

# PREVIDÊNCIA SOCIAL

## 1 Apresentação

Este capítulo traz como novidade, em relação aos anteriores sobre previdência social deste periódico, uma breve análise sobre a Previdência Complementar Aberta. De fato, seu crescimento monotônico, como será ilustrado adiante, corresponde a uma trajetória que experimentou um aumento de patrimônio de 0,5% a 5,0% do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1996 e 2007, o que aponta para seu relevante papel no sistema previdenciário.

A referida análise se dá ao longo do exame, na íntegra, da trajetória dos três componentes do sistema: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a Previdência dos Servidores Públicos – ou Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) –, e a Previdência Complementar. Aí chama especial atenção o bom desempenho das contas do RGPS, que até mesmo prevê uma queda na necessidade de financiamento do sistema, a par de um resultado superavitário nas contas da clientela urbana.

Esta seção é seguida pelo exame de alguns dos fatos que mais marcaram o período recente na área, entre os quais vale apontar desde já os desdobramentos da Lei nº 11.718/2008, que trata da previdência rural, e amplia e atualiza o sistema, por meio do estabelecimento de novos critérios tanto para aposentadoria, como para inscrição na qualidade de segurado especial, e ainda para contratação de trabalhador rural por curto período.

Em *Tema em destaque*, ao final do capítulo, privilegiam-se a descrição e a análise da proposta de emenda constitucional do governo sobre reforma tributária. Esta altera substancialmente o formato do financiamento da Seguridade Social e, de modo peculiar, o da Previdência Social – neste particular, uma das únicas medidas de redução da carga tributária está relacionada com a desoneração da contribuição patronal sobre a folha de salários, conforme será ali verificado.

## 2 Fatos relevantes

### 2.1 Decreto nº 6.122/2007: salário-maternidade para desempregadas

Em 13 de junho de 2007, foi publicado pelo Executivo o Decreto nº 6.122, que dá nova redação ao regulamento da Previdência Social, ao garantir que mulheres desempregadas tenham direito ao benefício do salário-maternidade ainda em período de graça – período em que o filiado à Previdência Social, ao ter interrompido suas contribuições, ainda tem o direito a requerer determinado benefício. Antes do decreto, as mulheres só tinham direito ao benefício se estivessem empregadas (com carteira) ou contribuindo ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Com a publicação dessa norma, fica assegurada proteção previdenciária para as gestantes ou mães desempregadas. Garante-se o pagamento de quatro parcelas mensais do benefício, cujo valor equivale à média dos últimos doze salários de contribuição, pagos em período não superior a 15 meses.

Apesar do Decreto nº 6.122/2007 apresentar evolução em termos de ampliação da cobertura previdenciária, algumas lacunas ficaram ainda a ser preenchidas. Um exemplo é o fato do direito ao salário-maternidade ser o parto (e não a gravidez): dado que via de regra a gravidez dura nove meses, quem engravidar até três meses antes de ser demitida, ou três meses após ser demitida não fará jus ao benefício, pois a duração ordinária do período de graça é de doze meses. Ou seja, não são todas as desempregadas que terão garantido o direito ao salário-maternidade.

## 2.2 Fator acidentário

Criado pela Lei nº 10.666/2003 e posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 6.042/2007, o Fator Acidentário de Prevenção (FAP) é um mecanismo que permitirá à Previdência elevar ou reduzir as alíquotas de contribuição das empresas ao seguro de acidente de trabalho.

O FAP funciona como um multiplicador aplicado às alíquotas de contribuição para o seguro de acidente de trabalho (1, 2 e 3% incidentes sobre a folha de salários), que tem valor relacionado ao risco de acidente nas empresas. Ele varia de 0,5 a 2, isto é, a contribuição das empresas pode ser reduzida à metade ou dobrar, a depender de seu histórico de acidentes de trabalho. Desta maneira, tal medida serve como estímulo ao investimento em segurança e saúde do trabalho por parte das empresas.

Como forma de permitir uma melhor análise dos registros de acidentes pelas firmas, o FAP teve sua entrada em vigor adiada de janeiro de 2008 para janeiro de 2009, a partir do Decreto nº 6.257/2007.

## 2.3 Prazo para desistência de aposentadoria

A partir do Decreto nº 6.208 de setembro de 2007, o segurado do INSS passa a não ter mais que observar o prazo de até 30 dias para desistência do pedido de aposentadoria. Para tanto, basta que manifeste esta intenção e solicite o arquivamento de seu processo, e que não efetue o saque do primeiro pagamento de benefício e dos montantes de direito junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e ao Programa de Integração Social (PIS).

A medida atende aos anseios dos segurados do INSS, principalmente daqueles que se aposentam por tempo de contribuição, benefício de incidência obrigatória do fator previdenciário. Muitos dos segurados, mesmo ao momento de solicitação da aposentadoria, não sabem exatamente qual o valor do benefício ao qual terá direito, devido a registros passados perdidos ou incompletos, dificuldade na compreensão dos fatores de atualização monetária e pelo fator previdenciário. Este último tem um fator de incerteza intrínseca à sua construção, dado que depende da expectativa de sobrevida ao momento da aposentadoria.

Assim, após esse decreto, o segurado poderá analisar com mais parcimônia se o benefício condiz com suas expectativas ou se será melhor permanecer por mais tempo ativo no mercado de trabalho para ampliá-lo no futuro.

## 2.4 A Lei nº 11.718: contrato de trabalho rural, aposentadoria do assalariado rural, e elegibilidade do segurado especial

A figura do contrato de trabalho rural por pequeno prazo foi proposta na Medida Provisória (MP) nº 410 de dezembro de 2007, tendo sido convertida, após intenso debate, na Lei nº 11.718, em 20 de junho de 2008. Os opositores da proposta sustentavam

ser essa medida um instrumento de precarização do trabalho, ao dispensar o registro em carteira de trabalho e no livro de registro dos empregados daqueles trabalhadores agrícolas contratados por produtor rural pessoa física por período inferior a dois meses. Pela MP, em realidade, o contratante tinha a obrigação de contar com algum registro documental do vínculo empregatício – notadamente um contrato, além de incluir os dados do trabalhador na Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), recolher o FGTS, e repassar a contribuição do empregado. Quando da conversão da MP em lei, houve uma alteração que melhor delineou a forma alternativa de formalização, que não a assinatura na carteira de trabalho. De fato, a medida inseriu o artigo 14-A à Lei nº 5.889/1973 ( Lei do Trabalhador Rural), no qual se normatizam as condições de formalização do contrato de trabalho de curta duração. No quadro 1, apresenta um cotejo das redações dadas ao parágrafo 3º do novo artigo da Lei do Trabalhador Rural pela MP e pela lei, por meio do qual fica evidente o cuidado que se alcançou na regulamentação desta modalidade de contrato de trabalho.

QUADRO 1

**Comparação entre redações do § 3º do artigo 14-A da Lei do Trabalhador Rural: da MP nº 410 e da Lei nº 11.718**

Medida Provisória nº 410/2007	Lei nº 11.718/2008
<p>§ 3º O contrato de trabalhador rural por pequeno prazo não necessita ser anotado na Carteira de Trabalho e Previdência Social ou em Livro ou Ficha de Registro de Empregados, mas, se não houver outro registro documental, é obrigatória a existência de contrato escrito com o fim específico de comprovação para a fiscalização trabalhista da situação do trabalhador.</p>	<p>§ 3º O contrato de trabalho por pequeno prazo deverá ser formalizado mediante a inclusão do trabalhador na GFIP, na forma do disposto no § 2º deste artigo, e:</p> <p>I – mediante a anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social e em Livro ou Ficha de Registro de Empregados; ou</p> <p>II – mediante contrato escrito, em 2 (duas) vias, uma para cada parte, onde conste, no mínimo:</p> <p>a) expressa autorização em acordo coletivo ou convenção coletiva;</p> <p>b) identificação do produtor rural e do imóvel rural onde o trabalho será realizado e indicação da respectiva matrícula;</p> <p>c) identificação do trabalhador, com indicação do respectivo Número de Inscrição do Trabalhador – NIT.</p>

Outras duas importantes questões relativas à previdência social do trabalhador rural foram objeto dessa lei. A primeira diz respeito ao benefício concedido pela Constituição Federal aos empregados rurais, ao garantir-lhes o acesso à aposentadoria por idade, requerendo, para tanto, a comprovação de 15 anos de atividade. Tal benefício, que já havia sido estendido em outras oportunidades, vigoraria até o final do corrente ano, sendo agora prorrogado até 31 de dezembro de 2010. Posteriormente a esta data, para a concessão de aposentadorias por idade, será exigido um número mínimo de meses comprovados de emprego rural (contribuição) durante o ano necessário ao atendimento da carência requerida. Em termos concretos: para o período de janeiro de 2011 a dezembro de 2015, será preciso, para a contagem de um ano, a comprovação de quatro meses de emprego rural, e, para o período de janeiro de 2016 a dezembro de 2020, passará a ser necessária a comprovação de seis meses de emprego rural.

Mais uma alteração na legislação previdenciária decorrente da lei foi a delimitação mais pormenorizada e, em grande medida, menos restritiva das pré-condições para a filiação ao sistema na categoria de segurado especial. Anteriormente, tornava-se ilegível como segurado especial o agricultor que empregasse qualquer modalidade de trabalho assalariado e percebesse recursos oriundos do trabalho não agrícola ou fora da propriedade. Tampouco se discriminava entre as categorias de segurado especial o assentado de reforma agrária e o seringueiro ou extrativista vegetal. Também não se aplicava qualquer limite de área para a definição de produtor rural em regime de economia familiar. Com a nova lei, foi permitida a contratação de trabalhadores temporários – limitada a 120 dias (homem) por ano –, o desenvolvimento de atividades

turísticas e artesanais internas à propriedade – com limite de participação na renda bruta –, e o exercício de trabalho remunerado fora da propriedade nos períodos de entressafra – com limite similar ao que se permite contratar temporariamente na propriedade. Além disso, ficou definido que o fato de receber benefícios assistenciais ou previdenciários, inclusive os de previdência complementar, não descaracteriza a condição de segurado especial. Estabeleceu-se, ademais, que os agricultores em regime de economia familiar não podem ter área superior a quatro módulos fiscais, única das medidas de caráter restritivo, buscando normatizar uma característica deste regime de produção, que é a pequena posse ou propriedade de terra.

### 3. Acompanhamento da política e dos programas

#### 3.1 Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

A análise dos principais indicadores do RGPS em 2007 aponta para uma inflexão na trajetória da necessidade de financiamento do sistema.<sup>1</sup>

Na comparação entre o acumulado de doze meses maio/2007-abril/2008 em relação a idêntico período anterior, observa-se queda no volume de recursos necessário para fazer frente às despesas do RGPS, *descontada a arrecadação líquida*. Isto decorre de movimentos favoráveis de receita e despesa. No lado das receitas, seu desempenho foi bastante positivo, notadamente no que diz respeito às contribuições recolhidas pelas empresas e, em menor grau, às contribuições individuais. Quanto às despesas, verifica-se a continuidade na trajetória de queda da taxa de expansão do estoque de benefícios em paralelo ao menor patamar de reajuste do salário mínimo (SM) – indexador da maioria dos benefícios permanentes do INSS –, o que se deu sem abandonar a política de valorização do SM.

Cabe sublinhar que o bom comportamento das receitas se deve ao desempenho do mercado de trabalho: queda na taxa de desemprego, aumento da formalização e recuperação, ainda que tênue, dos rendimentos. Segundo outro periódico do Ipea, “o ano de 2007 teve como fato de maior relevância uma elevação expressiva no nível de ocupação combinada com o menor índice de informalidade do trabalho desde a implantação da nova metodologia da PME”.<sup>2</sup> No que concerne às despesas, interessa notar a estabilidade nos dispêndios com benefícios temporários, especialmente o auxílio-doença, após o expressivo crescimento ocorrido no período 2002-2004. Com efeito, os gastos com estes benefícios temporários e com o auxílio-doença diminuíram respectivamente, entre dezembro de 2005 a abril de 2008, 3,7% e 4,3% em valores reais. Este comportamento foi diametralmente oposto ao observado entre agosto de 2002 e agosto de 2005, quando o montante gasto apenas com o auxílio-doença cresceu cerca de 2,4 vezes.<sup>3</sup>

O gráfico 1 ilustra esse processo de inflexão na necessidade de financiamento do RGPS. Ali apresenta-se a necessidade de financiamento anualizada, entre dezembro de

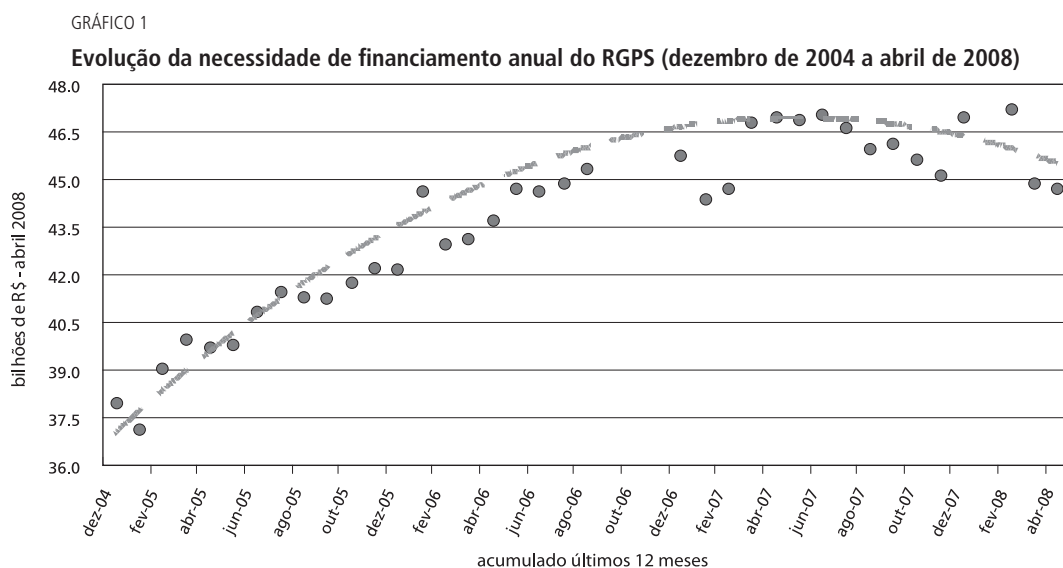
1. Note-se que, em fevereiro de 2008, foi registrado superávit nas contas da Previdência na área urbana, o que não ocorria desde 2003. Tal resultado é alcançado tanto na nova contabilidade – que considera a renúncia fiscal da filantropia, Simples\* entre outros – quanto na antiga. Isto vem reforçar os argumentos dos que defendem uma reforma de longo prazo para a Previdência Social, mas sem solavancos e ansiedades que estariam presentes caso suas finanças apresentassem necessidade de financiamento irremediável.

\* Simples: Sistema Integrado de Imposto e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

2. IPEA, MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Boletim de Mercado de Trabalho**. Fevereiro de 2008, p.3.

3. As comparações aqui realizadas referem-se a médias geométricas anuais em cada um dos meses considerados, evitando, assim, variações sazonais.

2004 a abril de 2008.<sup>4</sup> Merece destaque o “déficit” acumulado de doze meses em março e abril de 2008, que retorna aos patamares de junho-julho de 2006: algo como R\$ 45,0 bilhões de abril do ano corrente.



Fontes: Base de Dados da Previdência Social <<http://creme.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>> e Boletins Estatísticos da Previdência Social – MPS.  
Obs.: Deflacionado pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC).

A tabela 1, que mostra as receitas e despesas efetuadas pelo INSS, traz o que se chama “Fluxo de Caixa do RGPS”, e mostra o mesmo cenário apresentado anteriormente. Essa queda na necessidade de financiamento se deve ao fato de as receitas correntes – que perfazem a quase totalidade dos recebimentos e que são, *grosso modo*, as contribuições previdenciárias – estarem, a cada ano, apresentando um desempenho superior às despesas com benefícios previdenciários – principal rubrica dos pagamentos. Cabe ressaltar, no caso dos recebimentos, a queda na rubrica Rendimentos Financeiros, Antecipação de Créditos e Outros nos dois últimos anos – e, dado o comportamento das receitas correntes frente aos pagamentos do RGPS, a queda nas transferências da União de 2006 para 2007 e no acumulado de maio/2007-abril/2008 frente a período igual do ano anterior. Em relação às outras despesas, assistiu-se, de um lado, a incrementos expressivos nos gastos com benefícios não previdenciários,<sup>5</sup> com aumentos anuais da ordem de 15%, e com a rubrica Transferências a Terceiros. Por outro, assiste-se também à diminuição dos gastos com pessoal e custeio<sup>6</sup> nos últimos dois anos, ou seja, de 2006-2007 para 2007-2008. É o que pode ser observado ao se compararem os acumulados de doze meses abril/2008-maio/2007 e abril/2007-maio/2006.

4. Aponta também uma linha de tendência polinomial de segunda ordem.

5. Vale sublinhar que a análise do comportamento dos benefícios assistenciais e de seu financiamento é realizada em pormenor no capítulo Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional deste volume, sendo aqui apontado pelo fato da tabela abranger todos os recebimentos e pagamentos do INSS, entre os quais constam estes e sua contraparte de financiamento.

6. Não é factível discriminar nessa rubrica de despesa as relativas ao gerenciamento dos benefícios previdenciários e os de caráter assistencial.

TABELA 1

**Recebimentos e pagamentos do INSS (acumulados em doze meses)**

(Valores em R\$ 1 mil de abril de 2008 – deflator INPC)

	2004	2005	2006	2007	maio/2006 – abril/2007	maio/2007 – abril/2008
<b>A – Recebimentos</b>	<b>190.033.353</b>	<b>194.060.058</b>	<b>219.389.495</b>	<b>223.113.763</b>	<b>223.019.194</b>	<b>235.283.551</b>
A1 - Receitas correntes <sup>1</sup>	118.571.815	128.860.832	143.301.600	157.097.509	148.462.460	165.669.616
A2 – Recuperação de créditos <sup>2</sup>	1.902.131	1.742.113	1.608.803	1.519.792	1.625.655	1.373.255
A3 – Rend. financeiros + antecipação de receitas + outros <sup>3</sup>	10.917.098	12.470.508	991.164	889.242	2.852.260	16.220.862
A4 - Restituições de contribuição <sup>4</sup>	-218.896	-297.208	-314.916	-233.939	-338.330	-268.380
A5 - Transferências da União	58.861.204	51.283.813	73.802.845	63.841.158	70.417.150	52.288.198
<b>B - Pagamentos (B1 + B2 + B3 + B4)</b>	<b>179.538.124</b>	<b>192.235.287</b>	<b>217.084.137</b>	<b>227.585.715</b>	<b>221.940.241</b>	<b>234.933.892</b>
B1 – Pag. benef. INSS	159.179.956	175.278.173	193.459.834	206.296.183	199.662.503	212.487.458
B1a - Pag. benef. RGPS <sup>5</sup>	149.461.130	164.034.543	180.047.231	190.823.335	185.493.043	196.177.535
B1b - Pag. benef. assistenciais <sup>6</sup>	9.718.826	11.243.631	13.412.603	15.472.848	14.169.460	16.309.922
B2 – Benefícios devolvidos	-775.908	-779.476	-953.924	-1.033.332	-1.081.915	-1.147.818
B3 - Despesa com pessoal e custeio do INSS	12.364.541	9.272.253	14.244.460	8.516.598	12.094.464	8.287.943
B4 - Transferências a terceiros	8.769.535	8.464.337	10.333.768	13.806.266	11.265.189	15.306.309
<b>C – Arrecadação líquida (A1 + A2 +A4 - B4)</b>	<b>111.485.516</b>	<b>121.841.401</b>	<b>134.261.719</b>	<b>144.577.096</b>	<b>138.484.596</b>	<b>151.468.182</b>
<b>D - Necessidade de financiamento (C - B1a)</b>	<b>-37.975.614</b>	<b>-42.193.142</b>	<b>-45.785.512</b>	<b>-46.246.239</b>	<b>-47.008.447</b>	<b>-44.709.354</b>

Fontes: Base de Dados da Previdência Social <<http://creme.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>> e Boletins Estatísticos da Previdência Social – MPS. Fluxo de Caixa do INSS.

Elaboração: Discoc/lpea.

Notas: <sup>1</sup> Arrecadação bancária, arrecadação Simples, \* Arrecadação Fundo Nacional de Saúde (FNS) e Arrecadação Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).

\* Simples: Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

<sup>2</sup> Arrecadação Refis, \*\* Arrecadação Certificados da Dívida Pública (CDP) e depósitos judiciais.

\*\* Refis: Programa de Recuperação Fiscal.

<sup>3</sup> Remuneração sobre arrecadação bancária, rendimentos de aplicações financeiras, antecipação de receitas (Tesouro Nacional) e outras receitas.

<sup>4</sup> Ressarcimento de arrecadação e restituições de arrecadação.

<sup>5</sup> Inclui despesas com sentenças judiciais.

<sup>6</sup> Contempla os benefícios da Loas,\*\*\* as rendas mensais vitalícias (RMVs) e os encargos previdenciários da União.

\*\*\* Loas: Lei Orgânica da Assistência Social.

Com vistas a ilustrar melhor a inflexão, a tabela 2 traz o comportamento recente das principais variáveis da receita e da despesa do sistema previdenciário: as contribuições e os benefícios. Infelizmente, para a variável “contribuições”, só se conta com dados atualizados do valor recolhido por empresas e os denominados contribuintes individuais, não a quantidade de contribuições e/ou contribuintes. De toda sorte, nos últimos três anos (2005, 2006 e 2007) o desempenho do montante de contribuições, especialmente das oriundas das empresas, tem sido bastante positivo, equivalendo-se ou até mesmo superando o gasto com benefícios. E, no que tange ao comportamento do estoque de benefícios, sejam aposentadorias ou pensões, verifica-se uma queda na taxa de crescimento, estabilizada ao redor de 3,0%, que é compatível com o comportamento recente do mercado de trabalho – taxas de crescimento da atividade, da ocupação e da formalidade. Interessante notar também é a queda expressiva, no presente ano, das contribuições dos autônomos frente aos anos anteriores, que pode ter por causa o crescimento expressivo que vem sendo observado no número de empregados com carteira, ou seja, na modalidade padrão de formalização do trabalho – hipótese esta a se confirmar.

TABELA 2

**Variação anual<sup>1</sup> das contribuições e dos benefícios do INSS (2004 – 2008)**

(Em %)

Período	Contribuições <sup>2,3</sup>		Benefícios					
	Empresas	Contribuintes individuais	Valor <sup>3</sup>			Quantidade		
			Aposentadorias	RGPS	Total	Aposentadorias	RGPS	Total
Dez. 2005-dez. 2004	8,9	6,1	4,3	5,4	6,1	3,4	4,2	4,7
Dez. 2006-dez. 2005	8,8	9,1	9,0	7,6	8,5	3,2	2,3	2,7

(continua)

(continuação)

Dez. 2007-dez. 2006	12,5	3,9	4,5	4,6	5,2	2,6	2,7	2,9
Abr. 2007-abr. 2006	10,8	10,4	8,9	7,8	8,6	2,9	2,2	2,6
Abr. 2008-abr. 2007	13,0	2,6	4,1	3,7	4,2	2,9	2,6	2,9

Fontes: Base de Dados da Previdência Social (<<http://creme.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>>) e Boletins Estatísticos da Previdência Social – MPS.

Notas: <sup>1</sup> Refere-se à variação percentual entre as médias geométricas dos períodos janeiro-dezembro ou maio-abril de um ano, frente ao imediatamente anterior.

<sup>2</sup> Referem-se, respectivamente, ao montante recolhido pelas empresas de suas contribuições da parcela de seus empregados, e do total recolhido por trabalhadores autônomos, empregados domésticos e segurados facultativos e segurados especiais.

<sup>3</sup> Valores mensais deflacionados pelo INPC.

O crescimento mais expressivo dos gastos com benefícios decorre da política de valorização do salário mínimo e, em menor grau, de reajuste dos benefícios com valores superiores ao piso previdenciário. Todavia, no último ano, quando o salário mínimo passou a ter seu reajuste associado à preservação de seu poder de compra e ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), verificou-se uma mudança. Com a aceleração da inflação e o bom desempenho da economia em 2007, prevê-se um aumento da ordem de 14% no salário mínimo de 2009, o que poderá implicar, a depender do comportamento do mercado de trabalho no decorrer do ano, incremento na necessidade de financiamento da Previdência Social. Na verdade, em virtude da compressão nas políticas monetária e fiscal com vistas ao controle inflacionário, há no horizonte que, no próximo ano, ter-se-á um arrefecimento do desempenho econômico e, conseqüentemente, no processo de melhoria que o mercado de trabalho vem atravessando. De todo modo, parece claro que o desempenho da economia e do mercado de trabalho, nos últimos dois anos, permitiu uma melhora significativa nas contas previdenciárias.

### 3.1.1 Índice de proteção previdenciária estendido

Os números anteriores deste periódico têm apresentado, na seção de acompanhamento da política previdenciária, o chamado índice de proteção previdenciária. Este índice apresenta os segurados diretos (contribuintes ou potenciais segurados especiais) e os não-segurados da Previdência Social na população economicamente ativa (PEA), com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE), visando acompanhar a taxa de inclusão da população inserida no mercado de trabalho.

Observou-se que uma limitação desse índice consiste em considerar a população coberta como necessariamente um subconjunto dos ocupados da PEA. Os desocupados, por sua vez, são tratados todos como não-segurados pela Previdência Social. Este fato negligencia a existência do chamado *período de graça*.

Conforme apontado aqui, o período de graça é definido como aquele em que o filiado à previdência social, tendo interrompido suas contribuições, tem o direito a requerer determinado benefício, dado que tinha cumprido a carência necessária para a sua solicitação. Assim, o filiado que porventura deixou de fazer suas contribuições, mas cumpriu as diversas carências para os diferentes tipos de benefícios previdenciários, permanece socialmente protegido, assim como seus dependentes, por um certo período.<sup>7,8</sup>

7. Neste capítulo serão considerados como cobertos pela Previdência apenas os segurados diretos. Os indiretos, isto é, os dependentes legais do segurado direto não são tratados aqui. Para uma idéia da cobertura indireta, ver o Anexo Estatístico, inserido ao final deste volume em CD ROM.

8. Após o período de graça, o trabalhador deixa de figurar na categoria de segurado da Previdência Social. Neste caso, as contribuições anteriores somente serão computadas depois que o filiado voltar a contribuir com a Previdência e contar com, no mínimo, um terço do número de contribuições exigidas para o cumprimento da carência do benefício que ele vier a requerer.

Este capítulo busca contabilizar os trabalhadores desempregados que ainda estejam em período de graça, ou seja, os que ainda se caracterizam como segurados do INSS. Para tal, empregou-se a base de dados da Pnad 2006.

A partir dos microdados dessa Pnad, são realizados alguns filtros, com vistas a atender às regras do período de graça. O primeiro deles foi selecionar os homens e mulheres com idades entre 16 e 60/55 anos que estavam desempregados por período inferior a um ano na semana de referência da pesquisa.

No caso do trabalhador desocupado em que sua última ocupação foi no setor privado, foram selecionados apenas os que contribuíram para o INSS por no mínimo um ano (com carteira assinada ou não). Para o caso de o último emprego ter sido no setor público (militares ou civis, não necessariamente estatutários), selecionaram-se os que tenham contribuído para instituto de previdência por pelo menos doze meses, no caso de não terem sido estatutários; e os que tenham sido empregados por no mínimo um ano, para o caso dos que eram estatutários. Por fim, foram excluídos os que recebiam benefícios de aposentadoria ou pensão.

Tais filtros garantem que a pessoa não está desempregada há mais de doze meses e que tenha cumprido a carência de 12 contribuições – critério necessário para solicitação de benefícios transitórios enquanto no período de graça.

A partir desses procedimentos, a tabela 3 apresenta o denominado índice de proteção previdenciária estendido. Como pode ser observado, o contingente de desempregados em período de graça é relativamente pequeno, mas de forma alguma desprezível. Com a inclusão deste grupo, apresenta-se um quadro mais condizente com a realidade dos segurados do INSS: este contingente de aproximadamente 936 mil pessoas que continua a deter direitos a diversos benefícios, a despeito de estarem desempregados e não estarem contribuindo para o INSS. Ressalte-se que a estimativa mostra que aproximadamente 12% dos desempregados encontram-se em período de graça.

TABELA 3

**Participação de segurados – índice de proteção previdenciária estendida – e não-segurados da Previdência na PEA <sup>1</sup> (2006)**

Segurados	Quantidade	%
– Segurados contribuintes		
Empregados com carteira (inclusive domésticos)	29,335,402	33.82
Empregados sem carteira (inclusive domésticos)	2,279,391	2.63
Autônomos contribuintes	2,635,034	3.04
Funcionários públicos (inclusive militares)	5,417,816	6.25
Empregadores - contribuintes	2,137,495	2.46
<b>Subtotal 1</b>	<b>41,805,138</b>	<b>48.19</b>
– Segurados especiais potenciais <sup>2</sup>	7,550,410	8.70
<b>Subtotal 2</b>	<b>49,355,548</b>	<b>56.90</b>
– Desempregados em período de graça	936,763	1.08
<b>Subtotal 3</b>	<b>50,292,311</b>	<b>57.98</b>
Não-segurados		
Desempregados fora do período de graça	6,724,854	7.75
Autônomos não-contribuintes e não agrícolas	10,287,092	11.86
Empregados sem carteira e não-contribuintes	18,120,804	20.89
Empregadores - não-contribuintes	1,320,425	1.52
<b>Subtotal 4</b>	<b>36,453,175</b>	<b>42.02</b>

Fonte dos dados brutos: Pnad/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

Notas: <sup>1</sup> A população economicamente ativa considerada corresponde a: homens com idade entre 16 e 60 anos e mulheres com idade entre 16 e 55 anos, que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.

<sup>2</sup> Foram considerados segurados especiais potenciais os homens com idade entre 16 e 60 anos e as mulheres com idade entre 16 e 55 anos que, na semana de referência, eram: *i*) autônomos não-contribuintes em atividades agrícolas; *ii*) trabalhadores não-remunerados, não-contribuintes, em atividades agrícolas; e *iii*) produtores para o próprio consumo em atividades agrícolas não-contribuintes.

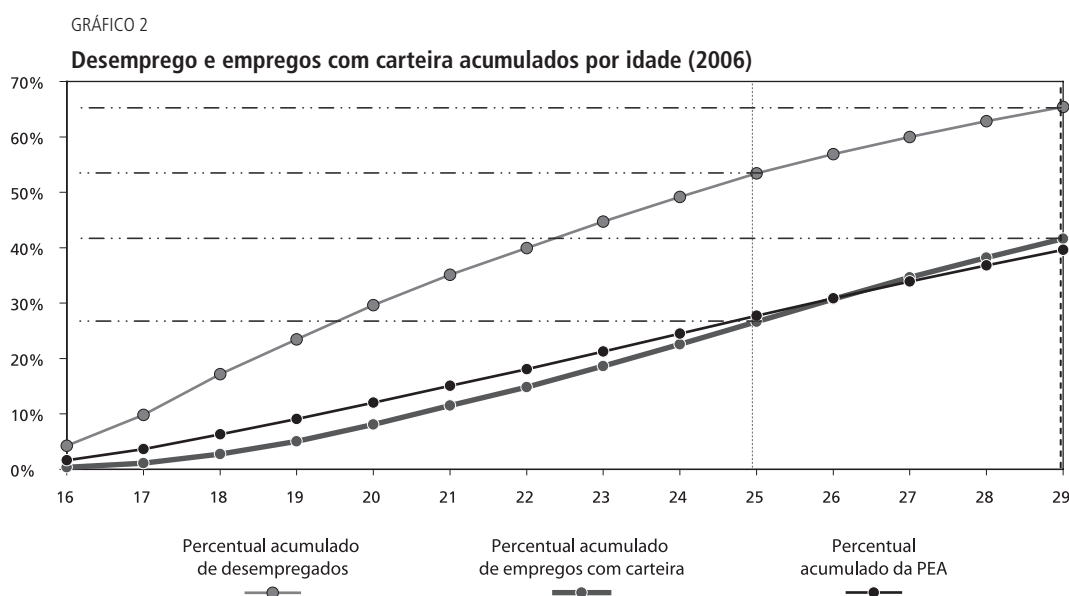


### 3.1.2 A questão do jovem revisitada: cobertura direta *versus* desemprego

O desemprego é um problema especialmente focalizado nos jovens de 16 a 29 anos de idade.<sup>9</sup> Dados extraídos da Pnad mostram que quase metade dos desempregados no país é formada pelos jovens até a idade de 25 anos. Em um corte de desemprego por idade, observa-se que a maior incidência (24%) se dá na idade de 18 anos. Por mais que se questione se é desejável ou não pessoas que ainda não completaram seu ciclo escolar adentrarem o mercado de trabalho, os números levam a concluir que os jovens se lançam ao mundo do trabalho e não encontram emprego.

Tais fatos têm reflexos diretos sobre a previdência social, principalmente no tocante à cobertura previdenciária direta: dadas as altas taxas de desemprego entre jovens e – como será mostrado adiante – e o baixo percentual de empregados com carteira assinada nessa faixa etária, estes apresentam uma baixa cobertura previdenciária.

No gráfico 2 são apresentadas as distribuições acumuladas do total de desempregados, de empregados com carteira assinada, e da PEA por idade. Ou seja, os dados do gráfico revelam qual é a participação dos membros da PEA, por idade, entre os desempregados e os trabalhadores com carteira assinada. As duas categorias (desempregados e empregados com carteira) foram selecionadas por representarem os extremos no mercado de trabalho. O emprego com carteira é o mais desejado entre os jovens – e também pelos trabalhadores das demais faixas etárias –, pois garante direito a férias, décimo terceiro salário e FGTS, além da proteção oferecida pelo sistema previdenciário.<sup>10</sup> No outro extremo encontra-se o desemprego, este pior que o emprego sem carteira ou a atividade informal em geral, pois as necessidades financeiras passam a depender de suporte familiar ou da ajuda de uma rede de apoio social.



Fonte: Pnad 2006.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Nos mesmos termos de divisão etária apresentados no capítulo Previdência Social do número anterior deste periódico, nota-se que, até a idade de 25 anos, tem-se em 2006 mais de 50% de todos os desempregados e menos de 30% do emprego com carteira assinada. Comparados estes dados com a PEA, pode-se concluir que há uma sobre-representação do

9. Sobre as questões relacionadas com a juventude e as políticas sociais, ver especialmente o número 15 deste periódico.

10. Vale salientar que os diversos benefícios da Previdência Social requerem diferentes tempos de carência para seu acesso.

desemprego entre os jovens. Ou seja, há alto desemprego e baixo percentual de contribuição previdenciária pela via dos empregos com carteira assinada entre os jovens. Verifica-se também que tais problemas estão ainda mais concentrados nas idades de 16 a 25 anos.<sup>11</sup>

Algumas das explicações para o alto desemprego entre jovens e seus poucos empregos com carteira assinada residem no fato de que este grupo ainda não possui experiência, apresenta baixa produtividade em relação aos mais velhos, incorrem em elevado custo para seu treinamento, e estão submetidos a uma alta rotatividade no mercado de trabalho. Basicamente, são problemas relacionados à relação entre custo e produtividade marginais da mão-de-obra jovem, que é mais alta *vis-à-vis* a mão-de-obra mais experiente.

Uma política que poderia ser adotada com vistas à redução do desemprego e, por conseguinte, à elevação da filiação previdenciária desse grupo é a desoneração da contribuição previdenciária patronal – e até mesmo dos empregados – focalizada nos jovens. Ou seja: desoneração com limite de idade e/ou tempo de carteira assinada. Uma tal medida garantiria que, durante algum tempo, o jovem que entra no mercado de trabalho tivesse um custo menor para a firma que venha a contratá-lo. Dessa forma esta política buscaria, ao mesmo tempo, atacar o problema do desemprego e dos poucos empregos com carteira assinada. Contudo, uma proposta desta natureza deve ser analisada com atenção devido a seus possíveis impactos nas contas previdenciárias.

### 3.2 Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS)

A Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.112/1990 (Regime Jurídico Único) permitiram que a União, estados, Distrito Federal e municípios instituíssem os chamados Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS). Estes regimes, no ano de 2006, reuniam mais de oito milhões de servidores, entre ativos, inativos e pensionistas.

TABELA 4

#### Quantidade de servidores da União, estados e municípios filiados aos RPPS (2006)

Ente	Ativos	Inativos	Pensionistas	Total
União <sup>1</sup>	977.023	537.051	438.580	1.952.654
Estados <sup>2</sup>	2.805.115	1.182.229	479.230	4.466.574
Municípios <sup>3</sup>	1.542.267	303.830	106.919	1.953.016
<b>Total</b>	<b>5.324.405</b>	<b>2.023.110</b>	<b>1.024.729</b>	<b>8.372.244</b>

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MP).

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/Ministério da Previdência Social (SPS/MPS).

Notas: <sup>1</sup> Posição em dez./2006. Foram excluídos os servidores de empresas públicas e de economia mista.

<sup>2</sup> Todos os estados.

<sup>3</sup> Referem-se a 2.126 municípios com RPPS que preencheram o demonstrativo previdenciário até 31/12/2006.

Com a Emenda Constitucional (EC) nº 20 de 1998 e a Lei nº 9.717/1998 criou-se a sustentação legal para que os RPPS sejam analisados e acompanhados pela SPS/MPS. Com o passar dos anos e do amadurecimento do aparato institucional/legal, novos critérios de acompanhamento dos RPPS foram sendo estabelecidos, como a exigibilidade do Demonstrativo de Receitas e Despesas do RPPS (Decreto nº 4.992/1999), uso de questionários para verificação dos critérios de concessão, convênio e utilização de recursos em 1999, entre outros.

Em 2001, a partir do Decreto nº 3.778 e da Portaria nº 2.346 – e posteriormente pela Portaria nº 172/2005 –, instituiu-se o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), documento que atesta a regularidade dos RPPS, emitido no âmbito da SPS/MPS. Como forma de se demonstrar sua importância, o CRP é sempre exigido nas seguintes situações, em busca do alcance do comportamento ótimo dos entes com RPPS:

11. Após os 25 anos de idade, observa-se até mesmo maior representação dos empregos com carteira assinada, mas o problema da sobre-representação do desemprego persiste.

- realização de transferências voluntárias de recursos pela União;
- celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes;
- concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da União;
- celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e
- repasse dos valores devidos em razão da compensação previdenciária.

Para obtenção do CRP, o ente federativo deve encaminhar para a SPS/MPS a legislação específica que trata da previdência, regime jurídico dos servidores, Constituição Estadual ou Lei Orgânica, mesmo quando ocorrer a extinção do RPPS. O ente que porventura não enviar toda legislação que regulamenta ou extingue o RPPS não estará apto a receber o CRP.

A SPS, por sua vez, após o recebimento da legislação, procede à verificação dos seguintes itens:

- caráter contributivo do regime próprio de previdência social – alíquotas de contribuições dos entes federativos e de seus segurados, bem como o repasse integral das respectivas contribuições ao órgão ou entidade gestora do RPPS;
- cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, o que exclui os servidores que ocupam unicamente os cargos em comissão e os servidores temporários – que exercem mandatos eletivos e os contratados por tempo determinado;
- utilização dos recursos vinculados ao RPPS tão-somente para o pagamento de benefícios previdenciários – não para assistência médica e auxílio financeiro de qualquer espécie, exceto despesas administrativas do regime de previdência social;
- o pagamento de benefícios não pode ser feito por meio de convênios, consórcios ou outra forma de associação entre estados, entre estados e municípios, e entre municípios;
- garantia do pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do RPPS;
- para o cálculo do valor dos benefícios, bem como para sua percepção, não é permitida a inclusão de parcelas remuneratórias temporárias, como aquelas pagas em decorrência de função de confiança, de cargo em comissão ou do local de trabalho;
- a conta do RPPS deve ser distinta da conta do ente federativo;
- garantia da participação de representantes dos segurados nos colegiados e instâncias de decisão, junto aos órgãos ou entidades responsáveis pela gestão do RPPS, nas questões em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;
- disponibilização para os segurados dos registros individualizados das contribuições do servidor, do militar e do ente federativo;
- os recursos do regime próprio devem ser aplicados conforme as regras fixadas pelo Conselho Monetário Nacional;
- encaminhamento à SPS do demonstrativo das receitas e das despesas previdenciárias (demonstrativo previdenciário), até 30 dias após o encerramento de cada bimestre; os municípios com população inferior a 50 mil habitantes podem optar pelo encaminhamento em até trinta dias após o encerramento de cada semestre;

- os benefícios concedidos pelo regime próprio não podem ser distintos daqueles concedidos pelo RGPS;
- não é permitida a concessão de benefícios com requisitos diversos daqueles previstos na Constituição Federal; e
- encaminhamento à SPS da avaliação atuarial inicial do RPPS e do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (Draa), até 31 de julho de cada exercício.

Dessa forma, o CRP tornou-se um documento que atesta o mínimo de estrutura e de capacidade gerencial dos RPPS, correspondendo, ademais, a uma forma de garantia da sua capacidade de honrar os compromissos com milhões de servidores públicos. Para os entes federados que possuem RPPS, por sua vez, sua emissão significa possibilidades de recebimento de recursos.

### 3.3 Previdência complementar

Esta subseção se propõe a realizar um breve acompanhamento do pilar complementar do sistema brasileiro de previdência.

No acompanhamento da previdência complementar fechada (os fundos de pensão), dá-se destaque para a evolução dos seus ativos de investimento, e faz-se uma breve análise do dispositivo da portabilidade, cujas atuais regras advêm da Lei Complementar (LC) nº 109/2001. Quanto às Entidades Abertas de Previdência Complementar (Eapp), examina-se em especial a evolução de seu patrimônio e das contribuições anuais ao sistema.

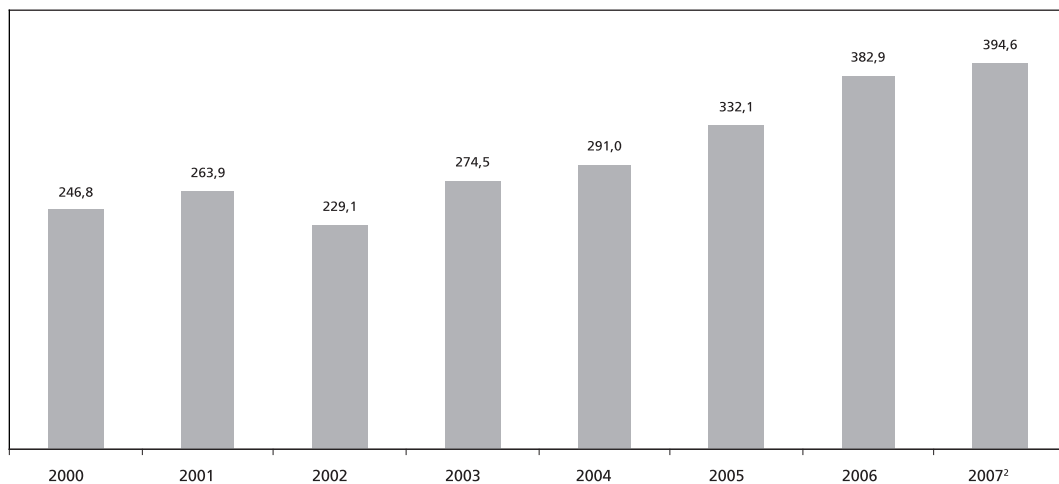
#### 3.3.1 Previdência complementar fechada

Os números consolidados até o momento mostram que o pilar complementar do sistema brasileiro de previdência social observou mais uma vez crescimento em seu patrimônio. Os ativos de investimento, que vêm evoluindo em ritmo crescente desde 2002, alcançaram o total de quase R\$ 400 bilhões em agosto de 2007.

GRÁFICO 3

#### Ativos de investimento das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) – 2000-2007

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2007 – IGP-DI/FGV) <sup>1</sup>



Fonte: Informe Estatístico – Secretaria de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social (SPC/MPS).

Notas: <sup>1</sup> Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – Fundação Getúlio Vargas.

<sup>2</sup> O dado de 2007 é para o mês de agosto. Para os demais anos, os dados são de dezembro.

O crescimento observado pelo setor nos anos recentes advém da administração de seus ativos financeiros, concentrados nos segmentos de renda fixa – favorecidos também

pela decrescente, mas ainda alta taxa básica de juros da economia – e renda variável, que refletem os resultados favoráveis do mercado acionário brasileiro nos últimos anos.

Apesar de as entidades fechadas de previdência complementar, ou fundos de pensão, acumularem patrimônio elevado, até pouco tempo ainda imperava o anacronismo em suas regras. Tais atrasos foram superados apenas quando da entrada em vigor das Leis Complementares n<sup>os</sup> 108 e 109, ambas em 2001, e das normas subsequentes.

Entre os vários dispositivos previstos pela nova legislação,<sup>12</sup> será focalizado aqui aquele que permitiu a portabilidade de recursos entre entidades de previdência complementar (abertas ou fechadas).

A Lei Complementar n<sup>o</sup> 109/2001 introduziu um importante dispositivo no tocante às entidades abertas e fechadas de previdência complementar, qual seja, a possibilidade da portabilidade<sup>13</sup> de recursos. Tal medida, regulamentada pela Resolução n<sup>o</sup> 06/2003 do Conselho Gestor da Previdência Complementar (CGPC/MPS), afirmava, entre outros, sobre os requisitos, direitos acumulados e recursos financeiros para fins de portabilidade.

A partir da resolução, estabeleceu-se que os participantes que não estejam recebendo benefícios de algum fundo de pensão podem optar pela portabilidade de seus recursos desde que: *i*) tenham terminado o vínculo empregatício com o patrocinador – em planos instituídos por patrocinadores; e *ii*) seja cumprida carência de até três anos de vinculação do participante ao plano de benefícios. Entretanto, o montante transferido de um fundo para o outro não poderá ser resgatado a qualquer momento, mas tão-somente quando da aposentadoria.<sup>14</sup>

Ressalta-se que essa nova legislação, ainda que tardiamente, representou grandes avanços na regulamentação do setor. Pela regra anterior, era permitido ao participante portar apenas a sua parte das contribuições, e após o desconto do imposto de renda. As contribuições feitas pelo empregador não podiam ser levadas.

Para que a portabilidade começasse a ser exercida, os fundos de pensão precisariam estar atuarialmente equilibrados e preparados para as eventuais saídas de recursos. Visando a esses ajustes, foi estabelecida uma carência para a portabilidade desses montantes: não os dez anos que se cogitavam à época das audiências públicas antes da LC n<sup>o</sup> 109/2001, mas um período de até três anos.

A edição da resolução que permitiu a portabilidade data de 30 de outubro de 2003. Apesar disso, as primeiras portabilidades só ocorreram em fevereiro de 2004, provavelmente após a carência estabelecida pelos respectivos fundos de pensão. Os valores anuais dos totais portados estão dispostos no gráfico 4.

12. Para mais detalhes, ver o número 13 deste periódico.

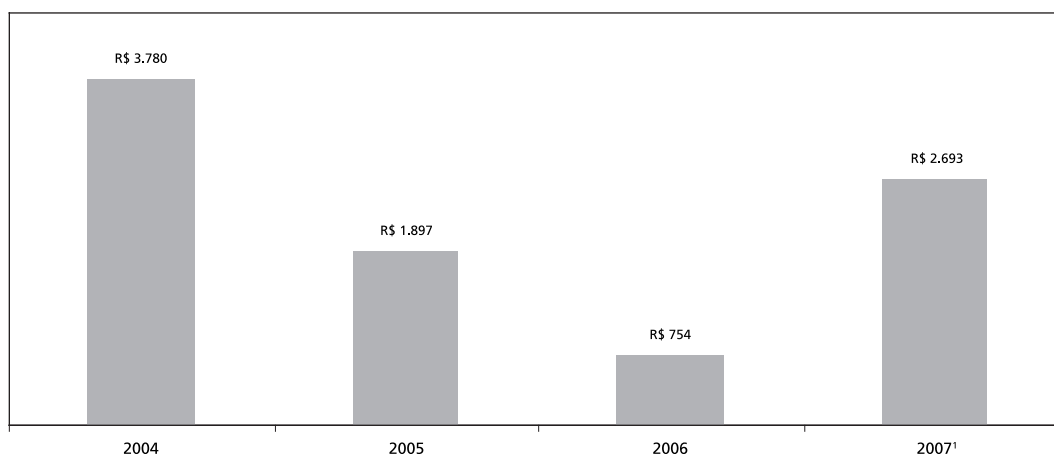
13. De acordo com a Resolução n<sup>o</sup> 6 do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC/MPS), portabilidade é "o instituto que faculta ao participante transferir os recursos financeiros correspondentes ao seu direito acumulado para outro plano de benefícios de caráter previdenciário (...)".

14. A proibição visa coibir as portabilidades interessadas apenas nas baixas taxas de resgate cobradas por alguns fundos de previdência abertos.

GRÁFICO 4

**Total de recursos portados pelos participantes de fundos de pensão (2004-2007)**

(Em R\$ milhões de dezembro de 2007 – IGP-DI/FGV)



Fonte: Informe Estatístico/SPC-MPS.

Nota.:<sup>1</sup> O dado de 2007 refere-se até o mês de agosto.

Os dados contidos no gráfico, que em sua totalidade ultrapassam os R\$ 9 bilhões, evidenciam que a mudança na legislação foi acertada em vários aspectos. Em primeiro lugar, o alto valor para o ano de 2004 pode ser interpretado como uma demanda reprimida pela portabilidade. Portanto, esta teria vindo para completar e tornar mais funcional o mercado de previdência complementar, além de beneficiar amplamente os participantes. Ressalte-se que as novas regras para portabilidade estimulam a manutenção dos recursos em entidades de previdência complementar: anteriormente a portabilidade era permitida apenas para os recursos oriundos de contribuições dos participantes, o que funcionava como um incentivo para o seu resgate ao término do vínculo entre participante e patrocinador do plano de previdência.

### 3.3.2 Previdência complementar aberta

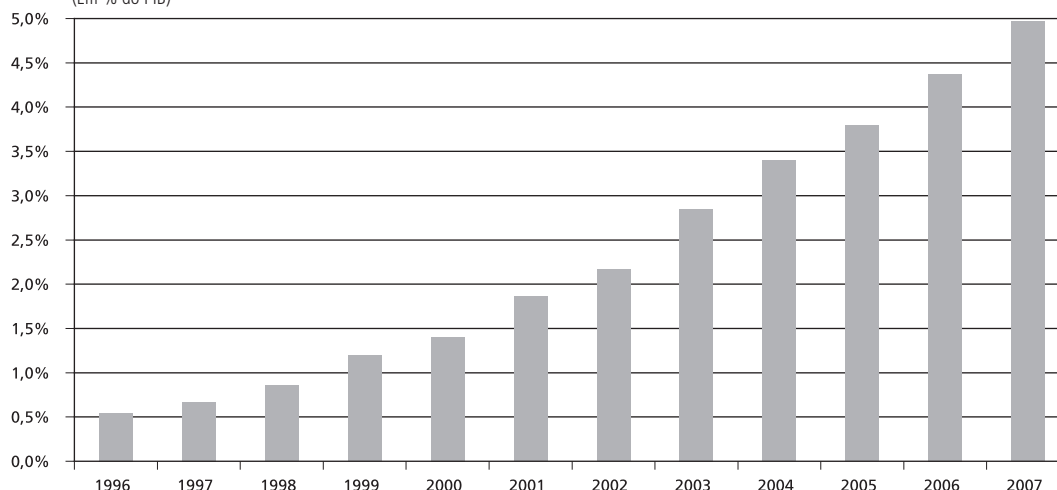
Assim como no caso das entidades de previdência complementar fechada, o patrimônio administrado pelas Eapp vem crescendo monotonicamente, conforme pode ser observado no gráfico 5. Cabe aclarar que, a par dos tradicionais planos de aposentadorias individuais, dos Fundos de Aposentadoria Programadas Individuais (Fafi) e dos Planos Geradores de Benefícios Livres (PGBL), foram incluídos os planos Vida Geradores de Benefícios Livres (VGBL). Este último, ainda que a rigor faça parte do mercado de seguros de vida, será aqui analisado como integrante do mercado de previdência privada aberta.

Em dezembro de 2007, o valor administrado pelas Eapp era de pouco mais de R\$ 127 bilhões. O crescimento se deu em valores reais, nominais e como proporção do PIB. Se tomada como base a última medida, passou aproximadamente de 0,5% em 1996 para 5% do PIB em 2007.

GRÁFICO 5

**Patrimônio das entidades abertas de previdência complementar**

(Em % do PIB)



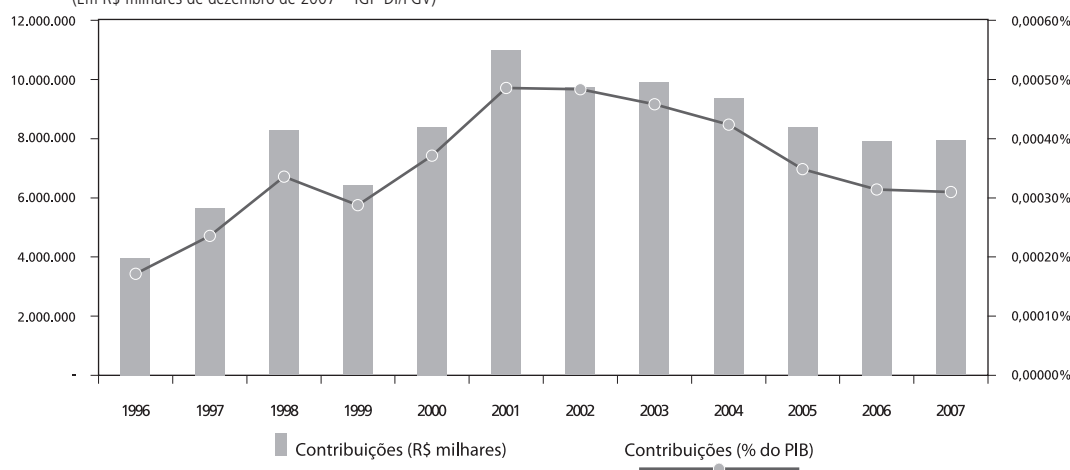
Fontes: Superintendência de Seguros Privados do Ministério da Fazenda (Susep/MF), Ipeadata e IBGE.

Contudo, o aumento do volume de recursos administrados se deu, tal qual o ocorrido com as entidades fechadas, mais em função dos rendimentos das carteiras que da alta das contribuições. Como se pode visualizar no gráfico 7, estas, enquanto proporção do produto, atingiram um pico em 2001 (0,00049% do PIB), voltando a cair até 2006, quando se estabilizou em 0,00031% do PIB, idêntico resultado de 2007. Em valores reais (deflacionados pelo IGP-DI, da FGV), o total de contribuições apresentou comportamento similar: no ano passado, totalizaram R\$ 7,9 bilhões (gráfico 7). Assim, o crescimento do patrimônio está fracamente correlacionado ao incremento das contribuições, e fortemente aos retornos reais das carteiras – relativamente elevados no período recente –, quer a composição dos ativos seja voltada para renda fixa, quer para a variável.

GRÁFICO 6

**Contribuição aos planos de previdência aberta (1996-2007)**

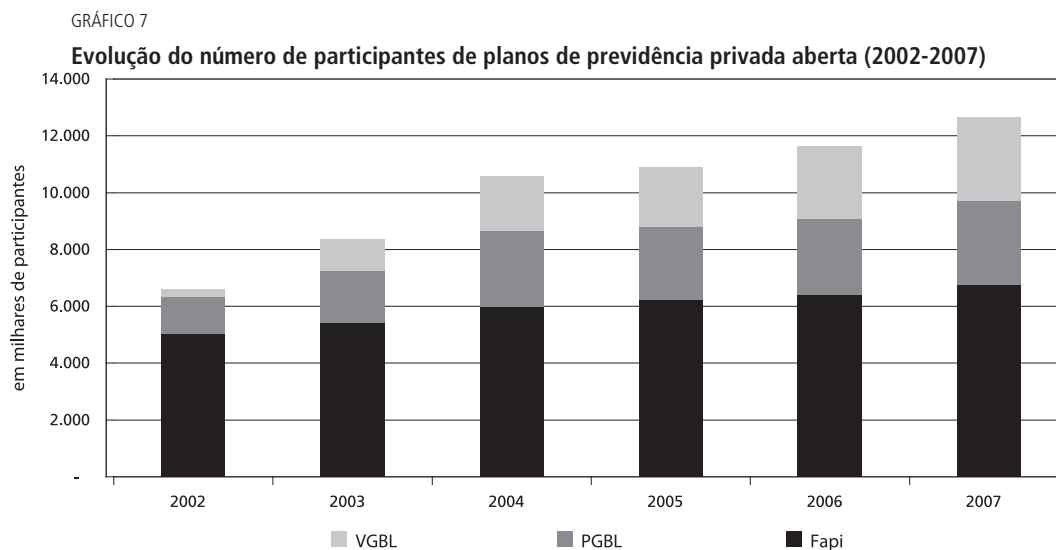
(Em R\$ milhares de dezembro de 2007 – IGP-DI/FGV)



Fontes: Susep, Ipeadata e IBGE.

O número de contratos de previdência aberta (e VGBL) cresceu 91% entre 2002 e 2007, atingindo a marca dos 12,7 milhões de contratos no último ano (gráfico 7). Quanto à composição dos planos de previdência privada aberta, entre dezembro de 2002 e dezembro de 2007 o número de participantes de planos VGBL aumentou 928,1%,

de acordo com a Susep, *versus* 26,2% para os PGBL, indicando um forte movimento de aumento da participação dos VGBL, que estão em vias de ultrapassar os PGBL neste quesito (2.947.193, participantes contra 2.952.768, respectivamente, em 2007).



Fonte: Susep.

### 3.3.3 Conclusões

De acordo com o ressaltado na edição especial (número 13) deste periódico, a aprovação da Lei Complementar nº 109/2001, além das ações previstas na legislação pretérita (Lei nº 6.435/1977), introduziu uma série de importantes inovações no mercado de previdência complementar aberto e fechado, entre as quais destacam-se a criação da figura do instituidor, a portabilidade, e o *vesting* (ou benefício proporcional diferido). Estas medidas certamente contribuíram para o aumento da credibilidade, transparência e convergência com as regras mais avançadas da prática internacional.

## 4 Tema em destaque

Novas propostas de mudanças constitucionais no financiamento da Seguridade: A PEC da Reforma Tributária

Em fevereiro de 2007, o governo federal enviou ao Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que “altera o Sistema Tributário Nacional”, afetando de maneira significativa o financiamento da Seguridade Social e, de modo particular, o da Previdência Social. Em tramitação na Câmara dos Deputados, a PEC nº 233/2008 vem se associar a outras duas medidas de iniciativa de deputados federais, todas motivadas pela solução de graves problemas do sistema tributário nacional, entre os quais a guerra fiscal e a complexidade de tributos, grande parte deles de baixa eficiência econômica e alocativa.

A proposta de reforma apresentada pelo governo investe, a depender da regulamentação, contra a elevada carga tributária do país. Nesse sentido, em seu artigo 11, propõe a desoneração da folha de salários, ou seja, a redução das contribuições obrigatórias que incidem sobre a folha de pagamento das empresas, e empregadas no financiamento da Seguridade Social e da Previdência. Contudo, não define se haverá compensação a esta perda de recursos. Caso não seja determinada uma compensação, as contas da Previdência sofrerão uma perda muito expressiva. É fato que não estão definidos na PEC o quanto e como se farão as reduções das contribuições sobre a folha. O texto da proposta determina que estas serão graduais e remete a definição para lei complementar.



Na *Cartilha da Reforma Tributária* se explica o processo de redução: “a principal medida de desoneração proposta é a redução de 20% para 14% da contribuição dos empregadores para a previdência, a qual seria implementada ao ritmo de um ponto percentual por ano, a partir do segundo ano após a aprovação da Reforma”.

Concretamente, no artigo 11 do texto da PEC se lê que “lei definirá reduções gradativas da alíquota da contribuição” (...) “do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada (...) incidente (...) sobre a folha de salários”<sup>15</sup> (...) “a serem efetuadas do segundo ao sétimo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda”. A *Cartilha da Reforma Tributária* aponta que “a principal medida de desoneração proposta é a redução de 20% para 14% da contribuição dos empregadores para a previdência, a qual seria implementada ao ritmo de um ponto percentual por ano, a partir do segundo ano após a aprovação da Reforma”.<sup>16</sup>

Além das mudanças propostas no campo específico das contribuições sociais obrigatórias dos empregadores, outros aspectos da PEC podem impactar o padrão de financiamento da Previdência Social. Em termos gerais, a reforma proposta implica nas seguintes mudanças: *i*) extinção de cinco tributos federais, a CSLL,<sup>17</sup> cujos encargos serão incorporados ao IRPJ,<sup>18</sup> e a contribuição para o PIS, a Cofins, a Cide-Combustíveis<sup>19</sup> e o salário-educação; *ii*) criação de um imposto federal de valor agregado (IVA-F) em substituição às quatro contribuições extintas; *iii*) padronização da tributação do ICMS,<sup>20</sup> com o emprego do princípio de destino e a uniformização das alíquotas, tornando nacional a política de desoneração da cesta básica e de outros produtos de primeira necessidade;<sup>21</sup> *iv*) desoneração da folha, tanto pelo fim do salário-educação como pela citada desoneração da contribuição patronal, determinada no artigo 11; e *v*) desoneração das exportações e dos investimentos, no âmbito da criação do IVA e da uniformização do ICMS.

Essas medidas visam equacionar alguns dos problemas do arcabouço tributário nacional, destacando-se, além dos citados: a complexidade dos tributos em operação, incidindo vários deles sobre a mesma base; distorções presentes em alguns tributos indiretos que afetam a eficiência econômica, especificamente a incidência cumulativa, a desoneração incompleta dos investimentos e das exportações; e, em menor medida, a regressividade da tributação, uma vez que as desonerações sobre a cesta básica e produtos essenciais se restringem a poucos estados e é limitada, no caso das contribuições federais.

Ademais, as medidas buscam melhorar a qualidade das relações federativas, pois propõem a discussão sobre os critérios de repartição do ICMS entre municípios, alteram a base de partilha federativa<sup>22</sup> e ampliam os recursos destinados à política de desenvolvimento regional.

15. A redação editada aqui não altera o conteúdo da atual redação do artigo, ora correspondente ao artigo 195 da Constituição Federal (CF).

16. Na emenda, o governo teria 90 dias para apresentar projeto de lei.

17. CSLL: Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido.

18. IRPJ: Imposto de Renda – Pessoa Jurídica.

19. PIS: Programa de Integração Social; Cofins: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; Cide-Combustíveis: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre as Operações Realizadas com Combustíveis.

20. ICMS: Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

21. Serão preservadas alíquotas maiores para bebidas, fumo, luz e telefonia.

22. Apenas a contribuição previdenciária e os tributos de natureza regulatória (II/IE/IOF/ITR)\* não compõem a base de partilha.

\* II: Imposto de Importação; IE: Imposto de Exportação; IOF: Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros e sobre Operações relativas a Título de Valores Mobiliários; ITR: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Todas estas iniciativas, que não serão aqui analisadas em detalhe, serão implementadas de modo gradual, preservando-se, no momento inicial, os montantes associados a estados e municípios.

Não resta dúvida quanto aos efeitos positivos da simplificação da estrutura tributária sobre o desempenho da economia, e seus reflexos no nível dos preços deverão trazer benefícios aos mais pobres. Um fato exemplar refere-se aos efeitos da uniformização da tributação do ICMS, que, entre outros, implicará a “nacionalização” da política de desoneração da chamada cesta básica. Com ela, ter-se-á uma redução significativa da pobreza, como apontam os estudos sobre o tema.<sup>23</sup> Este efeito será ainda estendido em função da extensão das desonerações do novo IVA-F para um número maior de produtos alimentares e de primeira necessidade, frente ao que hoje se pratica com o PIS/Cofins.

No que diz respeito à Previdência Social, além da desoneração da contribuição patronal, a proposta do governo modifica substancialmente sua base de financiamento e, mais amplamente, da Seguridade Social como um todo. Hoje, há na regra constitucional uma separação entre os tributos federais: uns servem ao financiamento da Seguridade Social, outros são destinados às políticas de crédito para investimentos, e alguns participam da repartição federativa ou são carreados para as ações de desenvolvimento regional. Assim, além das contribuições previdenciárias de empresas e trabalhadores, as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento e o lucro das empresas (CSLL e Cofins) se destinavam ao financiamento da Previdência, da Saúde, da Assistência Social e ao seguro-desemprego – à Seguridade Social. Ao mesmo tempo, IR e IPI são objetos de repartição federativa: a União destina uma parcela para as políticas de desenvolvimento regional, e transferências automáticas para estados e municípios. A contribuição para o PIS – outra contribuição sobre o faturamento – e o salário-educação – outra contribuição incidente sobre a folha – destinavam-se, o primeiro, ao abono salarial, ao seguro-desemprego e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) –, e o segundo, à educação básica.

A proposta preserva o conceito de seguridade e de orçamento a ela específico contido no artigo 195 da Constituição Federal, mas altera a sua base de financiamento. Isto em decorrência da simplificação do sistema, pois, ao associar todos os tributos indiretos (PIS, Cofins, Cide) em um imposto de valor agregado (denominado de IVA-F), incorporar a CSLL ao IRPJ, compensar na alíquota do IVA-F o fim do salário-educação, e instituir desonerações nos investimentos, nos bens de primeira necessidade e nas exportações, aboliu, no caso das contribuições, parte das vinculações de tributos ao financiamento da Seguridade Social. A Seguridade passaria a ser financiada, então, pela sua fonte clássica (as contribuições sobre folha de patrões e trabalhadores) e por uma parcela dos principais tributos federais (o IVA-F, o IPI e o IR), parcela esta que equivale, em valores de 2006, aos montantes arrecadados com a Cofins e a CSLL.

Mas o que, enfim, gera esta mudança? Em primeiro lugar, e uma “estranha” redação constitucional, ao vincular o financiamento da Seguridade a uma proporção de um agregado de tributos, definido em outro parágrafo. O quadro 2 compara as duas redações, com vistas a ilustrar a redação peculiar.

23. Ver MAGALHÃES, L. C. G. et al. **Tributação, Distribuição de Renda e Pobreza**: Uma Análise dos Impactos da Carga Tributária Sobre Alimentação nas Grandes Regiões Urbanas Brasileiras. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para Discussão n. 804).

## Alterações propostas pela PEC nº 233/2008 na redação do artigo 195 da CF

Redação atual	Redação PEC
"A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."	Igual
"(...) e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;"	"da destinação estabelecida no art. 159, I, 'a' e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;"
"b) a receita ou o faturamento; c) o lucro;"	Excluídos
"II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos."	"II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos."
"IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar."	Excluído

Elaboração: Disoc/lpea.

Conforme apontado aqui, a destinação reportada no artigo 159 da PEC, inciso I, alínea a, preserva o montante destinado à Seguridade, tendo por base o ano de 2006. Efetivamente, propõe-se a agregação do IVA-F, do IR e do IPI, que juntos constituirão base de financiamento para a Seguridade Social, a educação básica, o FAT – com a parcela destinada ao BNDES –, os investimentos em infra-estrutura de transportes, bem como para a partilha federativa e a política regional. Estas destinações guardam relação direta com os montantes alocados, em 2006, para cada uma destas políticas públicas e intervenções governamentais.

Colocam-se outras sugestões para alterações no artigo 195, parágrafos 11, 12 e 13. No primeiro e último parágrafo, as mudanças propostas são adequações para a nova base de financiamento, assegurando-se o espírito de ambos, quais sejam: a vedação de anistia para as contribuições previdenciárias de empregadores e empregados para débitos superiores aos fixados em lei; e a possibilidade de desoneração da contribuição patronal compensada por aumento de alíquota de tributo sobre consumo – hoje a Cofins; na proposta, o IVA-F. O parágrafo 12, por sua vez, que tratava da possibilidade de tratamento diferenciado para as contribuições descritas no inciso I, alínea b, e no inciso IV, ganha nova redação. Concede-se às agroindústrias, produtores rurais e associações desportivas a possibilidade de contribuírem sobre a receita ou faturamento, em vez de sobre a folha de salários.

Outro aspecto da proposta que pode vir a ter impactos negativos sobre o financiamento da Seguridade diz respeito à definição das alíquotas do IVA-F e, conseqüentemente, de sua arrecadação. O IVA-F virá substituir a contribuição para o PIS, a Cofins e a Cide-Combustíveis, além de compensar a perda de arrecadação do salário-educação, incorporando à sua mecânica, ademais a desoneração sobre investimentos, exportações e produtos da cesta básica ou de primeira necessidade. Estima-se que a alíquota do IVA-F ficará entre 12,50% e 14,00%, bastante superior aos 10,50% que resulta da soma entre a alíquota conjunta de 9,25% do PIS e da Cofins sob o regime não cumulativo, e a alíquota de 1,25% que se estima ser necessária para se compensar a arrecadação do salário-educação e da Cide-Combustíveis.<sup>24</sup> Esta estimativa tem por pressuposto o fato de que as duas principais contribuições que o IVA-F substituirá contam com base de incidência mais ampla, não permitem a recuperação total de créditos, e operam, para

24. Não considerado o aumento de alíquota necessária, caso ocorra, via IVA-F, a compensação da desoneração sobre a folha.

determinados segmentos, com incidência cumulativa. Uma alíquota desta envergadura frente à alíquota modal do ICMS da ordem de 17% certamente incorrerá em pressões pela diminuição da tributação sobre o consumo. Esta pressão deverá ser canalizada, tendo em vista a prevalência dos interesses estaduais na Câmara dos Deputados via desoneração do novo IVA-F. Conclui-se, portanto, que potenciais diminuições na carga tributária deverão ser efetivadas pela desoneração do tributo federal sobre o consumo, afetando, assim, a nova base de financiamento da Seguridade Social.

Caso esse cenário não se concretize, a proposta apresenta ganhos, pois o financiamento da Seguridade estará vinculado a uma base de financiamento com incidência mais progressiva e de menor volatilidade que a das contribuições sociais que hoje a financiam. A maior progressividade se deve à incorporação do IR aos tributos que financiam a Seguridade, sendo que, hoje, a maior parte dos tributos que a financiam ou são regressivos (Cofins) ou neutros (contribuições sobre a folha e o salário). No que diz respeito à menor volatilidade, o desempenho, entre 2004 e 2007, da CSLL e da Cofins juntas ficou aquém do crescimento para o agregado de tributos que correspondem à nova base de financiamento – IR, IPI, CSLL, Cofins, PIS, Salário-Educação e Cide-Combustíveis. Concretamente, segundo dados do Ministério da Fazenda, a base ampla teve um aumento de sua arrecadação no período 6,5% superior ao subconjunto Cofins e CSLL.

Na figura 1, apresentam-se de modo esquemático as contribuições e os tributos hoje existentes, com seus montantes e respectivas vinculações e/ou destinos, e que, alterados, transformados ou preservados comporão essa nova base de financiamento de programas e políticas públicas e de repartição federativa. Em 2006, as participações neste conjunto de tributos (CSLL, Cofins, PIS, Cide-Combustíveis, Salário-Educação, IR e IPI) serviram de base para a determinação das parcelas, no novo agregado de tributos (IR, IPI e IVA-F), a serem destinadas a cada uma das políticas e programas cujas contribuições a elas vinculadas foram extintas. De igual maneira, serviram ainda para a definição das parcelas reservadas à partilha com estados e municípios.

FIGURA 1

**Valor, destinação e participação percentual das contribuições a serem extintas, e dos tributos (IR e IPI) objeto da repartição federativa (2006)**

Tributos e contribuições	Valor (R\$ bilhões)	Destino	Valor (R\$ bilhões)	Participação percentual
CSLL	28,0	Seguridade	119,5	38,8
Cofins	91,5			
PIS	20,6	FAT-BNDES	20,6	6,7
Cide	7,8	Infra-Estrutura de transportes <sup>1</sup>	7,8	2,5
Salário-Educação	6,9	Educação básica <sup>1</sup>	6,9	2,2
<b>Subtotal</b>	<b>154,8</b>	<b>Subtotal</b>	<b>154,8</b>	<b>50,3</b>
IR	125,8	FPE (21,5% IR+IPI)	32,9	10,7
IPI	27,4	FPM (23,5% IR+IPI)	36,0	11,7
		Fundos constitucionais (3% IR+IPI)	4,6	1,5
		FPEX (10% IPI)	2,7	0,9
<b>Subtotal</b>	<b>153,2</b>	<b>Subtotal</b>	<b>76,3</b>	<b>24,8</b>
		Não partilhado	76,9	25,0
<b>Total</b>	<b>308,0</b>	<b>Total</b>	<b>308,0</b>	<b>75,2</b>

Fonte: Cartilha da Reforma Tributária – Ministério da Fazenda.

Nota: <sup>1</sup> Os recursos da Cide-Combustíveis e do Salário-Educação são, também, repartidos com estados e municípios, o que será preservado, segundo a PEC nº 233/2008.

Em realidade, o formato da distribuição buscou preservar os mesmos valores da repartição percentual que, aplicados ao agregado IR e IPI, se destinam ao Fundo de

Participação de Estados (FPE) e ao Fundo de Participação de Municípios (FPM). Com isso, do agregado IR, IPI e IVA-F se destinam 38,8%, 6,7%, 2,5% e 2,3% à Seguridade Social, ao FAT, à infra-estrutura de transportes e à educação básica, respectivamente. Em uma segunda etapa, aplicar-se-á ao restante, ou seja, a 49,7% deste conjunto de tributos, a seguinte repartição: 21,5% ao FPE, 23,5% ao FPM, 4,8% aos Fundos Constitucionais e 1,8% ao Fundo de Equalização de Receitas. Os percentuais relativos ao FPE e ao FPM são os mesmos hoje definidos para a soma IR com IPI.<sup>25</sup> Se, ao mesmo tempo, um aumento na destinação aos Fundos Constitucionais de 1,8 ponto percentual e verifica a substituição do Fundo de Promoção das Exportações (FPEX) pelo FER, cujo objetivo é compensar as perdas de arrecadação que alguns estados terão com a instituição do princípio de destino no ICMS.

Esse processo de distribuição da soma do IR, IPI e do IVA-F, proposta na nova redação dada ao artigo 159 da CF pela PEC, encontra-se ilustrado na figura 2, onde se mostram, também, quais contribuições serão extintas e/ou compensadas pelo IVA-F e a incorporação da CSLL ao IRPJ. Vale sublinhar que aos recursos não destinados à Seguridade, ao FAT, à educação básica e à infra-estrutura de transportes somar-se-ão o Imposto sobre Grandes Fortunas – dependendo de regulamentação – e as novas contribuições que poderão vir a ser criadas – a chamada competência residual – para, então, ser efetuada a partilha federativa entre os diferentes fundos.

Há um intenso debate e muita divergência quanto aos efeitos dessa mudança: há aqueles que preconizam que a não vinculação de contribuições específicas à Seguridade Social enfraquece, ou melhor, fragiliza ainda mais a noção de Orçamento da Seguridade e, por conseguinte, seu arcabouço normativo e institucional. Preocupação semelhante de estudiosos da área educacional, ao sustentarem que o fim do salário-educação acarreta a fragilização do financiamento à educação, pois esta contribuição implicava, de um lado, clara fonte adicional de recursos e, de outro, no comprometimento das empresas com a educação.

Em documento de maio último, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil explicita seu temor, pois, ainda que “a proposta não [ponha] fim ao Orçamento da Seguridade, (...) ele será financiado com os recursos do RGPS (Folha de Salários e Concursos de Prognósticos) e ‘transferências de recursos fiscais’, determinados constitucionalmente”, o que, “do ponto de vista do financiamento” significa torná-lo “Orçamento da Previdência Social”. A associação considera a proposta bastante diversa da “situação atual”, dado que “ao invés de contribuições sociais próprias da Seguridade, recursos que não podem ser rivalizados com despesas fiscais (...), a nova fonte de financiamento do Orçamento da Seguridade Social será uma fração da arrecadação de impostos (IVA-F). A partir de então, a carência de recursos para todas as despesas fiscais poderá ser creditada às transferências realizadas para cobrir os *déficits* da Previdência Social ou para o aumento dos gastos com saúde e assistência social”.

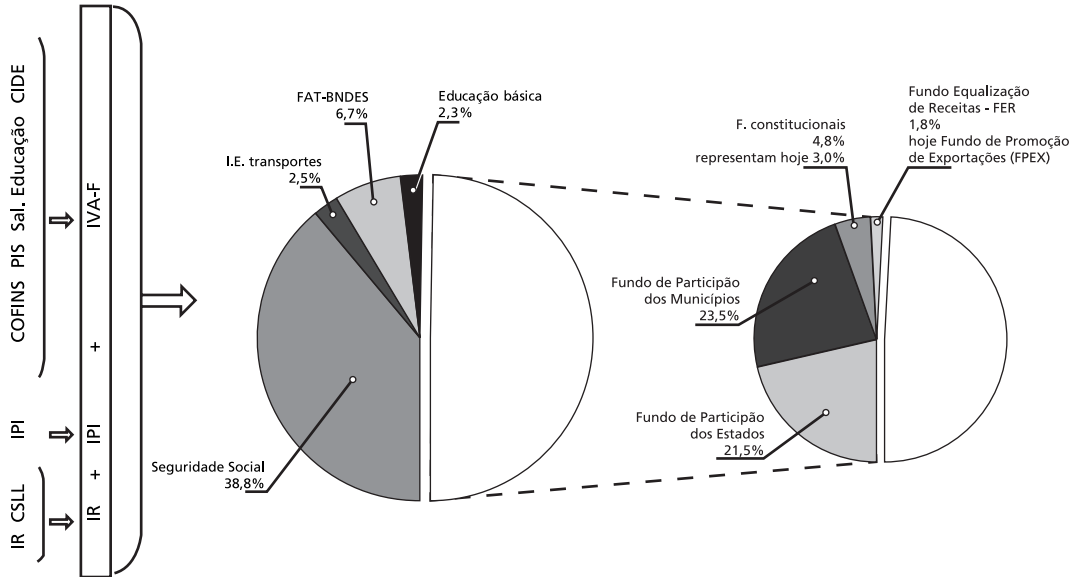
Há os que não vêem motivo de apreensão pela proposta de alteração no artigo 195, com a remoção de itens específicos que vinculavam as contribuições sociais sobre o faturamento (Cofins) e o lucro (CSLL) ao financiamento da seguridade. Sustentam não haver fundamento na preocupação, pois significa o mesmo que afirmar que a vinculação

25. Os percentuais são os mesmos, pois os 49,7% restantes remontam, em dados de 2006, à mesma receita do IR somada ao IPI.

determinada constitucionalmente de se aplicar 18% da receita do governo federal em educação implica menor garantia do que a vinculação de determinado imposto a esta mesma política pública.

FIGURA 2

**Nova base de financiamento de programas sociais e de repartição federativa: as novas vinculações propostas na PEC nº 233**



Fonte: PEC nº 233/2008.

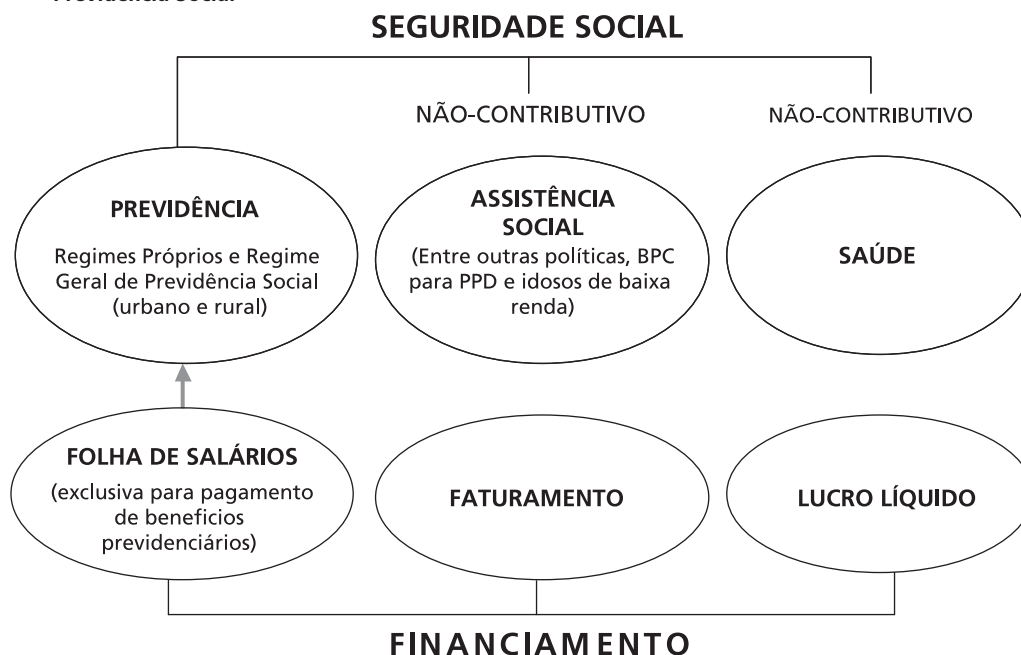
As fragilidades do Orçamento da Seguridade Social e os ataques ao seu formato atual vêm de longa data e, em certa medida, refletem as ambigüidades da Carta constitucional em relação à Seguridade. Um exemplo destas ambigüidades é a presença tanto de um pilar universal como de um securitário. Resta, portanto, uma tensão entre o direito individual – o recebimento de um benefício em contrapartida a uma contribuição – e o direito coletivo – mais ligado à saúde e à parcela das ações da assistência social. Assim, de um lado, têm-se os direitos previdenciários que, instituídos na Constituição e regulamentados por leis específicas, são direitos individuais, o que implica, conseqüentemente, uma conta em aberto. Devem ser pagos independentemente da existência de uma fonte de recursos especificamente vinculada para tal. De outra parte, há os direitos relativos à atenção universal à saúde e aos riscos sociais em geral e, em particular, aos desamparados, que são direitos coletivos. Não contam com mandato legal específico no sentido de serem cumpridos naquele montante e naquela quantidade. Como são direitos distintos e, dado que a conta da Previdência tem que ser paga, o resíduo é o que fica à disposição do financiamento dos demais componentes abrangidos pela Seguridade Social.

Ademais, a disputa entre a Saúde e a Previdência por recursos é anterior à Constituição, a qual, por sua vez, não resolveu a controvérsia. A não-solução fica patente, de imediato, pela inserção nas disposições transitórias – artigo 55 – de regra de repasse para a Saúde de no mínimo 30% do Orçamento da Seguridade antes da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A referida disputa pode ser notada, também, pela insistência dos gestores das políticas de saúde em garantir novas fontes de recursos ou de vinculações: a criação da CPMF e a promulgação da Emenda Constitucional nº 29/2000. Da parte da Previdência, a busca de recursos específicos se expressa na decisão,

já em 1993, de reter os recursos provenientes da contribuição sobre a folha e os salários para o pagamento dos benefícios, institucionalizada pela Emenda Constitucional nº 20/1998. A figura 3, elaborada pelo MPS, ilustra esta divisão interna do financiamento da Seguridade, ao considerar a Previdência como o braço contributivo daquela, cabendo à Saúde e à Assistência Social o pilar não-contributivo, devendo, assim, ser financiada por contribuições outras que não as vinculadas à folha de salários.

FIGURA 3

**Financiamento da Seguridade Social e de seus três componentes, segundo o Ministério da Previdência Social**



Fonte: MPS.

Não resta dúvida de que as alterações propostas implicarão trazer para o centro da arena a disputa por recursos entre Seguridade e recursos destinados à repartição federativa, disputa esta que se encontra hoje, em certa medida, camuflada. Ou seja, segundo a norma constitucional em vigor, as fontes de recursos vinculadas ao financiamento da Seguridade e ao FAT não são objetos de repartição com os outros entes federativos, diferentemente do que ocorre com o IR e o IPI. Assim, a União tem lançado mão destas contribuições para ampliar a sua arrecadação, dado que sobre elas se aplica a Desvinculação de Receitas da União (DRU). E, ao mesmo tempo, as políticas de incentivo, por meio da concessão de benefícios fiscais, notadamente as voltadas para segmentos da indústria ou de serviços, têm sido aplicadas para estas contribuições. Isto porque estados e municípios são contrários à desoneração dos tributos com eles compartilhados. Com a proposta, a base de financiamento para as políticas sociais e para a repartição federativa será a mesma.

Quanto à aplicação da DRU, os técnicos do Ministério da Fazenda afirmam que a proposta preserva a situação atual. Entendem que a alteração no artigo 76 das Disposições Transitórias, que regulamenta a DRU, continua preservando dessa desvinculação os recursos destinados à partilha federativa e à educação básica (Salário-Educação). Considera-se aqui haver um problema na aplicação da DRU, dadas as diferentes interpretações possíveis ao que regem os artigos 76 e 159. Estes juntos definem como será feita a repartição da base ampliada de tributos, e quais das destinações estão salvaguardadas

da desvinculação. No parágrafo 1º do artigo 76 fica estabelecido que a desvinculação “não alterará a base de cálculo a que se referem os arts. (...) e 159, I, ‘c’, 2, e II, da Constituição” – respectivamente, o financiamento da educação básica e a repartição federativa. Ocorre, entretanto, que no artigo 159 a destinação da arrecadação conjunta do IR, do IPI e do novo IVA-F é realizada, conforme aqui analisado, em duas etapas. Na primeira, vinculam-se parcelas percentuais deste agregado ao financiamento da Seguridade, do FAT, da infra-estrutura em transportes e da educação básica. Em uma segunda etapa, ou seja, após serem descontados estes montantes e adicionada a competência residual, são definidas as destinações para estados e municípios, para a Política de Desenvolvimento Regional, e para o Fundo de Equalização de Receitas. Tal processo está explicitado no parágrafo 2º do referido artigo, no qual se lê que “para efeito de cálculo das destinações a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo,<sup>26</sup> excluir-se-ão da arrecadação dos impostos as destinações de que trata o inciso I do *caput* deste artigo,”<sup>27</sup> Cabe indagar como não alterar a base de cálculo relativa ao que se destina à repartição federativa, se esta base resulta da diferença entre o produto da arrecadação de três tributos e destinações que são afetadas pela DRU.

Em um extremo, pode-se supor que a DRU não incidirá sobre a base ampla, e, no outro, que incidirá sobre ela como um todo, preservando-se os valores da repartição federativa e os destinados à educação básica, o que resultaria em uma desvinculação maior que 20% para os recursos da Seguridade, do FAT, da infra-estrutura de transportes, e do restante não partilhado ou vinculado. Entre uma opção e outra, a desvinculação se restringiria aos recursos não salvaguardados, ou seja, a DRU seria inferior a 20% da base ampla. A tabela 5 apresenta estas simulações, cabendo sublinhar que na aplicação da DRU às vinculações não salvaguardadas, considerou-se, entre elas, os recursos não partilhados. A aplicação da DRU implica queda de participação dos recursos para a Seguridade Social na nova base de financiamento, entre 2,5 e 3,6 pontos percentuais.

TABELA 5

**Simulações de aplicação da DRU – PEC nº 233/2008**

Destino	Valor (R\$ bilhões)			Participação percentual		
	Sem DRU	Com DRU		Sem DRU	Com DRU	
		Nos não salvaguardados	Na base ampla		Nos não salvaguardados	Na base ampla
Seguridade	119,5	95,6	86,7	38,8	36,3	35,2
FAT-BNDES	20,6	16,5	15,0	6,7	6,3	6,1
I.E. transportes	7,8	6,2	5,7	2,5	2,4	2,3
Educação básica	6,9	6,9	6,9	2,2	2,6	2,8
Subtotal I	154,8	125,2	114,3	50,3	47,6	46,4
FPE	32,9	32,9	32,9	10,7	12,5	13,4
FPM	36,0	36,0	36,0	11,7	13,7	14,6
Fundos constitucionais <sup>1</sup>	4,6	4,6	4,6	1,5	1,7	1,9
FER	2,8	2,8	2,8	0,9	1,0	1,1
Subtotal II	76,3	76,3	76,3	24,8	29,0	31,0
Não partilhado	76,9	61,5	55,8	25,0	23,4	22,7
<b>Total</b>	<b>308,0</b>	<b>263,1</b>	<b>246,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Disoc/Ipea, com base nos dados do MF.

Nota: <sup>1</sup> Considerou-se a destinação de 3,0% hoje aplicada, e não os 4,8% propostos.

A dificuldade de interpretação de qual deve ser a base de cálculo ou a base de incidência na aplicação da DRU na nova realidade fica patente nos números apresentados pelo Ministério da Fazenda na Cartilha da Reforma Tributária, em sua tabela 11, aqui reproduzida (tabela 6).

26. Refere-se à repartição federativa.

27. Refere-se às destinações para a Seguridade, o FAT, a infra-estrutura em transportes e a educação básica.



TABELA 6

**Reprodução da tabela 11 da Cartilha da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda, com a nova contabilidade, sem e com a DRU**

(Em R\$ bilhões)

	Sem DRU	Com DRU
<b>A. Base I: IR + IPI + IVA-F<sup>1</sup></b>	<b>308,0</b>	<b>246,4</b>
<b>B. Vinculações (% de A)</b>	<b>154,9</b>	<b>125,4</b>
Seguridade Social (38,8%)	119,5	95,6
FAT/BNDES (6,7%)	20,6	16,5
I.E. de transportes etc. (2,5%) <sup>2</sup>	7,7	6,2
Educação básica (2,3%) <sup>2,3</sup>	7,1	7,1
<b>C. Base II: (A) - (B)<sup>3</sup></b>	<b>153,1</b>	<b>153,1</b>
<b>D. Partilha federativa (% de C)</b>		
FPE (21,5%)	32,9	32,9
FPM (22,5%)	36,0	36,0
FNDR (4,8%)	7,3	7,3
FER (1,8%)	2,8	2,8

Fonte: Ministério da Fazenda (MF).

Notas:<sup>1</sup> A arrecadação do novo IR corresponde à do IR atual + CSLL, e a do IVA-F, à soma das arrecadações do PIS, Cofins, Cide e Salário-Educação.

<sup>2</sup> São preservadas as atuais partilhas da Cide-Combustíveis e do Salário-Educação com estados e municípios.

<sup>3</sup> A vinculação à educação básica e a base sobre a qual é calculada a partilha federativa não se alteram por força do artigo 76, § 1º do ADCT.

Na coluna com DRU há uma incongruência aritmética, pois a diferença entre a Base I (IR+IPI+IVA-F) – rubrica (A) – e as vinculações – rubrica (B) – é diferente dos R\$ 153,1 bilhões ali apontados – rubrica (C). Caso se queira preservar o montante de recursos que serve de base da repartição federativa (R\$ 153,1 bilhões)<sup>28</sup> e o valor destinado à educação básica,<sup>29</sup> aplicando-se a DRU aos recursos vinculados à Seguridade, ao FAT e à infra-estrutura em transportes, o valor desvinculado seria inferior ao apresentado na tabela, que é a diferença entre R\$ 308,0 e R\$ 246,4 bilhões. Em realidade, a base ampla somaria R\$ 278,5 bilhões. Fica patente, portanto, a dificuldade de interpretação da DRU sob o novo regime de financiamento proposto, dado que a própria memória de cálculo apresentada pelo proponente é confusa ao misturar duas alternativas de aplicação da DRU: à base ampla e aos recursos vinculados e não salvaguardados.

O debate sobre os efeitos da Reforma Tributária na Seguridade Social, em geral, e na Previdência Social em particular, encontra-se circunscrito a algumas poucas arenas, no Legislativo e nos fóruns especializados. Ademais, a discussão sobre a reforma tem estado centrada nas questões relativas à simplificação do sistema e dos potenciais ganhos daí advindos, assim como às dificuldades na concertação de interesses dos entes federados para a concretização das mudanças propostas. É imprescindível que o tema aqui proposto seja amplamente debatido, dados os impactos que as mudanças propostas podem acarretar para os afiliados e os beneficiários da Previdência Social.

## 5 Considerações finais

A avaliação do comportamento das contas do RGPS mostra uma inflexão na trajetória da necessidade de financiamento da Previdência, com a previsão de um “*déficit*”, em 2008, inferior em cerca de R\$ 10 bilhões frente ao observado no ano passado. Este fato, como apontado no número anterior deste periódico, se deve aos expressivos ganhos que se vem se assistindo no mercado de trabalho, com crescimento do emprego formal e das remunerações. Chamou-se atenção para dois aspectos da proteção previdenciária: o caso dos desempregados em período de graça, e a situação da população jovem – aprofundando

28. Indica que os recursos não partilhados ficam salvaguardados da aplicação da DRU.

29. O valor destinado à educação básica estranhamente difere do apresentado na tabela 5, bem como dos valores apresentados na própria cartilha em tabela anterior, mas isto não prejudica a interpretação aqui realizada.

o tratamento dado a eles em números anteriores deste capítulo dedicado à área da previdência. Verificou-se que, em 2006, cerca de 1 milhão de trabalhadores desempregados encontravam-se cobertos pelo sistema por estarem no chamado período de graça. Esta população representa pouco mais de 1% da PEA aqui considerada – homens de 16 a 60 anos e mulheres de 16 a 55 anos. No caso dos jovens, nota-se que o principal problema do menor grau de proteção se deve às expressivas taxas de desemprego observadas nesta faixa populacional, notadamente entre 16 e 21 anos.

Em relação aos outros dois componentes do sistema previdenciário nacional, destacou-se a importância da previdência complementar, cujos ativos financeiros representam cerca de 20% do PIB. Observou-se uma *performance* muito positiva de seu patrimônio nos últimos anos, devido muito mais à valorização de suas carteiras do que pelo desempenho das contribuições e pela entrada de novos participantes.

Na seção *Tema em destaque*, buscou-se analisar as implicações da PEC nº 233/2008 da Reforma Tributária no financiamento da Seguridade Social, particularmente na Previdência Social. Ainda que a proposta preserve o volume de recursos destinados à Seguridade, com base na arrecadação de 2006, existem sérias dúvidas quanto aos riscos que a nova vinculação implica ao unificar a base de financiamento das políticas sociais e da repartição federativa. Outra preocupação reside na desoneração da contribuição patronal para a Previdência, visto não se contar, na PEC, com a normatização da compensação desta perda de arrecadação pela transferência para o novo IVA-F ou outro tributo sobre faturamento ou receita. Há que se ter presente, contudo, que o desempenho recente da nova base de financiamento é superior aos das contribuições que serão substituídas, bem como o fato de que o financiamento tornar-se-á menos regressivo.

A inquietude maior, no entanto, é que a PEC não tem sido objeto de debate em fóruns onde se encontrem representados aqueles que serão mais diretamente afetados: trabalhadores, aposentados e pensionistas.