual a 80 anos para as mulheres e 90 anos para os homens.
- Cumprida essa condição, a Tábua de Expectativa de Vida, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – que fornece o número estimado de anos de sobrevida dos segurados – seria "congelada"; ou seja, mesmo que fosse editada uma nova tábua, valeria aquela em vigor no momento em que o segurado completasse seu tempo de contribuição.
- Finalmente, para efeito da aposentadoria, seriam contabilizados os períodos em que o trabalhador recebeu seguro-desemprego ou esteve sob aviso-prévio e em que haveria garantia de emprego para o trabalhador que estivesse a 12 meses de sua aposentadoria.

Essas alterações seriam positivas para os trabalhadores, em diversos sentidos. Primeiramente, a fórmula 85/95 favoreceria àqueles que começaram sua via laborativa cedo – grupo que incorria em maiores descontos com a regra do fator previdenciário –, uma vez que contariam com seu tempo de contribuição para amenizar os efeitos redutores do fator, que se originavam principalmente da idade. Por outro lado, o congelamento da Tábua de Expectativa de Vida aumentaria a previsibilidade, pelo segurado, acerca do valor do benefício a receber, o qual era até então incerto, devido às mudanças periódicas desta.

Permitindo uma espécie de *flexibilização* no fator previdenciário, esse acordo parecia expressar uma solução de compromisso entre governo e trabalhadores, por meio da qual o governo evitaria sua simples revogação – e os custos financeiros daí decorrentes; e os trabalhadores obteriam um alívio em relação à situação imposta pelo fator, ou seja, a por vezes significativa redução do valor dos proventos.

No mês de outubro de 2009, o acordo chegou a tomar forma de um projeto de lei, apresentado à Comissão de Finanças da Câmara, em que deveria substituir os diversos projetos de extinção do fator, já aprovados pelo Senado Federal. Contudo, acabou por fracassar, entre os meses de outubro e novembro.

Esse fato acabou por criar a oportunidade para que se retomassem as pressões pela extinção do fator, especialmente por meio da aprovação do PL nº 3.299/2008, originário do Senado Federal. A questão permanecia em aberto até o momento do fechamento desta edição.

### 2.2 Tensões em torno do reajuste dos benefícios de aposentadoria acima do salário mínimo

No bojo desse acordo firmado em 2009, ficara estabelecido que o reajuste das aposentadorias e das pensões de valores superiores ao piso previdenciário (1 salário mínimo – SM) em 2010 e 2011, buscaria, além de repor a inflação – medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)/IBGE, proporcionar ganhos reais aos segurados, garantindo-lhes um acréscimo correspondente a 50% da variação do produto interno bruto (PIB) de dois anos antes – de 2008 para 2010 e de 2009 para 2011. Além disso, teria sido pactuada também a criação de uma *mesa permanente de negociação*, composta por representantes das entidades dos trabalhadores, dos aposentados e do governo federal, destinada a tratar da política de valorização dos benefícios de aposentados e pensionistas para além de 2011.

Esse acordo também perdeu sustentação ao longo do segundo semestre, tornando-se crescente a mobilização de aposentados e congressistas em favor da valorização dos benefícios com base na totalidade da variação do PIB de dois anos antes, conforme ocorre para o salário mínimo e os benefícios a ele correspondentes.

### 2.3 Nova metodologia para o fator acidentário de prevenção (FAP)[2]

Em maio de 2009, o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) aprovou a nova metodologia do *fator acidentário de prevenção*, mecanismo criado em 2003, pela Previdência Social, para estimular o investimento das empresas em saúde e

2. Conforme já mencionado em Ipea (2008b), o fator acidentário é um multiplicador a ser aplicado às alíquotas de 1%, 2% ou 3%, incidentes sobre a folha de salários, para financiar o SAT, a partir da tarifação coletiva por atividade econômica. O FAP varia de 0,5 a 2 pontos percentuais (p.p.), o que significa que a alíquota de contribuição da empresa pode ser reduzida à metade ou dobrar.

segurança do trabalhador. Esta metodologia visa aumentar ou diminuir as alíquotas de contribuição das empresas ao Seguro de Acidente de Trabalho (SAT), em função dos seus índices de acidentalidade, com base nos acidentes ocorridos no Brasil em 2007 e 2008, seguindo parâmetros legais estatísticos. O fator acidentário será atualizado anualmente por empresa, tendo em vista o estabelecimento do valor do bônus a que cada empresa terá direito, à medida que ela investir na redução da acidentalidade. As novas regras entraram em vigor em janeiro de 2010.

O aumento ou a redução do valor da alíquota obedecerá a novos parâmetros e critérios de cálculo da quantidade, da frequência, da gravidade e do custo dos acidentes em cada empresa. As empresas com mais acidentes, e com acidentes mais graves, passarão a contribuir com um valor maior, enquanto as empresas com menor acidentalidade terão uma redução no valor da contribuição (bônus). Os acidentes que geram pensão por morte e aposentadoria por invalidez, por exemplo, têm pesos maiores – também distintos entre si – que os registros de auxílio-doença e auxílio-acidente.

Outra mudança importante também introduzida foi a criação da trava de mortalidade e invalidez. As empresas que registrarem acidentes que resultem em óbitos ou invalidez permanente não receberão os bônus do FAP. Mas, se houver investimento comprovado em melhoria da segurança do trabalho, com acompanhamento do sindicato dos trabalhadores e dos empregadores, a bonificação poderá ser mantida.

O FAP vai variar ano a ano. Será calculado sempre por empresa, sobre os dois últimos anos de todo o seu histórico de acidentalidade, conforme os registros da Previdência Social.

### 2.4 Concessão da aposentadoria em apenas 30 minutos

Desde 2009, os segurados urbanos de todo o país, que têm direito a aposentadoria por idade, já podem obtê-la em apenas 30 minutos. Isto se tornou possível graças à ampliação da base de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que veio a facilitar o processo de concessões.

Criado em 1989, o CNIS é um banco de dados que armazena as informações de diversos órgãos governamentais e da iniciativa privada, relativas aos vínculos empregatícios formais dos trabalhadores. Até o fim de 2008, o segurado era obrigado a comprovar suas atividades laborativas por meio de documentos, mesmo que estas estivessem registradas no cadastro. Com a nova lei, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) está autorizado a considerar como prova legal todas as informações constantes no CNIS. Além de permitir o reconhecimento automático de direitos previdenciários, o novo procedimento dificulta a concessão de benefícios irregulares, permite melhor controle da arrecadação e serve de subsídio ao planejamento de políticas públicas.

### 2.5 Instituição do Microempreendedor Individual (MEI)

Em julho de 2009, entraram em vigor os dispositivos da Lei Complementar (LC) nº 128/2008,[3] que permitem aos trabalhadores por conta própria das áreas urbanas, com até um empregado e faturamento de até R$ 36 mil anuais, contarem com a possibilidade de se transformarem em microempreendedores individuais – pessoas jurídicas elegíveis a uma série de facilidades administrativas, contábeis, financeiras, creditícias, tributárias, trabalhistas e previdenciárias. Tais facilidades consistem em: isenção de pagamento de um rol de tributos federais – como o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e redução dos valores de tributos estaduais (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS) e municipais (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS) e da contribuição previdenciária. O microempreendedor pode filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social mediante uma contribuição de apenas 11% de 1 SM, obtendo para si e sua família direito a benefícios como aposentadoria por idade, pensões e auxílios. Esta alíquota já fora estabelecida pelo Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária, vigente desde abril de 2007, para o mesmo conjunto de trabalhadores.[4] A novidade na instituição do MEI é que ele introduz as demais vantagens tributárias e creditícias.

Podem se beneficiar destas facilidades: comerciantes (ambulantes e camelôs), industriários (artesãos e artífices) e prestadores de serviços em geral – condutores, entregadores, guias turísticos, chaveiros, encanadores, marceneiros, vidreiros, pintores, borracheiros, lavadores de veículos, manicures, esteticistas, cabeleireiros, costureiros, sapateiros, digitadores etc. São vedadas pela lei as atividades intelectuais (artísticas, culturais, desportivas, científicas, tecnológicas e de comunicação), bem como as desenvolvidas por meio de profissões não regulamentadas.

Os trabalhadores autônomos de baixo poder aquisitivo representavam cerca de um terço da população ocupada em 2008, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2008. A expectativa é de que, até o fim de 2010, por volta de 1,1 milhão deles tenham se convertido em empreendedores em todo o país – por volta de 10% do público potencial, segundo estimativas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O maior risco deste dispositivo consiste na possibilidade dele favorecer a prática de fraudes trabalhistas, por meio das quais postos de trabalho assalariados e protegidos – e mais onerosos para as empresas – sejam substituídos por contratos com microempreendedores individuais, os quais, como pessoas jurídicas, não contam com os direitos e as garantias trabalhistas.

3. Que, por sua vez, altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
4. Até então, os contribuintes individuais deveriam pagar 20% sobre o salário mínimo, pelo menos.

### 2.6 Novas regras para a previdência complementar fechada

Em setembro de 2008, entrou em vigor a Resolução nº 26, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), que estabelece regras mais conservadoras para os fundos de pensão. As novas regras determinam:

- Formação da reserva de contingência no patamar de 25% das reservas matemáticas, de modo a ampliar a garantia de pagamento dos benefícios contratados.
- A substituição da tábua biométrica até então utilizada, para a AT-2000, que prevê maior expectativa de vida dos participantes e, portanto, maior período para pagamento dos benefícios de aposentadoria.
- A substituição da taxa de juros atualmente estabelecida para 5% ao ano, considerando-se a atual conjuntura econômica e os cenários de longo prazo.

A Resolução nº 26/2008 determina ainda que seja considerada a proporção contributiva – principalmente para as entidades fechadas de previdência complementar (EFPCs) sujeitas à Lei Complementar nº 108/2001 – ao se realizar a revisão do plano de benefícios, em qualquer situação de desequilíbrio apurada.

Nesse sentido, a norma prevê que os superávits apurados, após os ajustes efetuados com base nas novas regras, sejam devolvidos junto às patrocinadoras e aos participantes, na proporção de suas contribuições. No caso de planos patrocinados por empresas públicas, metade do superávit pode ser devolvida, já que neste caso as contribuições são paritárias.

Essa norma tem sido contestada pelas entidades representativas dos participantes de fundos de pensão, que consideram, em primeiro lugar, não haver suporte na legislação do setor (Leis Complementares nºs 108/2001 e 109/2001) para a devolução de valores. De acordo com as entidades, o comando da lei indicaria que, em caso de superávit, os recursos devem ser aplicados em uma reserva de contingência – de até 25% das reservas do plano –, contabilizando-se o excedente a este valor em uma reserva especial, tendo em vista revisões futuras do plano – envolvendo contribuições, premissas atuarias e benefícios. E, caso a revisão redunde em redução de contribuições, tal redução se aplicaria igualmente a participantes e patrocinadores.

## 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

### 3.1 Evolução da cobertura previdenciária

Esta seção contém breve exposição e análise da cobertura previdenciária da população economicamente ativa (PEA) brasileira, com base nos dados das PNADs

2007 e 2008. A comparação entre 2008 e 2007 revela que houve melhoria desta cobertura entre estes anos, quando também cresceu, em mais de 2 milhões, o número de contribuintes. Em termos percentuais, o total de contribuintes na PEA chegou a 51% em 2008.

TABELA 1
**Cobertura previdenciária por posição na ocupação (2007-2008)**

| Posição | 2007 | PEA (%) | 2008 | PEA (%) |
|---|---|---|---|---|
| Empregados com carteira | 31.409.070 | 34,10 | 33.470.381 | 35,70 |
| Funcionário público – incluindo militar | 6.053.110 | 6,60 | 6.340.023 | 6,80 |
| Contribuinte individual | 7.726.902 | 8,40 | 8.067.954 | 8,60 |
| Contribuintes | 45.189.082 | 49,10 | 47.878.358 | 51,00 |
| Segurado especial | 8.301.704 | 9,00 | 8.069.736 | 8,60 |
| Cobertos | 53.490.786 | 58,10 | 55.948.094 | 59,60 |
| Desempregados | 7.539.406 | 8,20 | 6.744.557 | 7,20 |
| Informais | 30.992.744 | 33,70 | 31.125.513 | 33,20 |
| Não contribuinte – descobertos | 38.532.150 | 41,90 | 37.870.070 | 40,40 |
| **Total (PEA)** | **92.022.936** | **100,00** | **93.818.164** | **100,00** |

Fonte: Disoc/Ipea, com base nos dados das Pnads.

O crescimento dos contribuintes à previdência deve-se, em grande parte, ao crescimento dos empregos com carteira assinada no período. Por outro lado, a tabela 1 também mostra que entre esses anos houve um aumento do número absoluto de trabalhadores informais, superior a 200 mil. Em termos relativos, no entanto, este aumento não foi significativo, tendo havido uma pequena queda entre 2007 e 2008, de 0,5 p.p.

Os números apresentados mostram que a conjunção de crescimento econômico acelerado, acompanhada da geração de postos de trabalho formais, resultou em crescimento da população coberta pela Previdência Social nos últimos anos.

### 3.2 O Regime Geral de Previdência Social

O RGPS tem apresentado desempenho bastante satisfatório nos últimos dois anos, se consideradas a evolução do número de benefícios emitidos, bem como a necessidade de financiamento do sistema pelo Tesouro Nacional. Esta tendência se manteve no último ano, a despeito da crise financeira mundial, iniciada em setembro de 2008. A tabela 2 mostra um crescimento contínuo, na última década, do número de novos benefícios previdenciários emitidos, sejam aposentadorias ou pensões. Entre julho de 2008 e julho de 2009, esta variação (3,75%) foi ligeiramente superior ao período de julho de 2007 a julho de 2008 (3,70%).

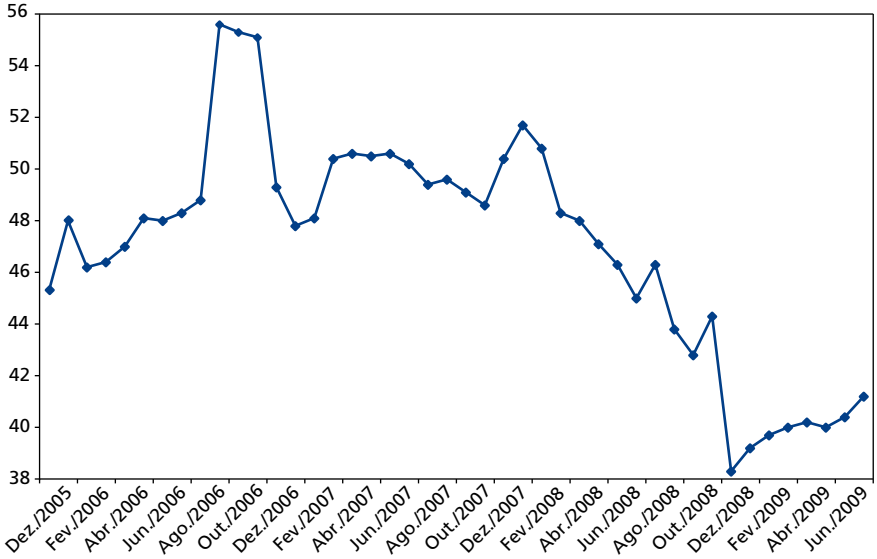
TABELA 2
**Evolução de aposentadorias e pensões do RGPS (1993-2008)**

| Ano | Benefícios emitidos[1, 2] (em milhares) | Aposentadorias e pensões[3] |
|---|---|---|
| 1993 | 11.726 | 9,2 |
| 1994 | 12.670 | 7,0 |
| 1995 | 13.315 | 4,2 |
| 1996 | 13.842 | 3,6 |
| 1997 | 14.397 | 5,7 |
| 1998 | 15.173 | 3,6 |
| 1999 | 15.709 | 3,6 |
| 2000 | 16.213 | 3,4 |
| 2001 | 16.686 | 1,9 |
| 2002 | 17.103 | 3,2 |
| 2003 | 17.609 | 3,1 |
| 2004 | 18.204 | 3,5 |
| 2005 | 18.815 | 3,4 |
| 2006 | 19.411 | 2,7 |
| 2007 | 19.930 | 3,2 |
| 2008 | 20.644 | 3,8 |
| 2008[(4)] | 20.480 | 3,7 |
| 2009[(4)] | 21.270 | 3,8 |

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social de 2008 e 2009 – janeiro a julho.
Notas: [1] Aposentadorias por idade, invalidez, tempo de contribuição; pensões por morte; aposentadorias por invalidez e pensões acidentárias
[2] Média mensal do ano civil.
[3] Variação de janeiro a janeiro, com exceção das duas últimas linhas, que refletem a variação de julho a julho.
[4] Média mensal de janeiro a julho.

No que diz respeito à necessidade de financiamento, os valores acumulados em 2008 apresentaram uma significativa queda em relação a 2007, passando de R$ 50,4 bilhões em dezembro de 2007 para R$ 38,3 bilhões em dezembro de 2008. Contudo, em 2009, observa-se um ligeiro aumento desta necessidade, que chega a R$ 41,2 bilhões em julho de 2009 (gráfico 1).

GRÁFICO 1
**Evolução da necessidade de financiamento anual do RGPS – dezembro de 2005 a julho de 2009[1]**
(Em R$ bilhões)




Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social de 2005, 2006 e 2007 e Boletim Estatístico da Previdência Social de 2008 e 2009 – janeiro a julho.
Nota: [1] Valores deflacionados pelo INPC de julho de 2009.

Na tabela 3, observa-se a comparação entre os mesmos períodos de acumulação mensal, para diversos anos, o que permite minimizar possíveis efeitos sazonais. Vale destacar que a necessidade de financiamento acumulada em 12 meses, referente ao período 2008-2009, é inferior a de 2007-2008, em todos os períodos. Isto mostra que, apesar da crise financeira de 2008, a necessidade de financiamento em 2009 não tende a se elevar, em comparação ao ano anterior.

TABELA 3
**Valores acumulados em 12 meses das necessidades de financiamento do RGPS[1]**
(Em bilhões de R$)

| | 2005 | 2005-2006 | 2006 | 2006-2007 | 2007 | 2007-2008 | 2008 | 2008-2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fev./jan. | | 48 | | 47,8 | | 51,7 | | 39,2 |
| Mar./fev. | | 46,2 | | 48,1 | | 50,8 | | 39,7 |
| Abr./mar. | | 46,4 | | 50,4 | | 48,3 | | 40 |
| Maio/abr. | | 47 | | 50,6 | | 48 | | 40,2 |
| Jun./maio | | 48,1 | | 50,5 | | 47,1 | | 40 |
| Jul./jun. | | 48 | | 50,6 | | 46,3 | | 40,4 |
| Ago./jul. | | 48,3 | | 50,2 | | 45 | | 41,2 |
| Set./ago. | | 48,8 | | 49,4 | | 46,3 | | |
| Out./set. | | 55,6 | | 49,6 | | 43,8 | | |
| Nov./out. | | 55,3 | | 49,1 | | 42,8 | | |
| Dez./nov. | | 55,1 | | 48,6 | | 44,3 | | |
| Jan./dez. | 45,3 | | 49,3 | | 50,4 | | 38,3 | |

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social de 2005, 2006 e 2007 e Boletim Estatístico da Previdência Social de 2008 e 2009 – janeiro a julho.
Nota: [1] Valores deflacionados pelo INPC de julho de 2009

No que diz respeito ao fluxo de caixa do INSS, verifica-se também o aumento da arrecadação líquida, de 6,34%, entre agosto de 2008 a julho de 2009, relativa ao período de agosto de 2007 a julho de 2008 (tabela 4). Ainda que a despesa com o pagamento de benefícios tenha aumentado – a uma taxa de 3,21% –, ela foi menor que a elevação da receita gerada, reduzindo, assim, a necessidade de financiamento para o período de agosto de 2008 a julho de 2009. Isto ocorreu porque os efeitos da crise só começaram a se refletir sobre a previdência em 2009, de forma que os piores meses desse ano foram compensados pelos meses de bom desempenho de 2008.

TABELA 4
**Recebimentos e pagamentos do INSS (acumulados em doze meses)**
(Valores em R$ 1 mil de julho de 2009 – deflator INPC)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Ago./2007-jul./2008 | Ago./2008-jul./2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| A - Recebimentos | 208.432.019 | 236.020.115 | 243.232.674 | 256.880.141 | 259.988.667 | 262.001.440 |
| A1 - Receitas Correntes[1] | 138.401.787 | 154.145.044 | 171.232.823 | 188.724.330 | 181.936.158 | 193.538.340 |
| A2 - Recuperação de créditos[2] | 1.870.683 | 1.730.908 | 1.655.050 | 1.478.222 | 1.542.600 | 2.028.302 |
| A3 - Rend. Financeiros + antecipação de receitas + outros[3] | 13.496.318 | 1.105.163 | 1.092.860 | 1.839.846 | 12.306.338 | -13.145.918 |
| A4 - Restituições de contribuição[4] | -319.599 | -338.904 | -254.319 | -588.617 | -387.205 | -691.323 |
| A5 - Transferência da União | 54.982.829 | 79.377.905 | 69.506.259 | 65.426.359 | 64.590.775 | 80.272.039 |
| B - Pagamentos (B1 + B2 + B4) | 207.317.714 | 234.558.519 | 249.217.318 | 255.686.689 | 254.680.136 | 265.565.112 |
| B1 - Pag benef. INSS | 188.261.271 | 208.119.463 | 224.903.486 | 228.310.832 | 229.300.330 | 236.881.298 |
| B1a - Pag benef RGPS[5] | 176.184.221 | 193.688.683 | 208.042.417 | 210.324.026 | 211.181.592 | 217.954.696 |
| B1b - Pag benef assistenciais[6] | 12.077.049 | 14.430.779 | 16.861.068 | 17.986.806 | 18.118.738 | 18.926.601 |
| B2 - Benefícios devolvidos[7] | -837.357 | -1.026.524 | -1.125.941 | -1.487.071 | -1.331.729 | -2.181.268 |
| B3 - Despesa com pessoal e custeio do INSS | 9.963.404 | 15.322.190 | 9.273.796 | 9.787.865 | 8.491.306 | 10.554.139 |
| B4 - Transferências a terceiros | 9.093.039 | 11.116.866 | 15.040.036 | 17.587.992 | 16.888.501 | 18.129.675 |
| C - Arrecadação Líquida (A1 + A2 + A4 - B4) | 130.859.832 | 144.420.181 | 157.593.518 | 172.025.944 | 166.203.053 | 176.745.644 |
| D - Necessidade de financiamento (C - B1a) | -45.324.390 | -49.268.502 | -50.448.899 | -38.298.082 | -44.978.539 | -41.209.053 |

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social de 2005, 2006 e 2007 e Boletim Estatístico da Previdência Social de 2008 e 2009 – janeiro a julho.

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

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

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

[4] Ressarcimento de arrecadação, restituições de arrecadação e taxa de administração sobre outras entidades.

[5] Inclui despesas com sentenças judiciais.

[6] Contempla os benefícios Loas, as renda mensais vitalícias (RMVs) e os encargos previdenciários da União.

[7] Os benefícios devolvidos já foram computados no pagamentos dos benefícios do INSS (B1). Por isso, não é representado no somatório do total de pagamentos do INSS (B).

A crise financeira de 2008, que provocou desemprego principalmente no segmento formal da economia, acabou por ter efeitos também na taxa de crescimento anual do recolhimento das empresas ao INSS, tanto no que diz respeito às suas contribuições quanto às de seus empregados. A tabela 5 demonstra este fato. Observa-se ali uma redução de 13% para 6%, na taxa de crescimento do recolhimento das empresas, entre 2007 e 2008 e entre 2008 e 2009, apurada nos períodos de agosto a julho.

Por outro lado, constata-se uma melhoria na taxa de crescimento das contribuições individuais, no intervalo entre julho de 2008 e julho de 2009, quando comparadas ao mesmo período anterior – julho de 2007 a julho de 2008. Este crescimento foi de 1,4 p.p., apesar dos efeitos da crise internacional de 2008. As razões para isto ainda requerem uma análise mais aprofundada, mas pode-se considerar, entre outras hipóteses, a possibilidade dos trabalhadores demitidos em função da crise terem passado a contribuir para a Previdência Social como contribuintes individuais. Outra hipótese a ser considerada é a de que os incentivos criados pelo Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS) estarem em plena atuação.

Em relação ao estoque de benefícios, observa-se um crescimento expressivo de gastos em aposentadorias (de 3,9% para 7,6%) e benefícios previdenciários[5] (de 2,8% para 6,4%) quando se compara o período entre julho de 2007 e julho de 2008 e entre julho de 2008 e julho de 2009. Verifica-se igualmente aumento da quantidade de benefícios emitidos da Previdência Social quando se considera esses períodos; porém, não ocorre de maneira tão intensa em relação aos valores dos benefícios emitidos. Tal fato mostra uma elevação no gasto médio dos benefícios pagos pelo INSS no período recente, associado ao aumento do valor do salário mínimo.

TABELA 5
**Variação anual[1] das contribuições e dos benefícios do INSS (2005-2009)**
(Em %)

| Período | Contribuições[2,3] | | Benefícios | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Empresas | Contribuintes individuais | Valor[3] | | Quantidade | |
| | | | Aposentadorias | RGPS | Aposentadorias | RGPS |
| Dez./2006-dez./2005 | 9,3 | 9,4 | 8,9 | 7,8 | 3,4 | 2,3 |
| Dez./2007-dez./2006 | 11,5 | 3,7 | 4,1 | 4,5 | 2,8 | 2,7 |
| Dez./2008-dez./2007 | 11,8 | 4,6 | 4,5 | 3,1 | 3,9 | 2,6 |
| Jul./2008-jul./2007 | 13 | 3,3 | 3,9 | 2,8 | 3,4 | 2,5 |
| Jul./2009-jul./2008 | 6 | 4,7 | 7,6 | 6,4 | 4,2 | 3,1 |

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social de 2005, 2006 e 2007 e Boletim Estatístico da Previdência Social de 2008 e 2009 – janeiro a julho.

Notas: [1] Refere-se à variação percentual entre as médias geométricas dos períodos janeiro-dezembro ou agosto-julho de um ano, frente ao período imediatamente anterior.

[2] Refere-se, respectivamente, ao montante recolhido pelas empresas de suas contribuições da parcela de seus empregados, e ao total recolhido por trabalhadores autônomos, empregados domésticos e segurados facultativos e segurados especiais.

[3] Valores mensais deflacionados pelo INPC.

5. Os benefícios previdenciários incluem: aposentadorias, pensões por morte, auxílios, salário-maternidade e abono de permanência.

### 3.3 Previdência dos servidores públicos

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) determinou novas regras de aposentadoria para os servidores públicos, como parte do próprio regime de trabalho no setor.[6] Em sua redação original, a Carta não previa a criação dos RPPS, o que ocorreu apenas a partir da promulgação da Lei nº 9.717/1998 e da Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998. Estes comandos legais estabeleceriam novas regras gerais para a organização e o funcionamento de todos os regimes próprios de servidores no país, incluindo os de estados e municípios. A partir de então, as diversas unidades federativas dispunham de base legal única sobre a qual organizar a previdência dos seus servidores, com uma configuração mais semelhante à do RGPS: os sistemas deveriam ser contributivos e cofinanciados pelos seus respectivos entes federativos, manter equilíbrio financeiro e atuarial e submeter-se à supervisão e ao controle do Ministério da Previdência Social (MPS). A Lei nº 9.717/1998 determinou ainda a segregação das contas previdenciárias do restante do orçamento público e permitiu a criação de fundos integrados por bens, direitos e ativos que lastreassem os compromissos previdenciários dos RPPS. Esta última medida criou as condições para que estes regimes capitalizassem suas reservas de recursos por meio de aplicações no mercado financeiro. Em 2008, cobriam mais de 9 milhões de servidores, entre ativos, inativos e instituidores de pensão. Existiam, então, regimes próprios em todos os estados da Federação, no Distrito Federal e em 1.900 municipalidades. A União, contudo, não organizou até hoje o seu regime próprio e, dessa forma, os benefícios de aposentadoria e pensão dos três poderes e do Ministério Público (MP) permanecem sendo pagos diretamente pelo Tesouro Nacional.

TABELA 6
**Quantidade de servidores da União, Estados e Municípios (2008)**

| Ente | Ativos | Inativos | Pensionistas | Total |
|---|---|---|---|---|
| União[1] | 1.118.360 | 529.563 | 448.376 | **2.096.299** |
| Estados[2] | 2.793.050 | 1.144.698 | 384.509 | **4.322.257** |
| Municípios[3] | 2.156.676 | 401.793 | 151.111 | **2.709.580** |
| **Total** | **6.068.086** | **2.076.054** | **983.996** | **9.128.136** |

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal da SRH/MP
Elaboração: SPS/MPS
Notas: [1] Posição em dez/2008. Foram excluídos os servidores de empresas públicas e de economia mista.
[2] Todos os estados.
[3] Refere-se a 1900 municípios com RPPS.

6.Estas regras foram regulamentadas pela Lei nº 8.112/1990, a Lei do Regime Jurídico do Servidor Público.

Ao se comparar os dados numéricos de 2008 com os de 2006,[7] verifica-se um aumento de mais de 140 mil servidores ativos nesses dois anos, só no governo federal, efeito das admissões de pessoal implementadas pela União, no período. Outro aspecto que também merece destaque é o aumento do número de servidores municipais cobertos pelos RPPS, que ocorreu também devido à elevação do número de funcionários admitidos por estes entes, sob o Regime Jurídico Único.

O crescimento do número de servidores, principalmente federais, tem estimulado o debate a respeito não só do aumento dos gastos, decorrente do pagamento de mais salários e encargos, mas também do impacto destas novas admissões nas contas previdenciárias futuras do regime próprio do governo federal, quando os atuais novos servidores se tornarem inativos.

Contudo, aplicando-se as regras para aposentadoria e cálculo dos benefícios, impostas pelas Emendas Constitucionais nºs 20 e 41, bem como a obrigatoriedade da contribuição patronal da União, de 20% da sua folha salarial – decorrente da EC nº 20 –, o desequilíbrio atuarial do regime próprio dos servidores federais não chega a ser preocupante.

TABELA 7
**Variação das receitas e das despesas dos RPPS (2005-2008)**

| Esfera administrativa | Despesas | Receitas |
|---|---|---|
| União | 2,3 | 4,3 |
| Estados | 1,3 | 1,5 |
| Municípios da capital | 1,3 | 1,6 |
| Municípios do interior | 1,5 | 1,65 |

Fonte: Resultado previdenciário dos RPPS, por unidade da Federação (UF) (Anuário Estatístico da Previdência Social Infologo).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: A despesa previdenciária é composta por despesa com proventos e pensões dos servidores civis e dos militares. O resultado previdenciário é igual à diferença entre receitas e despesas previdenciárias. As contribuições patronal e da unidade gestora dos civis foram calculadas considerando-se o dobro do valor da contribuição do servidor ativo.

Como se pode observar na tabela 7, as receitas dos RPPS têm crescido mais que as despesas, em todas as esferas administrativas, podendo estar projetando um cenário mais auspicioso para o equilíbrio financeiro dos sistemas em médio prazo.

Contudo, tendo em vista o impacto regressivo que os benefícios previdenciários do RPPS apresentam sobre o perfil da distribuição de renda no país, o Poder Executivo tem feito esforços no sentido de reduzir sua participação no custeio destes. Para tanto, propôs ao Congresso Nacional, em 2007, o PL nº 1.992/2007, que prevê um teto para as aposentadorias dos servidores públicos, semelhante ao

7. Ver Ipea (2008b), p. 38, tabela 4.

do RGPS, e a criação de um regime de previdência complementar para a categoria, sob o modelo de contas individuais, com contribuição definida.[8]

A demora na tramitação desse novo projeto de lei, que se arrasta já há três anos, sugere a existência de vetos à sua aprovação. Vale lembrar que tal projeto se constitui em uma reedição do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 9, apresentado ao Congresso em 1999 e que vagou por lá até 2007, tendo sua votação em plenário adiada por diversas vezes. O PL nº 1.992/2007 decorre da necessidade de regulamentação da EC nº 41, aprovada em 2003, que voltaria a propor a criação do Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Públicos (FUNPREV).

A origem dos vetos ao mencionado PL ainda é pouco clara, mas há evidências de que ele afeta negativamente diferentes atores relevantes. Do ponto de vista dos servidores públicos, o modelo previdenciário proposto no projeto – contas individuais com contribuição definida – remete aos riscos do plano para os participantes.[9] Ao lado disto, ele suprime a regra que garante aos servidores proventos integrais de aposentadoria iguais ao último salário. Estes dois fatores justificariam, ao menos em parte, a existência de vetos pelas categorias de servidores públicos, especialmente aquelas de salários mais elevados. Do ponto de vista dos tesouros das três esferas de governo (União, estados e municípios), o projeto acarreta custos de transição, que incidirão diretamente sobre seu orçamento. Tais custos são representados pela necessidade dos tesouros de continuarem pagando benefícios a inativos e pensionistas, mesmo quando não estiverem mais arrecadando uma parcela das contribuições – aquelas superiores ao teto de benefícios, as quais serão vertidas aos fundos, após a criação destes.

Ainda contribui para a incerteza da aprovação do PL o fato de que os diversos poderes da União – incluindo o Ministério Público – possuem autonomia constitucional para implementar sua política salarial, bem como para implantar benefícios e vantagens aos seus servidores. Esta autonomia seria reduzida, caso fosse unificada, como preveem o projeto de Lei, a política de salários e os benefícios das carreiras dos três poderes e do MP. Assim, o futuro do projeto de lei ainda é indefinido, não havendo, por hora, nenhuma evidência de que será aprovado.

### 3.4 Previdência complementar

A presente seção pretende realizar uma breve análise da evolução recente do pilar complementar do sistema brasileiro de previdência. Para a previdência complementar fechada (os fundos de pensão), apresenta-se de forma sucinta a evolução

8. Para maiores detalhes do PLC nº 1.992/2007, ver capítulo 1em Ipea (2008a).

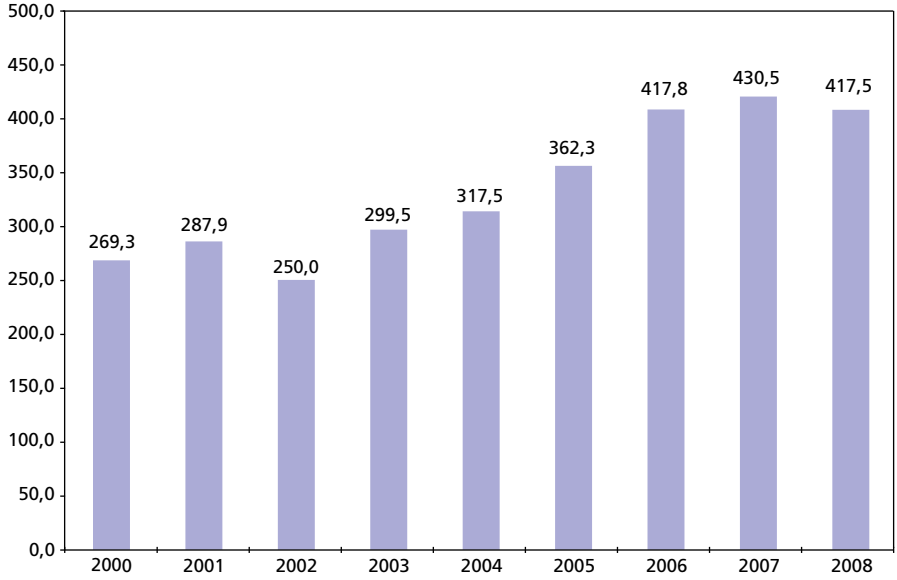
9. Ou seja, cada servidor receberá benefícios correspondentes aos valores por ele acumulados ao longo do tempo, os quais dependem não só das suas contribuições, mas também do desempenho financeiro do mercado de capitais e dos ativos em que suas contribuições forem aplicadas.

dos seus ativos de investimento. Quanto às entidades abertas de previdência complementar (EAPCs), destacam-se a evolução de seu patrimônio, o número de participantes e as contribuições anuais ao sistema.

### 3.4.1 A previdência complementar fechada

Os números consolidados até dezembro de 2008 mostram que as EFPCs revelam ter havido, nesse ano, a primeira queda nos seus ativos de investimento desde 2001. Os números de dezembro de 2008 encontram-se no mesmo patamar de dezembro de 2006.

GRÁFICO 2
**Ativos de investimento das EFPCs (2000-2008)**
(Em R$ bilhões de dezembro de 2008 – IGP-DI/FGV)[1]




Fonte: Informe Estatístico da Secretaria de Previdência Complementar (SPC)/MPS.
Nota: [1] Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Dados de dezembro de cada ano.

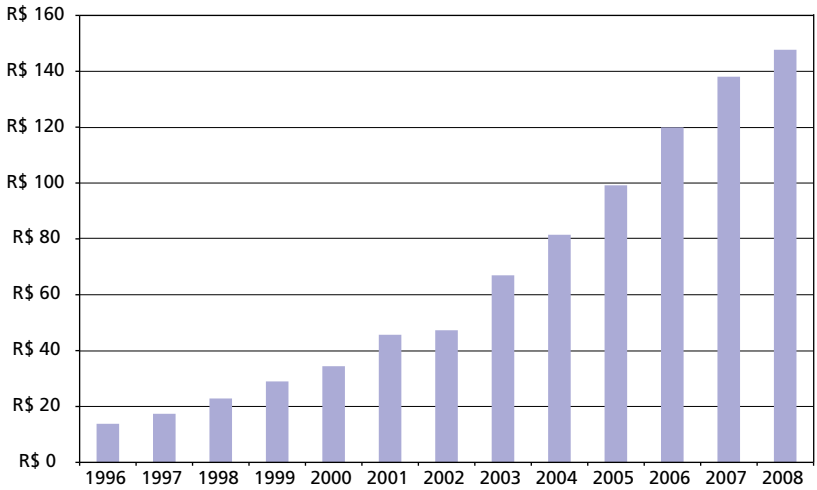
A queda observada em 2008 se deve aos reflexos da crise econômica internacional no mercado acionário brasileiro. Embora a proporção dos investimentos em renda variável tenha se mantido no mesmo nível desde 2002, a magnitude da queda deste mercado, ao lado da redução da taxa básica de juros da economia (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia –SELIC), determinou o desempenho negativo no ano. Convém ressaltar que, se o patamar da taxa SELIC for mantido, os administradores dos fundos de pensão terão de buscar investimentos mais arriscados, de modo a alcançar suas metas atuariais.

Isto significa que o percentual investido em renda variável terá de ser maior, o que resultará em maior correlação entre os ativos de investimento consolidados e o mercado acionário, o que é padrão em países com mercado de ações mais desenvolvido e baixas taxas de juros internas.

### 3.4.2 Previdência complementar aberta

O patrimônio administrado pelas EAPC tem crescido continuamente desde 2002, a taxas semelhantes, apesar da grande queda verificada no mercado acionário em 2008, graças à crise econômica internacional. O gráfico 3 apresenta este movimento. Cabe esclarecer que os dados apresentados incluem o patrimônio dos tradicionais planos de aposentadorias individuais, dos Fundos de Aposentadoria Programada Individual (Fapis), dos planos geradores de benefícios livres (PGBLs) e dos planos Vida Geradores de Benefícios Livres (VGBLs). Estes últimos, ainda que se incluam no mercado de seguros de vida, serão neste texto analisados como parte do mercado de previdência privada aberta.

GRÁFICO 3
**Patrimônio das EAPCs**
(Em R$ bilhões de dezembro de 2008 – IGP-DI/FGV)

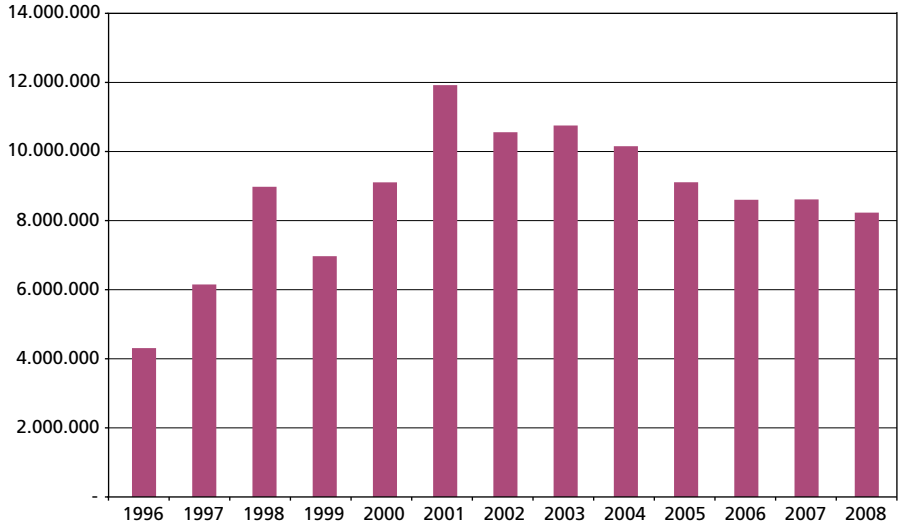



Fontes: Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Ipeadata e IBGE.

Em dezembro de 2008, o total de recursos administrados pelas EAPCs era de quase R$ 150 bilhões, o que representava um crescimento patrimonial de quase R$ 10 bilhões, em relação ao ano anterior. Caber ressaltar que, apesar da crise financeira do segundo semestre de 2008, as EAPCs ainda observaram crescimento em seu patrimônio nesse ano, diferentemente das EFPCs.

Com relação às contribuições, seu valor deflacionado atingiu o ponto máximo em 2001, como se pode ver no gráfico 4. Daí em diante, observam-se sua queda e, a partir de 2006, sua aparente estabilização, em patamar um pouco acima dos R$ 8 bilhões anuais. Se antes de 2008 o crescimento do patrimônio das EAPCs estava fracamente correlacionado ao incremento das contribuições, e fortemente aos retornos reais das carteiras – relativamente elevados no Brasil no período recente –, o mesmo não pode ser afirmado para o resultado desse ano, no qual os retornos tiveram um desempenho fraco.

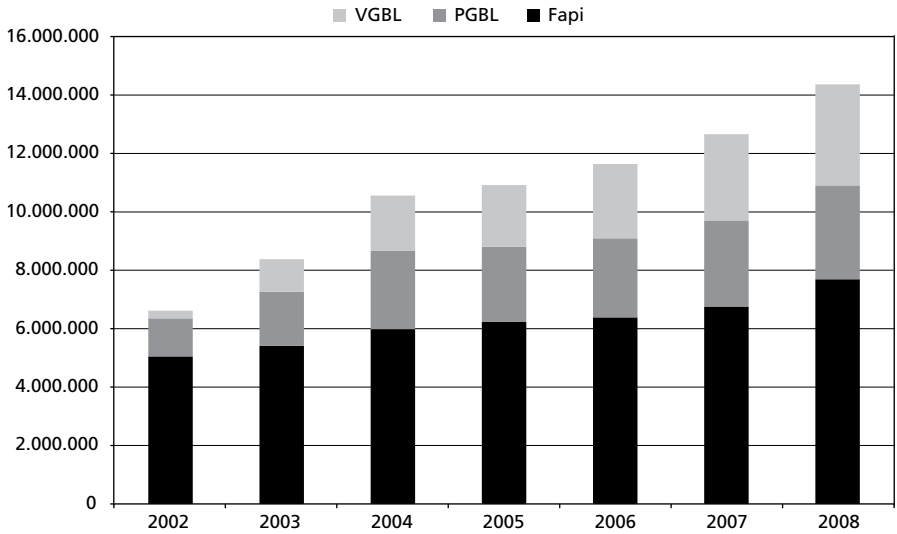
GRÁFICO 4
**Contribuição aos planos de previdência aberta (1996-2008)**
(Em R$ milhares de dezembro de 2008 – IGP-DI/FGV)




Fontes: SUSEP, Ipeadata e IBGE.

O número de contratos de previdência aberta – e VGBL – alcançou mais de 14 milhões em 2008, crescendo mais de 13% em comparação com o ano anterior (gráfico 5). Quanto à composição dos planos de previdência privada aberta, o forte crescimento dos planos VGBL já os coloca muito adiante dos PGBL. No entanto, a liderança continua ainda com os Fapis, que em dezembro de 2008 somavam mais de 7,6 milhões de participantes.

GRÁFICO 5
**Evolução do número de participantes de planos de previdência privada aberta (2002-2008)**




Fonte: SUSEP.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os esforços recentes do MPS no sentido de aumentar a inclusão previdenciária, por meio da criação do Plano Simplificado de Previdência Social e sua associação com o programa do Microempreendedor Individual, têm-se mostrado bastante persistentes. A criação do MEI poderá aumentar significativamente o número de filiados ao INSS e de trabalhadores protegidos pela Previdência Social, principalmente aqueles que se inserem precariamente no mercado de trabalho urbano. Pode propiciar ainda o aumento da arrecadação líquida do sistema. Ao lado destas medidas, a aprovação da nova metodologia para o fator acidentário de prevenção, pelo Conselho Nacional de Previdência Social, poderá levar as empresas a investirem mais em segurança do trabalho.

Embora a crise financeira internacional, de setembro de 2008, tenha se refletido negativamente sobre a atividade econômica e, consequentemente, a arrecadação previdenciária, no início de 2009, seu impacto sobre a necessidade de financiamento do RGPS durante esse ano foi atenuado pelo bom desempenho no período anterior à crise. Do mesmo modo, a adoção de novas regras para a previdência complementar, quando da queda da SELIC, permitiu que, no cenário adverso da virada de 2008 para 2009, o pagamento dos benefícios complementares fosse garantido. Por fim, vale mencionar que a previdência dos servidores públicos, em que pese seu impacto regressivo sobre a distribuição de renda no país, não representa, ao menos por enquanto, um fator de preocupação elevado, tendo em vista que suas receitas têm crescido mais que suas despesas.

## REFERÊNCIAS

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 15, 2008a.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 16, 2008b.

SCHWARZER, H. (Org.). **Previdência Social**: reflexões e desafios. Brasília: MPS, 2009. Cap. 2. v. 30 (Coleção Previdência Social).