



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico
n.º 5/2010

**REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA
SOCIAL – 2003 A 2009**

**Núcleo Trabalho, Previdência e Assistência
Social**

Túlio Cambraia

25/maio/2010

Endereços na Internet: <http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conof> e
<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>.

E-mail: conof@camara.gov.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

Introdução

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) está previsto no art. 201 da Constituição Federal. De acordo com esse dispositivo, o regime possui caráter contributivo, ou seja, o segurado deve contribuir para ter direito aos benefícios. O RGPS visa proteger o trabalhador que contribui contra os riscos sociais enumerados no artigo. De maneira geral, a proteção se dá com a substituição do salário do trabalhador contribuinte pela renda que a Previdência Social transfere a ele quando perde sua capacidade laboral por doença, invalidez, idade avançada, maternidade e reclusão. Além disso, protege os dependentes do trabalhador em caso de morte deste.

Isso oferece uma noção de que o regime desperta grande interesse no âmbito da sociedade. Não são raros os momentos em que o Parlamento, como poder legiferante e representante da população, discute questões relacionadas com a matéria. Recentemente, os Poderes Executivo e Legislativo têm discutido o aumento a ser concedido aos benefícios previdenciários. O assunto já foi apreciado pela Câmara dos Deputados e encaminhado para o Senado.

A polêmica em torno do reajuste dos benefícios motivou a elaboração do presente trabalho, que tem o objetivo de examinar o comportamento do Regime Geral de Previdência Social entre os anos de 2003 e 2009.

No primeiro tópico, analisamos a necessidade de financiamento da previdência social ao longo do período, ou seja, o saldo previdenciário que equivale à diferença entre a arrecadação líquida e a despesa com benefícios. A arrecadação líquida corresponde ao recebimento de próprios previdenciários¹ subtraída das transferências efetuadas a terceiros, rubricas identificadas no fluxo de caixa do INSS. Ao proceder o estudo da arrecadação, discorreremos brevemente sobre fatores que repercutem na receita, especialmente acerca do mercado de trabalho. A despesa com benefícios inclui o pagamento de sentenças judiciais. Em sua análise, também, descrevemos um pouco sobre alguns fatores que a influenciam, tais como crescimento vegetativo e reajuste dos benefícios.

No tópico seguinte, fazemos uma abordagem sobre os benefícios do regime geral. Verificamos como se distribuíram os benefícios pagos pela Previdência Social durante o período quanto à quantidade e ao dispêndio. Nessa parte, damos

¹ O recebimento de próprios inclui recursos oriundos da arrecadação bancária, decorrente do SIMPLES, SIMPLES NACIONAL, FIES, FNS CDP, REFIS etc.

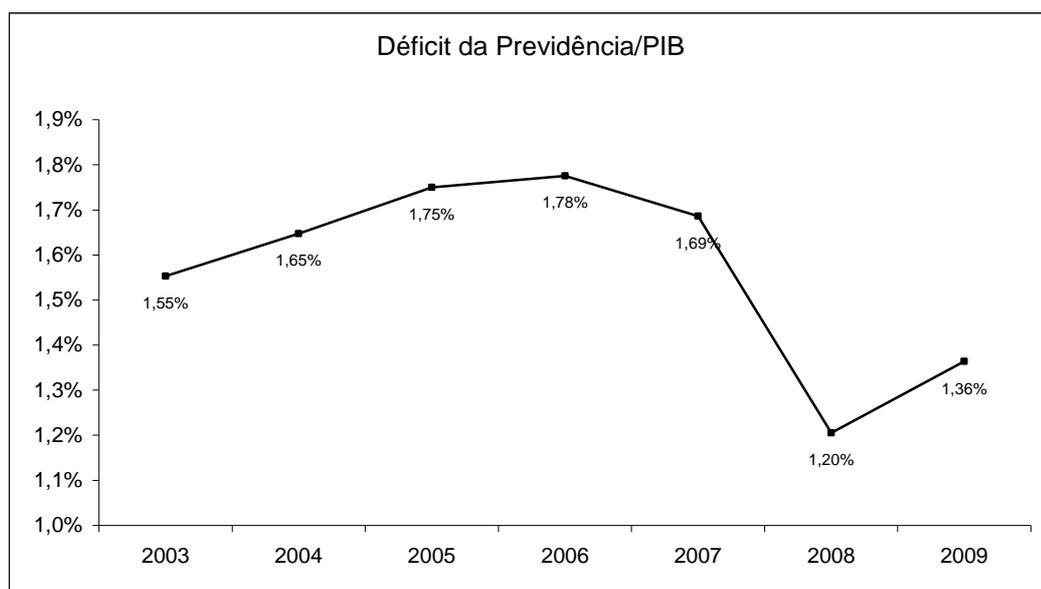
maior importância às aposentadorias, em razão de sua materialidade em comparação com os demais benefícios. Também, apontamos alguns aspectos sobre a aposentadoria por tempo de contribuição para fins de reflexão.

A seguir, procuramos identificar as leis editadas no período que alteraram as Leis nºs 8.212/91 e 8.213/91. Outrossim, tecemos breves comentários sobre as que consideramos mais importante.

Por fim, tratamos do reajuste a ser concedido aos benefícios previdenciários para 2010. Ressaltamos as discussões ocorridas na Câmara do Deputados e o impacto que pode refletir nas contas da Previdência Social em decorrência da decisão tomada pelos parlamentares. Além disso, fazemos alguns comentários acerca da necessidade de se iniciar a discussão sobre a continuidade da reforma da previdência, que começou com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

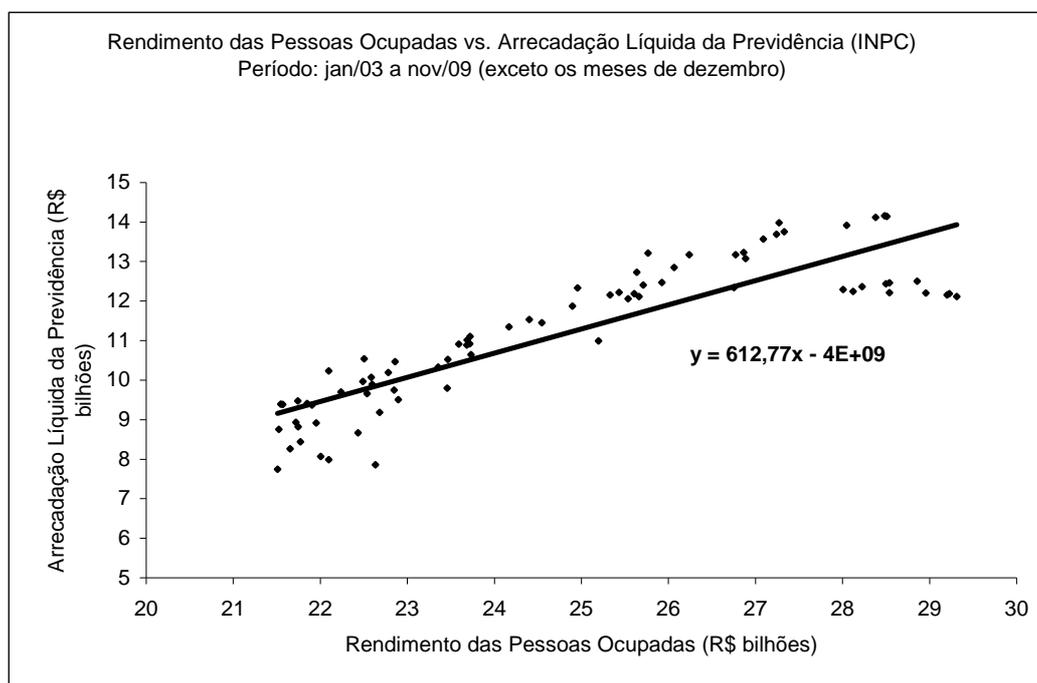
1. Necessidade de Financiamento do Regime Geral da Previdência Social

A necessidade de financiamento do Regime Geral da Previdência Social, em relação ao PIB, elevou-se entre 2003 e 2006. A partir de então, apresentou redução até o exercício de 2008, quando teve o menor índice do período. Em 2009, voltou a aumentar. Porém, o índice manteve-se abaixo do verificado em 2003.



Fonte: Fluxo de Caixa do INSS (AEPS Infologo e BEPS – Dez/2009) e Ipeadata.

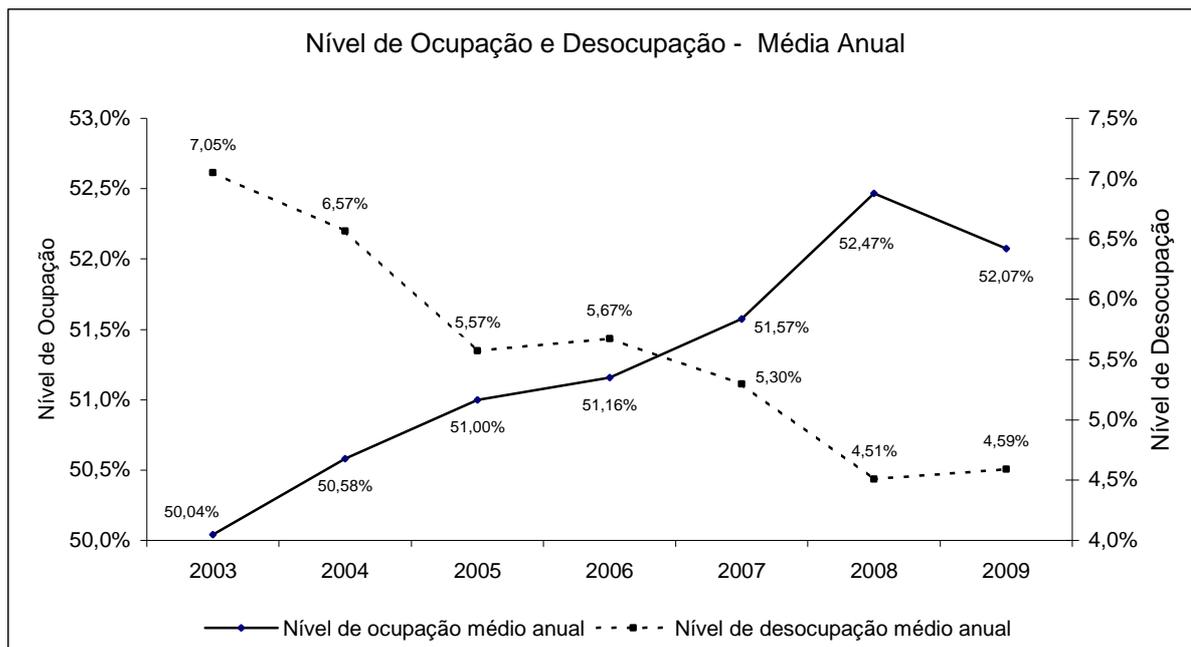
O incremento da arrecadação líquida em percentual maior do que o da despesa com benefícios, verificado entre os anos de 2006 e 2008, favoreceu esse comportamento. Uma das razões para tal foi a expansão de postos de trabalho em função do bom desempenho da economia no período. Não é demais dizer que o mercado de trabalho guarda estreita vinculação com as receitas correntes. Basta verificar a forte correlação existente entre essas duas variáveis, que no período de 2003 a 2009 foi de 0,87512.²



Fonte: Fluxo de Caixa do INSS (AEPS Infologo e BEPS) e PME/IBGE.

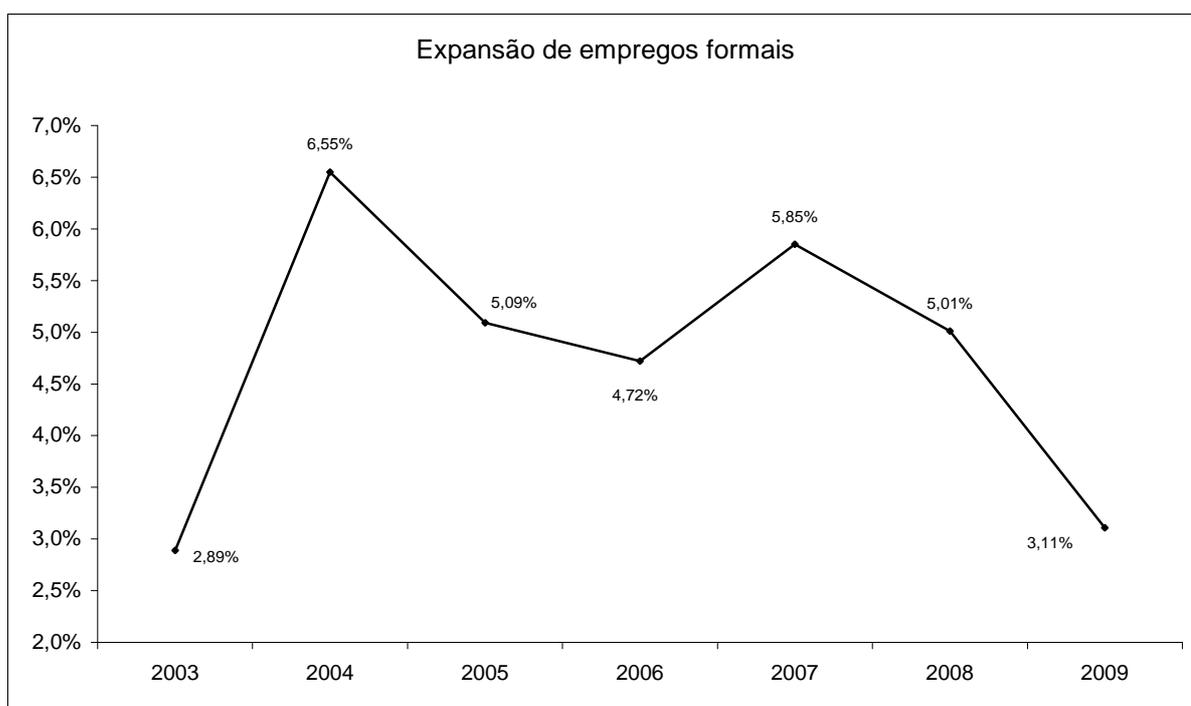
De acordo com a pesquisa de mercado e emprego realizada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE), o nível de ocupação médio anual apresentou aumento sistemático ao longo dos anos de 2003 a 2008, sendo que neste último ano foi registrado o maior nível de ocupação. Também, o nível de desocupação médio anual reduziu nesse mesmo período, alcançando o menor nível em 2008. Em 2009, em razão da crise econômica mundial que alcançou o auge em setembro de 2008, esses indicadores revelaram ligeira piora.

² O coeficiente de correlação varia entre +1 e -1. Os sinais positivo e negativo são usados para indicar se a correlação linear é positiva ou negativa, ou seja, se o valor de uma variável cresce ou diminui com o aumento da outra. Considera-se forte a correlação quando o seu valor absoluto for igual ou maior do que 0,7; moderada se o seu valor absoluto está compreendido entre 0,7 e 0,3; e fraca caso seu valor absoluto seja menor ou igual a 0,3.



Fonte: PME/IBGE.

Também, o CAGED/MTE registrou expansão de mais de 8,7 milhões de empregos celetistas no transcurso de 2003 a 2009. Os menores aumentos em relação ao estoque de assalariados formais do ano anterior foram verificados nos anos de 2003 e 2009.



Fonte: CAGED/TEM.

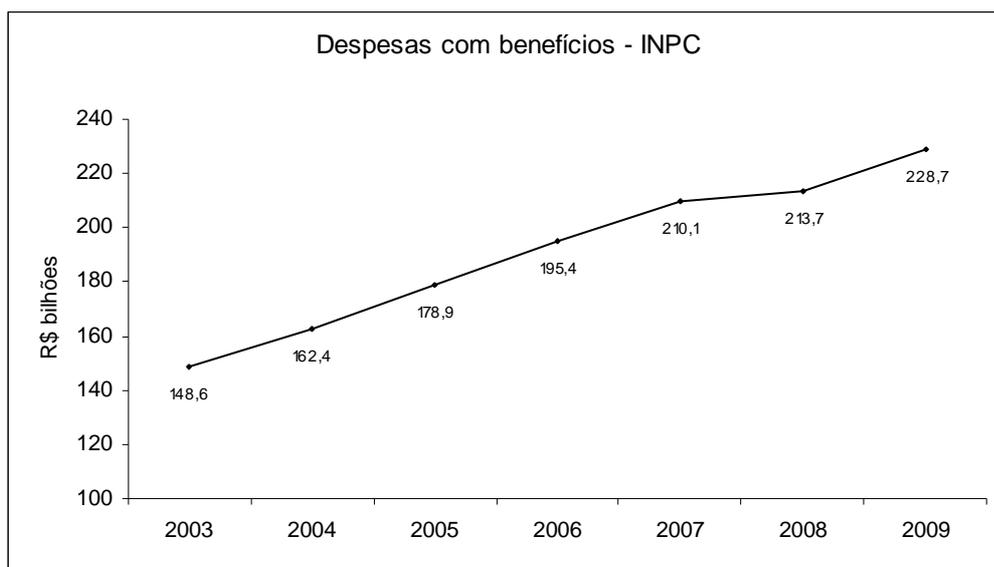
Além do bom desempenho da economia, com repercussões positivas no mercado de trabalho, o empenho gerencial na expansão da arrecadação também colaborou para o aumento das receitas da previdência social. Nesses casos, cabe destacar o crescimento da arrecadação decorrente dos depósitos judiciais, que evoluiu 159,42% no período. Muito contribuiu para esse resultado a edição da Lei nº 11.941³, de 27 de maio de 2009, que alterou a redação do art. 43 da Lei nº 8.212/91.

Recebimento de Próprios (R\$ bilhões) - INPC

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Arrecadação Bancária	113,28	122,20	133,54	145,02	161,91	179,61	186,24
Arrecadação/Simples	4,71	5,64	6,19	9,70	6,42	0,49	0,17
Arrecadação/Simples Nacional	0,00	0,00	0,00	0,00	3,88	11,00	12,81
Arrecadação/Fies	0,68	0,96	0,73	0,81	0,78	0,72	0,78
Arrecadação/Fns	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Arrecadação/Cdp	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Arrecadação/Refis	0,42	0,49	0,42	0,38	0,33	0,33	0,23
Arrecadação Lei nº 11.941/09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,74
Depósitos Judiciais	1,33	1,57	1,47	1,36	1,34	1,17	3,34
Restituição de Arrecadação	-0,33	-0,24	-0,25	-0,28	-0,24	-0,23	0,00
Ressarcimento de Arrecadação	-0,01	0,00	-0,07	-0,06	-0,01	0,00	-0,27
Taxa de Administração Sobre Outras Entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,37	-0,38
Total	120,09	130,63	142,04	156,93	174,41	192,72	203,67

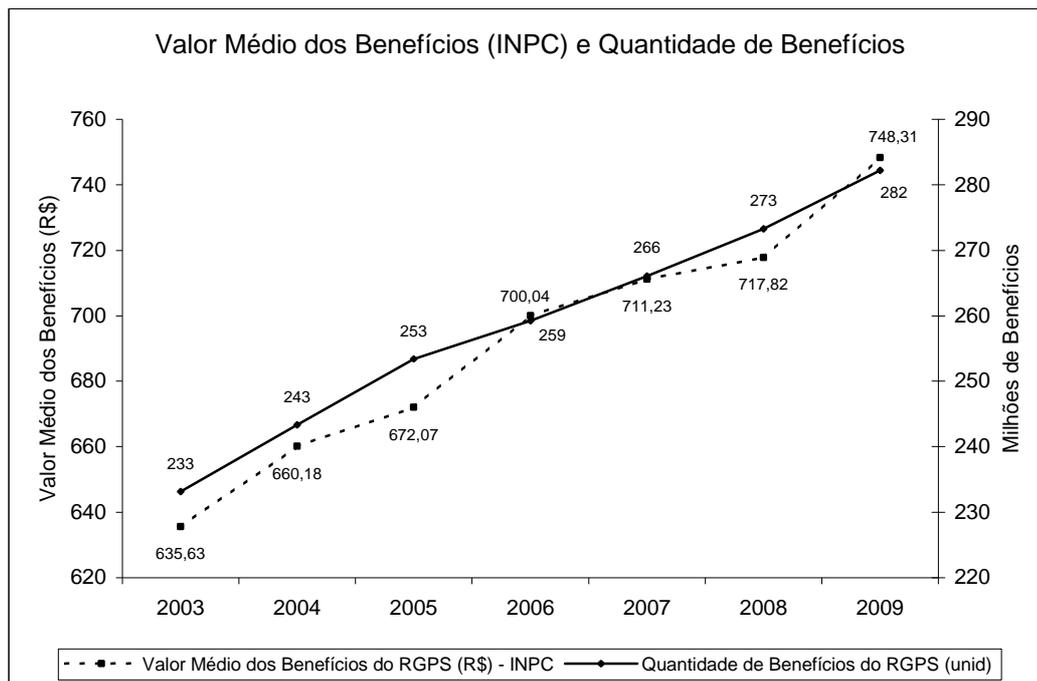
Fonte: Fluxo de Caixa do INSS

Pelo lado da despesa, os fatores que contribuíram para o aumento da despesa foram o reajuste dos benefícios e o crescimento vegetativo. A composição da variação desses fatores equivale à expansão da despesa com benefícios no período de 2003 a 2009.



Fonte: Fluxo de Caixa do INSS (AEPS Infologo e BEPS – Dez/2009) e Ipeadata.

³ SPS/MPS. **Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2009.** In: Informe de Previdência Social, vol. 22, n. 1. Brasília: Jan/2010.



Fonte: Fluxo de Caixa do INSS (AEPS Infologo e BEPS – Dez/2009).

Obs.: No cálculo do valor médio dos benefícios, foi considerado o total das importâncias com benefícios emitidos, concedidos e créditos emitidos por ocasião da concessão.

Quanto ao crescimento vegetativo, corresponde à variação do estoque de benefícios. Ele é muito sensível ao envelhecimento populacional, cuja tendência deve permanecer nos próximos 20 anos, segundo o IBGE. O envelhecimento da população é explicado, basicamente, por dois fenômenos: aumento da expectativa de vida e redução da taxa de fecundidade.

O aumento da expectativa de vida e sobrevivência em idades avançadas da população está relacionado com investimentos nas áreas de saúde e educação. A redução da taxa de fecundidade está associada a aspectos econômicos, sociais e culturais.

No que tange ao reajuste dos benefícios, a Constituição Federal assegura que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao do salário mínimo.⁴ Também, garante o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes o valor real, conforme critérios definidos em lei.⁵ Até 2006, os reajustamentos eram estabelecidos em regulamento, conforme comando do art. 41 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. A partir de então, com a edição da Lei nº 11.430, de 26 de dezembro de 2006, que revogou o art. 41 e acrescentou o art. 41-A à Lei nº 8.213/91, ficou definido que o

⁴ Constituição Federal, de 1988, art. 201, § 2º.

⁵ Constituição Federal, de 1988, art. 201, § 4º.

reajustamento deve ocorrer anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, *pro-rata*, de acordo com as respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Diante disso, e considerando que o reajuste do salário mínimo foi superior ao concedido aos benefícios previdenciários entre os anos de 2003 e 2009, verificamos reajustes diferenciados dos benefícios em razão do valor. Aqueles de importância igual ao piso previdenciário são reajustados de acordo com índice dado ao salário mínimo, em virtude da garantia constitucional insculpida no art. 201, § 2º. Os demais são reajustados conforme disposições da legislação previdenciária.

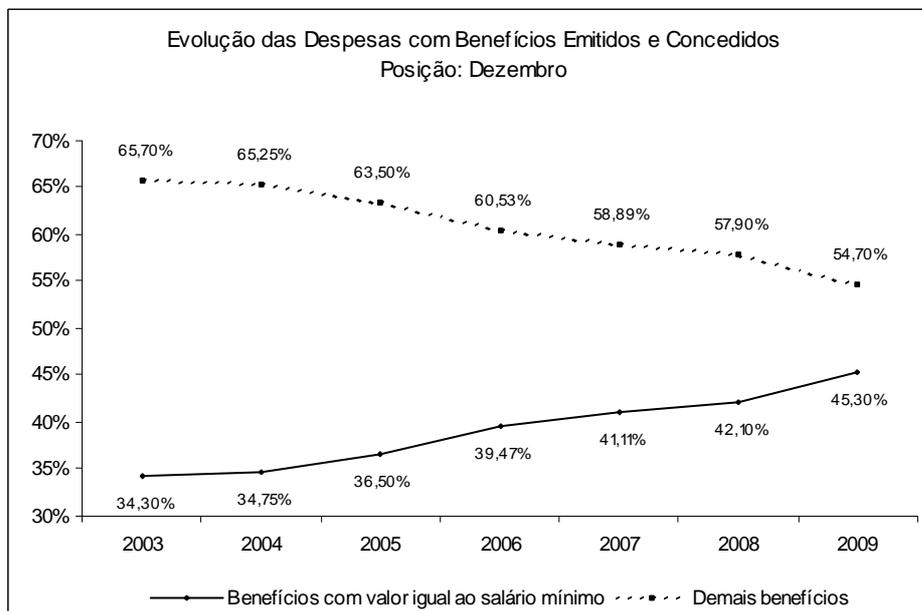
Essa diferença entre esses índices tornou-se mais acentuada a partir de 2004, com a política de valorização do salário mínimo, empreendida pelo governo federal. Desde 2005, as leis de diretrizes orçamentárias passaram a conter norma segundo a qual o reajuste do salário mínimo deve ser, pelo menos, igual à variação do INPC entre a data da última atualização e a data de início do novo valor acrescida da taxa de variação real do PIB de dois anos anteriores. Por sua vez, os benefícios com valor superior ao do piso previdenciário, que corresponde ao salário mínimo, tiveram reajustes equivalentes apenas à variação do INPC.

O reajuste diferenciado dos benefícios acarretou, no período de 2003 a 2009, reajuste dos benefícios com valor igual a um salário mínimo de 132,5% e dos demais de 60,5%. Isso significa que tais benefícios apresentaram ganho real em relação ao INPC de cerca de 45,0% e 0,9%, respectivamente.

O maior reajuste dado aos benefícios com valor igual ao do salário mínimo provocou a expansão dessa população. Tal expansão não ocorreu apenas em função do crescimento vegetativo. A migração de segurados que recebiam benefícios acima do piso, mas que com o passar do tempo passaram a receber a importância igual ao piso, também, contribuiu para o aumento dessa população.

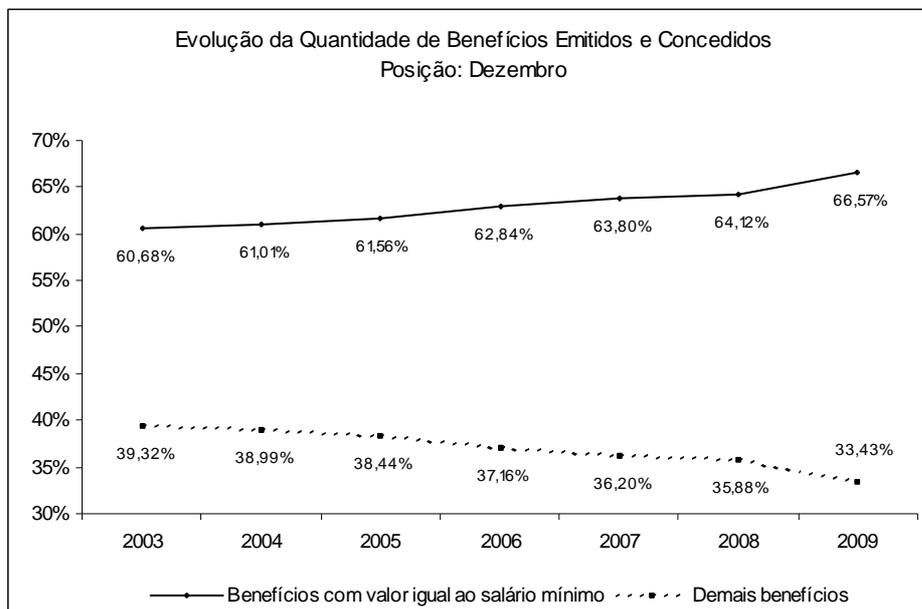
Esse movimento migratório dá a sensação de perda de poder aquisitivo, ainda mais quando se compara com o número de salários mínimos. Porém, isso não pode ser considerado verdadeiro. Os reajustes concedidos aos benefícios previdenciários superiores ao piso salarial acompanharam a variação do INPC. Foram, inclusive, um pouco maior. Vale dizer que o INPC visa medir a inflação sentida pelas famílias com rendimentos mensais compreendidos entre um e seis salários-mínimos, cujo chefe é assalariado em sua ocupação principal e residente

nas áreas urbanas das regiões⁶. Por conseguinte, abrange quase a totalidade de benefícios emitidos e concedidos pela previdência social.⁷



Fonte: AEPS Infologo e BEPS.

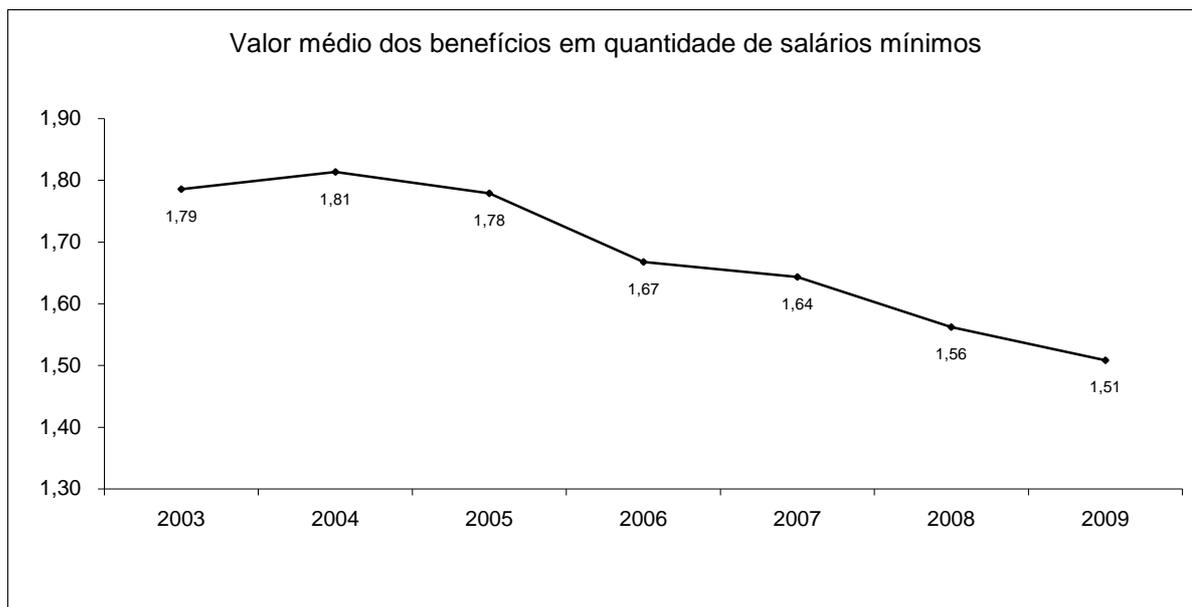
Obs.: Não estão incluídos os valores referentes aos créditos emitidos por ocasião da concessão.



Fonte: AEPS Infologo e BEPS.

⁶ Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Obs.: Até jul. 1999, a estrutura do índice de preços era composta de 7 grupos: 1. Alimentação e bebidas; 2. Habitação; 3. Artigos de residência; 4. Vestuário; 5. Transportes e comunicação; 6. Saúde e cuidados pessoais; 7. Despesas pessoais. A partir de ago. 1999, passou a ser composta de 9 grupos: 1. Alimentação e bebidas; 2. Habitação; 3. Artigos de residência; 4. Vestuário; 5. Transportes; 6. Saúde e cuidados pessoais; 7. Despesas pessoais; 8. Educação, leitura e papelaria; 9. Comunicação. O índice de agosto de 1991, excepcionalmente, foi calculado pelo IBGE como média geométrica dos valores observados em julho e setembro. Por isso, as taxas de variação apresentadas para agosto e setembro de 1991 são iguais.

⁷ Em dezembro de 2009, 99,79% dos benefícios concedidos e emitidos pela previdência social situavam-se abaixo de seis salários mínimos e representavam 98,93% das despesas.

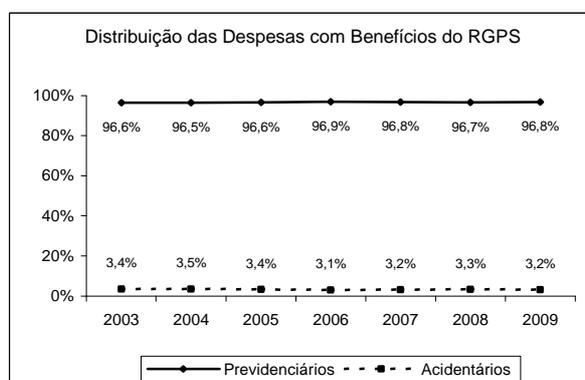
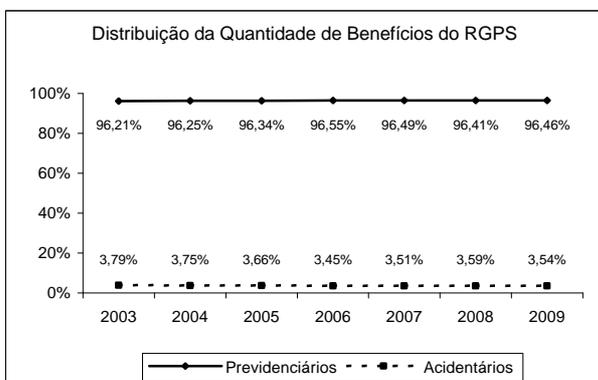


Fonte: Fluxo de Caixa do INSS (AEPS Infologo e BEPS – Dez/2009) e Ipeadata.

Em que pese a preservação do valor do benefício, a sensação de perda conduz à organização dos segurados que exercem pressões por melhores reajustes para os benefícios superiores ao piso. Algumas delas se traduzem em projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional.

2. Benefícios do Regime Geral de Previdência Social

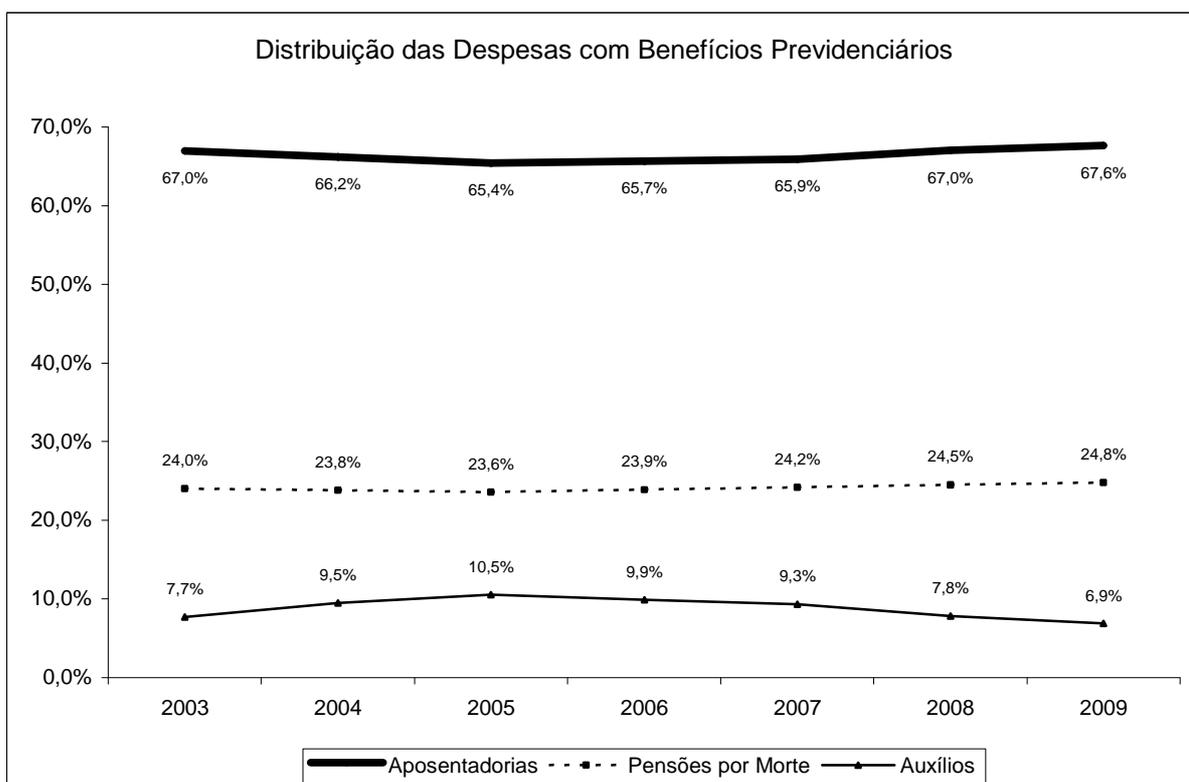
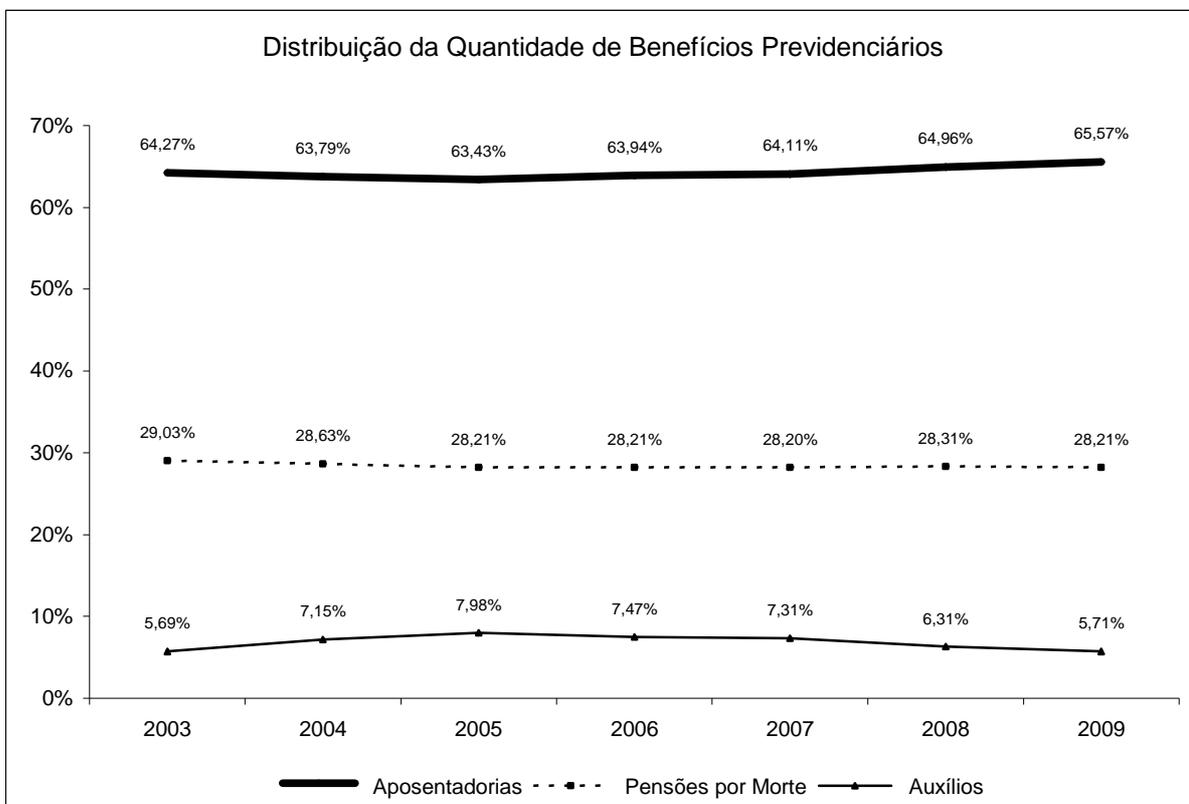
Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social classificam-se em previdenciários e acidentários. Estes últimos representam menos de 4,0% do total, tanto com base na quantidade, quanto em relação à despesa.



Fonte: AEPS Infologo e BEPS.

Obs.: No cálculo das despesas, foi considerado o total das importâncias com benefícios emitidos, concedidos e créditos emitidos por ocasião da concessão.

Os benefícios previdenciários compõem-se, quase que exclusivamente, de aposentadorias, pensões por morte e auxílios.

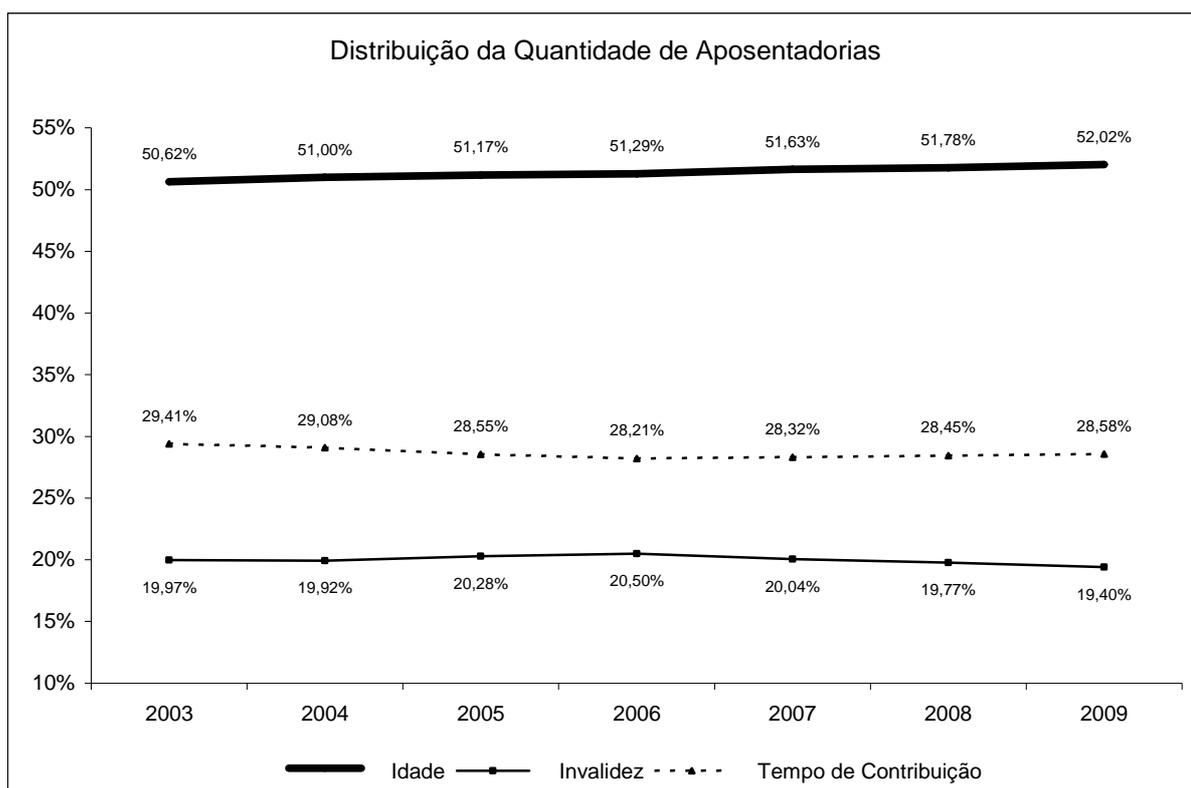


Fonte: AEPS Infologo e BEPS.

Obs.: No cálculo das despesas, foi considerado o total das importâncias com benefícios emitidos, concedidos e créditos emitidos por ocasião da concessão.

Desde 2005, os auxílios têm apresentado tendência de queda. Esse resultado é consequência da adoção de medidas de gestão pela Previdência Social, em especial, a implantação da Cobertura Previdenciária Estimada (COPEs)⁸, em outubro de 2005, e a substituição de todos os médicos peritos credenciados por profissionais concursados. Tais medidas acarretaram significativa redução da emissão de auxílios-doença.⁹

As aposentadorias, por sua vez, correspondem aos benefícios previdenciários mais representativos. Elas têm apresentado ligeira tendência de expansão a partir de 2005, que pode ter como uma das razões o aumento da expectativa de sobrevida. As aposentadorias classificam-se em três espécies, segundo o fundamento para a sua concessão, a saber: idade, invalidez e tempo de contribuição.

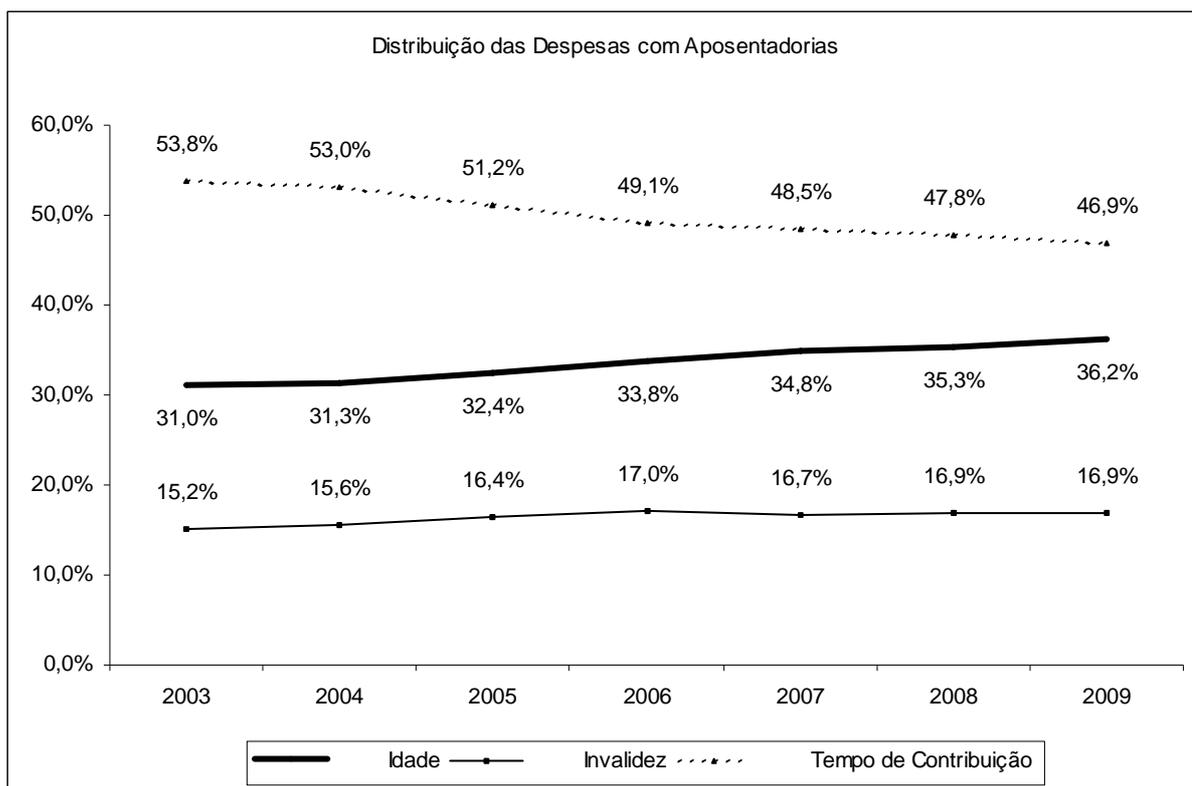


Fonte: AEPS Infologo e BEPS.

⁸ A COPEs é um procedimento administrativo adotado pelo INSS que permitiu a pré-definição de datas de alta para os segurados com incapacidade temporária para o trabalho e estabeleceu duração máxima de dois anos para o auxílio-doença, período após o qual o benefício deve ser cessado ou convertido em aposentadoria por invalidez.

⁹ SPS/MPS. **Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2009**. In: Informe de Previdência Social, vol. 22, n. 1. Brasília: Jan/2010.

As aposentadorias por idade são as mais frequentes. Porém, as aposentadorias por tempo de contribuição são as mais dispendiosas. Observa-se, ao longo do período, uma tendência de aproximação entre as despesas com aposentadorias por idade e por tempo de contribuição. Isso deve ser resultado, entre outros fatores, do maior reajuste dado ao salário mínimo em comparação com os benefícios previdenciários.



Fonte: AEPS Infologo e BEPS.

A aposentadoria por tempo de contribuição sofre pouca influência do reajuste do salário mínimo, uma vez que apenas cerca de 15% dos segurados percebem a renda mensal do benefício igual a um salário mínimo. No caso da aposentadoria por idade e por invalidez, percebem renda mensal do benefício correspondente a um salário mínimo em torno de 88% e 64% dos segurados, respectivamente.¹⁰

Ainda sobre a aposentadoria por tempo de contribuição, esta substituiu a aposentadoria por tempo de serviço com vistas a ressaltar o aspecto

¹⁰ Posição em dezembro de 2008, tendo por base a quantidade de aposentarias emitidas por tempo de contribuição, por idade e por invalidez. (Fonte: AEPS Infologo, critério: Grupo/Principais Espécies: 42-Ap Tempo Contrib LOPS; Ap. Idade; Ap. Invalidez).

contributivo do regime previdenciário. Porém, é alvo de constantes ataques por parte de especialistas. Um número razoável de estudiosos defende a sua extinção em virtude de não se tratar de um benefício tipicamente previdenciário. Não há qualquer risco social protegido, pois o tempo de contribuição não traz presunção de incapacidade laboral.¹¹ Tanto que Ibrahim afirma que, na prática, os segurados que se aposentam por tempo de contribuição permanecem trabalhando.¹²

Essa declaração ganha força com o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADIn nº 1.721-3/DF, segundo o qual “*a mera concessão de aposentadoria voluntária ao trabalhador não tem por efeito extinguir, instantânea e automaticamente, o seu vínculo de emprego.*” Tal decisão motivou o cancelamento da OJ nº 177 da SDI-1¹³ e a edição da OJ nº 361 da SDI-1, nos seguintes termos:

361. APOSENTADORIA ESPONTÂNEA. UNICIDADE DO CONTRATO DE TRABALHO. MULTA DE 40% DO FGTS SOBRE TODO O PERÍODO (DJ 20, 21 e 23.05.08) A aposentadoria espontânea não é causa de extinção do contrato de trabalho se o empregado permanece prestando serviços ao empregador após a jubilação. Assim, por ocasião da sua dispensa imotivada, o empregado tem direito à multa de 40% do FGTS sobre a totalidade dos depósitos efetuados no curso do pacto laboral.

Assim, a empresa pode sentir-se estimulada a permanecer com o trabalhador. Esse, por sua vez, pode ser incentivado a requerer a aposentadoria, pois, além do salário, poderá perceber o benefício previdenciário, retirar o saldo do FGTS e sacar, mensalmente, o valor depositado pela empresa correspondente ao FGTS (8% da remuneração paga ou devida ao trabalhador no mês anterior).

A Mensagem nº 306/95, que encaminhou a PEC nº 33/95, que cuidou da reforma da Previdência Social, também, contém manifestação sobre essa prática, nos seguintes termos:

¹¹ O art. 201 da Constituição Federal estabelece que a previdência social atenderá, nos termos da lei, a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão; pensão por morte do segurado. Não estatui tempo de contribuição como risco a ser protegido. No entanto, no § 7º, I, do comando em comento, o texto constitucional prevê a possibilidade da aposentadoria por tempo de contribuição. Por conseguinte, cria-se a polêmica.

¹² IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009. p. 618.

¹³ 177. APOSENTADORIA ESPONTÂNEA. EFEITOS (cancelada) - DJ 30.10.2006 A aposentadoria espontânea extingue o contrato de trabalho, mesmo quando o empregado continua a trabalhar na empresa após a concessão do benefício previdenciário. Assim sendo, indevida a multa de 40% do FGTS em relação ao período anterior à aposentadoria.

(...) a aposentadoria por tempo de serviço tornou-se um expediente capaz de garantir aposentadorias precoces para os segmentos de mais alta renda, tornando-se para seus beneficiários que, geralmente não abandonam o mercado de trabalho, uma simples complementação de renda.

Para Ibrahim, o benefício em tela *“acaba por ser exclusivo das classes superiores, pois o trabalhador de baixa renda tem grande dificuldade para comprovar seu tempo de contribuição, sendo praticamente obrigado a aposentar-se por idade.”*¹⁴

Diante disso, a aposentadoria por tempo de contribuição merece ser discutida. Ela consumiu, em 2009, 30,87% das despesas com benefícios do RGPS, sem considerar os valores pagos com sentenças judiciais. Além disso, é considerada exceção aos benefícios previdenciários brasileiros, uma vez que se submete ao regime de capitalização virtual em função da aplicação obrigatória do fator previdenciário no seu cálculo. Os demais benefícios são financiados pelo regime de repartição simples.¹⁵

3. Regulamentação

A previdência social é alvo de bastante interesse social. Por conseguinte, os assuntos correlatos são debatidos nas diversas esferas do Poder Público, cujo resultado pode ser a edição de leis. Entre 2003 e 2009, várias leis aprovadas afetaram, de algum modo, o regime geral de previdência social.

A Lei nº 11.457, de 16 de maio de 2007, por exemplo, unificou a administração dos tributos federais na Receita Federal do Brasil, em razão da extinção da Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Previdência Social. Por meio desse diploma legal, criou-se a super receita com a instituição da Secretaria da Receita Federal do Brasil. A medida buscou os seguintes objetivos:

- a) melhorar a eficiência na administração tributária federal, com a simplificação do processo de arrecadação e fiscalização, de maneira a torná-lo mais efetivo no combate à sonegação fiscal;
- b) facilitar ao contribuinte a solução de problemas administrativos, tais como a emissão de certidões de regularidade fiscal.

¹⁴ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009. p. 618.

¹⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009. p. 42.

Com a administração de todos os tributos concentrada na Secretaria da Receita Federal do Brasil, esperava-se a possibilidade de realização da compensação de tributos da União com as contribuições do INSS e vice-versa. Porém, tal expectativa não se confirmou. Manteve-se a sistemática anterior, segundo a qual os débitos com o INSS podem ser compensados com o crédito tributário de qualquer natureza. Porém, os débitos tributários podem ser compensados com créditos de quaisquer outros tributos, exceto os créditos de contribuições previdenciárias.

A lei autorizou, ainda, o parcelamento de débitos previdenciários dos Estados, DF e de suas respectivas autarquias e fundações. Deixou de fora os municípios, uma vez que esses já estavam abrangidos pela Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, alterada pela Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009.

No que tange à autonomia financeira do INSS, ela foi preservada. A lei assegurou que o produto da arrecadação das contribuições e acréscimos legais incidentes devem ser destinados, em caráter exclusivo, ao pagamento de benefícios do RGPS e creditado diretamente ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Por esse serviço, o INSS deve depositar no Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF, criado pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, a quantia equivalente a 3,5% do montante arrecadado. Uma vez que esse fundo possui a finalidade de fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Receita Federal, sem qualquer relacionamento com o sistema de saúde, previdência e assistência social, pode-se afirmar que o Orçamento da Seguridade Social perdeu uma de suas fontes de custeio. Entende-se revogado, tacitamente, o art. 27, II, da Lei nº 8.212/91.¹⁶

Outra norma que merece destaque refere-se à Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Esse diploma revogou a Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e introduziu o Simples Nacional. A inclusão da denominação nacional justifica-se pela introdução de tributos estaduais e municipais, enquanto o anterior limitava-se, basicamente, a tributos federais.

¹⁶ Lei nº 8.212/91:

Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social:

(...)

II - a remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;

A Lei Complementar nº 123/06 foi alterada pela Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, que promoveu algumas inovações. Uma delas corresponde à criação do Microempreendedor Individual (MEI). De acordo com a norma, considera-se MEI o empresário individual, na forma de art. 966 do Código Civil, aquele que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 36.000,00, optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática do MEI.

Essa sistemática de pagamento de tributos e contribuições traz algumas conseqüências para o custeio previdenciário. Ela estimula a formalização de empresas e postos de trabalho, o que pode causar repercussões positivas na arrecadação.¹⁷

Outra modificação importante na legislação previdenciária consta no art. 9º da Lei Complementar nº 128/08. Esse dispositivo alterou a redação do art. 29-A da Lei nº 8.213/91 de modo a permitir a utilização pelo INSS das informações constantes no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) sobre vínculos e as remunerações dos segurados, para fins de cálculo do salário de benefício, comprovação de filiação ao RGPS, tempo de contribuição e relação de emprego.

Vale ressaltar que a presunção de veracidade das informações do CNIS é relativa. Em caso de dúvida razoável sobre a regularidade do vínculo incluído no cadastro e inexistência de informações sobre remunerações e contribuições, o INSS poderá exigir a apresentação dos documentos que serviram de base à anotação, sob pena de exclusão do período.

A Lei nº 11.941/09, também, trouxe impacto positivo no tocante ao custeio da previdência. Ela incrementou as receitas oriundas de medidas de recuperação de créditos.¹⁸ A edição da Lei nº 11.941/09 provocou uma mudança na interpretação restritiva dada ao art. 114, VIII, da Constituição Federal, que cuida da

¹⁷ O Brasil conta hoje com 4,5 milhões de pequenas empresas formais e estima-se que há mais de 11 milhões de trabalhadores na informalidade, sendo que 90% são profissionais autônomos (por conta própria) nos ramos de comércio, na indústria e na prestação de serviço. Desses milhões de brasileiros, aqueles que têm faturamento anual de até R\$ 36 mil já podem formalizar seu negócio e ter cobertura previdenciária com a criação do Programa do Microempreendedor Individual – MEI –, instituído pela Lei Complementar 128/08. (http://www.avozdocidadao.com.br/agenda_registro_anfip_arrecadacao_previdenciaria.asp, acesso em 14/05/2010)

¹⁸ SPS/MPS. **Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2009**. In: Informe de Previdência Social, vol. 22, n. 1. Brasília: Jan/2010.

competência da Justiça do Trabalho. De acordo com essa interpretação, consagrada na Súmula nº 368 do TST, a¹⁹

(...) competência não seria para cobrar ex-officio a contribuição prevista no art. 195, I, a e II, mas tão só e restritivamente a que decorresse do crédito trabalhista que a sentença reconhecer. Isto significa: a sentença tem que condenar em algum direito para que se execute a contribuição dele corrente.

Assim ficariam excluídas as contribuições decorrentes da relação empregatícia que se reconhece em juízo, porque não há crédito, ou seja, não há sentença condenatória.

A nova redação dada ao art. 43 da Lei nº 8.212/91 modificou esse entendimento. Doravante,²⁰

(...) o juiz do trabalho, reconhecendo a relação empregatícia, pode mandar calcular, ex-officio ou a requerimento da parte, a contribuição relativa ao período reconhecido a qual se juntará à que for reconhecida na sentença.

E determinará, sob pena de responsabilidade, seu imediato recolhimento aos cofres públicos. É isto que está expressamente escrito no caput do art. 43

(...) ao reconhecer a relação empregatícia ou estendê-la a um período maior do que aquele reconhecido pelo empregador, o juiz mandará apurar mês a mês a contribuição previdenciária do período - § 3º do art. 43, e condenará o empregador a pagá-las. Há aqui também uma sentença condenatória em pecúnia, para usar a linguagem do TST, havendo assim coincidência com o item I da Súmula nº 368. Dando-se essa interpretação, nada precisa ser mudado. Na sentença condenatória em pecúnia, haverá condenação para pagamento da contribuição previdenciária em relação a direitos trabalhistas e também em relação à contribuição, calculada mês a mês, do tempo de casa reconhecido.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, a Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, batizada de Lei da Previdência Rural. Ela favoreceu a inclusão social e simplificou a contratação no campo. O objetivo do diploma legal foi estimular a formalização das pessoas que trabalham em pequenas propriedades rurais em regime de economia familiar, pescador artesanal e outras categorias que hoje atuam na informalidade no meio rural. Uma das medidas para tanto possibilitou ao

¹⁹ SILVA, Antônio Álvares da. **Contribuições Previdenciárias**. In: Revista da Previdência Social, ano XXXIV, nº 350, fev/2010, pp. 117/131

²⁰ SILVA, Antônio Álvares da. **Contribuições Previdenciárias**. In: Revista da Previdência Social, ano XXXIV, nº 350, fev/2010, pp. 117/131

empregador pessoa física, por exemplo, a dispensa de anotação na carteira de trabalho da contratação por curto prazo. Nessa circunstância, o vínculo empregatício deve ser celebrado em um contrato escrito.

A Lei nº 11.718/08 é considerada um passo a mais na direção da igualdade de direitos entre o homem campo e o da cidade. Porém, com relação ao custeio da previdência, tal igualdade está longe de ser atingida. Conforme Informe da Previdência Social, publicado em janeiro de 2010, a necessidade de financiamento do RGPS concentra-se na clientela rural. De acordo com a publicação,²¹

Enquanto na área urbana a arrecadação líquida cobriu 98,5%, 99,1% e 91,5% do total de benefícios pagos em 2009, 2008 e 2007, respectivamente, na área rural essa relação foi de 10,2%, 12,5% e 11,6%. Estes resultados mostram que há uma tendência de equilíbrio entre receita e despesa na área urbana. Já a necessidade de financiamento extremamente alta no meio rural é consequência da importante política de inclusão previdenciária destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar.

Evolução da Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios Previdenciários e Resultado Previdenciário, segundo a clientela urbana e rural – Acumulado no ano de 2009 – R\$ milhões de Dez/2009 - INPC

Ano	Clientela	Arrecadação Líquida (a)	Benefícios Previdenciários (b)	Resultado (a – b)
2007	TOTAL	159.318	210.318	(51.001)
	Urbano	154.498	168.804	(14.306)
	Rural	4.819	41.515	(36.695)
2008	TOTAL	173.908	212.626	(38.717)
	Urbano	168.611	170.108	(1.497)
	Rural	5.298	42.518	(37.220)
2009	TOTAL	184.578	228.192	(43.615)
	Urbano	179.946	182.680	(2.734)
	Rural	4.632	45.512	(40.880)

Fonte: INSS (fluxo de caixa ajustado pelo sistema Informar) Elaboração: SPS/MPS

Para Ibrahim,²²

Apesar de a área rural ser extremamente deficitária, a igualdade de tratamento justifica-se já que todos são trabalhadores. Se as contribuições rurais não atingem o patamar adequado, isto não é culpa do trabalhador. Ademais, cabe aqui a aplicação do princípio da solidariedade – os trabalhadores urbanos auxiliam no custeio dos benefícios rurais.

²¹ SPS/MPS. **Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2009**. In: Informe de Previdência Social, vol. 22, n. 1. Brasília: Jan/2010.

²² IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009. p. 68.

Também aplica-se a esta regra o princípio geral da isonomia. A igualdade material determina alguma parcela de diferenciação entre estes segurados, sendo que a própria Constituição assim procede, ao prever contribuições diferenciadas para o pequeno produtor rural (art. 195, § 8º).

Dessa forma, algumas distinções no custeio e nos benefícios entre urbanos e rurais são possíveis, desde que seja justificáveis perante a isonomia material, e igualmente razoáveis, sem nenhuma espécie de privilégio para qualquer dos lados.

Segundo Pereira de Castro e Lazzari, o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais²³

(...) trata de conferir tratamento uniforme a trabalhadores urbanos e rurais, havendo idênticos benefícios e serviços (uniformidade), para os mesmos eventos cobertos pelo sistema (equivalência). Tal princípio não significa, contudo, que haverá idêntico valor para os benefícios, já que equivalência não significa igualdade. Os critérios para concessão das prestações de seguridade social serão os mesmos; porém, tratando-se de previdência social, o valor de um benefício pode ser diferenciado – caso do salário-maternidade da trabalhadora rural enquadrada como segurada especial.

Outra norma de grande interesse para os segurados, especialmente aposentados, corresponde à Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003. Por meio dela, o titular do benefício pode autorizar o INSS a efetuar o desconto direto na folha de pagamento de prestações devidas em face de empréstimos, financiamentos ou operações de arrendamento mercantil contraídos pelo segurado. Isso facilita a obtenção de crédito para o segurado, em face da redução do risco do negócio.

No entanto, a autorização dada pelo titular deve ser conferida em caráter irrevogável e irretratável. Essa limitação causa certa controvérsia. Ela atinge a dignidade do beneficiário, uma vez que ele não pode optar por pagar o empréstimo e usar aquele dinheiro para uma necessidade inadiável. Por exemplo, o aposentado, diante das limitações próprias do seu benefício, deve ter o direito de escolher entre comprar o remédio que precisa para ter uma vida minimamente digna ou pagar a conta de água ou, ainda, o empréstimo bancário.

A questão foi suscitada pelo Conselho de Previdência Social de Natal, em novembro de 2005, e resultou na aprovação de encaminhamento ao

²³ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 10ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 98.

Conselho Nacional de Previdência Social para que remetesse ao Presidente da República proposta de alteração do *caput* do art. 6º com vistas à retirada da expressão “de forma irrevogável e irretratável”. O texto proposto foi o seguinte:²⁴

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar o Instituto Nacional do Seguro Social a proceder descontos referidos no art. 1º desta Lei, bem como autorizar que a instituição financeira na qual recebam seus benefícios retenha, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, nas condições estabelecidas em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS.

Além das normas referenciadas, outros diplomas legais foram editados no período de 2003 a 2009. Muitos deles modificaram dispositivos das Leis nºs 8.212/91 e 8.213/91, a saber:

Normas	Assunto
Lei nº 10.684/2003	Trata de parcelamento do crédito previdenciário.
Lei nº 10.710/2003	Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para restabelecer o pagamento, pela empresa, do salário-maternidade devido à segurada empregada gestante.
Lei nº 10.820/2003	Autoriza o desconto na folha de pagamento de segurado referente ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, públicas e privadas, quando expressamente autorizado, até o limite de trinta por cento do valor do benefício.
Lei nº 10.839/2004	Estabelece o prazo de decadência igual a 10 anos de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, bem como o direito da Previdência Social de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os seus benefícios.
Lei nº 10.887/2004	Estabelece o recenseamento a cada 5 anos, pelo menos; inclui o exercente de mandato eletivo não vinculado a regime próprio como segurado obrigatório do RGPS; obriga o INSS a disponibilizar ao público informações sobre as receitas e despesas do RGPS; e estatui que o salário-de-contribuição considerados no cálculo do valor do benefício serão corrigidos mês a mês de acordo com a variação integral do INPC.
Lei nº 11.196/2005	Possibilita o parcelamento de débitos previdenciários dos municípios, cuja regulamentação consta no Decreto nº 5.612/2005.
Lei nº 11.324/2006	Autoriza o empregador doméstico recolher a contribuição do segurado empregado a seu serviço e a parcela a seu cargo relativas à competência novembro até o dia 20 de dezembro, juntamente com a contribuição referente ao 13º (décimo terceiro) salário, utilizando-se de um único documento de arrecadação.
Lei nº 11.345/2006	Dá o mesmo tratamento conferido as associações desportivas que mantém equipe de futebol profissional às sociedades de que cuida os arts. 1.039 a 1.092 da Lei nº 10.406/2002 no que tange à contribuição empresarial destinada à Seguridade Social.
Lei nº 11.430/2006	Elege o INPC como índice de correção anual dos benefícios previdenciários; dispõe sobre procedimentos de perícia médica; e define o reajuste de benefícios a partir de agosto de 2006.

²⁴ http://www.conjur.com.br/2005-nov-30/conselho_inss_alteracao_lei_emprestimo, acesso em 14/05/2010.

Normas	Assunto
Lei nº 11.457/2007	Cria a super receita.
Lei nº 11.501/2007	Revoga o § 1 do art. 39 e os arts. 44 e 94 da Lei nº 8.212/91.
Lei nº 11.505/2007	Insera § 11-A ao art. 22 da Lei nº 8.212/91.
Lei nº 11.665/2008	Altera o art. 41-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, modificando a data de pagamento dos benefícios da previdência social.
Lei nº 11.718/2008	Lei da Previdência Rural.
Lei nº 11.933/2009	Modifica a redação dos arts. 30 e 31 da Lei nº 8.212/91, que trata da arrecadação e recolhimento das contribuições.
Lei nº 11.941/2009	Estabelece novo parcelamento especial.
Lei nº 11.960/2009	Estatui que independe de comprovação de inexistência de débito o recebimento pelos Municípios de transferência de recursos destinados a ações de assistência social, educação, saúde e em caso de calamidade pública.
Lei nº 12.101/2009	Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social.
Lei Complementar nº 123/2006	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.
Lei Complementar nº 128/2008	Altera o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e institui a figura do microempreendedor individual.

A grande produção de normas no período revela a importância do tema e o interesse que desperta no âmbito da sociedade. Nesse sentido, o Congresso Nacional exerce papel importante, uma vez que seus membros são representantes da população e tem a função precípua de legislar, segundo a teoria tripartite dos poderes.

4. Perspectivas

São diversas as proposições que tramitam no âmbito das Casas do Congresso Nacional para tratar sobre as mais variadas matérias relacionadas com a previdência social. As que tramitam na Câmara dos Deputados passam pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) para o exame de compatibilidade e adequação financeira quando elas *“impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutem de qualquer modo sobre os respectivos Orçamento, sua forma ou seu conteúdo”* (art. 1º, § 2º, da Norma Interna da CFT). Compete a essa Comissão, segundo dispõe os arts. 53 e 54 do Regimento Interno daquela Casa, o exame dos aspectos financeiros e orçamentários públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, bem como a análise do mérito quando for o caso.

A Norma Interna da CFT dispõe que se entende como:

a. compatível a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais disposições legais em vigor e

b. adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual.

Além disso, a Súmula nº 8 – CFT estabelece:

É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.

A Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que os atos que criam ou aumentam despesa de caráter continuado devem ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. Ademais, o ato deve ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, bem como a compensação dos efeitos financeiros, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente da receita ou redução permanente da despesa. No caso das despesas com a seguridade social, nenhum benefício poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total. Normalmente, as proposições não atendem aos requisitos legais, o que resulta em sua rejeição.

A falta de indicação da fonte de custeio para compensar o aumento da despesa em face da criação, majoração ou extensão do benefício é, também, considerada inconstitucional, por violação ao art. 195, § 5º. De acordo com Ibrahim, a observância do referido dispositivo “*vem ressaltar a importância do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, evitando-se a concessão ou aumento irresponsável de benefícios, muitas vezes com intuito eleitoreiro*”.²⁵

Todavia, em determinadas situações, essas normas são ignoradas. É o caso, por exemplo, do recente debate para definição do reajuste a ser concedido aos benefícios para o exercício de 2010. Por meio da MP nº 475, de 23 de dezembro de 2009, o Poder Executivo concedeu aumento de 6,14% para os benefícios a serem pagos a partir de 1º de janeiro. Esse índice foi fruto de acordo firmado entre o

²⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009. p. 122.

governo e as centrais sindicais em outubro de 2009. Segundo a Mensagem que encaminhou a medida provisória, o impacto orçamentário-financeiro para o exercício de 2010 foi estimado em R\$ 6,70 bilhões, sendo R\$ 3,36 bilhões devido à variação do INPC e R\$ 3,34 bilhões em razão do ganho real.

Por ocasião da tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, foram realizadas negociações com as lideranças dos partidos da base aliada do governo, cujos resultados definiram o reajuste de 7,00%. Esse índice ficou consignado no relatório do Deputado Cândido Vaccarezza e em seu projeto de lei de conversão. Porém, em 04 de maio de 2010, por ocasião da apreciação da matéria, os parlamentares aprovaram as Emendas n^{os} 25 e 26, dos Deputados Paulinho da Força e Fernando Coruja, respectivamente. A primeira eleva o reajuste para 7,72%. A segunda extingue o fator previdenciário a partir de 1^o de janeiro de 2011.

Quanto ao reajuste de 7,72%, ele acarreta elevação de R\$ 1,97 bilhão nos cofres da Previdência Social em 2010, uma vez que supera a previsão de 6,14%, que já estavam contemplados no orçamento corrente. Em 2012 e 2013, o aumento com ganho real acima do que foi ajustado entre o governo e as centrais sindicais, provocará elevação de despesas da ordem de R\$ 2,06 bilhões e R\$ 2,15 bilhões, respectivamente.

Para fazer frente a essa despesa é necessário que se indique a fonte de custeio para suportá-la integralmente, conforme estabelece o § 5^o do art. 195 da Constituição Federal.²⁶ O reajuste aprovado pela Câmara dos Deputados caracteriza majoração de benefício, uma vez que supera em 4,13% o INPC, índice eleito pela Lei n^o 8.213/91 para preservar o valor real do benefício, nos termos do § 4^o do art. 201 da Carta Magna.²⁷ Parte desse ganho real, equivalente a 2,60%, já está acomodado no orçamento corrente. O restante, 1,49%, precisa da indicação da fonte de custeio para que seja respeitado o texto constitucional.

Tal situação foi reconhecida pelo relator da matéria, Deputado Cândido Vaccarezza, que deixou consignado em seu relatório o seguinte:

²⁶ Constituição Federal

Art. 195. (...)

§ 5^o - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

²⁷ Conforme o art. 41-A da Lei n^o 8.213/91, que regulamenta o § 4^o do art. 201 da CF/88, o valor dos benefícios em manutenção deve ser reajustado com base na variação do INPC. Qualquer reajuste acima desse índice deve ser considerado como majoração do benefício e, portanto, observar o disposto no § 5^o do art. 195 da Carta Política. Esse dispositivo afirma que nenhum benefício da seguridade social não pode ser majorado sem a correspondente fonte de custeio.

As Emendas nºs 2, 3, 4, 5, 6, 7, 23, 24, 25 e 29 pretendem aumentar o índice de reajuste dos [benefícios] previdenciários mantidos para 2010, variando de 7,31 a 16%. Tendo em vista que a lei orçamentária anual para o exercício de 2010 consignou dotação orçamentária para cobrir as despesas extras estimadas com base em reajuste de 6,14%, que corresponde ao INPC acumulado de fevereiro a dezembro de 2009, adicionado de percentual correspondente a cinquenta por cento da taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto – PIB de 2008, julgamos que essas Emendas não possuem adequação orçamentária e financeira por se confrontarem com o disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, 2000, e com o § 5º do art. 195 da Constituição Federal, o que as torna, também, inconstitucionais.

Desse modo, elaborou seu voto pela rejeição da Emenda nº 25 por inadequação orçamentária e financeira e pela inconstitucionalidade. Todavia, ele não prevaleceu quanto a essa questão.

No que tange à extinção do fator previdenciário, o rombo pode ser ainda maior em virtude de seu efeito multiplicador. Estimamos que a economia realizada com o fator previdenciário nos 10 primeiros anos de vigência da norma que determina sua aplicação para cálculo do salário de benefício alcançou uma cifra da ordem de R\$ 37,4 bilhões, a preços de dezembro de 2009 atualizados pelo INPC. A sua extinção poderá elevar as despesas com benefícios em cerca de R\$ 1,20 bilhão, R\$ 3,69 bilhões e R\$ 6,61 bilhões nos anos de 2011, 2012 e 2013, respectivamente.

A Emenda nº 26 à MP nº 475/2009, que extinguiu o fator previdenciário, foi aprovada com o mesmo vício da Emenda nº 25, ou seja, falta de indicação de fonte de custeio total para suportar o aumento de despesa. O voto do relator da matéria pela rejeição da emenda em face da inadequação orçamentária e financeira e da inconstitucionalidade da medida não prevaleceu. O Senado manteve o texto aprovado pela Câmara dos Deputados.

A aprovação dessas medidas causarão impacto elevado nas contas da previdência social, com aumento significativo do seu déficit. Em cinco anos, elevação dos gastos com benefícios decorrentes do reajuste dos benefícios de 7,72%, acima dos 6,14% negociado com as centrais sindicais, e o fim do fator previdenciário pode atingir cifras da ordem de R\$ 12,02 bilhões e R\$ 39,04 bilhões, respectivamente, que representa o total de R\$ 51,06 bilhões.²⁸ A majoração e a

²⁸ “O ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, estimou ontem que a decisão da Câmara de reajustar em 7,7% as aposentadorias acima de um salário mínimo e acabar com o fator previdenciário terá, em cinco anos,

extensão de benefícios sem a indicação de fonte de custeio total para atender o aumento da despesa conduz ao crescente desequilíbrio atuarial e financeiro do sistema securitário e, por conseguinte, a sua falência.

Para evitar que se chegue a tal ponto, é preciso aprofundar o estudo sobre o sistema securitário para que as decisões tomadas visem ao equilíbrio financeiro e atuarial. De modo bastante simplificado, o regime de financiamento dos benefícios no sistema brasileiro é o de repartição simples. Nesse regime, os segurados contribuem para um fundo único, que é o responsável pelo pagamento de todos os benefícios do sistema. No caso em questão, trata-se do Fundo do Regime Geral da Previdência Social.

Outra característica desse regime refere-se ao pacto intergeracional, segundo o qual os trabalhadores atuais custeiam os benefícios dos aposentados contemporâneos. Fábio Zambitte Ibrahim afirma que²⁹

Este regime tem sido muito criticado por ser extremamente influenciado pelo envelhecimento da população, pois, à medida que se observa a inversão da pirâmide etária, um maior número de idosos irá depender de um menor número de jovens para a manutenção de seus benefícios.

Por conseguinte, o sistema revela-se bastante sensível a taxas de natalidade e pela expectativa de vida dos beneficiários. Segundo Ibrahim, *“a correção costuma ser feita com incentivo ao aumento da natalidade e modificações nos requisitos para obtenção de benefícios, como o aumento do limite de idade ou a redução dos valores pagos.”*³⁰

De acordo com projeções elaboradas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos próximos 20 anos, permanecerá a tendência verificada nas últimas décadas de declínio da taxa de crescimento da população com aceleração do envelhecimento populacional. Esse processo de envelhecimento é explicado, fundamentalmente, pelo aumento da expectativa de vida e pela redução da taxa de natalidade.

um impacto de R\$ 60 bilhões nas contas da Previdência. (...) Segundos estimativas do ministro, o reajuste de 7,7% custará, nos próximos cinco anos, R\$ 30 bilhões. E o fim do fator, R\$ 30 bilhões no mesmo período. Dados do Ministério da Previdência indicam que o impacto do fim do fator previdenciário é de R\$ 4 bilhões ao ano, mas, como o custo é progressivo, essa conta aumenta anualmente.” (Fonte: O Globo, de 11/05/2010).

²⁹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009. p. 40.

³⁰ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009. p. 40.

O aumento da expectativa de vida e de sobrevivência em idades avançadas relaciona-se com os avanços na área de saúde e investimentos em saneamento e educação. A queda na taxa de fecundidade, por sua vez, associa-se a aspectos sociais e culturais, como a revisão de valores relacionados à família e ao aumento de escolaridade feminina; científicos, como o desenvolvimento de métodos contraceptivos; e econômicos, como o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho.

O envelhecimento populacional corresponde à redução da participação da geração jovem. Isso acarreta pressões por mudanças nas políticas públicas de modo geral e especificamente na previdenciária. Tais pressões podem ser mais intensas se agravadas com a prodigalidade do plano de benefícios.

O Congresso Nacional deve ficar atento a essas questões e trazê-las para o debate a fim de estabelecer um modelo de previdência sustentável e equilibrado financeira e atuarialmente. De outra maneira, esses assuntos baterão à porta do Parlamento em breve, quando menos se esperar.

Conclusão

O Regime Geral de Previdência Social apresentou déficit em todos os anos compreendido entre 2003 e 2009. No entanto, esse déficit reduziu ao longo do período em relação ao PIB. Em 2003, o déficit representava 1,55% do PIB, em 2009, 1,36%.

Pelo lado da receita, a recuperação do mercado formal de trabalho foi uma variável que contribuiu muito para a queda da necessidade de financiamento da Previdência Social em relação ao PIB. O bom desempenho da economia foi muito importante para a melhoria do resultado da previdência. Entre 2006 e 2008, quando a relação entre o saldo previdenciário e o PIB começou a cair, o incremento na arrecadação líquida foi maior do que nas despesas com benefícios. Isso revela a importância do crescimento da arrecadação sobre a diminuição no ritmo da necessidade de financiamento da Previdência Social.

No que tange às despesas, o reajuste acima da inflação para o salário mínimo, o crescimento vegetativo e o envelhecimento da população foram as variáveis que mais contribuíram para o crescimento da despesa. No período, os benefícios de valor igual ao piso tiveram reajuste de 132,5%; enquanto os demais,

de 60,5%. Isso representou ganho real em comparação com o INPC de 45,0% e 0,9%, respectivamente.

Quanto aos benefícios do regime geral da previdência social, eles classificam-se em previdenciários e acidentários. Estes representam menos de 4,0% dos benefícios. As aposentadorias são os benefícios previdenciários mais relevantes. A distribuição dos benefícios manteve-se, praticamente, constante durante o período da análise. Cabe assinalar uma ligeira diminuição nas despesas com auxílios, em razão da implantação da Cobertura Previdenciária Estimada (COPES), em outubro de 2005, e a substituição de todos os médicos peritos credenciados por profissionais concursados.

As aposentadorias, por sua vez, apresentaram pequeno aumento, em virtude da melhoria da expectativa de vida. As aposentadorias por idade são as mais frequentes, porém as por tempo de contribuição são as mais dispendiosas. Há, entretanto, uma tendência de aproximação no valor das despesas entre esses dois tipos de aposentadoria em função da política de valorização do salário mínimo.

A aposentadoria por tempo de contribuição é pouco influenciada pelo reajuste do salário mínimo, uma vez que a renda mensal do benefício é, na grande maioria dos casos, superior ao piso previdenciário. Esse tipo de aposentadoria sofre muitas críticas de especialistas, pois não há risco social a ser protegido. Além disso, o segurado tem estímulo para aposentar-se nessa situação, visto que o beneficiado pode permanecer no mercado de trabalho e o benefício, representar uma complementação de renda.

No que tange à regulamentação da matéria, o sistema securitário ao longo de 2003 a 2009 foi modificado por meio da edição de diversas leis que alteraram as Leis nºs 8.212/91 e 8.213/91. Algumas delas podem favorecer o incremento da arrecadação. Nesse caso, incluímos a criação da super receita, com a extinção da Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Previdência Social e a unificação dos tributos federais na Receita Federal do Brasil. Tal medida pode melhorar o combate à sonegação. Também, a instituição do Simples Nacional e a criação do Microempreendedor Individual (MEI), podem provocar consequências positivas na receita, especialmente com o incentivo à regularização de empresas e à formalização da força de trabalho. Por outro lado, a inclusão social e simplificação da contratação no campo com o objetivo de estimular a formalização de pessoas que trabalham em pequenas propriedades rurais, promovida pelo Estatuto da

Previdência Rural, pode elevar as despesas com benefícios. Isso decorre do fato de que a clientela rural é extremamente deficitária, uma vez que suas contribuições não atingem um patamar adequado para cobrir os gastos.

As leis editadas no período analisado, se não contribuíram para a redução do déficit da Previdência Social, também, não comprometeram. O bom desempenho da economia parece ter sido o aspecto fundamental para diminuição da necessidade de financiamento. Tanto que os reflexos da crise econômica, de dimensões mundiais, foram sentidos em 2009 com a interrupção da queda do resultado previdenciário que vinha ocorrendo desde 2006.

Apesar da neutralidade do conjunto das leis editadas, há de se reconhecer a importância do papel do Congresso Nacional no processo. Suas decisões na elaboração de leis devem perseguir o equilíbrio financeiro e atuarial a fim de preservar a saúde do sistema securitário. Todavia, em certas ocasiões, nem sempre isso acontece.

Recentemente, foi aprovado pelo Parlamento o reajuste de 7,72% para os benefícios, para vigorar em 1º de janeiro de 2010, e o fim do fator previdenciário a partir de 2011 sem a indicação de fonte de custeio para o atendimento total da despesa. O impacto dessa decisão, se sancionada, será fortemente sentido pelas contas da previdência em face dos valores expressivos envolvidos e abreviará a discussão sobre a reforma do sistema securitário.

Tal reforma, contudo, revela-se inevitável, em função da alteração do perfil da população brasileira. O atual regime de financiamento dos benefícios é bastante sensível às taxas de natalidade e pela expectativa de vida dos beneficiados. Segundo levantamentos do IBGE, nos próximos 20, há tendência de crescimento da população com aceleração do envelhecimento em virtude da redução da taxa de natalidade e aumento da expectativa de vida. Por conseguinte, o número de segurados deve aumentar mais do que proporcionalmente ao número de trabalhadores que custeiam os benefícios daqueles. Isso exigirá ajustes.

Referências Bibliográficas

- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 10ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.
- SILVA, Antônio Álvares da. **Contribuições Previdenciárias**. In: Revista da Previdência Social, ano XXXIV, nº 350, fev/2010.
- SPS/MPS. **Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2009**. In: Informe de Previdência Social, vol. 22, n. 1. Brasília: Jan/2010.
- SPS/MPS. **Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. In: Anexo III.5 do Projeto de Lei nº 04/2010-CN (PLDO/2011). Brasília: mar/2010.