



CÂMARA DOS DEPUTADOS
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira**

Estudo Técnico Nº 29/2017

**Mudanças Na Previdência, Reforma
Constitucional (PEC 287/2016), ajustes
legais e melhoria na gestão e controle
externo**

**Núcleo Trabalho, Previdência e
Assistência Social**
Leonardo Rolin

Outubro/2017

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
e-mail: conof@camara.gov.br



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de parlamentares, nem da Comissão. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das Consultorias. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os Autores.



Sumário

1.	INTRODUÇÃO	4
2.	DIAGNÓSTICO	5
3.	REFORMA CONSTITUCIONAL	7
4.	MEDIDAS POR PROJETOS DE LEI	9
5.	MEDIDAS ADMINISTRATIVAS	11
6.	CONTROLE EXTERNO	15



ESTUDO TÉCNICO Nº / 2017

Assunto: Mudanças Na Previdência, Reforma Constitucional (PEC 287/2016), ajustes legais e melhoria na gestão e controle externo numa versão mais “enxuta” da Reforma da Previdência.

O Deputado Pauderney Avelino e o Deputado Darcisio Perondi solicitaram a Consultoria de Orçamento estudo técnico sintético sobre o diagnóstico da previdência brasileira, da reforma constitucional em discussão no Legislativo (PEC 287/2016) e de possíveis ajustes para manter regras gerais no texto atual e tópicos que poderiam migrar para legislação infraconstitucional, bem com medidas de gestão e de controle externo.

1. INTRODUÇÃO

A previdência é o principal desafio fiscal de todos os entes públicos nas próximas décadas. Os gastos previdenciários em 2016 representaram 13,3% do PIB e, mantidas as regras atuais chegarão a 23% do PIB em 2050 de acordo com projeções oficiais. Para resolver um problema tão grande não há uma solução mágica, mas serão necessárias diversas medidas. Algumas dessas medidas precisam ser aprovadas mediante reforma constitucional, outras necessitam de leis ordinárias. Boa parte do problema pode ser resolvido com medidas de gestão, ainda que necessitem de leis para dar maior efetividade. Por fim, o controle externo pelo Poder Legislativo e organizações da sociedade é fundamental para garantir o sucesso da implementação dessas medidas. A presente Nota Técnica visa, de forma sintética apresentar um rol de sugestões nessas quatro dimensões. Todas as medidas propostas estão elaboradas, ainda que na forma de minuta para discussão.



2. DIAGNÓSTICO

O nosso sistema previdenciário está organizado em três regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e a previdência complementar aberta (produtos bancários) e fechada (fundos de pensão). O RGPS e os RPPS são públicos, solidários e obrigatórios. São regimes muito importantes para proteger os brasileiros nas situações em que não podem obter renda do trabalho, como doença, invalidez, morte e velhice. Não podemos abrir mão desse sistema de proteção social. O problema é que o nosso sistema previdenciário tem um déficit enorme e crescente. Isso compromete não apenas o futuro desse que é o mais importante sistema de distribuição de renda e a maior política social do país, como também das demais políticas públicas, pois cada vez haverá menos dinheiro para as principais políticas sociais e obras que a população tanto necessita se não equilibrarmos a previdência.

O Brasil está passando por uma rápida transição demográfica e por grandes transformações no mercado de trabalho. As mulheres estão tendo menos filhos (a média caiu de 6 filhos por mulher em 1960 para 1,75 hoje) e as pessoas estão vivendo cada vez mais: a expectativa de vida ao nascer passou de 45 anos em 1940 para 76 anos hoje. No entanto a idade de aposentadoria do brasileiro continua a mesma adotada em 1940. Nos últimos 20 anos dobrou o número de aposentados e pensionistas no Brasil. Esse crescimento vai se acelerar ainda mais nos próximos anos: em 2050 o número de idosos será 3 vezes o atual, enquanto o número de pessoas em idade ativa será o mesmo que temos hoje. O envelhecimento da população afeta fortemente a sustentabilidade das políticas de previdência, trabalho, assistência social e saúde.

Os gastos previdenciários no Brasil saltaram de 3,4%, em 1988, para 13,3% do PIB, em 2016. Isto significa um crescimento médio real de 4,5% ao ano durante o período. Os RPPS passaram a apresentar déficits crescentes a partir da década de 90, comprometendo os recursos fiscais dos Entes. Apenas em 2016 o déficit da previdência dos servidores públicos de todos os entes somou R\$ 155,7 bilhões, para pagar benefícios para cerca de 7,3 milhões de pessoas enquanto no RGPS o déficit somou R\$ 149,7 bilhões para cerca de 29,2 milhões de pessoas. Isto é, o RGPS



teve um déficit ligeiramente menor para pagar quatro vezes o número de beneficiários. Porém o mais preocupante é que tanto o déficit do RGPS quanto dos RPPS continuará crescendo muito nas próximas décadas em função do envelhecimento da população.

Algumas pessoas têm a falsa impressão de que não haveria déficit em função de uma contabilidade criativa que é feita pela Anfiop e que foi desmascarada na CPI da Previdência pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Instituição Fiscal Independente (IFI), pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF) e pela Consultoria Legislativa do Senado Federal (CONLEG). Todos eles órgãos técnicos independentes, sem nenhuma vinculação ou subordinação ao governo federal. Recentemente, até mesmo a Anfiop está admitindo que há déficit e que é necessário fazer uma reforma, visto que mesmo com sua manipulação de números não há mais como chegar a resultados positivos e ela sabe que nos próximos anos o quadro ficará ainda mais grave.

O maior problema da nossa previdência é que, se por um lado ela garante proteção social a um grande número de brasileiros, por outro ela é o maior instrumento de transferência de renda para os mais ricos. Nosso sistema previdenciário é extremamente injusto pois garante inúmeros privilégios para os trabalhadores mais organizados, especialmente os servidores públicos, em detrimento da maioria dos trabalhadores.

Ano	0 a 14 anos	15 a 64 anos	65 anos ou mais	Idosos/Adultos (%)
2015	47,4	140,9	16,1	11,5%
2020	44,3	147,8	20,0	13,5%
2030	39,3	153,9	30,0	19,5%
2040	35,4	152,6	40,1	26,3%
2050	31,8	143,2	51,3	35,8%
2060	28,3	131,4	58,4	44,4%
Varição % 2015 a 2060	-40,3%	-6,7%	262,7%	286,1%

Os Estados e, de resto, os municípios, estão enfrentando uma crise fiscal sem precedentes, tendo na linha de frente o crescimento do déficit do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS). Em 2016, o déficit financeiro total desses entes foi de R\$ 78,8 bilhões, algo ao redor de 13,7% da respectiva Receita Corrente Líquida (RCL). Projeta-se aumento real do mesmo déficit para R\$ 101,4



bilhões em 2020, representando 29% a mais em apenas quatro anos. A maioria dos estados não tem condições de arcar com esse aumento de necessidade de financiamento, e ao mesmo tempo cumprir suas obrigações básicas, o que pode obrigar a União a intervir no processo. Mais recentemente, diante da maior recessão de nossa história, e, no caso do Rio de Janeiro, da desabada do preço do externo do petróleo, há sérios desequilíbrios de caixa, além do problema estrutural. A solução desses problemas passa por um amplo pacto entre União, entes subnacionais, STF, Congresso Nacional e representantes dos servidores, culminando com um apoio expressivo a medidas como as aqui sugeridas.

3. REFORMA CONSTITUCIONAL

A PEC 287/2016 abrange diversos pontos que hoje estão em leis ordinárias, que exigem quórum muito menor para serem aprovadas. Além disso, faz alterações de pouco impacto financeiro, para implementar medidas que afetam um grande número de pessoas, notadamente incluídas dentro da camada menos favorecida da população, como é o caso dos trabalhadores rurais, dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei orgânica da Assistência Social (LOAS) e dos trabalhadores urbanos que se aposentam por idade com menos tempo de contribuição. As regras de cálculo de benefícios, que causaram enorme polêmica, hoje também estão em lei.

Por outro lado, a PEC não busca criar mecanismos para garantir que a previdência dos servidores públicos, que tem um déficit per capita muito maior seja equilibrada sem necessitar de cobertura com tributos extraídos de toda sociedade.

Diante disso, propomos que a PEC 287 seja enxugada, **retirando os pontos considerados mais polêmicos e que afetam a população mais de menor renda** (que, em regra, irão aposentar como rural, BPC, idade ou invalidez), limitando-se aos trabalhadores urbanos e servidores e aos seguintes pontos:

i) Servidores públicos passam a ter regras iguais às do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tanto no tocante a cálculo de benefícios quanto na idade, mantendo a regra de transição que está no substitutivo do Deputado Arthur Maia,



com flexibilização no acesso à integralidade e paridade para quem ingressou até 2003 (desde que tenha pelo menos 25 anos no cargo);

ii) Obriga os regimes de previdência dos servidores públicos a serem equilibrados mediante alíquota suplementar patronal e dos servidores, acabando com a vinculação das alíquotas da União, estados e municípios.

iii) Idade mínima de 62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens daqui a 20 anos, mantendo tanto o aumento automático com o aumento da expectativa de vida quanto a regra de transição para o RGPS que está no substitutivo do Deputado Arthur Maia, que começa com 53 anos para as mulheres e 55 para os homens, aumentando um ano a cada 2 anos a partir de 2020;

iv) Mesma regra de pensão por morte que havia no Brasil até 1995, ou seja, mínimo de 60%, acrescida de 10% para cada dependente adicional;

v) Acumulação de pensão por morte e aposentadoria limitada a 3 salários mínimos ou a soma do benefício maior com 50% do menor;

vi) Mantém a redação do substitutivo do Dep. Arthur Maia acerca das aposentadorias especiais, exceto por manter a diferença de idade de 5 anos da professora para as demais mulheres e não criar idade mínima para o mineiro de subsolo.

Principais pontos que saíram da PEC:

i) Mudanças no BPC;

ii) Regra de cálculo de benefícios;

iii) Contribuição obrigatória dos trabalhadores rurais;

iv) Aumento no tempo de contribuição na aposentadoria por idade;

IMPACTO

- **população ativa** atingida: apenas cerca de $\frac{1}{4}$ da população economicamente ativa (retira aproximadamente 74% população de baixa renda)



- **fiscal em 10 anos**: redução de 25% em relação ao Substit. do Dep. Arthur Maia (ganho fiscal de 75% do Substitutivo e em torno de 50% PEC encaminhada pelo Poder Executivo), atingindo a população ativa ligadas às categorias de trabalhadores formais do regime geral (maior tempo de contribuição e trabalho formal) e servidores públicos;

4. MEDIDAS POR PROJETOS DE LEI

Apresentamos a seguir um conjunto de medidas que teriam grande impacto que poderiam ser aprovadas de imediato ou após a aprovação da PEC 287/2016.

4.1. Projetos de Lei que independem da aprovação da PEC 287/2016

Trata-se de proposições que melhorariam o funcionamento da previdência social de forma direta ou de forma indireta, via a viabilização de novas fontes de custeio ou pela criação de limites para o teto de gastos e pra o crescimento econômico, que ampliaria o emprego e, conseqüentemente, a receita previdenciária.

Nesse sentido, sugerimos a aprovação das seguintes proposições:

a) **PLP 181/2015**: Trata da dívida ativa. A proposta é adequar o texto para um modelo de securitização da dívida ao invés de venda. Dessa forma não haveria deságio. O foco seria na antecipação de recebíveis e na melhoria da cobrança, via cobrança administrativa. Os recursos seriam destinados exclusivamente para a capitalização da previdência ou para realização de investimentos.

b) **PLP 51/2007**: Trata da extinção da contribuição adicional de 10% sobre a multa rescisória do FGTS. A proposta é a extinção imediata da contribuição. Além de reduzir a carga tributária, daria folga para o cumprimento do teto de gastos,



considerando que a reforma previdenciária terá um impacto menor que o previsto originalmente.

c) **PL sobre as iniquidades para com os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS):** trata-se de projeto que busca trazer isonomia de tratamento com o RGPS no pagamento de dívidas e com a previdência complementar, tanto nos investimentos, quanto no equacionamento do déficit, fiscalização e punição de desvios. É um projeto que tem o apoio da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP)

d) **PEC para criação de unidade gestora Única do RPPS da União:** A União tem o RPPS mais desestruturado, dando péssimo exemplo para estados e municípios. Não há uma unidade gestora de previdência, cada órgão concede as aposentadorias de seus servidores e paga com seu próprio orçamento, descumprindo a determinação consagrada no parágrafo 20, do artigo 40, da Constituição Federal, e dificultando o controle. Não há nenhum conselho gestor da previdência da União e, conseqüentemente, nenhuma participação dos servidores na gestão de sua previdência, descumprindo o art. 10 da Constituição Federal. Há um déficit atuarial, apenas da previdência dos civis, de cerca de R\$ 5 trilhões, com um déficit financeiro anual na ordem de R\$ 43 bilhões, descumprindo o caput do art. 40 da Constituição Federal, que determina o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. A proposta é a criação de uma unidade gestora, como órgão autônomo, sem vinculação ao Poder Executivo, com um conselho paritário, com representantes de todos os poderes. Com planos segregados, de forma a explicitar e implementar planos de equacionamento do déficit de cada poder e grupo.

4.2. Projetos de Lei que devem ser apresentados após a aprovação da PEC 287/2016

a) **PL de revisão da Lei dos benefícios do RGPS (Lei 8.213/1991):** revisão das regras de acesso à previdência rural reduzindo a margem para fraudes; revisão das regras de cálculo acabando o fator previdenciário e o 85/95 progressivo,



para implementar a regra de cálculo que está no substitutivo da PEC 287/2016; aumento no tempo mínimo de contribuição; regulamentação do aumento automático da idade mínima de acordo com o aumento da expectativa de vida; regulamentação dos demais pontos da PEC 287/2016 referente ao RGPS

b) **PL de revisão da Lei de custeio do RGPS (Lei 8.212/1991):** criação de mecanismos de aumento da receita da previdência rural; revisão do MEI, criando faixas com contribuição maior, mantendo em 5% apenas para aqueles com rendimento muito baixo; fim da desoneração da folha;

c) **PL de revisão da lei geral do RPPS:** adequação às regras de benefícios do RGPS;

d) **PL de revisão da aposentadoria das forças armadas:** adequação às regras que a maioria dos países adotam para a previdência de suas forças armadas.

e) **PEC de padronização da aposentadoria dos militares estaduais:** a partir da revisão da aposentadoria das forças armadas, definir critérios gerais para as aposentadorias e pensões dos policiais militares e bombeiros militares

f) **PEC de revisão do BPC e criação de capitalização:** integração do BPC com o RGPS, garantindo um benefício mínimo para todos os cidadãos, que crescerá com cada ano de contribuição até igualar ao benefício contributivo para quem conseguiu o mínimo de tempo de contribuição. Criar um sistema capitalizado obrigatório, utilizando recursos do FGTS e outras fontes (inclusive contribuição do trabalhador que ganhar acima do teto) para garantir um benefício adicional e reduzir, no futuro, a responsabilidade do tesouro sobre o déficit previdenciário.

5. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Conforme levantado pela CONOF no Estudo Técnico Conjunto Nº 3/2015 e posteriormente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), há um volume imenso de gastos inadequados no RGPS. Naquele estudo propusemos um conjunto de medidas.



Duas dessas medidas estão sendo implementadas, finalmente, pelo governo. A Medida Provisória nº 739, de 7 de julho de 2016, sucedida pela Medida Provisória nº 767, de 6 de fevereiro de 2017, transformada na Lei nº 13.457, de 26/06/2017, incluiu entre os seus objetivos a revisão dos benefícios por incapacidade que estejam há mais de dois anos sem realização de perícia de revisão contados da data de publicação da Medida Provisória. Para tanto foi instituído o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI), como forma de incentivo para mobilização da força de trabalho especializada para realização das perícias. De acordo com balanço divulgado pelo ministério, até o dia 4 de agosto, foram realizadas 210.649 perícias entre aqueles que recebiam auxílio-doença. Foram cancelados 168.396 benefícios. A ausência de convocados levou ao cancelamento de outros 20.304 benefícios. Além disso, 33.798 beneficiários foram convertidos em aposentados por invalidez, 1.892 em auxílio-acidente, 1.105 em aposentadoria por invalidez com acréscimo de 25% no valor do benefício e 5.458 pessoas foram encaminhadas para reabilitação profissional. Ao todo, 530.191 benefícios de auxílio-doença serão revisados. A economia anual estimada com auxílio-doença até agora é de R\$ 2,7 bilhões. Pela nossa estimativa, quando tiver limpado o estoque e continuar fazendo esse trabalho de perícia, teremos uma economia anual de R\$ 6,2 bilhões.

Há muitos outros ralos de recursos que ainda não foram enfrentados. Citamos aqui três deles, que consideramos os mais importantes:

a) reabilitação profissional

Em 1988, a Constituição Federal instituiu um novo modelo de Seguridade Social e a reabilitação física passou a ser de competência do Ministério da Saúde, enquanto que a Reabilitação Profissional continuou sob a égide do Ministério da Previdência Social. Os Serviços de Reabilitação Profissional passaram por mudanças significativas, com completa desativação dos CRP. Com isso, as ações de reabilitação profissional deixaram de ser um serviço prioritário para



o INSS, que se focou nos últimos anos em aprimorar os processos de concessão de benefícios. Em 2012 foram concedidos 2,7 milhões de benefícios por incapacidade; apenas 52,1 mil foram encaminhados para reabilitação e apenas 17,4 mil foram efetivamente reabilitados, ou seja, apenas 0,6% do total. Nos anos seguintes o cenário não mudou.

Dentre as dificuldades enfrentadas para uma maior efetividade destaca-se a baixa escolaridade dos segurados, aumentando o tempo de permanência em programa de reabilitação ou inviabilizando o seu retorno ao mercado de trabalho; dificuldade de políticas de fiscalização às empresas e reinserção do trabalhador ao mercado de trabalho, inclusive os reabilitados no cumprimento de cotas para pessoas com deficiência; e, principalmente, atuação dissociada dos diversos ministérios responsáveis pela execução das políticas públicas voltadas à Saúde do Trabalhador. Se a reabilitação fosse tornada prioridade no INSS e implementado modelo similar ao que há em países como Alemanha, Reino Unido e Holanda, estimamos que no primeiro ano haveria economia de cerca de 4 bilhões e em 10 anos de aproximadamente 150 bilhões.

b) previdência rural

Chama muito a atenção o grande número de benefícios rurais ativos e o acelerado ritmo de novas concessões apesar de o Brasil estar passando há décadas por uma forte migração para as zonas urbanas. De acordo com a mesma PNAD, em 2014 havia 5,84 milhões de mulheres residindo no campo 55 ou mais anos de idade e homens com 60 ou mais anos. No entanto, havia 6,62 milhões de aposentados e 1,8 milhões de pensionistas rurais acima dessa faixa etária, totalizando cerca de 8,4 milhões de pessoas. Não me parece crível que 40% dos aposentados e pensionistas rurais se mudaram para a cidade depois de receber o benefício. Os dados do IBGE mostram que a migração do campo para a cidade é forte entre os jovens, não entre os idosos. O fato é que o tempo reduzido de comprovação e a idade 5 anos inferior à aposentadoria por idade urbana estimulam a concessão desse



benefício. Porém, o maior ralo parece estar na forma de comprovação da condição de agricultor familiar. Basta uma declaração do sindicato. O INSS criou um cadastro do segurado especial em que ele faz uma declaração anual, bastante simples, sobre as atividades que ele fez naquele ano. Se o preenchimento desse cadastro fosse condição para contagem de tempo como segurado especial diminuiria muito a fraude, apesar de ser auto declaratório.

Também entendemos que uma auditoria nesses benefícios iria permitir cancelar milhares de benefícios irregulares. Em 2013 foram concedidos 1,038 milhão de benefícios rurais, o que corresponde a 16,7% do total de segurados rurais ativos. Para fazer uma comparação, na área urbana foram concedidos 3,595 milhões de benefícios, o que corresponde a 7,2% dos segurados urbanos ativos. Portanto, o número exagerado de benefícios rurais não é apenas em função de uma herança do passado, mas um ralo que continua aberto e pelo qual está se esvaindo muitos recursos: em 2016 o déficit da previdência rural somou R\$ 105 bilhões.

c) decisões judiciais.

Por fim, nos parece absurdo que mais de 70% dos benefícios de aposentadoria especial e cerca de 30% dos benefícios rurais sejam concedidos pela justiça. Parte disso deve-se à ineficiência do governo ao se defender. No tocante aos benefícios por incapacidade laboral, temporária ou permanente, quando o médico-perito participa da audiência, quase sempre o INSS ganha a ação. Mas quando ele não participa quase sempre o INSS perde. O lógico seria que sempre ele estivesse presente. Mas o que ocorre é exatamente o contrário, gerando um desperdício enorme de recursos públicos.



6. CONTROLE EXTERNO

Entendemos que o controle externo poderia se fazer por dois mecanismos: mudança na governança da previdência e acesso, tratamento e análise de dados da previdência pelo Congresso nacional, em conjunto com organizações da sociedade.

O primeiro ponto, no que diz respeito ao RPPS da União seria atendido pela PEC no item “d” do tema 4.1, proposições que poderiam ser aprovados pelo Congresso antes da PEC 287/20016. Quanto ao RGPS, a sugestão seria criar o **Comitê Permanente de Qualidade do Gasto na Previdência e Assistência Social**, com participação de representantes do Congresso, do TCU, do MPU e da sociedade civil, além de representantes do Poder Executivo.

O segundo ponto, seria atendido pela implantação, no âmbito da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), do **Observatório Nacional de Seguridade Social (ONSS)**, em parceria com instituições nacionais e internacionais de controle externo, de estudos e pesquisas na área de seguridade social, de apoio a políticas de inclusão previdenciária e de transparência do gasto público, com o objetivo de:

- (i) obter, administrar, consolidar e divulgar os mais diversos dados sobre a seguridade social no Brasil, em todas os Entes federados e todos os poderes, disponibilizando para a sociedade informações confiáveis, independentes e com diversos níveis de agregação;
- (ii) criar, em conjunto com o Tribunal de Contas da União (TCU), metodologia de cálculo do Resultado da Seguridade Social;
- (iii) realizar, em parceria com o TCU, avaliação atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União (RPPSU) e, se possível, dos militares da União, bem como consolidar as avaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Estados, Distrito Federal e Municípios;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

- (iv) realizar estudos e avaliações de políticas públicas na área da seguridade social;
- (v) criar e divulgar periodicamente indicadores de eficiência, eficácia e efetividade das políticas da seguridade social, inclusive com ranking de sustentabilidade fiscal; e
- (vi) implementar estudos de caso visando criar modelos de solução para grandes problemas da seguridade social, com repercussão geral nas finanças públicas, iniciando com projeto, em parceria com o Estado do Rio de Janeiro e o Distrito Federal, visando a implementação de um plano de ajuste fiscal baseado no equilíbrio da previdência própria de seus servidores, compatibilização entre receitas e despesas, aumento da eficácia de arrecadação, melhoria da qualidade do gasto e modernização da gestão.

Brasília, 23 de Outubro de 2017.

Leonardo Rolim

Consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira