



Ministério da Previdência Social  
Secretaria de Políticas de Previdência Social  
Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público

# Debates

## Previdência Social: Reflexões e desafios

Ministério da Previdência Social  
Secretaria de Políticas de Previdência Social

**Previdência Social:  
Reflexões e Desafios**

---

Coleção Previdência Social

Volume 30  
1ª edição - 2.009

Helmet Schwarzer (Org.)

© 2009 Ministério da Previdência Social

Presidente da República: Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Previdência Social: José Barroso Pimentel

Secretário Executivo: Carlos Eduardo Gabas

Secretário de Políticas de Previdência Social: Helmut Schwarzer

Diretor do Dep. do Regime Geral de Previdência Social: João Donadon

Diretor do Dep. dos Regimes de Previdência no Serviço Público: Delúbio Gomes Pereira da Silva

Diretor do Dep. de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional: Remígio Todeschini

Chefe de Gabinete da SPS: Mônica Cabañas Guimarães

Coordenador Geral de Estudos Previdenciários: Rogério Nagamine Costanzi

Edição e Distribuição

Ministério da Previdência Social

Secretaria de Políticas de Previdência Social

Esplanada dos Ministérios, Bloco F

70059-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2021-5776 Fax: (61) 2021-5516

Também disponível no endereço: [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que citada a fonte.

Brasil. Ministério da Previdência Social.

Previdência Social: Reflexões e Desafios. Brasília: MPS, 2009.

232 p. – (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1. Ed.)

ISBN 978-85-88219-36-6

1. Previdência Social – Regime Geral. 2. Previdência Social – Regime Próprio. 3. Fundos de Pensão no Brasil. 4. Previdência Social – Desafios. I. Previdência Social: Reflexões e Desafios. II. Série Estudos

CDD 341.67

# Sumário

Apresentação.....	7
Introdução.....	9
<b>CAPÍTULO 1 – O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1. Breve histórico.....</b>	<b>17</b>
1.2. Diagnóstico.....	20
1.2.1. O modelo de proteção atual e suas fontes de financiamento.....	20
1.2.2. Principais desafios e oportunidades.....	22
1.2.2.1. Questões relacionadas aos benefícios.....	23
1.2.2.1.1. Problemas de funcionalidade.....	23
1.2.2.2. Questões de ajuste de parâmetros.....	27
1.2.2.2. Questões relacionadas ao custeio.....	29
1.2.3. As medidas de gestão e suas limitações na promoção de ajustes estruturais.....	33
1.2.4. As perspectivas de médio e longo prazos.....	35
<b>CAPÍTULO 2 – OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: fundamentos e desafios.....</b>	<b>39</b>
<b>2.1. Das Normas Constitucionais relativas à Previdência do Servidor.....</b>	<b>41</b>
2.1.1. Emenda Constitucional nº. 20, de 1998.....	42
2.1.2. Emenda Constitucional nº. 41, de 2003.....	44
2.1.3. Emenda Constitucional nº. 47, de 2005.....	46
<b>2.2. Disciplina legal dos Regimes Próprios.....</b>	<b>47</b>
2.2.1. Lei nº. 9.717/1998.....	47
2.2.2. Lei nº. 10.887/2004.....	48
2.2.3. O Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.....	49
<b>2.3. Resultados apresentados pelos regimes próprios de previdência social.....</b>	<b>50</b>
<b>2.4. Perspectivas e Desafios para os Regimes Próprios.....</b>	<b>54</b>
2.4.1. Previdência Complementar do Servidor - Limitação ao teto de benefícios do RGPS.....	54
2.4.2. Aposentadoria por Invalidez e Reabilitação para Exercício de Cargo.....	55
2.4.3. Criação de um Sistema Nacional de Informações Sociais dos Regimes Próprios.....	57
2.4.4. Equilíbrio Financeiro e Atuarial.....	58
2.4.5. Aplicação dos Recursos Previdenciários dos Regimes Próprios.....	60
2.4.6. Ação Integrada e Cooperação Técnica entre o Ministério da Previdência Social e os Tribunais de Contas.....	61
2.4.7. A aposentadoria especial do servidor.....	62
2.4.8. Benefícios por morte, ausência ou reclusão.....	63
2.4.9. A Estruturação do Regime Próprio dos Servidores da União.....	64
2.4.10. A Cassação de Aposentadoria como Penalidade Disciplinar.....	65
2.4.11. A Criação de Regimes Próprios pelos Entes da Federação.....	66
2.4.12. Estrutura da Secretaria de Políticas de Previdência Social.....	67
<b>CAPÍTULO 3 – A EXPANSÃO DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA.....</b>	<b>69</b>

<b>3.1. A Proteção Social dos Trabalhadores Ocupados em 2008.....</b>	<b>72</b>
<b>3.2. Evolução da Proteção Social dos Trabalhadores Ocupados 1992-2008.....</b>	<b>75</b>
3.3. Características dos Trabalhadores Ocupados e Probabilidade de Proteção Social.....	77
3.3.1. Dimensões específicas das características dos trabalhadores ocupados e proteção previdenciária.....	78
3.3.2. Probabilidade de Proteção Previdenciária Segundo as Características dos Trabalhadores.....	86
<b>3.4. Mapa da Desproteção Social.....</b>	<b>88</b>
<b>3.5. Proteção Social dos Idosos em 2008.....</b>	<b>94</b>
<b>3.6. Evolução da Proteção Social dos Idosos 1992-2008.....</b>	<b>97</b>
<b>3.7. Impactos da Proteção Social.....</b>	<b>99</b>
<b>3.8. Medidas de Ampliação da Proteção Social.....</b>	<b>103</b>
<b>3.9. Considerações Finais.....</b>	<b>107</b>

#### **CAPÍTULO 4 – A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL GPS**

<b>4.1. Evolução demográfica da população brasileira.....</b>	<b>112</b>
<b>4.2. Evolução demográfica 2000-2008 e seus efeitos nas projeções populacionais..</b>	<b>116</b>
<b>4.3. Efeitos da transição demográfica sobre o RGPS.....</b>	<b>124</b>
<b>4.4. Efeitos da transição demográfica sobre as finanças do RGPS.....</b>	<b>131</b>
<b>4.5. Conclusão.....</b>	<b>136</b>

#### **CAPÍTULO 5 – NOVOS CAMINHOS DA PREVIDÊNCIA: PRESERVAÇÃO DA SAÚDE DOS SEGURADOS E MELHORIA DAS CONDIÇÕES AMBIENTAIS DE SEGURANÇA E SAÚDE DOS TRABALHADORES.....**

<b>5.1. O balizador social constitucional.....</b>	<b>141</b>
<b>5.2. Histórico e Custo dos Acidentes nas próximas décadas.....</b>	<b>141</b>
<b>5.3. Desafios a enfrentar: maior expectativa de vida, menor crescimento vegetativo e envelhecimento da população, além do crescimento das doenças profissionais.....</b>	<b>143</b>
5.3.1. Maior expectativa de vida.....	143
5.3.2. Menor crescimento vegetativo e envelhecimento da População.....	143
5.3.3. Maior número de doenças profissionais.....	144
5.3.4. Reforço permanente do diálogo social: trabalhadores, empregadores e governo com políticas e programas nacionais em SST.....	147
5.3.5. Ação Integrada Permanente em Seguridade Social Relacionada à Segurança e Saúde dos Trabalhadores: Trabalho, Saúde e Previdência.....	149
5.3.6. Aperfeiçoamento da Política Tributária em Matéria Acidentária e melhor reconhecimento dos Acidentes e Doenças do Trabalho.....	150
5.3.6.1. Bonus e Malus – A Formulação de Política Tributária-Previdenciária e o efeito na matéria acidentária.....	150
5.3.6.2. Nexos Técnicos Previdenciários – A concepção do NTEP.....	152
5.3.6.3. O Efeito “Abril/2007” – Nexos técnicos, revisões de procedimentos no INSS e mudança no perfil da concessão de benefícios acidentários.....	155
5.4 – Desafio Permanente: a Revitalização da reabilitação profissional.....	156
5.4.1. Histórico, Desafios e Direitos.....	156
5.4.2. Necessidades da Reabilitação e sua revitalização.....	158
5.4.3. Considerações Finais.....	161

<b>CAPÍTULO 6 – FUNDOS DE PENSÃO NO BRASIL: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS</b> .....	<b>163</b>
<b>6.1. Introdução</b> .....	<b>165</b>
<b>6.2. Perfil da Previdência Complementar</b> .....	<b>166</b>
<b>6.3. Arcabouço jurídico da previdência complementar</b> .....	<b>169</b>
<b>6.4. ESTRUTURA INSTITUCIONAL</b> .....	<b>170</b>
6.4.1. Regulação das atividades de previdência complementar.....	171
6.4.2 . Supervisão das atividades das entidades fechadas de previdência complementar.....	177
6.4.3 . A Necessária Estrutura da Previdência Complementar.....	181
<b>6.5. PERSPECTIVAS PARA A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR</b> .....	<b>183</b>
6.5.1. Longevidade da população .....	184
6.5.1.1. Avaliação do custo passivo dos planos de benefícios .....	185
6.5.2. Tendência de queda das taxas de juros .....	186
<b>6.6. CONCLUSÕES</b> .....	<b>187</b>
<b>CAPÍTULO 7 – OS DESAFIOS DA GESTÃO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DIRETORIADO INSS</b> .....	<b>191</b>
<b>7.1. PROGRAMA DE COMBATE ÀS FILAS</b> .....	<b>193</b>
<b>7.2. ATENDIMENTO PROGRAMADO</b> .....	<b>193</b>
<b>7.3. AMPLIAÇÃO E ADEQUAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO</b> .....	<b>194</b>
<b>7.4.ESPECIALIZAÇÃO DA PERÍCIA MÉDICA</b> .....	<b>194</b>
<b>7.5. REABILITAÇÃO PROFISSIONAL</b> .....	<b>195</b>
<b>7.6. PGA – PROJETO DE GESTÃO DO ATENDIMENTO</b> .....	<b>196</b>
<b>7.7. REFORMULAÇÃO DO ATENDIMENTO REMOTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> .....	<b>197</b>
<b>7.8. PLANO DE AÇÕES PRIORITÁRIAS</b> .....	<b>197</b>
<b>7.9. PARCERIAS COM ENTIDADES PÚBLICAS</b> .....	<b>198</b>
<b>7.10. Programa de Educação Previdenciária</b> .....	<b>198</b>
<b>7.11. Auditoria Preventiva</b> .....	<b>198</b>
<b>7.12. Formalização do Empreendedor Individual</b> .....	<b>199</b>
<b>7.13. Cadastramento de Segurados Especiais</b> .....	<b>200</b>
<b>7.14. Plano Simplificado de Previdência Social</b> .....	<b>200</b>
<b>7.15. Censo Previdenciário</b> .....	<b>200</b>
<b>7.16 - Controle e transparência das informações sociais - Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS</b> .....	<b>201</b>
<b>7.17 - Atendimento em 30 minutos</b> .....	<b>202</b>
<b>7.18 - Extrato Previdenciário</b> .....	<b>202</b>
<b>7.19 - Programa de Valorização dos Servidores</b> .....	<b>203</b>
<b>CAPÍTULO 8 – A SUPERAÇÃO DE DESAFIOS PARA A PRESTAÇÃO, COM EXCELÊNCIA, DE SERVIÇOS INTERMEDIADOS PELAS TECNOLOGIAS</b> .....	<b>205</b>
<b>8.1.A ampliação da oferta de serviços intermediados pela tecnologia para os usuários da Previdência Social</b> .....	<b>209</b>
<b>8.2.Referência no governo federal quanto ao desenvolvimento e uso de software livre</b> .....	<b>204</b>
<b>8.3. O uso das tecnologias de informação e comunicação para a garantia de direitos</b> .....	<b>215</b>
<b>8.3.1 Direito à informação laboral. Extrato de Informações Previdenciárias</b> .....	<b>216</b>
<b>8.3.2. Dataprev 35 anos – Tecnologia do tamanho do Brasil</b> .....	<b>216</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>219</b>



## APRESENTAÇÃO

A Previdência Social Brasileira é um patrimônio do trabalhador e sua família. Transformou-se, ao longo das últimas oito décadas, em um complexo e abrangente sistema de proteção social, com significativa cobertura de riscos sociais. A cobertura dos trabalhadores ativos vem se recuperando ano a ano, e a cobertura dos idosos coloca o País em um patamar de quase-universalidade. Essas são características da Previdência Social que certamente nos orgulham e nos desafiam para o futuro.

O esforço para melhorar o atendimento ao segurado e seus dependentes é uma ação permanente. Os grandes números da Previdência Social num país com as dimensões do Brasil, certamente são importantes, mas também a qualidade do atendimento. Por isso, foram tomadas medidas de gestão visando oferecer um atendimento simplificado e resolutivo, com a implantação do reconhecimento automático de direitos. A aprovação da Lei Complementar 128/08 possibilitou a utilização plena do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) para efeito de comprovação de vínculos e contribuições. Com isso, implantamos o sistema de concessão de benefícios em até meia hora. O processo de melhoria é permanente.

Outro aspecto importante diz respeito à expansão da cobertura previdenciária. Já estamos preocupados com os futuros segurados, os jovens que ainda não entraram no mercado de trabalho e com aqueles que ainda estão por nascer. Serão eles que, em algumas décadas, estarão contribuindo para os regimes previdenciários e, por meio de suas contribuições, financiando os benefícios da atual geração de trabalhadores. É preciso legar às futuras gerações um sistema previdenciário sadio, sustentável e que lhes garanta proteção social – e não apenas contas a pagar.

Hoje vivemos um período demográfico relativamente generoso, no qual a participação das pessoas em idade ativa está aumentando. Essa fase de “bônus demográfico”, entretanto, não será para sempre. Devemos nos preparar para enfrentar, em breve, um período em que a participação dos idosos no total da população alcançará níveis elevados. Os desafios são grandes.

Muitos defendem para o Brasil um sistema previdenciário com franca tendência universalizante e caráter redistributivo – hoje representado pelos sistemas de proteção social escandinavos. Nestes países, o financiamento de um amplo sistema de proteção é possível graças ao trabalho de todos. Esses países possuem elevadas taxas de emprego, bem como idades de aposentadoria ajustadas ao seu patamar demográfico.

Esse livro reúne informações e dados mais recentes sobre a nossa Previdência Social. Serve à reflexão pública quanto aos desafios que enfrentaremos nos próximos anos no campo previdenciário. Mas como ressalta o Secretário Helmut Schwarzer, em sua introdução a esse volume, as políticas previdenciárias têm um grande impacto econômico, político e social. Podemos dizer, portanto, que os desafios aqui colocados não dizem apenas respeito à Previdência, mas ao futuro da nação brasileira.

Tenho a certeza de que os estudos que compõem este volume serão de grande importância para o debate social e político nos próximos anos.

JOSÉ PIMENTEL  
Ministro da Previdência Social



# INTRODUÇÃO

Helmut Schwarzer

Com a publicação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD 2008, confirmou-se a tendência de melhoria dos indicadores associados à Previdência Social. A recuperação da cobertura entre os trabalhadores em idade ativa, de 15 a 59 anos, que subiu de 61,7% em 2002 para 65,9% em 2008, foi acompanhada pelo registro de 81,8% dos idosos de 60 anos de idade ou mais protegidos pela rede de proteção da Previdência e Assistência Social. O impacto sobre a pobreza foi substantivo, pois 22,6 milhões de pessoas ultrapassaram a linha de pobreza em função de suas famílias receberem benefícios previdenciários, o que corresponde a 12,3% da população.

Se não houvesse Previdência, 34% dos idosos urbanos estariam entre os 10% mais pobres do país em 2008; no entanto, em função das transferências previdenciárias e assistenciais, os aposentados concentram-se nos 50% superiores da escala de distribuição de renda, onde estão 79% dos beneficiários. Na área rural, o quadro é semelhante: se não houvesse Previdência rural, 39,4% dos aposentados estariam entre os 10% mais pobres; no entanto, felizmente, o pagamento regular de benefícios previdenciários na área rural faz com que quase a metade dos aposentados rurais, 47,7%, encontrem-se entre o 5° e o 7° decil da distribuição de renda, ou seja, nos 30% acima da metade da escala.

Trata-se de indicadores positivos e muito relevantes, na medida em que um sistema previdenciário deve cumprir, como objetivos sociais, nada menos que: 1) combater pobreza; 2) repor renda; 3) preservar o status social do aposentado; 4) cobrir a população trabalhadora e garantir-lhe cobertura no futuro. Os dados da PNAD 2008, acima citados, demonstram que a Previdência brasileira cumpre bastante bem com estes objetivos. Por isso, na minha opinião, há certo grau de injustiça em várias das críticas feitas à Previdência brasileira. Interessante, também, fazer o registro de que, felizmente, nos anos 90 a Previdência no Brasil foi poupada de experimentos reformistas duvidosos, que levaram países vizinhos nossos a ter que sofrer desgastes políticos com as reformas desestatizantes e as “re-reformas”, que geraram aumentos significativos do dispêndio público, sem que isso se refletisse em melhorias de eficiência ou cobertura dos seus sistemas. Pelo contrário, a tônica nos países vizinhos foi o registro de declínio dos indicadores que mensuram os impactos sociais daqueles sistemas, fenômeno oposto ao brasileiro.

Diante deste quadro não cabe, porém, acomodar-se e festejar o desempenho positivo da Previdência brasileira. Cabe, sim, trabalhar para fortalecer seus resultados futuros, aumentando o seu grau de cobertura entre trabalhadores em idade ativa, coordenando melhor os regimes existentes, aprofundando a qualidade da gestão e preocupando-nos com a sustentabilidade do sistema no longo prazo, para que ele possa continuar prestando a proteção social também às gerações futuras. Isto coloca a necessidade de refletir sobre os desafios que temos à nossa frente para garantir que os indicadores e o desempenho favorável da Previdência sejam repetidos e ampliados no futuro.

Frente a tal pano de fundo, este livro nasceu de um duplo sentimento: por um lado do desejo de registrar os vários avanços produzidos no período recente, como fruto do desenvolvimento institucional alcançado e das políticas previdenciárias implementadas; por outro lado, de que há, no âmbito da Previdência Social, compreendidos aqui o Ministério, INSS e Dataprev, um grande estoque de conhecimentos e idéias acumulado, que deveria ser compartilhado para apoiar debates futuros visando a superação destes desafios.

Não se trata, deixe-se claro isto desde já, de um livro portador de uma opinião institucional, mas de um livro com múltiplos autores, cada qual aportando suas observações e reflexões sobre os desafios recentes e futuros quanto à proteção previdenciária a serem enfrentados pela sociedade brasileira. Não houve a preocupação de uma homogeneização e de construção de uma avaliação ou mesmo proposta unificada do que quer que seja, pelo que este não é um “Livro Branco”. Houve, sim, o objetivo de criar um espaço para a manifestação de conhecimentos, experiências e observações acumuladas entre os gestores, técnicos e observadores e registrar esta diversidade para enriquecer os debates futuros. Algumas destas idéias puderam ser manifestadas no Fórum Nacional de Previdência Social, ocorrido em 2007, outras ainda não tiveram o espaço apropriado. Se estas reflexões serão aproveitadas ou não para o desenho de novas políticas, cabe à sociedade brasileira decidir no momento apropriado, por meio de suas instâncias políticas e democráticas.

Falar sobre Previdência Social é, ao mesmo tempo, apaixonante e desafiador. Apaixonante porque a tarefa primeira da Previdência é gerar proteção social, usando para tanto a argamassa da solidariedade. A Previdência tem base em um pacto social e político entre todas as gerações de uma determinada sociedade, pelo que, certamente, pode-se dizer que ela é o grande sistema de solidariedade social das sociedades modernas. Os trabalhadores ativos, que geram a renda do país em determinado momento, compartilham com a geração dos trabalhadores aposentados, bem como com pessoas da mesma geração fragilizadas (viúvas/viúvos, doentes, inválidos, etc.) uma parcela dessa renda gerada. Esse compartilhamento pode ocorrer por meio de contribuições ou impostos, ou uma combinação de ambos. Não importa se o sistema previdenciário é público ou privado, financiado em repartição ou capitalização, o fato é que essa redistribuição de renda sempre ocorre da geração ativa para a geração passiva.

A Previdência envolve todas as gerações vivas e, até mesmo, gerações que não estão vivas – a saber: a geração que ainda não nasceu, mas sobre a qual já está depositada a esperança de ser futuramente fonte de solidariedade, na medida em que os atuais trabalhadores pagam suas contribuições na expectativa de que os filhos e netos futuramente compartilhem sua renda com os pais; e a geração que já faleceu, mas que ainda deixa direitos consolidados à conta do sistema previdenciário por meio de pensões para seus dependentes. Devido a essa complexidade do sistema previdenciário – há quem diga que a Previdência é um dos sistemas mais complexos que a humanidade construiu – o senso comum não basta para fazer uma análise mais aprofundada da diversidade de impactos redistributivos que este grande sistema de solidariedade nacional acarreta,

pois estas repercussões vão além da mera redistribuição entre ricos e pobres, homens e mulheres, jovens e idosos. Trata-se de uma redistribuição intra- e intergeracional de renda de longo prazo, envolvendo somas difíceis de imaginar (estima-se que a dívida implícita da Previdência brasileira esteja próxima de três vezes o PIB) e com enorme impacto econômico e social. Esta é uma amostra do que faz a análise de políticas previdenciárias ser tão desafiadora.

Sendo uma política pública, criada por uma sociedade para servir a esta mesma sociedade, a Previdência não pode ficar inerte. Ela precisa se adaptar às transformações desta mesma sociedade para poder continuar prestando-lhe adequadamente seus serviços. Algo que a opinião pública no Brasil não conseguiu ou não quis ainda aceitar é que, na verdade, a mudança é um evento permanente na Previdência Social. Sempre há necessidade de ajustar regras, pois novas constelações surgem devido à mudança da sociedade. Não se trata apenas de promover “grandes” emendas constitucionais, leis ou decretos, mas também de “pequenos” passos, ajustes no dia-a-dia, por meio de Portarias ou Instruções Normativas. Todos estes ajustes – “pequenos” ou “grandes” – procuram fazer a Previdência acompanhar as transformações da sociedade, suas preferências, seu mercado de trabalho, sua demografia, seus valores.

Imagine-se a situação de que o Brasil ainda estivesse com a Lei Eloy Chaves, de 1923, em vigor. A economia, sociedade, valores, demografia, desejos, papéis sociais, etc. do Brasil de 1923 são profundamente diferentes do país que existe em 2009. A situação obviamente seria insustentável, a Previdência da Lei Eloy Chaves de 1923 logo esbarraria nos seus limites. Neste sentido, embora os princípios do contrato intergeracional sempre se mantenham, as formas concretas de sua manifestação na Previdência devem, de tempos em tempos, ser avaliadas quanto à sua eficácia e, caso esta seja colocada em dúvida, deve-se debater sua atualização. A recusa à mudança leva à dificuldade de cumprimento pela Previdência dos objetivos de proteção social. A sociedade passa a perder.

Alterações no pacto intergeracional político e social, que é a Previdência Social, precisam ser sempre feitas com muito cuidado e buscando o consenso. Esta é uma lição que fica da história das reformas previdenciárias no Brasil e na América Latina. Como se trata de um pacto, que precisa ter apoio político, é importante construir o convencimento dos partícipes do pacto. Um aspecto peculiar deste sistema de regras é que ninguém consegue “voltar no tempo”, por meio de um “túnel”, para mudar opções que tomou sob a vigência de regras que estão sendo alteradas. É preciso respeitar estas situações. Por isso, mudanças nas regras da Previdência sempre precisam ser transparentes e entrar em vigor gradativamente, respeitando quem já adquiriu seus direitos e aqueles que estão no meio do caminho para completar os requisitos com regras de transição.

Porém, uma importante particularidade, que é uma das fontes de dificuldades à modificação de regras, é que a geração ativa define as regras de aquisição de direitos para si mesma, cujos custos serão arcados pela geração futura, que ainda não está viva (e, portanto, não pode manifestar-se na Esplanada dos Ministérios). As regras da democracia, que não dão voz à geração futura, tornam possível que propostas que beneficiam os que estão vivos em detrimento dos que ainda não nasceram, sejam aprovadas, por vezes

desconsiderando-se os efeitos de longo prazo. O conceito da redistribuição de renda entre as gerações é um conceito talvez ainda muito abstrato para nós, por usufruirmos da estabilidade macroeconômica apenas há pouco mais de uma década e não nos apropriamos ainda de instrumentos que didaticamente mostrem, com transparência, se esta redistribuição está sendo contrária ao que seria eticamente recomendável. Por este motivo acho que é um desafio passarmos, no futuro, a trabalhar com a noção de balanços intergeracionais ao avaliar nossas políticas públicas, estudos que diversas universidades brasileiras e estrangeiras já têm desenvolvido com bastante profundidade.

Penso que neste debate hoje também não há a exata compreensão quanto ao que é a solidariedade previdenciária. Esta, eu entendo, é necessariamente uma via de duas mãos. Não há apenas necessidade de aplicar-se o princípio da solidariedade desde a geração ativa, que produz a renda, para a geração aposentada, a quem uma parte desta renda é redistribuída. Também há uma responsabilidade da geração aposentada para com o equilíbrio do sistema, ou seja, a solidariedade dos pais para com os filhos e netos; as regras previdenciárias não podem gerar um passivo que inviabilize ou gravemente restrinja as opções de desenvolvimento de gerações futuras. Somente nesta relação recíproca é possível falar de um contrato legítimo, que beneficia ambas as partes contratantes.

Um sistema previdenciário desequilibrado no longo prazo representa uma hipoteca e, se o desequilíbrio for grave, pode levar a geração jovem a duvidar da carga que lhe está sendo imposta no futuro. Um regime previdenciário, que funciona em capitalização, ao ajustar seus desequilíbrios, impacta o equilíbrio do mercado financeiro, com a possível queima de riquezas, sem regras de transição, como ocorreu com diversos fundos em países desenvolvidos na crise econômico-financeira de 2008/09, o que é muito doloroso para todos os envolvidos. Quando se trata de um regime previdenciário em repartição, como é o brasileiro, a renegociação de regras, que ajusta a dimensão do passivo a ser suportado pela geração futura às suas capacidades de prestar solidariedade, é politicamente difícil e desgastante, mas pode contar com uma transição razoavelmente suave, em especial se os ajustes necessários forem feitos com antecipação, permitindo acompanhar a gradatividade da transição demográfica. Afinal, o envelhecimento é em pequenos passos anuais e uma distribuição suave dos ajustes de regras previdenciárias ao longo de duas ou mais décadas permite à sociedade planejar-se sem traumas.

Para evitar ou minimizar este desgaste, realizamos uma ampla discussão pública, tanto por ocasião da Proposta de Emenda Constitucional 40, de 2003, que resultou na Reforma da Previdência dos servidores públicos (Emenda Constitucional N° 41/2003), quanto por intermédio do Fórum Nacional de Previdência Social. Neste último, realizado no ano de 2007, apesar de se seguir como critério a suavidade do ajuste de longo prazo, não houve ainda a maturidade suficiente dos debates nos temas de regras de aposentadorias e pensões, que, se encaminhados de modo decisivo, permitiriam às bancadas envolvidas compartilhar o custo político de uma proposta de ajuste de longo prazo frente aos desafios maiúsculos da demografia. Ou seja, ainda não fomos capazes de construir algo semelhante ao “Pacto de Toledo” espanhol, onde os partidos políticos, em 1995, firmaram um acordo de construir as políticas previdenciárias ao redor de eixos suprapartidários, não mais as

transformando em objetos de movimentos táticos do dia-a-dia que geram custos políticos à situação ou oposição. Fundamenta este pacto a compreensão de que ninguém sabe quem será presidente dentro de uma ou duas décadas, mas todos têm certeza de que, se o sistema previdenciário estiver desequilibrado, este presidente, de qual partido seja, terá enormes dificuldades para governar.

Este livro procura modestamente contribuir para esta reflexão, ao trazer a análise de diversos avanços que registramos e de questões ainda em aberto. Em cada um dos capítulos a seguir estes pontos são tratados em detalhes e de forma setorializada dentro da Previdência Social. Cabe destacar que muito progredimos na cobertura previdenciária, a qual subiu entre 2002 e 2008, conforme medido pela PNAD, e na qualidade do atendimento no Regime Geral, onde o INSS, com reorganização de processos, treinamento, concursos, fim da terceirização, tecnologia e muita dedicação dos servidores reduziu significativamente os tempos de espera para atendimento, implantou o atendimento agendado, mudou os processos da área de benefícios por incapacidade e está expandindo de forma inédita a rede de agências para todos municípios de 20 mil habitantes que ainda não contavam com a presença do INSS, para citar apenas alguns dos muitos projetos do período recente. Muito avançamos no fortalecimento da Previdência Complementar como importante pilar da proteção social, recompondo a capacidade de ação do órgão supervisor na Secretaria de Previdência Complementar, regulamentando a Lei 109/2001, implementando novos conceitos de gestão e supervisão e, por fim, propondo a criação da PREVIC, um órgão de supervisão da previdência complementar autônomo, com todos os instrumentos correspondentes ao benchmark internacional no campo da supervisão. Também foi feito muito no que se refere à segurança e modernidade no campo das tecnologias de informação e comunicação, cuja aplicação não é apenas crucial na operação da concessão e manutenção dos benefícios do INSS, mas também na área de arrecadação, supervisão de regimes próprios e da previdência complementar. Importante foi o impacto da reforma de 2003 sobre os regimes próprios de previdência, que muito se profissionalizaram e se tornaram mais transparentes e sustentáveis desde então, apresentando taxas expressivas de crescimento dos valores acumulados e, correspondentemente, desafios gerenciais e de supervisão enormes. Diversos foram os passos dados no campo da saúde e segurança do trabalhador, onde se implementou o Nexo Técnico Epidemiológico e desenvolveu-se o Fator Acidentário, verdadeiras reformas inovadoras da forma de lidar com as causas e agentes envolvidos com os benefícios por incapacidade, gerados pelas más condições de saúde e segurança no trabalho. Cabe mencionar que, inclusive, a SST é um segmento com ampla agenda positiva de políticas e que, simultaneamente, ajuda a contrarrestar o impacto da transição demográfica sobre o equilíbrio de longo prazo ao evitar a aposentadoria precoce (por invalidez), mantendo o trabalhador na força laboral.

Cada capítulo procura mostrar um pouco destes desafios e dos avanços, que somente foram possíveis por causa de uma certa constelação política, econômica, social, técnica, enfim, que permitiu que esses passos fossem dados. Um dos capítulos, contextualizador para os demais, procura interpretar os recentes números do envelhecimento populacional brasileiro, a partir da divulgação da Projeção de População pelo IBGE feita em fins

de 2008. Nesse ponto é preciso afirmar, definitivamente, que vemos o envelhecimento populacional como um fenômeno muito positivo, pois ele significa que estamos atingindo vários de nossos objetivos: todos queremos viver mais e, a julgar pelo aumento da expectativa de vida em diversas faixas etárias, a sociedade brasileira está tendo grande sucesso, aumentando a expectativa de vida aos 60 anos no ritmo de um ano a cada década. A redução do número de filhos por mulher, segundo eixo motor do nosso envelhecimento populacional, também é reflexo de mudanças sociais profundas, como a mudança do papel da mulher, que aumentou sua participação no mercado de trabalho e na geração e apropriação de renda e riqueza com maior equidade entre os gêneros, processo muito justo e que, hoje, constitui um consenso social. O resultado deste envelhecimento será a mudança de paradigma para muitas políticas públicas, não apenas a previdenciária. É possível afirmar, porém, que a transição demográfica brasileira, a partir da recente divulgação da nova projeção populacional em 2008 pelo IBGE e da PNAD 2008, corroborando as tendências, é o grande pano de fundo que não pode ser mais ignorado, até mesmo porque a fase de “bônus demográfico”, que vivenciamos hoje, requer certas condições para ser usada de modo construtivo a fim de lançar as bases de uma previdência sustentável. Frente a este pano de fundo cabe decidir, no futuro, que modelo de proteção social queremos ter e de que forma vamos financiá-lo, quais elementos de justiça social queremos incorporar neste sistema e evitar os erros que historicamente a América Latina tem cometido no setor previdenciário – fragmentação institucional, falta de equidade, falta de sustentabilidade, curto-prazismo.

Os desafios são enormes. As decisões relativas a perguntas como as acima mencionadas geralmente são tomadas de forma isolada e, conforme a experiência histórica, dificilmente são resultado de uma única decisão consciente, tomada em bloco, de modo coerente e articulado, fruto do fato de que estamos falando de um processo de decisão subjacente a um pacto social e político da maior envergadura possível. No entanto, é possível ajudar os processos de tomada de decisão a possuírem maior articulação ao disponibilizar mais informação e reflexão. Espero que este livro, ao falar de “Desafios e Reflexões”, nos auxilie neste debate e registre as contribuições coletadas junto a diversos profissionais e segmentos da Previdência Social – INSS, Dataprev, Secretarias de Políticas de Previdência Social e de Previdência Complementar. Por fim, cabe ainda expressar aqui meu profundo agradecimento aos autores de cada qual dos capítulos elencados neste livro, testemunhando a alta qualidade e competência dos servidores das três casas que fazem a Previdência Social brasileira – MPS, INSS e Dataprev.

## **CAPÍTULO 1. O Regime Geral de Previdência Social**

*João Donadon – Diretor do Departamento do Regime Geral de  
Previdência Social*

*David Pinheiro Montenegro – Assistente do Coordenador-Geral de  
Legislação e Normas do Departamento do Regime Geral de Previ-  
dência Social*

*As opiniões emitidas são de responsabilidade dos  
autores e não representam necessariamente a opinião  
do Ministério da Previdência Social*



## 1.1. BREVE HISTÓRICO

A previdência social, como política de proteção social, teve sua evolução, no Brasil, marcadamente ao longo do século XX, tendo como contexto e motor as grandes transformações sociais, políticas, econômicas e institucionais por que passou o país nesse período.

Com a edição do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como “Lei Eloy Chaves”, a previdência social despontou como política pública de caráter permanente e geral consubstanciada em um sistema de filiação obrigatória, voltado ao resguardo de situações de risco social decorrentes de enfermidade, velhice ou morte dos seus beneficiários.

Surgindo, inicialmente, na forma de caixas de aposentadoria e pensões vinculadas a certas empresas, logo o sistema iniciaria o seu processo de universalização, adquirindo, a partir do governo Vargas, caráter corporativo, com a implantação dos institutos de aposentadoria e pensões organizados por categorias profissionais.

Muito criticado pela heterogeneidade dos planos de custeio e de benefícios oferecidos aos trabalhadores e pela grande dispersão de esforços e recursos que implicava, esse modelo perdeu até a edição da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, que instituiu planos de benefícios e de custeio únicos para o conjunto dos trabalhadores não submetidos a regimes próprios de previdência, impondo-lhes filiação obrigatória decorrente do mero exercício de atividade remunerada.

Detalhe importante dessa previdência social unificada foi que as regras concernentes aos direitos previdenciários nela previstos foram traçadas tendo em vista um modelo atuarial sustentável, ou seja, voltadas à manutenção do equilíbrio entre benefícios e custeio.

Marcado por forte agitação política decorrente da resistência ao regime militar que se implantou, no Brasil, a partir de 1964, esse período foi palco de importantes transformações na previdência social.

Além da unificação institucional advinda com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, em 1966, foi ampliado, nesse período, o universo de filiados, tendo-se incluído o trabalhador rural (1969), o empregado doméstico (1972), o jogador profissional de futebol (1973) e o trabalhador temporário (1974), dentre outras categorias. Foram também instituídos novos benefícios, dentre os quais o salário-maternidade, e flexibilizadas as regras que garantiam a manutenção de equilíbrio na relação custeio/benefício, generalizando-se, dentre outras práticas, a contagem de tempo de trabalho fictício, fatores que compuseram parte da gênese dos déficits financeiro e atuarial enfrentados pelo sistema a partir dos anos 80.

Observe-se que o decréscimo ou quase extinção dos direitos políticos nesse período foi, com frequência, compensado por benesses na área social, tendo sido a previdência social a principal moeda de troca dos governantes militares, para obtenção de apoio popular.<sup>1</sup>

Transformações significativas ocorreram, ainda no plano administrativo, como

---

<sup>1</sup> Em importante estudo sobre os avanços da cidadania no Brasil como fenômeno histórico, Murilo de Carvalho destaca que o autoritarismo foi sempre compensado, em nosso país, com paternalismo social. (CARVALHO, 2005).

decorrência da crescente importância da previdência social no contexto das políticas públicas.

Assim é que, em 1971, foi criada a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, e, em 1974, foi instalado o Ministério da Previdência e Assistência Social, pasta que resultou da separação das atribuições do antigo Ministério do Trabalho e da Previdência e Assistência Social.

Considera-se, porém, como a grande mudança ocorrida nesse período, a implantação de um novo modelo organizacional para a previdência, que integrava, no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, os mais diversos segmentos da atuação estatal no âmbito da proteção social, inclusive a referente à previdência dos servidores públicos.

O SINPAS foi instituído pela Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, pela qual foram criados o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, órgão destinado aos serviços de assistência médica, e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, entidade responsável pela administração financeira e patrimonial, compondo, também, o sistema, dentre outras entidades, o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.

Sob o aspecto orgânico-funcional, o novo modelo adotado prenunciava, ainda que timidamente, uma aproximação ao que viria a ser a fórmula tripartite de seguridade social criada com a Constituição da República de 1988, integrando-se, em um mesmo sistema nacional, as funções de saúde, previdência e assistência social.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi instituído o sistema da seguridade social, formado pela previdência, pela saúde e pela assistência social, cuja regulamentação geral ocorreu em 24 de julho de 1991, com a aprovação da Lei nº 8.212 – que trata da organização da seguridade social e institui o seu plano de custeio –, e com a edição da Lei nº 8.213, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social.

Nesse contexto, a previdência social passou por profundas transformações, dentre as quais se destacam a instituição de regime jurídico único para os servidores públicos e o reconhecimento de isonomia previdenciária ao trabalhador rural.

Mas o aprofundamento do desequilíbrio nas contas da previdência social e a elevação dos desequilíbrios crescentes por ela apresentados ao longo dos anos 90, aliados a significativas alterações no perfil sócio-demográfico do brasileiro, impuseram mudanças profundas nas regras recém implantadas com a nova Carta.

Assim, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que, dentre outras, implementou as seguintes disposições principais: (a) imposição de observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema; (b) destinação do auxílio-reclusão apenas à população de baixa renda; (c) proibição de filiação ao regime geral, como segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência social; e (d) exclusão da autorização para que o regime geral instituisse previdência complementar.

Para introduzir aspectos sócio-demográficos no cálculo da aposentadoria por idade e por tempo de contribuição, a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, instituiu o fator previdenciário, considerando-se, na apuração do salário de benefício, além do tempo de contribuição, a expectativa de sobrevivência e a idade do beneficiário no momento da aposentadoria.

Aprofundando os ajustes necessários à sustentabilidade da previdência social brasileira, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, que, relativamente à previdência do servidor público, promoveu, além de outras alterações, a instituição da contribuição do servidor inativo.

Em 2005, mais um ajuste foi implementado, resultante da promulgação da Emenda Constitucional nº 47, que, no âmbito do RGPS, trouxe a condição de deficiente como nova hipótese para a concessão de aposentadoria especial, dentre outras inovações de relevo.

Em âmbito da legislação ordinária, podem-se destacar duas importantes inovações promovidas, recentemente, no campo do direito previdenciário: a instituição do contrato de trabalho por pequeno prazo e a criação da figura do microempreendedor individual – MEI.

Com a aprovação da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, que acrescentou o art. 14-A à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, foi introduzido, no ordenamento jurídico brasileiro, o contrato de trabalho por pequeno prazo, objetivando-se, com ele, desburocratizar e facilitar os trâmites e encargos na contratação de trabalhadores por produtor rural pessoa física, de forma a se reduzir a grande incidência de trabalho informal no campo.

Sob essa nova forma de contratação, podem esses empregadores contratar trabalhador rural por até 2 (dois) meses dentro do período de um ano, dispensando-se o registro em carteira profissional ou em registro de empregado, caso a contratação esteja formalizada por contrato escrito e mediante a inclusão do contratado na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP.

Já a figura do MEI foi objeto da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, que, alterando dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, conferiu tratamento previdenciário diferenciado ao empresário individual cujo faturamento anual é de até R\$ 36 mil, ou R\$ 3 mil mensais.

Por essas novas regras, praticamente todos os trabalhadores classificados como “por conta própria”, tais como camelôs, ambulantes, vendedoras de cosméticos, verdureiros, cabeleireiros, eletricitas, pintores, pipoqueiros, carroceiros, feirantes, encanadores, doceiros e outros profissionais que vivem sem poder comprovar uma renda formal, poderão pagar tributo em valor fixo, sendo, para a União, no montante equivalente a 11% do salário-mínimo, destinado exclusivamente à Previdência Social; para o município de situação do empreendimento, a importância fixa de R\$ 5,00 (cinco reais) a título de Imposto Sobre Serviços – ISS, se este for o ramo de atividade do empreendedor; e, para o Estado, apenas R\$ 1,00 (um real), como Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS.

## 1.2. DIAGNÓSTICO

### 1.2.1. O modelo de proteção atual e suas fontes de financiamento

Envolvendo cerca de 23 milhões de beneficiários em manutenção, com valor total mensal pago de aproximadamente R\$ 16,3 bilhões<sup>2</sup>, o RGPS está, certamente, entre os maiores sistemas de previdência social pública do mundo, cobrindo 53,8 milhões de trabalhadores com proteção social previdenciária, no Brasil, em 2007<sup>3</sup>.

O sistema abrange tanto os trabalhadores urbanos, quanto os rurais, integrando o seu rol de segurados obrigatórios: o trabalhador empregado; o empregado doméstico; o contribuinte individual (categoria de trabalhadores por conta própria, em que figuram, dentre outros, o trabalhador autônomo, o eventual, o empresário e o ministro de confissão religiosa); o trabalhador avulso; e o segurado especial. A regra geral é que estão vinculados a esse regime todos os trabalhadores que exerçam atividade remunerada e que, simultaneamente, não estejam filiados a regime próprio de previdência.

O RGPS admite, ainda, a filiação de segurados facultativos, podendo livremente integrar esse regime qualquer pessoa maior de 16 anos, desde que não integre a categoria de segurado obrigatório nem esteja vinculada a regime próprio de previdência.

Seus planos de benefícios estão regulamentados pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, cujo art. 1º destaca serem as prestações destinadas a assegurar aos beneficiários meios indispensáveis de manutenção, em caso de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de contribuição, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Vê-se, pois, que os benefícios do sistema ou possuem função substitutiva da renda do trabalhador, ou função compensatória de encargos familiares adicionais assumidos pelos seus segurados.

Os benefícios substitutivos, que compõem a grande maioria das prestações suportadas pelo RGPS, podem ser do tipo programável ou de risco, conforme o evento futuro tenha natureza previsível, como o tempo de contribuição, ou imprevisível, como a incapacidade, permanente ou temporária.

No âmbito do RGPS, os benefícios podem ser classificados, ainda, em benefícios vitalícios, que são os que não possuem prazo ou limite definido de manutenção, e benefícios temporários, que são aqueles cujo pagamento é limitado no tempo, seja por restrição no número de prestações por eles devidas, seja porque sua manutenção está condicionada à presença de determinada situação ou requisito.

O fundamental, porém, é que essas classificações, a despeito de calcadas, a princípio, na natureza dos eventos a serem cobertos ou no prazo de pagamento dos benefícios, têm, na realidade, como lógica primária estruturante de sua ordenação, a finalidade única da específica proteção social previdenciária pretendida. Esse fator, por si só, já determina importantes diferenças, seja na fixação das condições a serem exigidas para a sua obtenção pelo beneficiário, seja no estabelecimento das formas de composição do custeio das respectivas prestações.

2 Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social, v. 14, n. 3, março de 2009.

3 Fonte: IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD 2007.

A Lei nº 8.213, de 1991, prevê os seguintes benefícios para o RGPS: quanto ao segurado, a aposentadoria por invalidez; a aposentadoria por idade; a aposentadoria por tempo de contribuição; a aposentadoria especial; o auxílio-doença; o salário-família; o salário-maternidade; e o auxílio-acidente; quanto ao dependente, pensão por morte e auxílio-reclusão; e quanto ao segurado e dependente, serviço social e reabilitação.

Trata-se, pois, de regime de previdência com amplo espectro de situações atendidas e variada gama de trabalhadores a ele vinculados, consolidando o princípio constitucional-previdenciário da universalidade da cobertura em suas dimensões subjetiva e objetiva.<sup>4</sup>

No que se refere ao custeio, embora o RGPS conte com recursos do orçamento da União, a maior parte da fonte de custeio dos benefícios por ele pagos provém das contribuições sociais, que constituem espécies tributárias, regulando-se, assim, sua arrecadação, fiscalização e cobrança pelos procedimentos e regras gerais aplicáveis aos impostos e demais exações federais.

Essas cotizações em favor do sistema estão a cargo das empresas e dos trabalhadores. E, embora o art. 195 da Constituição da República confira diversidade à base de financiamento da seguridade social, ressaltando, inclusive, a possibilidade de instituição legal de outras hipóteses de incidência, as contribuições sociais que constituem receita do Fundo do Regime Geral de Previdência Social têm, em regra, como base de cálculo, a folha de salários e demais rendimentos do trabalho; excetuam-se, aí, apenas as chamadas “contribuições substitutivas”, que, em alguns casos e sob certas condições, apresentam bases de cálculo e alíquota diversas.

Consagrado no § 5º do art. 194 da Constituição da República, e, especificamente para o RGPS, no *caput* do art. 201 dessa Carta Política, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial tem por idéia motora a necessidade de manutenção de correlação entre benefício e custeio, de forma a garantir a estabilidade do próprio sistema de seguro social como um todo.

Para possibilitar o cumprimento desse objetivo, o legislador constituinte estabeleceu que as receitas da seguridade social deveriam constituir orçamento próprio (§ 1º do art. 195), devendo as contribuições sociais das empresas e as dos segurados incidentes sobre as remunerações do trabalho serem destinadas, exclusivamente, para pagamento de benefícios (inciso XI do art. 167, incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

O equilíbrio financeiro refere-se à inexistência de déficits no confronto entre as receitas e despesas operacionais assumidas pelo regime previdenciário, ou seja, o total das contribuições vertidas por um determinado tempo deve ser, no mínimo, igual ao dos benefícios pagos nesse mesmo período, enquanto que o equilíbrio atuarial relaciona-se a uma visão adequada da realidade dos riscos segurados em face dos recursos aportados pelo segurado, considerados esses aspectos ao longo do tempo.<sup>5</sup>

---

4 Conforme conceito de universalidade de cobertura defendido por Marcelo Leonardo Tavares em sua obra *Previdência e assistência social – legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Lumem Júris, 2003, p. 190.

5 JORGE, Tarso Nametala Sarlo. Teoria geral do direito previdenciário. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2005, p. 209.

Apesar de esse princípio ter sido introduzido no ordenamento constitucional, pela primeira vez, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 11, de 1965, os desequilíbrios na previdência social têm sido crescentes e sucessivos, nas últimas décadas, revelando um modelo com algumas fragilidades.

Essa situação tem levado o governo a promover frequentes modificações no sistema, seja para reforçar suas fontes de custeio, seja para ajustar as prestações integrantes do seu plano de benefícios. Tais modificações são feitas adequando-se os benefícios às suas específicas finalidades, ou promovendo-se sua compatibilização com a realidade das respectivas bases de financiamento. Um exemplo a ser citado é a criação do fator previdenciário, fórmula que introduziu, no sistema de repartição simples, componentes do modelo de capitalização, fazendo incidir, sobre a renda mensal inicial da prestação previdenciária, aspectos relativos à idade e expectativa de vida do segurado, no momento em que requer sua aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade.

Aliás, deve-se ver como natural que, ao longo das décadas, as regras de um sistema previdenciário passem por revisões, menores ou maiores, com alguma regularidade, dado que o sistema previdenciário deve acompanhar a evolução das características da respectiva sociedade que o instituiu. Neste sentido, a despeito de todos os ajustes já implementados em passado recente, entendemos que ainda há diversas arestas entre sistema e sociedade, quando analisando as atuais normativas do RGPS, pontos que serão objeto de análise nos tópicos seguintes e precisarão, no nosso entender, ser avaliados e possivelmente encaminhados politicamente pela sociedade brasileira quando julgado oportuno no futuro.

### **1.2.2. Principais desafios e oportunidades**

Embora o RGPS apresente, hoje, algumas necessidades de aperfeiçoamento, tanto no que se refere à sua estrutura de custeio, como no que se refere à formatação dos seus benefícios, não se pode afirmar tratar-se aqui de falhas intrínsecas ao modelo geral de previdência social pública adotado no Brasil.

Importa que se esclareça, pois, que os problemas verificados no RGPS não decorrem, necessariamente, dos parâmetros gerais configuradores da proteção social previdenciária brasileira, tais como os eventos e riscos cobertos, os segmentos de trabalhadores abrangidos ou as fontes de financiamento expressamente estabelecidas, aspectos que, aliás, e bem ao contrário, o têm colocado, em verdade, na vanguarda dentre os mecanismos de proteção da espécie.

Grande parte das disfunções resulta, sim, de opções equivocadas. Por vezes, estas decisões confundem previdência com assistência social ou com outras políticas compensatórias. Alteram a face original do sistema, impondo-lhe o pagamento de prestações de natureza diversa da previdenciária, incompatíveis com a lógica necessária para presidir a específica proteção social almejada, ou inadequadas no que se refere às condições e aos requisitos exigidos para sua obtenção. Em consequência, desvinculam, quase sempre, tais benefícios do requisito fundamental da contraprestação contributiva, em frequente prejuízo do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários a médio e longo prazos. Em outras palavras, equivocado foi impor ao sistema previdenciário que este

cumprisse com tarefas divergentes da proteção social para a qual foi desenhado e, muitas vezes, com insuficiência ou inadequação da fonte de financiamento.

A despeito de não haver, presentemente, no RGPS, benefícios não previdenciários figurando no sistema<sup>6</sup>, sua eventual inserção é um dos problemas mais graves que pode ser enfrentado por um regime de previdência. Isto ocorre, não apenas porque é comum que tais prestações não possuam específica ou adequada fonte de custeio – o que tende a desequilibrar o sistema, comprometendo a sua sustentabilidade – mas, também, porque sua existência inviabiliza ou dificulta, sobremaneira, a avaliação da efetividade da proteção social pretendida, já que a mistura de instrumentos, confundindo meios e fins de políticas públicas diversas, tende a mascarar ou distorcer os resultados produzidos.

Quanto aos demais pontos, porém, verificam-se dificuldades, no RGPS, tanto na formatação dos benefícios, quanto na estruturação do custeio.

No que se refere aos benefícios, as dificuldades atuais podem ser de natureza funcional, ou de natureza meramente paramétrica, segundo se trate, respectivamente, de questões que distorcem as finalidades do benefício, ou de problemas relativos à carência ou outros requisitos ausentes, insuficientes ou inadequados, mas que não comprometem a finalidade da proteção social que se espera alcançar.

Com relação ao custeio, os principais problemas envolvem aspectos relacionados ao sistema de financiamento propriamente dito, tais como insuficiência de alíquotas ou inadequação de bases de incidência, e aspectos relativos ao modelo de renúncia fiscal previdenciária hoje existente, conforme exposição realizada nos itens a seguir.

### **1.2.2.1. Questões relacionadas aos benefícios**

#### **1.2.2.1.1. Problemas de funcionalidade**

Conforme já destacado, buscaram-se agrupar, nesta classificação, os benefícios cujos contornos legais atualmente fixados apresentam alguma forma de incompatibilidade com a lógica que deveria orientar a sua concessão. Ou seja, são situações em que ocorre ou há possibilidade de ocorrer qualquer espécie de desvio na finalidade objetivada pela proteção social almejada pelo legislador, ou legitimamente reconhecida pela sociedade. As lacunas atualmente existentes estão relatadas nos itens a seguir.

##### **a) Benefício previdenciário que eleva a renda mensal dos beneficiários:**

Estão abrangidos, nesta hipótese, os benefícios abaixo:

##### **i. pensão por morte**

Benefício programável, de natureza substitutiva e vitalícia, cujas prestações são destinadas à manutenção dos dependentes do segurado falecido. Esta modalidade de proteção social tem por objetivo específico a manutenção das necessidades materiais dos dependentes, proporcionalmente ao padrão que desfrutavam anteriormente ao falecimento do segurado, até o teto fixado para os benefícios do RGPS. Como benefício de caráter

---

6 A posição da Secretaria de Políticas de Previdência Social é de que está superada a discussão acerca da eventual natureza não previdenciária dos benefícios rurais devidos pelo RGPS, sendo essas prestações consideradas, atualmente, como plenamente compatíveis com os princípios gerais orientadores da proteção social previdenciária.

puramente substitutivo que é, não deveria proporcionar elevação de ganhos àqueles a quem se destina, mesmo porque não é esse o propósito da proteção social previdenciária. Ocorre que, sob a forma como hoje está formatada, a pensão por morte promove uma elevação nos ganhos dos dependentes. Ou seja, o valor da prestação – ao corresponder a cem por cento do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito, se estivesse aposentado por invalidez na data do seu falecimento –, tende a ser equivalente à renda que a família auferia antes do óbito do instituidor, resultando em um aumento nas disponibilidades financeiras *per capita*, já que, agora, falecido um de seus membros, o mesmo ingresso mensal será dividido entre menos pessoas. Tal mecanismo se reproduz, ainda, quando ocorre a reversão, em favor dos demais pensionistas, da parcela daquele dependente cujo direito à pensão cessa, o que resulta numa imediata elevação na renda *per capita* dos beneficiários remanescentes.

### **ii. aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e por invalidez**

Esse tipo de benefício previdenciário também eleva a renda mensal dos beneficiários. Já que a contribuição previdenciária não incide sobre seus valores – que são calculados com base em cem por cento dos salários de contribuição (salários brutos) considerados –, ocorre um incremento imediato do montante dessa parcela, na renda (renda líquida) que anteriormente auferia o trabalhador.

### **iii. auxílio-doença**

A despeito de a renda mensal inicial dessa prestação corresponder a noventa e um por cento do salário de benefício, evitando-se, assim, que haja ganhos adicionais correspondentes à contribuição previdenciária que deixa de ser paga pelo trabalhador, o modelo de atualização monetária, atualmente aplicado aos salários de contribuição – que constituem a base de cálculo do salário de benefício –, leva, com frequência, a uma renda mensal inicial desse benefício superior ao rendimento que o trabalhador auferia quando em atividade. Ressalte-se que, além da incompatibilidade desse ganho extra com a finalidade da proteção social que, na espécie, se pretendeu instituir, esse acréscimo nos ganhos do segurado tem desestimulado o seu retorno à atividade. E isto é um fato grave, em um país que adota modelo previdenciário público de repartição simples e que vem experimentando um rápido decréscimo na relação entre trabalhadores ativos e inativos, como é o caso do Brasil.

Considerando-se as finalidades perseguidas com a instituição dos benefícios até aqui mencionados, a distorção representada pela elevação da renda dos beneficiários desvia do caráter substitutivo que deveria marcar suas prestações. Trata-se de fato também eticamente reprovável, porque os recursos financiadores desse *plus* são retirados da sociedade, sob o fundamento do dever geral de solidariedade social que é a todos imposto.

### **b) Benefício previdenciário que complementa a renda mensal dos beneficiários:**

*A Previdência Social é um seguro de renda para aqueles que, temporária ou permanentemente, perderam a capacidade de trabalho. E os benefícios dela advindos constituem-se como sendo de natureza predominantemente substitutiva. Não se trata, portanto, conforme já destacado, de política destinada à complementação de renda.*

*Não obstante, embora não encontre respaldo técnico ou doutrinário admitir-se que os benefícios do RGPS sejam acumulados integralmente com a renda do trabalho,*

*o sistema previdenciário brasileiro admite a concessão de aposentadorias e pensões por morte, independentemente da continuidade de percepção de renda decorrente da atividade remunerada, constituindo-se como única exceção a aposentadoria por invalidez, concedida no pressuposto de incapacidade laborativa.*

#### **i. Aposentadoria por tempo de contribuição e por invalidez**

*A legislação atual, efetivamente, não condiciona a aposentadoria ao afastamento da atividade laboral, razão por que muitos dos que se aposentam voltam ou continuam a trabalhar; estando entre os maiores beneficiados dessa situação os que se aposentam por tempo de contribuição, que são, justamente, aqueles trabalhadores com maior remuneração, comparativamente mais jovens e de maior empregabilidade, já que figuram entre os que apresentam maior escolaridade.*

*Além disso, a possibilidade de acumulação de aposentadoria com renda do trabalho é um obstáculo adicional a que trabalhadores mais jovens consigam uma oportunidade no mercado de trabalho. Isso ocorre porque muitas das vagas disponíveis permanecem ocupadas por quem, teoricamente, deveria estar na inatividade, viabilizando-se a segunda renda desse contingente de trabalhadores, com o emprego que é tomado daqueles que renda alguma possuem. Sobretudo por essa razão e como parte das medidas voltadas à geração de emprego e renda, é que, na maioria dos países, mormente nos mais desenvolvidos, a aposentadoria importa na cessação do vínculo de trabalho e, caso haja retorno do trabalhador à atividade, verifica-se uma redução proporcional no valor desse benefício.*

*Mas, no Brasil, a distorção representada pela possibilidade de acumulação de aposentadoria com renda do trabalho foi ainda mais agravada com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIn n° 1.721-3/DF, que admite a permanência no emprego do trabalhador aposentado, interpretação que resultou na transmutação, via jurisprudência, de um benefício que, doutrinariamente, deveria ser substitutivo, em prestação complementar da renda.*

Importa destacar o equívoco dessa posição, mormente quando se consideram as diversas premissas e propósitos que claramente delimitam as fronteiras conceituais diferenciadoras do RGPS, em relação aos sistemas privados de previdência. Essa diversidade já se revela, imediatamente e de forma irremediável, nos interesses que movem e fundamentam cada uma dessas instituições. São interesses indiscutivelmente públicos, no que se refere ao regime geral, conforme se pode comprovar pela atuação do Estado, atualmente, em defesa do direito social à previdência básica para todos.

#### **ii. Pensão por morte**

*Quanto à pensão por morte, destaque-se que ela tem como objetivo fundamental suprir as situações de necessidade que se criam para as pessoas que dependem economicamente de segurado que falece, apresentando, assim, como pressupostos de fato, a morte e a dependência econômica.*

*Como esse tipo de pensão foi concebido, em sua origem, para uma sociedade centrada na família, em que a mulher casada permanecia em seu lar, ocupando-se dos afazeres domésticos e do cuidado dos filhos, era natural o pressuposto da inexistência de renda de sua parte, razão pela qual, no Brasil, tradicionalmente, nunca se impuseram restrições*

*quanto à existência ou não de renda por parte do cônjuge.*

*Não obstante, os tempos são outros, tendo a mulher; há muito, consolidado sua posição como co-provedora da família, quando não seu principal arrimo, não se justificando que a sociedade seja onerada com o acréscimo da renda de pessoas que já têm asseguradas condições existenciais mínimas, já que contam com ganhos familiares suficientes para tanto.*

*Intriga, pois, que a legislação brasileira não condicione a concessão desse benefício a uma situação de real dependência econômica ou de necessidade, admitindo sua acumulação não apenas com renda do trabalho, mas também com a aposentadoria.*

*Destaque-se que o reconhecimento do direito à pensão por morte, desconsiderando-se a percepção de renda por parte do beneficiário, não encontra respaldo técnico ou doutrinário, inexistindo, tampouco, correspondência no direito comparado, já que é consensual a incompatibilidade desta prestação com qualquer renda, inclusive a proveniente do trabalho. É, inclusive, comum que se preveja uma redução proporcional no benefício, quando os ganhos do beneficiário excedam determinado limite.*

*Doutrinariamente e conforme a prática internacional corrente, a regulação da pensão deve se fundar em três elementos: a posição do beneficiário na família e na sociedade, pressupondo uma relação de dependência com o segurado falecido; os problemas econômicos que a morte do segurado provoca na unidade familiar; e, por último, a relação com o problema da velhice.*

*Dessa forma, é usual, no direito comparado internacional, que se condicione a concessão da pensão ao cumprimento de determinada idade mínima, ou a que o interessado seja incapaz de subsistir por sua própria conta, sendo comum, ainda, em boa parte dos sistemas, que se exijam períodos de contribuição ou filiação, algumas vezes coincidentes com os exigidos para as prestações por velhice, outras vezes, específicos, podendo tais períodos oscilar de um a dez anos.<sup>7</sup>*

Nesse sentido, em inúmeras legislações, constituem requisitos para que o cônjuge supérstite possa habilitar-se à pensão por morte: que apresente idade mínima; seja incapaz para o trabalho; ou que tenha filhos menores a seu cargo; sendo, igualmente, comum, a extinção do benefício, em caso de novo casamento contraído.

Já no que se refere ao valor da prestação, a regra geral, no direito comparado, é que seu montante seja equivalente a aproximadamente a metade do valor do benefício recebido pelo aposentado falecido, e, no caso de orfandade, que cada filho receba uma quarta parte.<sup>8</sup>

A despeito da prática internacional e das considerações doutrinárias, no Brasil, a pensão por morte: a) possui caráter vitalício; b) independe da situação econômica do beneficiário; c) não se condiciona a qualquer limite mínimo de idade; d) pode ser acumulada com qualquer outro benefício previdenciário; e) corresponde a 100% do valor do salário de contribuição ou da aposentadoria, conforme, respectivamente, o segurado esteja em atividade ou aposentado quando de sua morte.

7 O Código Ibero-Americano de Seguridade Social estabelece uma carência de pelo menos 5 anos para que o segurado falecido possa instituir uma pensão.

8 Na França, o valor da pensão situa-se num percentual de 40 a 50% da pensão do falecido. Na Espanha, 45%; na Áustria, 20%; na Alemanha, 30 a 40%; na Bélgica, 30 a 50%. O Código Ibero-Americano de Seguridade Social prevê uma quantia conjunta das pensões por morte que oscila entre 40% e 60%.

Percebe-se, pois, que o desvio da finalidade a que se destina esta específica espécie de proteção social previdenciária – evidenciado na inobservância dos critérios técnicos ou doutrinários aplicáveis, e na grande distorção que a pensão por morte brasileira apresenta, em relação aos benefícios congêneres existentes no direito comparado –, reflete-se nos problemas hoje existentes nos parâmetros eleitos como requisitos e condições para a obtenção desta prestação no Brasil, razão pela qual se optou por analisar tais problemas no âmbito do presente item.

#### **1.2.2.2.2. Questões de ajuste de parâmetros**

Na esteira do que já foi mencionado anteriormente, consideram-se paramétricas as inconsistências relacionadas às condições ou requisitos específicos para a obtenção de determinada prestação, quando tais exigências forem inexistentes, ou forem inadequadas ao benefício, e quando não implicarem distorção significativa nas finalidades da proteção social almejada.

No âmbito do RGPS, os benefícios que, em nossa opinião, apresentam problemas paramétricos mais graves são os seguintes:

##### **a) Aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria especial**

Originariamente formatada em uma sociedade na qual a expectativa de vida não ultrapassava, em média, os cinquenta anos de idade, estas espécies de aposentadoria, embora constituam a maior parcela de prestações pagas neste gênero de benefícios, nunca tiveram por parâmetro outro requisito que não fosse o tempo transcorrido na atividade, seja sem contribuição obrigatória efetiva, seja com essa obrigatoriedade. Ressalte-se que, antes, a aposentadoria por tempo de contribuição denominava-se aposentadoria por tempo de serviço; e que a obrigatoriedade de contribuição adveio da aprovação da Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998.

Ocorre que, com o crescimento da expectativa de vida do brasileiro, verificada nos últimos decênios, exigir-se apenas tempo de contribuição tornou-se inviável. De modo geral, a sobrevivência do segurado e a de seu cônjuge têm levado a que o sistema pague a prestação (de aposentadoria ou de pensão por morte dela decorrente) por muito mais tempo do que originalmente se previa. Esse é um fator que vem conduzindo a relação entre custeio e benefício a uma situação de desequilíbrio, circunstância que nem mesmo a nova regra proibitiva da contagem fictícia do tempo de contribuição poderia equacionar e que tem levado a que, atualmente, a duração média das aposentadorias, no Brasil, supere os 20 anos, maior do que a observada na maioria dos países desenvolvidos. Ou seja, vive-se no Brasil um período mais longo, como aposentado, do que nesses países, embora aqui se tenha, como regra, uma vida mais curta.

Impõe-se, assim, inserir no sistema a idade mínima como um dos requisitos deste benefício, proposta que, porém, embora objeto de consenso no direito comparado, tem dividido opiniões em âmbito nacional, razão por que não alcançou aprovação até o presente momento. Como se sabe, para a ocorrência dessa aprovação, é necessária emenda constitucional, proposição que exige aprovação por maioria qualificada de três quintos dos parlamentares em dois turnos de votação.

A fim de que se minimizem os efeitos deletérios resultantes de aposentadorias precoces, para as quais não se estruturou adequada fonte de custeio, o Congresso Nacional aprovou a aplicação do fator previdenciário para o cálculo da renda mensal inicial, tanto da aposentadoria por tempo de contribuição, como da aposentadoria por idade.<sup>9</sup>

Esse índice introduz uma relação que torna menos atrativas as aposentadorias precoces, vez que considera, no cálculo da prestação inicial, a idade do segurado e sua expectativa de vida no momento da aposentadoria, o que, inclusive, tem elevado a idade média de aposentadoria nos últimos anos. Todavia, como se trata de matéria disciplinada por lei, suas regras, de natureza polêmica e de grande sensibilidade política, estão sujeitas à precariedade própria da legislação ordinária, como o demonstra projeto de lei em tramitação no parlamento propondo sua extinção, o qual tem sido objeto de aprovação nas sucessivas comissões temáticas por onde tramitou.

#### **b) Aposentadoria com redução, em cinco anos, do tempo exigido para o trabalhador rural e para o professor**

*Fruto de opção política do legislador constituinte originário, cujo escopo foi o de resgatar a enorme dívida social existente para com o trabalhador rural – que não contava, até 1988, com condições que lhe propiciassem a proteção social previdenciária regular e plena –, a aposentadoria diferenciada, com idade reduzida em cinco anos, já não conta mais com plena justificativa na atualidade, considerando-se ser outra, hoje, a realidade desse trabalhador.*

*Com efeito, desde a promulgação da Constituição da República, em 1988, muito se modificou a situação do trabalhador rural brasileiro. Esta modificação se deveu não somente a sua maior e melhor organização como categoria profissional, mas, sobretudo, aos benefícios decorrentes das políticas sociais implementadas, nos últimos anos, pelo Governo Federal. A partir daí, transformou-se, substancialmente, o perfil social, demográfico e econômico desse trabalhador, nos vinte e um anos transcorridos desde a inauguração da nova ordem constitucional.*

*Assim, a situação fática que, outrora, conferiu fundamento ao tratamento diferenciado instituído para o trabalhador rural, desde a versão original do art. 201 da Carta Maior, deixou de existir, ao menos em sua inteireza original. Importante fazer a reavaliação do referido artigo, a fim de se evitar que uma medida de gênese compensatória se transmutasse em dispositivo portador de tratamento injustificado. Não há como negar que, sob o aspecto previdenciário, são cada vez menos providos de fundamentação técnica os limites de idade diferenciados para fins de aposentadoria dos trabalhadores rurais – 55 anos para a mulher e 60 anos para o homem – em oposição aos urbanos – 60 anos para a mulher e 65 para o homem.*

*De fato, embora não existam tábuas oficiais de expectativa de vida separadas para as populações rural e urbana, os dados vêm indicando que as pessoas que vivem na área urbana e rural têm uma expectativa de sobrevivência semelhante, principalmente nas idades avançadas, onde esta diferença se reduz a cerca de um ano. Segundo o Censo de 2000 do IBGE, a participação de idosos que viviam na área rural, em relação à população total*

<sup>9</sup> A matéria foi objeto da Lei n° 9.876, de 26 de novembro de 1999.

rural, era de 8,5%; essa mesma relação para os que viviam na área urbana era de 8,6%. Ou seja, praticamente o mesmo percentual.

*Ou seja, diante da transformação da economia e sociedade rurais e da melhoria significativa e positiva dos indicadores sociais no campo, bem como da tendência a uma maior convergência entre o urbano e o rural no futuro, com redução gradativa da população ocupada na agricultura, é preciso analisar de que forma a previdência, futuramente, deve tratar trabalhadores urbanos e rurais e, eventualmente, construir um processo gradativo de convergência de critérios, à medida que a economia rural, em especial a agricultura familiar, esteja em condições de acompanhar esta convergência.*

Relativamente ao professor, o tratamento diferenciado a ele dispensado – reduzindo-se em cinco anos, em relação às demais categorias, o período necessário à aposentadoria por tempo de contribuição –, também requer justificativa ou fundamentação técnica mais efetiva e que, na realidade, não está disponível.

O argumento utilizado até agora para justificar a concessão desse benefício têm sido os baixos salários pagos aos professores e as precárias condições de trabalho a que estão submetidos. No que se refere à baixa remuneração, a aposentadoria não deve ser oferecida ao professor como forma de compensá-lo por esse fato, mas, ao contrário, deve a sociedade remunerar bem este profissional, que exerce atividade de vital importância para o país. Nesse sentido, foi instituído o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, com formação em nível médio, na modalidade Normal, tendo sido fixado em R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais).<sup>10</sup>

Quanto às condições gerais de trabalho, é de se observar que, a despeito de ainda estarem longe de serem ideais, não impõem aos professores uma jornada de trabalho mais exaustiva do que quaisquer das demais categorias, de forma a justificar uma redução no tempo de contribuição necessário à sua aposentadoria, fato comprovado pelo frequente reingresso de professores aposentados, mas ainda em condições de exercer sua profissão, no mercado de trabalho.

#### **1.2.2.2. Questões relacionadas ao custeio.**

Em matéria de custeio, são os seguintes os principais problemas enfrentados pelo RGPS:

##### **a) Possibilidade de progressiva substituição da folha de pagamento como base de incidência da contribuição previdenciária**

Conforme já ressaltado, o RGPS tem nas contribuições sociais sua principal fonte de custeio. Dadas as características estruturais dessa espécie de tributo, dentre elas, ser vinculado o produto de sua arrecadação, é esta modalidade de exação a que melhor se ajusta a operar o modelo de custeio por cotização, fórmula de financiamento típica dos sistemas de previdência social, porque melhor traduz e expressa o princípio da solidariedade, valor social sob o qual se funda e em que se legitima essa espécie de proteção.

Embora também incidam sobre o faturamento, a receita e o lucro, as contribuições sociais destinadas a compor o Fundo do Regime Geral de Previdência Social têm por base de cálculo, preponderantemente, a folha de salários e demais rendimentos do trabalho.

<sup>10</sup> Piso regulamentado pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

Tal técnica de tributação, largamente adotada, sobretudo por possibilitar que a receita das contribuições seja individualizada por cada unidade de trabalhador alocado no processo produtivo, tem, entretanto, sido bastante questionada. Isto porque implicaria uma oneração dos custos de contratação da mão-de-obra, desestimulando a criação e o suprimento de novas vagas de trabalho, cujo crescimento já experimenta uma desaceleração natural, decorrente do crescente processo de automação por que passam as atividades agrícolas, industriais e de serviços na atualidade.

Diante dessa realidade, a maioria dos países, inclusive o Brasil, tem buscado uma maior diversidade para o financiamento de seus sistemas de previdência social, promovendo o que, em nosso país, tem-se denominado de “desoneração da folha de pagamento”. Trata-se de processo gradativo, pelo qual a remuneração do trabalhador é substituída parcialmente como base de incidência das contribuições destinadas ao custeio previdenciário a cargo das empresas.

Integrando parte das modificações sugeridas na Proposta de Emenda Constitucional nº 233, de 2008, a chamada PEC da reforma tributária, a desoneração da folha de pagamento é aí tratada, inclusive, com a fixação de prazos para sua implementação no Brasil.

A despeito do seu possível impacto face à realidade da dinâmica do mercado de trabalho neste começo de século, deve-se sempre atentar para que haja uma substituição adequada e suficiente da fonte de financiamento, de forma a que se garanta, ao menos, a manutenção da relação que atualmente existe entre as receitas tradicionalmente obtidas com a tributação da folha de salários e as despesas previdenciárias.

Nesse sentido, qualquer proposta de mudança deve ter por fio condutor a questão fundamental de se buscar manter o mesmo nível de equilíbrio, relativamente às despesas do sistema, das receitas decorrentes da nova base de tributação que se pretende implantar. Para isso, deve-se submeter a nova regra constitucional ao princípio, também expresso na Lei Maior, de que sejam, sempre, eleitos e observados critérios capazes de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

### **b) Renúncias de contribuições previdenciárias**

O modelo de incentivos fiscais previsto na legislação atual prevê, dentre outras, a isenção da quota patronal das contribuições previdenciárias das entidades beneficentes de assistência social que atuem no âmbito da saúde, da educação, e da assistência social, atendidas certas condições e requisitos previstos em lei.<sup>11</sup>

Compreendendo uma das formas de intervenção do Estado na economia, os incentivos de natureza fiscal são, também, importante instrumento de estímulo a que particulares desenvolvam determinadas atividades de interesse público.

A benemerência está, sem dúvida, inserida nesse contexto, constituindo certamente uma das ações privadas que mais estímulos e incentivos deve receber do Estado, tanto pelos efeitos que produz a ação caridosa e desinteressada, como pela importância de se

<sup>11</sup> Como se trata de exclusão constitucionalmente reconhecida, prevista que está no § 7º do art. 195 da Carta Maior, definitivamente fora, portanto, do campo da incidência de tributos, é mais apropriado falar-se em imunidade tributária e não em isenção, já que, nesta, há o efetivo nascimento da obrigação principal, ocorrendo, apenas, a dispensa de seu pagamento.

disseminar e multiplicar o espírito de solidariedade social que a move.

Não obstante, as peculiaridades da previdência social pública, sobretudo as expressas nos princípios constitucionais da capacidade contributiva (art. 195, *caput*), da contraprestação dos benefícios previdenciários (art. 195, § 5º) e da vinculação dos recursos ao pagamento de benefícios (art. 167, XI), impõem que a dispensa da obrigação tributária principal seja sempre, e sob qualquer hipótese, suprida. Isto será feito mediante reembolso ao RGPS, do valor que lhe é correspondente, sob pena de, vulnerabilizada a relação entre receitas e despesas, comprometer-se a sustentabilidade do sistema, em prejuízo da observância do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no *caput* do art. 201 da Constituição da República.

Ademais, a fim de se preservar a transparência que deve presidir o registro dos atos e fatos que impactam as contas do RGPS e orientar as suas demonstrações de resultado, é imprescindível que a legislação instituidora da isenção indique, ainda, as formas, instrumentos e prazos em que se realizarão os reembolsos. Convém, entretanto, sempre observar que esses ingressos devem ser efetivados no mesmo exercício financeiro em que ocorreram as renúncias, e de forma a que restem caracterizados como entradas decorrentes das dispensas concedidas, evitando-se que tais valores acabem por ser tratados e registrados como déficit operacional do sistema, quando, de fato, não o são.

### **c) Modelo de financiamento instituído para a atividade rural**

A incorporação dos trabalhadores rurais brasileiros ao Regime Geral de Previdência Social foi, sem dúvida, o maior e mais ousado programa de inclusão previdenciária de que se tem notícias no mundo, traduzindo fielmente, e de uma maneira ímpar, o ideário da universalização dessa proteção social veiculado no texto constitucional de 1988.

Dadas as características das atividades desenvolvidas nesse segmento, das relações laborais que lhes são decorrentes e dos atores nelas envolvidos, a proteção social previdenciária do trabalhador rural necessita ser fortemente subsidiada, não tendo as atuais bases de financiamento alcançado promover o adequado custeio das despesas com o pagamento dos benefícios desses segurados.

De fato, comparando-se as receitas auferidas pelo RGPS e as despesas por ele assumidas no âmbito rural, verifica-se que a relação entre elas tem-se mantido desequilibrada ao longo do tempo. Isto é revelado pela lacuna no modelo de custeio desse segmento, situação que se confirma pelos resultados dos últimos três anos apontados na tabela abaixo, ou seja, resultados negativos que se mantiveram ascendentes, mesmo com o *boom* econômico por que passou o país, no período de 2007/2008, contrariamente ao que se verificou para o segmento urbano.

**Resultado do Regime Geral de Previdência Social**  
**Em 2006, 2007 e 2008 - R\$ milhões de Dezembro/2008 - INPC**  
**Arrecadação Líquida, Benefícios Previdenciários e Resultado Previdenciário, segundo a**  
**clientela urbana e rural (2006 a 2008)**

<b>Ano</b>	<b>Clientela</b>	<b>Arrecadação Líquida (a)</b>	<b>Benefícios Previdenciários (b)</b>	<b>Resultado (a-b)</b>
2006	<b>Total</b>	<b>140.231</b>	<b>188.070</b>	(47.839)
	Urbano	135.909	151.308	(15.399)
	Rural	4.321	36.762	(32.441)
2007	<b>Total</b>	<b>153.022</b>	<b>202.008</b>	(48.986)
	Urbano	148.394	162.021	(13.627)
	Rural	4.629	39.987	(35.358)
2008	<b>Total</b>	<b>167.037</b>	<b>204.224</b>	(37.187)
	Urbano	161.949	163.298	(1.349)
	Rural	5.088	40.926	(35.838)

**Fonte: Fluxo de Caixa/INSS; Informar/DATAPREV.**

**Elaboração: SPS/MPS.**

É preciso que se esclareça, porém, que não está em discussão, aqui, a inegável justiça e indiscutível importância do atual modelo de amparo previdenciário do trabalhador rural, cuja isonomia de tratamento com o urbano deve e precisa ser defendida. Nessa defesa, este modelo deve considerar, inclusive, o interesse nacional, já que este mesmo tipo de amparo consubstancia valioso instrumento redistribuidor de renda. Tal modelo, ao propiciar a criação de poder aquisitivo à população rural, fortalecendo, por consequência, a economia dos pequenos municípios do interior do país, contribui decisivamente para a fixação do homem no campo, mantendo em suas localidades de origem trabalhadores que, de outra forma, sem dúvida, migrariam para os grandes centros urbanos.

Não obstante, ainda que os custos dessa ação sejam aceitáveis e, até mesmo, razoáveis face aos enormes benefícios que ela proporciona ao segmento de trabalhadores a que se dirige e ao conjunto da sociedade, a racionalidade que move os sistemas de previdência social impõe, por princípio, que seja uma ação sustentável. Para tanto, são necessários ajustes nos mecanismos de financiamento dos benefícios rurais, de maneira a que se promova, ainda que de forma gradual, o equilíbrio entre as receitas e despesas do regime.

Alerte-se, porém, que tal iniciativa não pode desconsiderar as peculiaridades da atividade rural nem, tampouco, as especificidades e complexidades das relações sociais existentes no campo, características que, por si, já excluem soluções fáceis, do tipo das que meramente impõem a elevação da carga contributiva imposta ao setor rural, ou aos seus trabalhadores.

Importa destacar, finalmente, que a necessidade de financiamento existente no

segmento rural do RGPS vem impactando as contas do regime como um todo, transmitindo à sociedade, como resultado, a falsa impressão de que também o segmento urbano estaria apresentando desequilíbrio estrutural, circunstância que, ao atingir a credibilidade do sistema, tem contribuído para dificultar a redução da evasão previdenciária que, historicamente, ele experimenta.

No que se refere, especificamente, aos segurados especiais, as modificações introduzidas pela Lei nº 11.718, de 2008, nas Leis nº 8.212 e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, muito aperfeiçoaram os mecanismos de contribuição desse segmento. Admitem, inclusive, que possam figurar como empregadores, permitindo que contratem, sem maiores formalidades, empregados temporários, em época de safra, à razão de, no máximo, 120 pessoas/dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados, ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho.

Embora as medidas tenham trazido soluções importantes, sobretudo para a formalização da mão-de-obra contratada pelos segurados especiais para as atividades de colheita, a inexistência de mecanismos que possibilitem a individualização das contribuições de cada membro do grupo familiar tem permitido uma certa margem de subjetividade, no processo de reconhecimento de direito desses trabalhadores, fato indesejável num contexto em que se busca, justamente, uma composição mais adequada, do ponto de vista financeiro, entre custeio e benefício previdenciários.

### **1.2.3. As medidas de gestão e suas limitações na promoção de ajustes estruturais**

Os últimos anos têm testemunhado um esforço hercúleo do Ministério da Previdência Social, no sentido de melhorar o reconhecimento de direitos previdenciários e, onde possível, aumentar a relação entre as receitas e despesas do regime geral.

Para tanto, a estratégia adotada foi a de investir em medidas de gestão destinadas a melhorar a qualidade do gasto previdenciário e potencializar sua receita, com iniciativas, dentre outras, voltadas a: coibir a evasão previdenciária; intensificar o combate sistemático à sonegação<sup>12</sup> e a fraudes perpetradas contra os cofres da previdência social; aperfeiçoar o modelo de gestão de riscos; racionalizar procedimentos e sistemas; e melhorar o atendimento ao público e a imagem da previdência social.

Além dessas medidas, de caráter administrativo, o MPS propôs à Presidência da República a apresentação de diversos projetos de lei e de outras iniciativas legislativas, que, aprovadas pelo Congresso Nacional, resultaram no aperfeiçoamento da legislação vigente e consequente fortalecimento do sistema.

Para citar apenas algumas dessas inovações legislativas, vale lembrar: a criação do plano simplificado de previdência<sup>13</sup>; a ampliação do plano de inclusão previdenciária, mediante a já mencionada instituição da figura do microempreendedor individual (MEI)<sup>14</sup>;

12 Com a edição da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, a administração das contribuições previdenciárias passou para a competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

13 Instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, o plano prevê que o contribuinte individual que trabalhe por conta própria e o segurado facultativo, que optarem pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria, contribuam com alíquota de apenas 11% incidente sobre o salário-mínimo.

14 Previsto no art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 2006. A iniciativa inova: ao simplificar todo o processo de formalização do empreendimento, ao dispensar os custos das taxas de licenciamento, e ao impor

a possibilidade de contratação simplificada de empregado por parte de MEI<sup>15</sup>; o estímulo à formalização de trabalhadores temporários contratados por produtor rural pessoa física<sup>16</sup> e por segurado especial<sup>17</sup>, conforme também já mencionado no item anterior.

Além dessas iniciativas de caráter pontual, buscou-se empreender, também, uma rediscussão conceitual e teleológica dos benefícios e serviços oferecidos pelo sistema, com vistas a que, resgatando-se a lógica que deve orientar a proteção social previdenciária, fossem revistas as bases paramétricas de suas prestações, corrigindo-se as muitas distorções já identificadas.

No que se refere a esta última medida, dada a complexidade que uma discussão dessa envergadura enseja e suas consequências para o corpo social como um todo, optou o MPS por realizá-la por meio de canal idôneo que possibilitasse um amplo e honesto diálogo social.

Assim, por meio do Decreto nº. 6.019, de 22 de janeiro de 2007, foi instituído, no âmbito do Ministério da Previdência Social, o Fórum Nacional da Previdência Social, com a finalidade precípua de promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal, com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social.

Os resultados alcançados pelas discussões travadas no âmbito desse órgão possibilitaram avaliar as potencialidades das alternativas de políticas públicas de previdência social disponíveis ao país a curto, médio e longo prazos, mas com a vantagem adicional de lhes conferir a legitimidade que só o debate franco e democrático possibilita.

Mas, também, e especificamente, o desafio de ampliar a proteção social tem ocupado boa parte das atividades do MPS, a exemplo de sua atuação no âmbito da Agenda Hemisférica do Trabalho Decente, que estabeleceu como meta, para os países signatários, a expansão da cobertura previdenciária em vinte por cento para o período de 2006-2015, tendo o órgão constituído grupo de trabalho com a finalidade de analisar a situação vigente no país e propor medidas para a aceleração da inclusão previdenciária.

O MPS tem se articulado fortemente, ainda, para também estender essa cobertura aos

---

imposto em valor fixo. Este imposto traduz-se, para a União, em valor equivalente a 11% do salário-mínimo, destinando exclusivamente a Previdência Social, para o município de situação do empreendimento, a importância fixa de R\$ 5,00 (cinco reais) a título de Imposto Sobre Serviços – ISS, se este for o ramo de atividade do empreendedor e, para o Estado, apenas R\$ 1,00 (um real), como Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS.

- 15 Previsto no art. 18-C d Lei Complementar nº 123, de 2006, dispositivo que abriu a possibilidade de o MEI ter empregado, desde que em número não superior a um trabalhador e que a remuneração paga não ultrapasse o salário-mínimo ou o piso da categoria. Nesse caso, o MEI pagará apenas mais 3% do salário do empregado, a título de contribuição patronal para a Previdência Social, além da contribuição descontada do trabalhador, e tudo num único documento de arrecadação, a ser disponibilizado pelo Comitê Nacional do Simples.
- 16 Implementada por meio da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, que acrescentou o art. 14-A à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, pela qual instituiu-se a contratação de trabalhadores rurais por pequeno prazo.
- 17 Implementada com a edição da Lei nº 11.718, de 2008, que, alterando as Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 1991, modificou o conceito de segurado especial, admitindo que fosse agregado valor à produção e que, para ela, pudessem ser alocados, pelo grupo familiar, trabalhadores assalariados temporários, em época de safra, à razão de, no máximo, 120 pessoas/dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados, ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho.

brasileiros que residem e trabalham no exterior, tendo conduzido a negociação de inúmeros acordos, bilaterais e multilaterais, de previdência social e de cooperação técnica nessa área, a exemplo do Acordo do Mercosul de Previdência Social, subscrito em junho de 2005 e do Acordo Multilateral Ibero-Americano de Seguridade Social, assinado em 2007. Outros acordos estão em avançada fase de negociação, destacando-se as tratativas firmadas com o Japão e a Alemanha, países destinatários de boa parte dos emigrantes brasileiros.

Todo esse esforço, aliado a uma conjuntura econômica favorável, tem, efetivamente, resultado numa melhoria sem precedentes da previdência social, aperfeiçoando seus processos, expandindo seu alcance e, colateralmente, promovendo uma reversão na tendência de crescimento do desequilíbrio de suas contas, tendo-se conseguido, mesmo, reduzir a necessidade de financiamento, como o demonstram os resultados alcançados pelo RGPS nos últimos 3 anos, quando se saiu de um déficit de R\$ 42 bilhões, em 2006, para pouco mais de R\$ 36 bilhões registrados no final de 2008, majoritariamente concentrado no segmento rural, conforme mencionado anteriormente.

Há que se ressaltar, entretanto, que, a despeito de serem necessárias e oportunas, as medidas de gestão tem efeito de ajustes pontuais, em sua maioria voltados a corrigir ou aperfeiçoar aspectos específicos do sistema a curto prazo. Nesse âmbito do planejamento estratégico, trabalha-se, em regra, a partir do que já existe, operando-se frequentemente apenas mudanças no sistema.

A sustentabilidade de médio e longo prazo do RGPS, porém, exige discussões e iniciativas que promovam mudanças de fundo, alterações do sistema, de forma a que se busquem alternativas capazes de compatibilizar o ideal de previdência social pública transformado em consenso, com as contingências demográficas do país e a disponibilidade de recursos que, nesse contexto, deseja assumir a sociedade brasileira.

#### **1.2.4. As perspectivas de médio e longo prazo**

Como política de proteção de natureza previdenciária, o RGPS tem caráter contributivo, estando estruturado sob o modelo de repartição simples, pelo qual as contribuições dos trabalhadores ativos são destinadas ao custeio dos benefícios pagos aos inativos e dos demais benefícios suportados pelo sistema. Sua principal fonte de custeio, conforme já apontado, são as contribuições sociais incidentes sobre a remuneração paga aos trabalhadores em atividade, embora também conte com recursos do orçamento da União.

Assim, a sustentabilidade financeira e a viabilidade atuarial do RGPS dependem, essencialmente, de duas variáveis externas fundamentais: (a) a composição demográfica da população e suas tendências a longo prazo, considerando-se o comportamento, no tempo, da relação entre o número de trabalhadores ativos e inativos; e (b) o desempenho da economia, principal componente na determinação do percentual de formalização dos trabalhadores em atividade e, portanto, do volume de recursos carregados ao custeio do sistema.

Aspecto central na projeção e estudo de cenários para sistemas previdenciários estruturados sob o modelo de repartição simples, a evolução demográfica tem, hoje, no Brasil, a questão da transição demográfica como principal ponto de discussão.

A despeito de essa matéria ser analisada, em detalhes, em tópico específico desta

obra, pode-se adiantar que a transição demográfica é um processo de mudança no perfil etário da população, decorrente da redução das taxas de natalidade e das de mortalidade, ao longo do tempo.

Essa transição, geralmente associada à melhoria das condições de vida de uma dada população, apresenta como consequência o seu envelhecimento, que, no Brasil, tem ocorrido de forma bastante acelerada, a partir dos anos 70 do século passado, tendo a expectativa de vida do brasileiro saltado de 52,5 anos, em 1970, para 68,55 anos, em 2000<sup>18</sup>.

Embora esse avanço seja desejável e muito positivo do ponto de vista social, para o RGPS, tal como modelado atualmente, seus efeitos são bastante preocupantes, seja quando se considera o envelhecimento resultante da queda da fecundidade, conhecido como “envelhecimento pela base”, seja quando o fenômeno decorre da redução da mortalidade entre idosos, denominado de “envelhecimento pelo topo”, situações que, ressalte-se, vêm, ambas, ocorrendo no Brasil.

No primeiro caso, o prejuízo vem com a redução da proporção de jovens em relação aos idosos, na composição da população, o que implica diminuição na relação entre trabalhadores ativos e inativos. Caminha-se, pois, para uma redução relativa no volume de contribuições, que, por si só, seriam cada vez menos suficientes para custear os benefícios pagos aos inativos.

Como se não bastasse, a segunda situação, ou seja, a elevação da expectativa de vida concorre para o aumento da proporção de idosos em relação aos jovens, sobreonerando o sistema, mas, agora, do ponto de vista das prestações que serão por ele suportadas. E isto não apenas porque existirão muito mais pessoas inativas na sociedade, mas, também, porque, em face da ampliação do período de sobrevida dos idosos, os benefícios deverão ser pagos por muito mais tempo. Ademais, importa lembrar, também, que o aumento médio da idade da população brasileira acarreta um incremento da incidência de doenças e acidentes de trabalho sobre os trabalhadores, o que, igualmente, resulta em maiores gastos para o sistema previdenciário.

Conforme estudo realizado em 2008 pelo IBGE<sup>19</sup>, esse processo conduzirá a que, em 2050, exista apenas um trabalhador ativo para cada inativo, sendo que essa elevada razão de dependência de idoso, cujo índice, hoje, é de 0,16, ou seja, 3 trabalhadores ativos para cada trabalhador inativo, significará a necessidade de significativos e crescentes aportes adicionais de recursos do orçamento fiscal para que seja possível a cobertura do custeio do RGPS.

Tratando-se de modelo fundado essencialmente no pacto intergeracional, pelo qual os trabalhadores ativos da geração seguinte assumem o ônus de custear os benefícios pagos aos trabalhadores inativos da geração anterior, é duvidoso que as próximas gerações aceitem arcar com custos desarrazoados de manutenção das que lhes precederam. Essa constatação se justifica, sobretudo pelo fato de que o elevado ônus dessa manutenção implica sacrifícios crescentes de outras opções de aplicação que se mostram igualmente legítimas, tanto dentro do próprio quadro das políticas de bem-estar social a cargo do Estado, como no que se refere às alternativas de consumo ou poupança das famílias.

18 Fonte: IBGE – Séries estatísticas e séries históricas.

19 IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais: Projeção da população brasileira por sexo e idade 1980-2050 – Revisão 2008.

Mas, como já destacado, os modelos de repartição simples têm como variável fundamental, além da evolução demográfica, também o desempenho da economia, aspecto que, por sua vez, é função dos ciclos econômicos de retração e prosperidade, cuja complexa dinâmica, por ser composta, também, por variáveis qualitativas (que vão da preferência do consumidor a circunstâncias de natureza política ou cultural), torna incerta e de difícil previsibilidade sua eclosão, ainda que tais modelos tenham como principal característica a periodicidade.

É provável ainda que, dada a tendência à estabilização ou mesmo ao decréscimo da população nos próximos quarenta anos, os períodos de *boom* econômico sejam marcados por crescimentos menos expressivos, condicionado que está o processo econômico, também, pelo comportamento da demanda, que, nesse novo contexto, crescerá igualmente em menor ritmo.

Plausível, portanto, que o ajuste do modelo previdenciário brasileiro, no futuro, passe por uma nova pactuação entre as gerações, na qual sejam introduzidos estímulos a que a aposentadoria seja postergada na medida do aumento da expectativa de vida. Esta é a forma de ajuste que, no direito comparado internacional, tem sido aplicada por todos os países. Também precisará ser alterada a visão, que a sociedade brasileira possui hoje do benefício previdenciário como se fosse um suplemento da renda do trabalho ou mesmo uma “indenização” pelo tempo de trabalho formal, substituindo este conceito pelo de uma prestação advinda da solidariedade do pacto das gerações, que custa esforço aos que a financiam, e que deve ser paga àqueles que preencham critérios objetivos de elegibilidade e vulnerabilidade. Em adição ao regime básico de previdência, torna-se também cada vez mais relevante a Previdência Complementar, que tem sido fortemente incentivada nos anos recentes, conforme exposto em outro capítulo deste livro.

Além disto, trata-se de rediscutir, nos foros políticos e democráticos apropriados, à luz das transformações da sociedade brasileira e de sua escala de valores, o papel de benefícios voltados aos dependentes do segurado – como o é pensão por morte. A política voltada aos benefícios por incapacidade, também tratada em capítulo específico nesta obra, é outro campo no qual há muitas opções para contrabalançar o processo de envelhecimento, ao prevenir saídas prematuras da força de trabalho por acidente ou doença e a transformação, de forma involuntária e altamente custosa à sociedade, deste segurado em beneficiário por invalidez – ou pior: gerar uma pensão por morte. Desta forma manter-se-á o grande ganho advindo do papel protetor e redistribuidor de uma previdência básica, suplementada por regime complementar, afastando-se crescentes desequilíbrios advindos da inadequação de regras para uma sociedade em transformação e em envelhecimento.



## **CAPÍTULO 2 – Os Regimes Próprios de Previdência Social: fundamentos e desafios**

*Zanita de Marco – Coordenadora-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal do do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público*

*Marina Andrade Pires Sousa – Coordenadora da Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal do do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público*

*Delúbio Gomes Pereira- Diretor do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público*

*Otoni Gonçalves Guimarães – Coordenador-Geral de Auditoria, Atuária Contabilidade e Investimentos do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público*

*As opiniões emitidas são de responsabilidade dos autores e não representam necessariamente a opinião do Ministério da Previdência Social*



## 2.1. DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS À PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR

A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece normas específicas para a concessão de benefícios previdenciários aos servidores públicos. Essas regras estão dispostas no art. 40, que disciplina o regime próprio de previdência social – RPPS dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por essa razão, os servidores amparados por regime próprio de previdência social estão excluídos do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, definido no art. 201 da Constituição, e que é o regime básico de previdência de todos os trabalhadores.

Os principais dispositivos que regem a previdência dos servidores titulares de cargo efetivo constam do art. 40 da Constituição Federal, que estabelece os princípios básicos de funcionamento desse Regime, além de determinar os critérios para que os servidores sejam aposentados ou para que seus dependentes recebam benefício, em caso de morte.

Na redação original do referido artigo, basicamente estavam definidos os critérios de concessão, forma de cálculo e reajustamento dos benefícios de aposentadoria e pensão. Inicialmente, o dispositivo não continha regra relativa à organização de um regime previdenciário propriamente dito.<sup>20</sup> A aposentadoria não estava concebida como benefício previdenciário, computando-se, na sua concessão, apenas o tempo de serviço prestado ao Estado, ou a particular, sob a égide do regime trabalhista. Na concessão, não se examinava a idade do segurado ou a existência de contribuição. Em resumo, o regime jurídico previdenciário se confundia com o regime jurídico de trabalho dos servidores públicos. Os

20 Redação original do artigo 40 da Constituição Federal de 1988:

“Art. 40. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, “a” e “c”, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 2º - A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º - “O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.”

benefícios eram concedidos como um benefício de natureza estatutária ou administrativa, e dependiam apenas do vínculo funcional, do tempo de serviço prestado ao Estado. Por isso, não exigiam a contribuição e seu valor correspondia à última remuneração do servidor, exceto no caso dos proporcionais.

### **2.1.1. Emenda Constitucional nº. 20, de 1998**

A escassez dos recursos públicos e a conseqüente insuficiência dos mesmos para fazer face ao custeio dos benefícios previdenciários, que oneram significativamente as despesas de pessoal dos entes (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, e militares dos Estados e do Distrito Federal), aliadas às variações demográficas da população brasileira, exigiram uma reforma constitucional, iniciada com a edição da Emenda Constitucional nº. 20, de 1998. Essa Emenda imprimiu o caráter previdenciário aos benefícios a serem concedidos ao servidor e seus dependentes.

Na nova redação do **caput** do artigo 40, foram estabelecidos, além dos requisitos de concessão dos benefícios aos beneficiários, os critérios básicos de estruturação e funcionamento do regime próprio para os servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, consubstanciados no caráter contributivo e no equilíbrio financeiro e atuarial.

Passou-se a prever a garantia expressa de um regime de previdência próprio, limitando-se o amparo, nesse regime, aos titulares de cargo efetivo. Os servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, cargos temporários ou de emprego público foram vinculados, expressamente, ao RGPS.

Além da exigência de tempo de contribuição, em substituição ao tempo de serviço, foram incluídos os seguintes requisitos para concessão de aposentadorias voluntárias: idade mínima, diferenciada entre homens e mulheres, tempo de efetivo exercício no serviço público e tempo no cargo efetivo. O valor máximo dos benefícios foi limitado à remuneração do servidor no cargo efetivo.

A aposentadoria especial do professor, com redução no tempo de contribuição e na idade, em relação aos demais servidores, foi limitada apenas aos que comprovassem tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Vedou-se a percepção de mais de uma aposentadoria de regime próprio, ressalvadas as decorrentes de cargos constitucionalmente acumuláveis e a contagem de tempo de contribuição fictício. Determinou-se a aplicação do limite remuneratório definido no art. 37, XI da Constituição à soma dos proventos de inatividade, pagos pelo RPPS ou pelo RGPS, ainda que decorrentes de cargos ou empregos acumuláveis, com remuneração de cargo efetivo, em comissão ou cargo eletivo.<sup>21</sup>

21 Nova redação do art. 40 da Constituição dada pela Emenda nº. 20, de 1998:

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decor-

---

rente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;  
III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

- a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
- b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, a, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria, e o tempo de serviço correspondente, para efeito de disponibilidade.

§ 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, inciso XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas à contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade, com remuneração de cargo acumulável, na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12. Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15. Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para aten-

A Emenda nº. 20, de 1998, previu, ainda, a possibilidade de limitação dos benefícios dos regimes próprios ao valor do teto dos benefícios pagos pelo RGPS, condicionada à criação de regime de previdência complementar, cujas normas gerais de funcionamento deveriam ser ditadas por Lei Complementar a que se submeteriam todos os entes da federação. Ademais, foi introduzida a primeira ligação dos RPPS com o RGPS, com previsão, no art. 40, § 12, da aplicação subsidiária das regras do RGPS.

Outra alteração substancial foi a determinação de aplicação das normas constantes do art. 40, relativas à aposentadoria e pensão, aos Ministros dos Tribunais de Contas e aos magistrados (art. 73, § 3º e 93, VI). Com a nova redação dada pela Emenda ao art. 249, foi autorizado que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios constituam fundos integrados por recursos provenientes de contribuições, por bens, direitos e ativos, a fim de assegurar recursos para o pagamento dos proventos e pensões concedidos aos servidores e dependentes.

Em respeito à expectativa de direito mantida pelos servidores, a Emenda nº. 20 previu, no art. 8º, uma regra de transição para concessão de aposentadoria àqueles que tivessem ingressado em cargo efetivo até sua publicação. Nessa regra, os servidores poderiam se aposentar com idade inferior àquela definida na regra geral, desde que cumprido o tempo total de contribuição nela definido, em termos integrais ou proporcionais, que seria variável conforme o período de trabalho cumprido antes da edição da Emenda.

### **2.1.2. Emenda Constitucional nº. 41, de 2003**

Em seguimento à reforma iniciada pela Emenda nº. 20, a Emenda Constitucional nº. 41 inseriu modificações profundas na redação do art. 40<sup>22</sup>. Além do caráter contributivo e

---

der aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.”

22 Alterações no art. 40 da Constituição feitas pela Emenda nº. 41, de 2003:

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

...

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei;

...

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento

equilíbrio atuarial, inseriu-se a característica de regime solidário, mediante participação do ente, dos servidores ativos, dos inativos e dos pensionistas, no custeio do regime. A contribuição do segurado para o regime também foi estabelecida no art. 149, § 1º da Constituição.

Quanto aos benefícios, foram promovidas diversas alterações, ressaltando-se as seguintes:

a) alteração da forma de cálculo do benefício de aposentadoria, que deixou de corresponder à última remuneração, passando a considerar a média das remunerações que serviram de base para a contribuição do servidor a todos os regimes de previdência a que esse esteve vinculado, mesma regra aplicável no âmbito do RGPS;

b) previsão de redutor no valor das pensões, no percentual de 30% (trinta por cento) sobre o valor da remuneração do servidor ativo falecido ou do provento do inativo, aplicado sobre a parcela recebida em montante superior ao teto dos benefícios do RGPS.

c) mudança na forma de reajustamento dos benefícios de aposentadoria e pensão que, antes, eram revistos pela paridade com a remuneração do servidor ativo, e passaram a ter garantia de manutenção do valor real nos mesmos moldes do RGPS.

Somados a essas alterações, ocorreram outros eventos: a) a previsão de incidência de contribuição sobre proventos e pensões pagos pelo regime próprio acima do teto estabelecido para o RGPS; b) a instituição do abono de permanência, equivalente ao valor de sua contribuição, para o servidor que continuasse em atividade após cumprir todos os requisitos para a obtenção de aposentadoria voluntária integral; c) vedou-se a instituição de mais de um regime próprio e de mais de uma unidade gestora desse regime, em cada ente

da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

...

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

...

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo, que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

§ 19. O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.

federativo; d) dispensou-se a exigência de Lei Complementar para disciplinar as normas gerais de previdência complementar do servidor; estas normas poderão ser reguladas em lei de iniciativa de cada Poder Executivo.

Como exceção às novas normas gerais, a Emenda n.º 41 instituiu, no art. 6.º, uma regra de transição para os servidores que ingressaram no serviço público até a data de sua publicação. Os servidores que cumprirem os requisitos nela previstos poderão se aposentar com proventos correspondentes à sua última remuneração no cargo efetivo, mantendo-se a revisão dos proventos pela paridade com a remuneração dos ativos. A regra de transição contida no art. 8.º da Emenda n.º 20 foi revogada e instituída outra, no art. 2.º da Emenda n.º 41, que não mais prevê a hipótese de aposentadoria com proventos proporcionais.

Na nova regra, foram mantidos todos os requisitos para aquisição ao direito, mas o cálculo passou a ser feito pela média de contribuições, aplicando-se redutor no valor dos proventos, de acordo com a idade do servidor. Alterou-se, também, a forma de correção dos benefícios, aos quais foi garantida a manutenção do valor real.

### 2.1.3. Emenda Constitucional n.º 47, de 2005

A Emenda n.º 47/2005, oriunda de discussão da Proposta de Emenda Constitucional denominada “PEC Paralela”, previu novas hipóteses de concessão de aposentadorias especiais. Nos incisos do § 4.º do art. 40, estão previstos, como exceção à regra do **caput** desse dispositivo, os servidores portadores de deficiência e os que exercem atividades de risco, além daqueles sujeitos a atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Leis complementares irão dizer as condições de concessão em cada caso.

Com relação à contribuição previdenciária dos segurados, ampliou-se o limite de imunidade quanto ao beneficiário de regime próprio portador de doença incapacitante. Essa nova previsão abarca todos os beneficiários – aposentados e pensionistas – que forem acometidos por doença incapacitante.

Além disso, foi instituída outra regra de transição. No art. 3.º da Emenda n.º 47/2005, a Emenda n.º 47/2005 estabeleceu mais uma hipótese de concessão de aposentadoria ao servidor que houver ingressado no serviço público até a data de publicação da Emenda n.º 20/1998. Nessa hipótese, a aposentadoria desse servidor seria concedida com proventos integrais, correspondentes à sua última remuneração no cargo efetivo, garantindo-se a revisão dos proventos pela paridade com a remuneração dos ativos e com idades inferiores àquelas definidas no art. 40 da Constituição, para o servidor que possuir tempo de contribuição superior ao mínimo definido nesse artigo.

Essa hipótese de aposentadoria assegura a paridade, também, à pensão decorrente do falecimento do servidor inativo, cujos proventos foram concedidos de acordo com suas regras.

## **2.2. Disciplina legal dos Regimes Próprios**

Segundo a Constituição Federal, a previdência é uma das matérias em que os Estados, o Distrito Federal e a União possuem competência concorrente para legislar. Nessa hipótese, a União exerce a função de estabelecer normas gerais, e os demais entes a função de complementar essas normas. Enquanto a União não exercer a prerrogativa de definir normas gerais a respeito da previdência, todos os entes exercem a competência plena em todos os aspectos, conforme suas necessidades.

Os Municípios também podem legislar a respeito, observado o interesse local, para complementar a legislação federal e estadual.

### **2.2.1. Lei nº. 9.717/1998**

A Lei nº. 9.717/1998 – Lei Geral da Previdência Pública – dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios dos servidores de todos os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dos militares dos Estados e do Distrito Federal.

Antes da edição dessa Lei, os entes da federação possuíam competência plena para legislar sobre a previdência de seus servidores. Essa liberdade ampla favoreceu, na maioria desses entes, que não se instituisse contribuição ou que se destinassem recursos suficientes para custeio de todos os benefícios previdenciários. Ademais, os recursos arrecadados, em caso de sobra, podiam ser destinados a quaisquer fins. Essa prática, pouco a pouco, foi causando o desequilíbrio das contas públicas, tornando insustentável o custeio dos proventos e pensões.

Na mesma linha das disposições da Emenda Constitucional nº. 20/1998, que já estava em fase final de tramitação, a Lei nº. 9.717/1998 propiciou caráter previdenciário aos benefícios concedidos aos servidores públicos. São pontos coincidentes entre a Lei e a Emenda a limitação de amparo aos servidores titulares de cargo efetivo, e os princípios do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial. A Lei prevê a participação do ente e servidores ativos, inativos e pensionistas no custeio do regime, regra que passou a ter amparo constitucional na nova redação do art. 40 da Constituição Federal, dada pela Emenda nº. 41, que previu, também, a solidariedade entre aqueles sujeitos.

A Lei nº. 9.717/1998 estabeleceu diversas condições para funcionamento dos regimes próprios. Para possibilitar o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, é necessário que os regimes façam avaliação atuarial inicial e reavaliações anuais, além de fixar, em lei, as alíquotas de contribuição dos segurados e o percentual de participação do ente no custeio do regime. Em consonância com o disposto no art. 249 da Constituição Federal, previu-se a instituição, mediante lei de cada ente, de fundos integrados de bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária, medida fundamental na reestruturação dos regimes.

Regras fundamentais foram: a limitação de utilização dos recursos previdenciários apenas para pagamento de benefícios dos respectivos regimes, e a utilização de contas previdenciárias distintas das contas do tesouro. Os recursos remanescentes passaram a ser aplicados conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional, sendo vedadas,

expressamente, a aquisição de títulos públicos – exceto os emitidos pelo Governo Federal – e a concessão de empréstimos aos entes e aos segurados. Além disso, restaram impedidos: o pagamento de benefícios por convênios ou consórcio com outros entes, e a inclusão de parcelas temporárias nos benefícios.

Vale registrar que tanto o equilíbrio financeiro e atuarial e o caráter contributivo do regime próprio quanto a segregação de contas previdenciárias e a vedação de aplicação dos recursos em títulos públicos estaduais e municipais, tornaram-se normas gerais de finanças públicas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº. 101, de 04/05/2000.

Com vistas a tornar efetivos seus preceitos, a Lei nº. 9.717/1998 estabeleceu, no art. 7º, diversas sanções em caso de descumprimento:

- a) Suspensão do recebimento de transferências voluntárias de recursos pela União;
- b) Impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral da União;
- c) Suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;
- d) Suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social, em razão da Compensação Previdenciária decorrente da contagem recíproca de tempo de contribuição prevista na Constituição Federal.

O Ministério da Previdência Social recebeu, pela Lei, competência para, entre outras atribuições: estabelecer parâmetros e diretrizes, orientar, supervisionar e acompanhar os regimes próprios.

### **2.2.2. Lei nº. 10.887/2004**

As regras de cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão previstas pelos §§ 3º e 7º do art. 40 da Constituição, com a nova redação da Emenda nº. 41/2003 foram disciplinadas por meio da Medida Provisória nº. 167, de 19-02-04, convertida na Lei nº. 10.887, de 18-06-04.

De acordo com o art. 1º dessa Lei, as aposentadorias concedidas pelas regras gerais contidas no art. 40 da Constituição, voluntárias, por idade, tempo de contribuição, por invalidez ou compulsórias passaram a ser calculadas de acordo com a média das contribuições previdenciárias de cada segurado. Ou seja, aplica-se, no cálculo dos proventos, a mesma regra vigente no RGPS: a média aritmética simples das remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor a todos os regimes de previdência a que esteve vinculado. Devem ser utilizadas as maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período, desde a competência de julho de 1994.

O valor dos proventos, concedidos de acordo com o art. 40, não mais corresponderão necessariamente à última remuneração do segurado no cargo efetivo, mas foi mantida a limitação a esse valor. Ou seja, se do cálculo da média resultar valor superior à remuneração, haverá um corte, para obediência ao limite do valor da remuneração do cargo. Continuam sendo exigidos os cumprimentos de 10 anos no serviço público e cinco anos no cargo efetivo.

O valor da pensão por morte, segundo o art. 2º da Lei nº. 10.887/2004, corresponderá à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo, na data anterior à do óbito, se

falecido em atividade, ou dos proventos percebidos pelo aposentado, no valor até o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS. O benefício será acrescido de 70% (setenta por cento) da parcela que superar esse limite.

Disciplinando o § 8º do art. 40 da Constituição, o art. 15 da Lei nº. 10.887/2004 definiu que os benefícios de aposentadoria e pensão concedidos de acordo com o disposto nos arts. 1º e 2º, ou seja, os proventos calculados pela média e as pensões calculadas com redutor, seriam reajustados para manter-lhes o valor real, na mesma data em que se desse o reajustamento dos benefícios do RGPS. Posteriormente, houve alteração nesse artigo, prevendo que o reajustamento seria feito pelo mesmo índice aplicado no RGPS. Esse dispositivo promoveu a extinção da revisão dos benefícios do regime próprio pela paridade com a remuneração dos servidores ativos. Mantiveram-se reajustados, pela regra anterior, os benefícios concedidos pelas regras de transição contidas no art. 6º da Emenda nº. 41/2003 e art. 3º da Emenda nº. 47/2005, além daqueles benefícios em manutenção e aqueles para os quais já havia direito adquirido (art. 3º da Emenda nº. 41/2003).

Verifica-se que as disposições dos arts. 1º e 15 da Lei nº. 10.887/2004 representam os primeiros passos efetivos na busca de uniformização entre regras aplicáveis aos regimes de previdência públicos: o RGPS e os Regimes Próprios. Os proventos de todas as aposentadorias concedidas aos servidores que ingressaram no serviço público após a edição da Emenda nº. 41/2003, bem como as aposentadorias de todos os que se aposentarem por invalidez, por idade, ou compulsoriamente, obedecerão à mesma regra de cálculo e de reajustamento aplicáveis aos benefícios concedidos no RGPS.

A Lei nº. 10.887/2004 promoveu outras alterações relativas à previdência do servidor:

a) previu a criação de um sistema integrado de dados de remunerações, proventos e pensões pagos aos beneficiários dos regimes próprios de servidores e dos militares de todos os entes da federação, para aplicação do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI da Constituição;

b) definiu a alíquota e base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor titular de cargo efetivo da União, dos inativos e dos pensionistas, que servirão de parâmetro para a contribuição dos servidores dos demais entes, e, conseqüentemente, para a parcela a ser vertida pelo ente ao regime;

c) inseriu, na Lei nº. 9.717/98, parâmetros para a contribuição dos segurados e do ente, ao regime: a contribuição dos segurados, ativos, inativos e pensionistas deve ser, no mínimo, igual ao percentual aplicável aos servidores da União; a participação do ente no custeio não poderá ser inferior à dos segurados, nem superior ao dobro desse valor, ressalvada a necessidade de cobertura de insuficiências financeiras do regime.

### **2.2.3. O Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP**

O controle do cumprimento dos critérios e exigências previstos na Lei Geral dos Regimes Próprios – Lei nº 9.717/98 – e a aplicação das sanções contidas no art. 7º dessa Lei tornaram-se efetivos por meio do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.

Esse Certificado, instituído pelo Decreto nº 3.788, de 11/04/2001, atesta o cumprimento

das regras de organização e funcionamento dos regimes próprios em cada ente federativo. O CRP é fornecido aos órgãos ou entidades da União, que o utilizarão quando da liberação das verbas ou assinatura de convênios, propiciando segurança aos gestores federais. Sua emissão foi implementada pela Portaria MPAS nº 2.346, de 10/07/2001, com fundamento no art. 3º do Decreto nº 3.788/2001, posteriormente disciplinado pela Portaria MPS nº 172, de 2005 e, atualmente, na Portaria MPS nº 204, de 10/07/2008.

O CRP é amplamente utilizado pelos órgãos federais, possuindo reconhecimento nacional dos órgãos de previdência estaduais e municipais como instrumento efetivo de controle da gestão previdenciária no serviço público. Tanto os entes federativos quanto a sociedade em geral têm acesso à situação do regime de previdência dos servidores por meio do Extrato Previdenciário, disponível na página do Ministério da Previdência Social na Internet onde também pode ser consultada a situação do CRP.

Atualmente, o CRP é um dos requisitos retratados pelo CAUC, um subsistema desenvolvido dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, instituído pelo Ministério da Fazenda e gerenciado pela Secretaria do Tesouro Nacional, onde se demonstra a situação várias certidões de regularidade emitidas pelos órgãos federais, entre as quais o CRP.

Dessa forma, a regularidade no Sistema SIAFI - CAUC, quanto ao CRP, ocorre quando o Município cumpre os critérios obrigatórios para funcionamento dos RPPS e é decorrente da regularidade no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, administrado pela Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social.

### **2.3. RESULTADOS APRESENTADOS PELOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Os regimes próprios adquiriram grande dimensão e projeção no cenário econômico nacional. Atualmente, os RPPS garantem proteção previdenciária a 9.264.238 beneficiários, entre ativos, inativos e pensionistas da União, dos Estados, Distrito Federal e de 1.743 municípios, conforme distribuição a seguir:

**RPPS - Contexto Atual**  
**Distribuição dos Servidores por Ente Federatio com RPPS**

<b>Ente</b>	<b>Ativos</b>	<b>Inativos</b>	<b>Pensionistas</b>	<b>Total</b>
União <sup>1</sup>	1.129.280	530.695	452.647	2.112.622
Estados <sup>2</sup>	2.724.556	1.166.650	452.080	4.343.286
Municípios <sup>3</sup>	2.249.698	407.950	150.682	2.808.329
<b>Total</b>	<b>6.103.534</b>	<b>2.105.295</b>	<b>1.055.049</b>	<b>9.264.238</b>

Fonte: CGCEI/DRPSP/SPS/MPS - CADPREV, dez 2008.

1 Exclui os servidores de empresas públicas e sociedades de economia mista, inclui militares.

2 Dados de todos os Estados, incluindo militares.

3 Refere-se a 1.743 Municípios com RPPS.

O trabalho de alteração legislativa e de acompanhamento dos regimes próprios desenvolvido desde 1998 tem gerado frutos na busca do equilíbrio e da sustentabilidade desses sistemas. No aspecto financeiro, deve existir o equilíbrio entre receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício. O equilíbrio atuarial representa a equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas em longo prazo, que, para ser alcançado, exige reserva de recursos que devem ser adequadamente aplicados no mercado financeiro.

Os investimentos dos regimes próprios no período de 2004 a 2009 sofreram evolução no montante dos recursos da ordem de 110,77%, passando de R\$ 19,1 bilhões em 2004 para R\$ 40,3 bilhões em 2009, com destaque para o exercício de 2007 quando o crescimento superou a 31%, de acordo com a tabela a seguir.

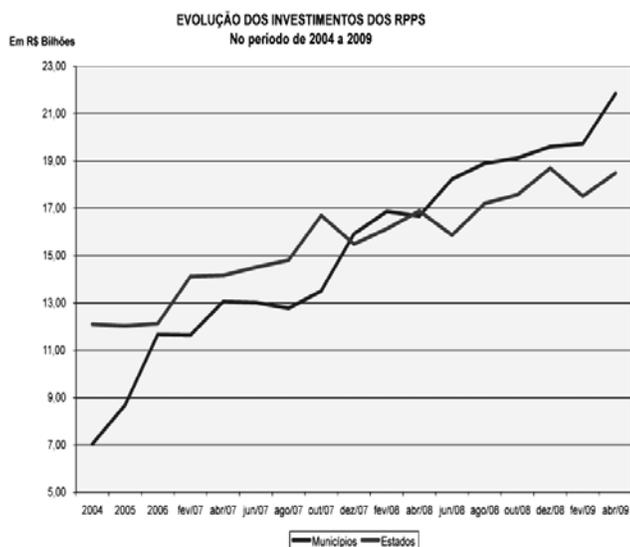
**Investimentos do Recursos  
Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS Consolidado**

UF	Valores em R\$					
	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008	30/4/2009
AC	-	-	25.216.487,60	57.561.961,05	94.853.677,49	101.670.530,59
AL	369.617,03	9.144.037,01	50.499.478,48	41.195.098,17	87.232.870,07	175.378.490,54
AM	1.676.122,24	62.079.910,91	124.170.200,38	185.536.453,86	382.651.028,99	486.765.948,37
AP	230.914.182,71	319.531.036,07	438.358.851,01	78.256.184,64	801.866.377,45	881.569.745,67
BA	28.905.068,33	35.159.963,90	39.511.315,24	79.079.523,89	148.621.836,64	210.798.503,35
CE	157.524.818,69	232.860.359,85	252.632.981,03	363.483.582,84	426.925.536,27	478.325.203,42
DF	-	-	-	-	-	83.942.866,53
ES	144.144.381,73	205.920.919,29	267.504.352,25	446.276.918,67	640.799.589,99	931.154.002,81
GO	78.386.986,36	100.236.056,05	69.187.590,53	298.361.549,88	321.503.828,77	382.411.731,27
MA	135.265.420,17	215.553.412,68	297.154.555,47	427.055.568,12	554.441.662,99	623.450.602,59
MG	425.724.431,50	488.483.102,56	1.037.456.050,98	1.616.871.835,85	2.179.415.694,30	2.644.325.523,98
MS	69.806.977,15	91.406.784,09	139.033.978,12	222.099.685,82	312.123.148,68	352.001.121,45
MT	161.515.513,32	192.465.203,16	178.564.702,78	425.306.687,98	400.120.209,51	494.098.587,75
PA	109.297.250,81	94.947.946,34	168.450.274,97	374.796.925,86	576.531.781,06	669.718.459,86
PB	28.362.961,66	34.898.065,72	51.187.355,13	84.461.894,86	112.973.430,91	117.440.078,65
PE	213.648.117,11	213.586.658,52	251.621.108,01	348.574.053,11	539.538.100,77	737.468.795,40
PI	239.365,54	14.768.473,79	35.128.031,73	51.069.933,26	95.793.706,90	105.621.733,74
PR	3.528.092.383,07	3.771.601.059,49	4.161.121.783,37	5.081.698.123,57	6.310.461.688,89	6.478.383.559,19
RJ	9.888.821.378,37	9.367.002.881,38	9.382.317.167,75	11.801.768.608,51	12.376.399.439,48	11.286.246.911,65
RN	19.159.004,18	47.491.442,51	35.153.329,82	41.508.342,21	96.271.370,57	107.549.634,92
RO	84.723.957,19	67.405.447,37	186.302.940,52	311.973.779,26	438.098.298,69	510.620.748,59
RR	45.938.883,09	109.482.332,15	188.390.850,06	289.692.838,70	430.420.603,68	476.033.491,46
RS	860.648.412,58	1.188.630.684,70	1.478.277.195,95	2.133.007.558,73	2.755.712.476,89	2.986.648.934,67
SC	457.467.061,84	609.276.393,49	845.137.532,97	1.173.077.607,53	1.740.325.901,10	1.606.978.657,44
SE	44.692.800,75	75.067.457,28	25.842.127,37	43.446.462,57	47.018.245,57	79.818.758,26
SP	2.048.342.684,64	2.661.209.587,66	3.314.373.555,88	4.357.679.269,81	5.232.445.367,24	6.022.093.581,08
TO	371.070.216,66	509.501.676,08	745.649.376,73	1.064.237.754,45	1.196.177.071,78	1.299.604.811,08
Total	19.134.737.996,72	20.717.710.892,05	23.788.243.174,13	31.398.078.203,20	38.298.722.944,68	40.330.121.014,31

**Fonte: Demonstrativo dos Investimentos e Disponibilidades Financeiras**

Do total de R\$ 40,34 bilhões investidos em abril de 2009, a título de reservas financeiras garantidoras de benefícios dos seus segurados, os regimes próprios dos Estados demonstraram possuir recursos no valor de R\$ 18,4 bilhões e os Municípios, de R\$ 21,8 bilhões.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos investimentos dos regimes próprios segregados por Municípios e Estados.



O grande destaque é a significativa evolução dos recursos dos municípios que passou de R\$ 7 bilhões para R\$ 21,8 bilhões, com crescimento superior a 211%, significando que os investimentos dos Municípios triplicaram no período de quatro anos, mostrando o potencial de crescimento desse segmento.

Em relação aos Estados o crescimento apresentado no período foi de 52,9%, abaixo do verificado para os Municípios, porém ainda significativo, em função das especificidades desse grupo.

A seguir, demonstra-se a evolução do número de regimes próprios com recursos aplicados, que passaram de 891, em 2004, para 1.525, em 2009, apresentando um crescimento de 71,16%.

### Investimentos dos Recursos Quantidade de Regimes Próprios Municipais

	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	21/12/2007	21/12/2008	30/4/2009
Sem Recursos Aplicados	104	71	69	52	51	108
Com Recursos Aplicados	891	793	971	1.391	1.470	1.525
Não informados	1.128	1.262	1.005	466	356	572
<b>Total</b>	<b>2.123</b>	<b>2.126</b>	<b>2.045</b>	<b>1.909</b>	<b>1.877</b>	<b>2.205</b>

Observação: A partir de 30/06/2008 foram incluídos os regimes em extinção.

### Quantidade de Regimes Próprios Estaduais

	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	21/12/2007	21/12/2008	30/4/2009
Sem Recursos Aplicados	7	6	5	4	4	4
Com Recursos Aplicados	19	20	21	21	20	23
Não informados	1	1	1	2	3	0
Total	27	27	27	27	27	27

Fonte: Demonstrativo dos Investimentos e Disponibilidades Financeiras

Esses dados revelam que, a cada ano, mais RPPS estão se capitalizando, medida fundamental para o alcance do equilíbrio desses regimes e dos orçamentos públicos como um todo.

## 2.4. PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA OS REGIMES PRÓPRIOS

Em que pesem todas as evoluções ocorridas nos últimos anos, muitas mudanças e adaptações ainda devem ser realizadas para propiciar completo equilíbrio dos regimes. Algumas matérias ainda dependem de definição ou disciplina, para a uniformização de regras entre os regimes dos servidores dos diversos entes.

### 2.4.1. Previdência Complementar do Servidor - Limitação ao teto de benefícios do RGPS

A instituição da previdência complementar permitirá que os benefícios devidos ao servidor pelo regime próprio de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sejam limitados ao valor máximo estabelecido para os benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Na redação da Emenda nº. 20, de 1998, exigia-se a edição de Lei Complementar à Constituição, que disporia sobre as normas gerais relativas ao regime de previdência complementar, o que dificultou sua implementação. A Emenda nº. 41, de 2003, retirou do texto constitucional a exigência de Lei Complementar, passando a prever que o regime será instituído por lei do Poder Executivo de cada ente. O regime complementar do servidor obedecerá às regras gerais previstas no art. 202 da Constituição, para o regime de previdência complementar dos demais trabalhadores, que estão previstas na Lei Complementar nº. 109, de 29/05/2001.

No entanto, a previdência complementar do servidor ainda não foi implementada em nenhum dos entes federativos. No âmbito da União, há um projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional (PL nº. 1.992/2007) que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime próprio de previdência da União, e autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar.

A previdência complementar irá, paulatinamente, desonerar os orçamentos públicos da responsabilidade com o custeio da previdência, pois o valor dos benefícios dos servidores

que ingressarem no serviço público, após sua implementação, será limitado ao teto do RGPS e, conseqüentemente, a contribuição ao regime próprio, tanto do segurado, quanto do Ente Federado, também terá esse limite como parâmetro. Ao novo servidor será facultada a adesão ao regime de previdência complementar para que possa receber, na inatividade, uma renda compatível com a remuneração do cargo efetivo.

Ao servidor que houver ingressado no serviço público de qualquer dos entes até a instituição do regime de previdência complementar será facultada a opção pela limitação dos benefícios de aposentadoria e pensão, ao valor pago pelo RGPS. Caso opte, tanto sua contribuição atual quanto os benefícios futuros, serão adstritos ao mesmo patamar dos atuais servidores. O servidor que fizer a opção também poderá, se lhe convier, aderir ao regime complementar, que oferecerá benefício na modalidade de contribuição definida. Para esses servidores, a Lei poderá oferecer alguma forma de compensação pelos valores vertidos acima do limite do RGPS até a data da opção.

É necessário ser estudado e definido se o desenho das regras da previdência complementar permite que, mesmo com a escolha de redução do valor dos benefícios, o servidor mantenha a possibilidade de opção pelas condições de concessão, cálculo e reajustamento das aposentadorias previstas nos arts. 2º e 6º da Emenda nº 41, de 2003 e no art. 3º da Emenda nº 47, de 2003. Adicionalmente, havendo maior ou menor adesão dos atuais servidores, o custo de transição gerado pela instituição de regime complementar poderá ser distribuído de forma mais concentrada ou mais alongada no tempo. Por estes motivos é preciso tomar muito cuidado ao desenhar as regras de reconhecimento de períodos de tempo contributivo do passado para aqueles servidores já em atividade e que venham a aderir voluntariamente ao novo modelo.

Cabe destacar que o art. 40 não prevê a limitação dos demais benefícios previdenciários pagos ao servidor em atividade, como o auxílio-doença e o salário-maternidade. Esses deverão ser mantidos nos mesmos limites da remuneração, tanto para os antigos quanto para os novos servidores.

Medida importante, para o maior equilíbrio dos regimes próprios e das finanças públicas em geral, é que as previsões constitucionais relativas à previdência complementar do servidor sejam implementadas, permitindo que, paulatinamente, os orçamentos públicos sejam menos comprometidos com a previdência básica, e que a contribuição compulsória ao regime e os benefícios concedidos por este sejam mantidos nos mesmos patamares pagos pelo RGPS.

#### **2.4.2. Aposentadoria por Invalidez e Reabilitação para Exercício de Cargo**

Entre as providências a serem adotadas nos próximos exercícios, relacionadas à previdência do servidor, está a disciplina da aposentadoria por invalidez.

Na regra vigente, em caso de incapacidade permanente, o servidor será aposentado, e os proventos dessa aposentadoria serão integrais ou proporcionais, conforme o motivo da invalidez. Ainda, segundo o art. 40, § 1º, I da Constituição, quando se configura a ocorrência de acidente em serviço, moléstia profissional, doença grave, contagiosa ou

incurável, os proventos serão integrais, calculados de acordo com as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor.

Entretanto, nos demais casos, os proventos deverão ser proporcionais, de acordo com o tempo que o servidor contribuiu para a previdência social. Esse dispositivo constitucional, com alteração da Emenda nº. 41, de 2003, prevê sua disciplina por meio de Lei. Diversas questões poderão ser reguladas nesta Lei, além do rol de doenças que ensejarão proventos integrais, conforme exigia a redação anterior, da Emenda nº. 20, de 2003.

A previsão de Lei para disciplinar a aposentadoria por invalidez do servidor, inserida pela Emenda nº. 41, de 2003, permite a correção de várias distorções observadas atualmente, especialmente no caso de aposentadoria com proventos proporcionais. Na incapacidade decorrente de acidente não considerado como “em serviço”, ou na ocorrência de doenças não enquadradas como graves, contagiosas ou incuráveis, o provento poderá ser muito reduzido, caso o servidor conte com tempo de contribuição reduzido. A Constituição garante apenas o valor do salário-mínimo como piso para os benefícios, o que poderá causar graves distorções, se comparado ao valor previsto para as pensões.

O próprio art. 40, § 7º da Constituição, disciplinado pelo art. 2º da Lei nº. 10.887, de 2004, prevê que o benefício da pensão será integral até o valor do teto dos benefícios do RGPS. Após esse limite, o benefício terá o redutor de 30% em relação à remuneração do servidor ativo ou do provento do inativo. Em caso de falecimento, ou seja, na ausência do servidor, os dependentes perceberão, como benefício, a totalidade ou a quase totalidade de sua última remuneração, sem aplicação da média de contribuições, ou de seu último provento. Contudo, caso o servidor permaneça vivo, inativo e incapaz, seus ganhos poderão ser drasticamente reduzidos em função de um provento proporcional, já que o texto constitucional não garantiu um mínimo relacionado à sua remuneração, na mesma medida que o fez com a pensão. Essa tarefa foi delegada à Lei. A essa Lei caberá prever um valor mínimo, nos casos de aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais, visto que se trata de um benefício de risco semelhante ao de pensão.

Em caso de ausência de uma Lei de caráter nacional, cada ente poderá disciplinar a questão para seus servidores, mas esta providência não está sendo observada pela maioria dos governos, o que tem causado distorções e questionamentos por muitos segurados dos regimes próprios.

Outras questões correlatas deverão ser tratadas numa Lei dessa natureza. Devem ser definidas as doenças consideradas incapacitantes, para efeito de incidência da contribuição previdenciária sobre os proventos e pensões pagos pelos regimes próprios. Veja-se que este caso abrange qualquer tipo de incapacidade, mesmo aquela que ocorrer após a inativação do servidor, por qualquer das hipóteses previstas, seja voluntária ou compulsória. Será também considerada a incapacidade do beneficiário de pensão, para reduzir a base de cálculo da contribuição.

A reabilitação do servidor para retorno ao exercício de seu cargo ou de outro equivalente é questão que merece estudo e disciplina legal adequada. A evolução da medicina e dos tratamentos de recuperação permite que, atualmente, grande parte dos afastamentos sejam revertidos em prol do segurado, do serviço público e da sociedade

em geral. Portanto, é fundamental que os aposentados por invalidez sejam submetidos a tratamento e periodicamente reavaliados, para que sua capacidade de trabalho não seja perdida ou desviada para a informalidade, contrariando o sentido do benefício previdenciário, que somente deve ser mantido enquanto durar a incapacidade.

Por fim, a evolução da medicina aponta para a eliminação de um rol de doenças quanto à definição da incapacidade do segurado. Mais coerente é a verificação da situação do paciente em particular que, ainda que acometido de doença grave, pode ser considerado em condições de trabalho, situação que, adequadamente tratada, trará benefícios ao Estado e ao servidor. Essa alteração exigirá um reforço nos quadros de médicos aptos a fazer a avaliação da situação em que se encontra o paciente, em confronto com as atividades que deve desempenhar.

### **2.4.3. Criação de um Sistema Nacional de Informações Sociais dos Regimes Próprios**

O papel de destaque que os RPPS assumiram em razão da implantação da reforma, que conferiu natureza previdenciária aos benefícios desses regimes, exigiu a disponibilização de um sistema informatizado que condensasse as informações sobre todos os segurados amparados e seus dependentes.

Em razão dessa necessidade, a Secretaria de Políticas de Previdência Social desenvolveu um sistema denominado Cadastro Nacional de Informações Sociais de Regimes Públicos de Previdência Social – CNIS/RPPS, cujo objetivo primordial é disciplinar a aplicação do teto de remunerações, proventos e pensões previsto no art. 37, inciso XI da Constituição.

A aplicação adequada desse dispositivo exigiu que o sistema tivesse uma abrangência nacional, representando um banco unificado, com dados de todos os vínculos de todos os beneficiários de remuneração ou de benefícios originados dos cofres públicos. O sistema, que abarca dados relativos aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, já encontra previsão no art. 3º da Lei nº. 10.887, de 2004.

Na concepção do sistema levou-se em conta que a alimentação de um banco, consistente e de grandes proporções, poderia ter sua utilidade estendida para outras aplicações nos regimes próprios relacionados, por exemplo, à confirmação de dados para concessão de benefício, na contagem recíproca entre regimes previdenciários diferenciados e em funções gerenciais.

Nessa linha, o CNIS/RPPS, que já está em fase de testes, prevê as seguintes funcionalidades:

- Atualização permanente dos dados dos servidores públicos de todos os entes da federação;
- Possibilidade de consulta a acumulação de cargo no momento da posse do novo servidor ou a qualquer momento;
- Concentração de informações previdenciárias dos servidores que contribuíram para o RGPS, facilitando a concessão de aposentadoria do servidor e à consulta aos dados

necessários à contagem recíproca de tempo de contribuição e à compensação de créditos entre os Entes Federativos;

- Transparência das informações e possibilidade de obtenção de dados para estudo de emprego público e de implementação de políticas de previdência social;

- Melhoria da qualidade dos dados dos servidores públicos brasileiros contribuindo para a eficiência da gestão pública;

- Fornecimento dos dados necessários para estudos e medidas que garantam o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS;

- Possibilidade de visualização do histórico laboral do servidor, independentemente do regime que esteve vinculado, o que irá agilizar a concessão de benefícios;

- Geração de relatórios gerenciais obtidos com diversas formas de cruzamento de dados, permitindo a cada ente o acesso completo aos dados de seus servidores, e a realização de pesquisas individualizadas de tempo de contribuição de segurado de outros entes;

Cabe realçar que os entes federativos que utilizarem o Sistema Previdenciário de Gestão de Regimes Públicos de Previdência Social – SIPREV/Gestão de RPPS – aplicação desenvolvida e mantida atualmente pela DATAPREV e disponibilizada gratuitamente pelo MPS via Portal de Software Público Brasileiro – terão à sua disposição um aplicativo para gerar o arquivo de envio dos dados para o CNIS/RPPS.

Enfim, o CNIS/RPPS servirá também para acompanhamento, orientação e supervisão dos regimes próprios, realização de estudos técnicos, auditoria e demais atividades institucionais da SPS. Sua operacionalização exigirá um esforço conjunto e concentrado, pois a efetiva aplicação do teto somente surtirá efeito adequado se os dados forem completos e relativos a todos os Entes e Poderes.

Além das questões práticas, a implantação definitiva do Sistema exigirá, ainda, definições de ordem legal, especialmente no que concerne à aplicação do redutor em caso de acúmulo de remunerações e de benefícios. Devem ser esclarecidos quais os critérios a serem aplicados para desconto, se haverá redução proporcional em cada origem de renda, por exemplo, ou se a redução ocorrerá conforme a natureza do rendimento, ou pela data de início do recebimento, preservando os mais antigos. Ou, ainda, qual teto será aplicado quando do recebimento cumulativos de rendimentos em entes que possuem valores distintos de teto, por exemplo, União e Estados.

Em suma, será crucial a definição de critérios em caráter geral para que o tratamento seja uniforme e não cause injustiças e desigualdades entre os servidores e beneficiários.

#### **2.4.4. Equilíbrio Financeiro e Atuarial**

Sob o diapasão do preconizado pela Constituição Federal, a partir da sua primeira reforma trazida pela Emenda Constitucional nº. 20/98, como já anteriormente demonstrado, a previdência social dos servidores públicos saiu de uma visão meramente de execução orçamentária, para uma perspectiva de sustentabilidade a longo prazo, haja vista a exigência de observância do equilíbrio financeiro e atuarial, pelos motivos já expostos. Em vista disso, o Ministério da Previdência Social está implementando diversos

mecanismos para viabilizar medidas concretas nessa área, como forma de consolidação das reformas da Carta Magna, consoante a própria Lei nº. 9.717, de 1998.

Nesse sentido, no ano de 2008, foi editada a Portaria MPS nº. 403, de 10 de dezembro de 2008, que trata das normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS nas três esferas de governo. A Portaria trata, inclusive, de possíveis medidas para solucionar os históricos déficits atuariais, como, por exemplo, a segregação da massa de segurados, de modo a se viabilizar a constituição de grupo de segurados num sistema, com objetivo de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos do plano de benefícios de cada regime próprio. Outra providência seria a construção de planos de equacionamentos, mediante lei de cada ente federativo, com vistas à minimização da utilização dos recursos dos respectivos tesouros, criando assim uma perspectiva de sustentabilidade dos regimes, a longo prazo, dentro das possibilidades orçamentárias e financeiras de cada um. Tais providências exigirão, em muitos casos, maior empenho de cada ente federativo para que sejam levadas a cabo.

No exercício de 2009, as avaliações atuariais dos RPPS vêm sendo acompanhadas e supervisionadas no contexto da norma específica, incluindo-se a exigência de evidenciação das obrigações previdenciárias, mediante o registro contábil das reservas matemáticas, calculadas segundo as regras definidas.

Paulatinamente, também, vem sendo exigida a implementação do Plano de Contas para os RPPS, instituído pela Portaria MPS nº. 916, de 15 de julho de 2003, na estrutura definida pela Portaria MPS nº. 95, de 06 de março de 2007, no contexto da Contabilidade Pública Brasileira e Normas Brasileiras de Contabilidade Pública emanadas do Conselho Federal de Contabilidade. Esses procedimentos permitirão a evidenciação não apenas das obrigações e recursos financeiros dos regimes próprios, mas de todo o seu patrimônio, cujos ativos, em última instância, representam bens e direitos garantidores dos benefícios previdenciários.

O Plano de Contas dos Regimes Próprios representa, também, medida que viabiliza o cumprimento da legislação quanto à segregação das contas de previdência, em relação às demais contas do Tesouro do ente federativo, incluindo as obrigações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei 4.320/64, quanto aos demonstrativos exigidos pelo Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional. Aliás, quanto aos demonstrativos exigidos pelo Ministério da Fazenda, por meio de suas áreas técnicas específicas, este Ministério vem atuando e continuará a atuar em harmonia com aquele órgão, no sentido de melhor evidenciar as contas previdenciárias dos RPPS, como já se pode notar nos atuais Manuais Técnicos Aplicados à Contabilidade Pública Brasileira.

A partir de 2010, num processo contínuo de construção sustentável dos regimes, os entes federativos serão orientados quanto à busca de medidas cada vez mais concretas, que evidenciem a observância do equilíbrio financeiro e atuarial por parte de cada regime próprio, inclusive com a edição de leis próprias. Nesse sentido também deve ser avaliado em 2010 se e de que forma é possível incluir entre as hipóteses previstas na Portaria 403/2008 a constelação de existência de um RPPS em repartição suplementado por plano de uma Entidade Fechada de Previdência Complementar, tal qual previsto na EC 41/2003, para fins de satisfazer o critério de equilíbrio atuarial e financeiro exigido para a emissão do CRP.

### **2.4.5. Aplicação dos Recursos Previdenciários dos Regimes Próprios**

Como previsto no art. 249 da Constituição Federal, os entes federativos podem constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, com o objetivo de assegurar os pagamentos dos benefícios dos seus respectivos segurados e dependentes.

Essa previsão está coerente com os preceitos do art. 40 que preveem a observância do equilíbrio financeiro e atuarial por parte dos regimes próprios de previdência social. Atualmente, grande parte dos RPPS detém significativo montante de recursos oriundos das contribuições previdenciárias e ou outros aportes financeiros destinados, exclusivamente, ao pagamento dos benefícios previdenciários, conforme determina a Lei nº. 9.717/98, que deverão ser aplicados no mercado financeiro, segundo normas do Conselho Monetário Nacional.

Nesse sentido, o Ministério da Previdência Social tem promovido a interação entre os órgãos responsáveis pela definição das políticas econômicas e financeiras do País, como, por exemplo, a Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Políticas Econômicas, Banco Central do Brasil e outros, colaborando com a construção de normas do Conselho Monetário Nacional, que melhor disciplinem os investimentos dos recursos previdenciários, primando pela solvência, liquidez, segurança e transparência dos regimes.

Assim, especialmente com as novas configurações do mercado financeiro mundial e brasileiro, evidenciadas nos anos de 2008 e 2009, que geraram repercussões imediatas, enquanto outras serão sentidas em longo prazo, novas possibilidades de aplicações desses recursos estão sendo buscadas, notadamente em setores da economia real, haja vista o potencial de acumulação financeira que representam os regimes próprios e o vertiginoso crescimento desses recursos, nos últimos anos.

Portanto, nessa área, o principal desafio dos regimes próprios é a continuidade do crescimento da sua poupança financeira, de forma sustentada e sustentável. Isto pode ser feito através da busca de segmentos de investimentos capazes de contribuir com o desenvolvimento da economia dos respectivos entes federativos. Uma importante justificativa é a de que esse procedimento representa um mecanismo de incentivo à realização dessa poupança interna, como, por exemplo, a atualização da legislação, de modo a permitir financiamentos e empréstimos diretamente aos segurados, por meio de consignação em folha de pagamento. Isto porque, além de representar relevante medida social, esse tipo de poupança se caracteriza como um investimento revestido de baixíssimo risco de crédito, com possibilidade de rentabilidade vantajosa, em relação à indústria do mercado financeiro.

Ainda nesse campo, é oportuno ressaltar as ações em andamento e que, certamente, serão intensificadas, no que tange à qualificação e profissionalização dos gestores dos RPPS. Um exemplo de ação é a exigência de que os responsáveis pela gestão dos recursos financeiros previdenciários sejam certificados por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais, comprovando a abrangência de conteúdo mínimo definido por este Ministério. Tal medida foi instituída

pela Portaria MPS nº. 155, de 15 de maio de 2008.

Recentemente, o trabalho conjunto desenvolvido com os órgãos de regulação do mercado financeiro propiciou a edição da Resolução CMN nº 3.790, de 24 de setembro de 2009, que redisciplina as condições para a realização das aplicações dos recursos dos RPPS. As novas regras buscam dar tratamento adequado aos investimentos dos recursos previdenciários diante da realidade do panorama pós crise econômica internacional.

Diante do crescimento do patrimônio dos RPPS e do fato de que se definiram regras atualizadas de investimentos, bem como se adotaram medidas tendentes à maior profissionalização e à capacitação dos gestores dos regimes próprios, será necessário também considerar outro desdobramento no futuro. Trata-se de instituir, juntamente com os demais órgãos de controle e de supervisão do mercado financeiro e de capitais, mecanismos adicionais para coibir práticas irregulares de maus gestores, tipificando-se, criminal e administrativamente, condutas lesivas ao patrimônio dos regimes próprios, prevendo-se punições efetivas aos responsáveis pelas ações danosas. Em outros setores, como na previdência complementar, por exemplo, há código de punições para infrações que pode chegar a inabilitar gestores para atuação no mercado de capitais. Um desafio para o futuro também será um mais profundo vínculo do órgão supervisor dos RPPS, a Secretaria de Políticas de Previdência Social, com o COREMEC e o COAF, na coordenação de ações de regulação e supervisão, bem como combate à lavagem de dinheiro.

#### **2.4.6. Ação Integrada e Cooperação Técnica entre o Ministério da Previdência Social e os Tribunais de Contas**

No desempenho das atribuições estabelecidas no art. 9º da Lei nº. 9.717, de 1998, relativas aos regimes próprios de previdência social, o Ministério da Previdência Social toma ciência de muitas informações relativas a esses regimes e aos atos dos seus administradores, informações estas relacionadas com as prerrogativas conferidas aos Tribunais de Contas da União e dos Estados, que se mostram muito mais abrangentes, tanto em termos de análise, quanto de providências a serem adotadas.

Quanto ao Ministério, as sanções limitam-se às contidas no art. 7º daquela Lei. Entretanto, os Tribunais de Contas, além da competência principal de avaliar as contas do chefe do Poder Executivo e de qualquer administrador ou responsável por recursos públicos, por meio de contas anuais ou por inspeções e auditorias de caráter amplo, também apreciam a legalidade dos atos de admissão e concessão de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão.

No exercício dessas atribuições, observam-se zonas de interseção e interesses comuns que recomendam um trabalho mútuo e cooperativo, com vistas à uniformização de orientações e entendimentos, além da otimização de processos de auditoria e acompanhamento dos regimes próprios de previdência social.

### **2.4.7. A aposentadoria especial do servidor**

Uma das tarefas mais árduas a serem enfrentadas pelos diversos entes que mantêm regime próprio será a implementação da concessão da aposentadoria especial do servidor.

As situações em que o servidor poderá se aposentar, com requisitos e critérios diferenciados daqueles previstos na regra geral, estão contempladas nos três incisos do § 4º do art. 40 da Constituição. A redação vigente prevê concessões diferenciadas aos servidores portadores de deficiência, aos que exercem atividades de risco e àqueles cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Os projetos de leis complementares que disciplinarão sobre a concessão dos benefícios estão em fase final de discussão pelo Poder Executivo, e serão enviados posteriormente ao Congresso Nacional. Depois da publicação da Lei e da regulamentação da matéria, o desafio que os entes federados, em especial, as unidades gestoras dos Regimes Próprios vão enfrentar, será a implementação dos métodos e instrumentos de controle, para verificação do enquadramento de cada servidor nas situações que justificam a excepcionalidade.

A hipótese que mais gera expectativa de direito e, ao mesmo tempo, controvérsia, é o caso de servidores que exercem atividades sob condições especiais capazes de prejudicar a saúde ou a integridade física. Essa hipótese já está regulada no âmbito do RGPS, e a legislação aplicável a esse regime sempre previu, no decorrer do tempo, instrumentos para comprovação de diversos requisitos para a concessão, como a exposição ao agente nocivo, a nocividade e a permanência sob determinada condição adversa.

No RGPS, as condições de trabalho passíveis de ensejar a aposentadoria especial devem ser documentadas por demonstrações ambientais, que já fazem parte das obrigações acessórias das empresas. E mais, a habilitação ao benefício e a instrução do requerimento de aposentadoria especial no RGPS exigem diversos documentos que não são elaborados pelos órgãos públicos quanto aos titulares de cargo efetivo, em razão de não haver, ainda, disciplina própria da matéria.

Atualmente, no RGPS, para a concessão de aposentadoria especial, não se examina simplesmente o emprego ocupado ou a atividade desenvolvida pelo segurado, mas a efetiva exposição ao agente insalubre. Também não é definitivo, para a definição da situação especial, o pagamento de verbas salariais por uma possível exposição do segurado ao agente nocivo. Para comprovação da situação, é necessária a apresentação do Perfil Profissiográfico Previdenciário – PPP, documento que contém informações, dados administrativos, registros ambientais e resultados de monitoração biológica, durante todo o período em que o segurado exerceu suas atividades.

No âmbito do serviço público, é comum entender-se que o simples pagamento de adicional de insalubridade seria motivo suficiente para a inativação, com requisitos diferenciados. No entanto, esse tratamento não é adequado, pois a motivação para o pagamento de uma verba remuneratória é a simples possibilidade de o servidor ser atingido, ainda que temporariamente, por um agente nocivo, e, quanto ao benefício, exigem-se a efetiva exposição e nocividade, além da permanência no ambiente nocivo.

O que se deverá buscar é manter o objetivo da regra especial, ou seja, compensar o servidor realmente exposto a um agente nocivo, através de uma inativação precoce. Porém, deve-se proceder a um acompanhamento individualizado, realizado por profissionais peritos em cada área, não se justificando a concessão generalizada, sob pena de se prejudicar os que realmente fazem jus à exceção. A dificuldade que se observa, além do maior custo previdenciário, é a implantação do processo como um todo, que envolverá, inclusive, a avaliação de situações passadas, para concessão dos benefícios aos atuais segurados.

#### **2.4.8. Benefícios por morte, ausência ou reclusão**

A pensão previdenciária por morte ou ausência é também um benefício que merece ser repensado, à vista do avanço e das transformações das relações sociais, principalmente quanto ao pressuposto básico de sua concessão: a dependência econômica.

De acordo com a normatização vigente, encontram-se situações de dependência previdenciária sem que, necessariamente, esteja presente a dependência econômica. Ou, por outra, ocorre efetivamente a dependência econômica sem o abrigo da proteção previdenciária. Ainda em outros casos, como por exemplo, na reversão de cotas, a solução dada pela lei “força” uma interdependência jamais existente entre as pessoas, especialmente a dependência econômica. Para melhor ilustrar esta reflexão, vejam-se algumas hipóteses:

a) Na primeira, um casal sem filhos, ambos servidores públicos, ele com renda de R\$2.000,00 e ela com renda de R\$4.000,00. Considerando-se que a dependência econômica entre cônjuges é presumida, com a morte do varão o cônjuge supérstite terá direito à pensão no valor de R\$2.000,00 sem que, necessariamente, dependa dessa renda como meio de prover a sua subsistência.

b) Na mesma situação anterior, presumindo-se que a mãe do servidor, viúva, sem pensão ou qualquer outra renda própria, vivesse às suas expensas: aí se constataria uma autêntica situação de dependência econômica; porém, a mãe estaria alijada da proteção previdenciária, em face da primazia da dependência econômica presumida da dependente de primeira classe, no caso, o cônjuge sobrevivente.

c) Em outra hipótese, considere-se o marido, servidor público, separado judicialmente de sua mulher, a quem paga pensão alimentícia. Estabeleceu união estável com outra mulher (companheira). Com a sua morte, ex-mulher e companheira irão dividir a pensão previdenciária. Supondo-se que a companheira venha a falecer, a cota-parte desta transfere-se, automaticamente, para a ex-mulher, sem que nenhum liame de dependência esteja presente nesta situação.

Esses são apenas alguns exemplos de distorções que comprometem a finalidade conceitual do benefício da pensão no sistema previdenciário público.

Ademais, ainda é necessário estudar e definir as situações decorrentes de vários fatores: das relações homoafetivas em vias de adquirir status de união estável; das famílias multinucleares; da presunção de independência econômica tão só pelo fator da maioridade. A evolução de entendimento pode exigir a revisão da redação do § 3º do art. 226 da

Constituição Federal, que conceitua a união estável para efeito da proteção do Estado.

Juntamente com os aspectos relativos à pensão por morte pode ser abordada a revisão dos conceitos atuais quanto ao benefício do auxílio-reclusão que se espelha nas regras do RGPS, sendo devido aos dependentes de todo segurado de baixa renda.

Atualmente, não se observa a real dependência para a concessão do benefício, presumindo-se dependência apenas pela renda do segurado e não pelas necessidades efetivas do grupo familiar. A essência desse benefício previdenciário se caracteriza por propiciar aos dependentes do servidor recolhido à prisão os meios de subsistência dos quais se viram privados. É benefício nitidamente de caráter previdenciário, que substitui a renda do trabalhador ausente por motivo de prisão, em tudo muito semelhante ao benefício de pensão por morte.

Deve se estudar uma redefinição das regras, verificando-se a adequação da limitação do benefício a um determinado valor, mas que seria devido a todos os que se encontrassem em situação semelhante, ou poderia ser aplicada uma proporção sobre o valor da remuneração ou provento do segurado. A previsão de concessão a dependentes de todos os segurados deve associar a limitação do valor do benefício à comprovação de dependência econômica.

Estas e outras situações estão a exigir soluções adequadas, que passam pela discussão e pelo avanço da legislação que melhor contemple a complexidade das relações sociais da vida moderna.

#### **2.4.9. A Estruturação do Regime Próprio dos Servidores da União**

Restou demonstrado o esforço da maioria dos entes federados em promover a estruturação dos regimes próprios dos seus servidores. Entre os municípios com regime próprio, 1525 possuem reservas de recursos previdenciários aplicados no mercado financeiro além de 23 estados.

Para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, os entes estão adotando as prescrições da legislação, de acordo com as diretrizes definidas e exigidas paulatinamente pelo Ministério da Previdência Social. Uma das mais recentes medidas foi a implementação da unidade gestora única do regime, de acordo com a previsão do art. 40, § 20 da Constituição Federal e do art. 9º da Lei nº 10.887/2004.

Todavia, muitas dessas mudanças ainda estão pendentes no âmbito da União que não iniciou a unificação da gestão do regime de seus servidores e também não adequou sua legislação às reformas constitucionais. As normas relativas aos benefícios previdenciários aplicáveis aos servidores da União ainda constam do estatuto dos servidores – Lei nº 8.112/1990 – nos mesmos termos contidos no texto original da Constituição, dificultando sua aplicação, pois, além de faltarem dispositivos válidos, sempre remanesçam dúvidas sobre quais dispositivos foram ou não recepcionados pelas Emendas nº 20/98, 41/2003 e 47/2005.

Atualmente, a maior parte das regras relativas a benefícios aplicáveis aos servidores federais consta de portarias, orientações normativas ou pareceres. Além disso, a concessão é descentralizada, sem validação ou controle por um órgão gestor único, providência que seria necessária à padronização dos procedimentos como exige a Constituição Federal.

A emissão e controle da Certidão de Tempo de Contribuição pela União também é

descentralizada. Este documento é utilizado para fins de concessão de aposentadoria com contagem recíproca do tempo de contribuição de outro regime previdenciário e gera compensação financeira entre os regimes envolvidos, conforme disposto no art. 201, § 9º, da Constituição e na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, merecendo nova forma de abordagem.

Os demais Regimes Próprios de Previdência Social já estão adotando os procedimentos de emissão e controle das CTC disciplinados pela Portaria MPS nº 154, de 15 de maio de 2008, e estão recusando o recebimento de CTC que estejam em desacordo com o disposto nessa Portaria, de maneira que a não adoção dos procedimentos disciplinados pelo Regime Próprio da União poderá acarretar prejuízo ao ex-servidor da União que pretender se aposentar em outro regime.

A compensação financeira, consequência da contagem recíproca de tempo de contribuição, está sendo operacionalizada desde Dezembro de 1999 entre o Regime Geral e os Regimes Próprios de Previdência Social de Estados, do Distrito Federal e de Municípios. Há pouco tempo, alguns Regimes Próprios começaram a operacionalizar a compensação financeira entre eles, mas até o momento não se deu início às compensações financeiras entre o Regime Próprio da União e o Regime Geral ou outros Regimes Próprios de Previdência Social. A compensação financeira em questão ocasiona despesas ou receitas para o regime previdenciário, conforme o caso em que figura o regime: como originário da emissão da CTC ou como instituidor do benefício de aposentadoria com utilização do tempo certificado, na forma da contagem recíproca. A mensuração dos créditos e débitos decorrentes da contagem recíproca é importante para o cálculo do real déficit atuarial dos RPPS.

É importante que a União realize a unificação da gestão e controle do regime, não apenas em relação aos órgãos do Poder Executivo, mas também em relação aos demais Poderes, para unificação de procedimentos e controle no que concerne a receita e despesas do RPPS.

Enfim, é necessária também a adoção, pela União, das medidas que estão em implementação pela maioria dos entes, tendentes à redução do déficit atuarial e alcance do equilíbrio do regime, como a segregação da massa de segurados e a construção de planos de equacionamento.

Reconhecidamente, não é uma tarefa fácil, pelo número de segurados e órgãos envolvidos, tratando-se do maior regime próprio do país e das Américas, mas essa tarefa precisa ser iniciada não apenas por ser exigência constitucional e legal bem como pelo papel de líder que deveria ser desempenhado pelo governo federal frente aos governos estaduais e municipais, mas, especialmente, para que possa ser garantido o pagamento futuro dos benefícios aos servidores federais.

#### **2.4.10. A Cassação de Aposentadoria como Penalidade Disciplinar**

O desenho constitucional e legal vigente, no que concerne aos benefícios concedidos aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, está provocando discussões a respeito da

necessidade de evolução de conceitos e institutos estabelecidos na vigência do regramento anterior à Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

Na maioria dos casos, os conceitos que exigem revisão são de natureza estatutária, pois os benefícios hoje considerados previdenciários, anteriormente possuíam natureza funcional, vinculados apenas ao exercício da atividade do servidor.

Um dos itens que merece nova abordagem é a previsão de cassação de aposentadoria como penalidade disciplinar, normalmente contida nos estatutos dos servidores.

Essa punição era perfeitamente cabível e admissível quando o benefício de aposentadoria era concedido pelo Estado como prêmio por bons serviços prestados, durante um determinado período de tempo. Consequentemente, o prêmio poderia ser tomado pela Administração que posteriormente à inativação do servidor, observou que esse mereceu o benefício. A aposentadoria não se vinculava, portanto à contributividade ou não requeria qualquer contrapartida pecuniária por parte do servidor.

Atualmente, punição dessa natureza não se coaduna com a característica previdenciária e natureza contributiva do benefício da aposentadoria existente nos regimes próprios desde dezembro de 1998, e, no âmbito da União, desde 1993. Ou seja, não é aceitável que seja retirado do servidor uma prestação para a qual ele cumpriu todos os requisitos para obter, inclusive com participação no custeio. Não se trata mais de prêmio ou concessão gratuita do Estado.

Outras formas de recomposição ou reparação da falta devem ser buscadas no âmbito penal ou civil, se não for mais possível no âmbito administrativo. Ademais, se a Administração não foi ágil o suficiente para identificar a falta e excluir o servidor de seus quadros quando ainda estava em atividade, não se pode mais retirar o benefício que ele ajudou a custear. Ademais, no caso de demissão do servidor, todo o tempo de contribuição prestado ao regime do ente deverá ser certificado para aproveitamento em outro regime de previdência que vier a se vincular por exercício de atividade remunerada ou ocupação de outro cargo público. É mais uma consequência da contributividade do regime.

Ou seja, embora o amparo previdenciário no âmbito dos regimes próprios esteja interligado à titularidade de um cargo efetivo, a relação do servidor no sentido previdenciário é com o Estado – instituidor de um regime previdenciário e não com o Estado – empregador. O direito previdenciário parcial ou integral deve ser reconhecido.

Em resumo, a discussão que se apresenta é a necessidade de exame da recepção pelas Emendas Constitucionais nº 20, de 1998 e 41, de 2003 dos dispositivos constantes de leis que prevejam punição que anulem os direitos previdenciários como a cassação de aposentadoria.

#### **2.4.11. A Criação de Regimes Próprios pelos Entes da Federação**

A discussão quanto às perspectivas dos RPPS pode reclamar uma reflexão sobre a obrigatoriedade ou não de que todos os entes federativos mantenham regime próprio. O que se deve definir é se o disposto no art. 40 da Constituição é de aplicação compulsória ou facultativa pelos entes federados.

Nesse sentido, diversos pontos deverão ser examinados. Inicialmente, é necessário verificar se o comando do **caput** do art. 40 da Constituição possui, conceitualmente, natureza permissiva, de acordo com a possibilidade de sua implementação, ou se determina uma forma de atuação para o ente federado.

Outros aspectos devem ser levados em conta. Atualmente, mais de 50% dos municípios brasileiros não possuem regime próprio de previdência social para seus servidores titulares de cargo efetivo. De acordo com o caráter universal da previdência social, esses servidores são vinculados, obrigatoriamente, ao RGPS. O que deve ser examinado é se esta situação configura desobediência ao art. 40. Por outro lado, fala a favor da possibilidade de opção entre ter RPPS ou filiar os servidores ao RGPS o fato de que a grande maioria dos municípios não possui recursos humanos, materiais e financeiros em quantidade e com capacitação suficientes para gerir um regime próprio, atividade que claramente possui economias de escala e que se torna proibitiva no caso de municípios pequenos.

Nesse estudo devem ser examinadas as consequências que a vinculação de servidores efetivos ao RGPS gera nas finanças e na concessão de benefícios. No caso de extinção do RPPS, além de passar a recolher contribuições ao RGPS, o ente poderá ser compelido a complementar os benefícios pagos por esse regime e arcar com a compensação financeira decorrente da contagem recíproca de tempo de contribuição.

Quando servidores efetivos são amparados pelo RGPS, ocorrerá, também, a inexistência de critérios constitucionalmente previstos para concessão de aposentadorias, como, por exemplo, a idade mínima para concessão de aposentadoria voluntária. No RGPS, o servidor pode se inativar depois de cumprido apenas o tempo de contribuição, já que nesse regime se aplica o fator previdenciário, não utilizado nos Regimes Próprios, onde se exige do segurado uma idade mínima.

Nesse caso, existe também a possibilidade de que ocorra o acúmulo de remuneração de cargos públicos com proventos de inatividade, ou de que haja o recebimento de duas aposentadorias derivadas de cargos que são constitucionalmente inacumuláveis, uma no RGPS outra no RPPS, originadas de cargos efetivos.

Por fim, o estudo deve levar em conta se a exigência de manutenção de equilíbrio financeiro e atuarial, contida no art. 40 da Constituição Federal, é determinante para verificação da viabilidade do regime, para a definição da eficácia desse dispositivo e da natureza do comando constitucional nele contido.

#### **2.4.12. Estrutura da Secretaria de Políticas de Previdência Social**

Como consequência de todas as mudanças já ocorridas e para tornar efetivas todas as evoluções antes descritas, relativas aos regimes próprios, é fundamental que o órgão incumbido de direcionar os procedimentos necessários seja dotado da estrutura e dos recursos humanos e materiais suficientes.

A Lei nº. 9.717, de 1998, encarregou o Ministério da Previdência Social de estabelecer os parâmetros e as diretrizes para o cumprimento de seus preceitos. Coube também ao Ministério a tarefa de orientar, supervisionar e acompanhar os regimes próprios.

Regimentalmente, essas atribuições são desempenhadas por um Departamento da Secretaria de Políticas de Previdência Social.

A reestruturação dos regimes previdenciários tem sido direcionada e acompanhada por equipe reduzida, contando, atualmente, com a cessão de pessoal de outros órgãos da União. Por exemplo, o acompanhamento direto, realizado nas dependências do ente, é desempenhado por Auditores da Receita Federal do Brasil. Estes são afastados de suas atribuições originais de arrecadação de receitas da União, para realizar as ações de auditoria nos regimes, inclusive no que concerne a apontar e mensurar créditos do regime próprio com o respectivo ente federativo.

O avanço que se vislumbra na área exigirá, além de uma adequada estruturação do órgão, a criação de quadro de pessoal próprio, com definição de cargos adaptados às necessidades da Secretaria, cuja atuação de orientação e acompanhamento é cada vez mais reclamada pelos entes, inclusive pelos órgãos da própria União. No âmbito Federal, há uma crescente busca de pronunciamentos da Secretaria, em ações judiciais que envolvem a previdência do servidor, bem como em projetos de normas do Poder Executivo ou do Congresso Nacional, sobre a matéria em discussão.

## **CAPÍTULO 3 – A Expansão da Cobertura Previdenciária**

*Carolina Veríssimo Barbieri, Graziela Ansiliero e  
Rogério Nagamine Costanzi – Técnicos da Coordenação-Geral de  
Estudos Previdenciários do Departamento do Regime  
Geral de Previdência Social*

*As opiniões emitidas são de responsabilidade dos  
autores e não representam necessariamente a opinião  
do Ministério da Previdência Social*



A ampliação da proteção social dos idosos e dos trabalhadores ativos tem sido uma das principais metas da condução das políticas públicas na área da Seguridade Social no Brasil, nos últimos anos. A cobertura previdenciária dos trabalhadores ocupados, depois de apresentar expressiva queda no período de 1992 a 2002, apresentou forte recuperação, de 2002 até 2008. Certamente, um dos fatores que ajudam a explicar esse desempenho é a expressiva recuperação do mercado formal de trabalho observada no Brasil, no período recente. A geração de mais e melhores empregos, em especial, de postos de trabalho com proteção social, reflete, em parte, o melhor desempenho da economia em termos de crescimento econômico sustentado, mas, também, é resultado de um conjunto de políticas de desenvolvimento econômico e social que vem sendo implementado.

Especificamente no campo da Previdência Social, foram tomadas várias medidas visando estimular o aumento da cobertura dos trabalhadores como, por exemplo: a instituição do Plano Simplificado de Previdência Social e do microempreendedor individual (MEI); o desconto da contribuição patronal dos empregadores domésticos na declaração de Imposto de Renda; e outras medidas que serão discutidas com mais detalhes ao longo desse capítulo.

A proteção social dos idosos, no Brasil, também mostrou avanços expressivos ao longo do período que vai de 1992 a 2008, tendo passado de um patamar de 74% para 82% nesse período. Esse incremento está associado à instituição da categoria de Segurado Especial, regulamentada em 1991, que possibilitou a expansão da cobertura previdenciária no meio rural. Além disso, vale mencionar que o comportamento positivo observado no período 1994-2008 pode estar relacionado ao aumento do número de beneficiários da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, alterada pelo Estatuto do Idoso. O Estatuto, vigente desde janeiro de 2004, reduziu de 67 para 65 anos a idade mínima para acesso ao benefício assistencial, além de ter flexibilizado o cálculo do limite máximo de  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo de renda familiar *per capita*, também necessário para a concessão do benefício de prestação continuada.

A cobertura previdenciária, tanto dos trabalhadores economicamente ativos quanto dos idosos inativos, é de fundamental importância para garantir proteção aos trabalhadores e seus dependentes, diante de contingências (velhice, morte, doença e outras) que afetam sua capacidade econômica de auto-sustento, sendo fundamental para a construção de um país com maior justiça social.

Com o objetivo de discutir a proteção social dos trabalhadores ocupados e dos idosos no Brasil, sua situação atual e sua evolução no período de 1992 a 2008, bem como o de analisar as medidas de políticas públicas que foram tomadas visando à ampliação da cobertura, o presente capítulo está organizado da seguinte forma:

a) na seção 3.1 será apresentada a situação atual (2008) da proteção social dos trabalhadores ocupados no Brasil, com idades de 16 a 59 anos;

b) na seção 3.2 é apresentada a evolução da cobertura dos trabalhadores ocupados no período de 1992 a 2008, sendo feita uma análise sintética das causas subjacentes à referida evolução;

c) na seção 3.3 é feita uma análise das características dos trabalhadores e das

probabilidades de proteção social;

d) na seção 3.4 é apresentado um mapa da “desproteção” em termos de posição na ocupação, gênero, setor de atividade, idade e região;

d) na seção 3.5 será apresentada a situação atual (2008) da proteção social dos idosos no Brasil;

e) na seção 3.6 será mostrada a evolução da cobertura dos idosos no período de 1992 a 2008, com uma análise sintética dos fatores que explicam a referida evolução;

f) na seção 3.7 será feita uma análise dos impactos da proteção social no Brasil;

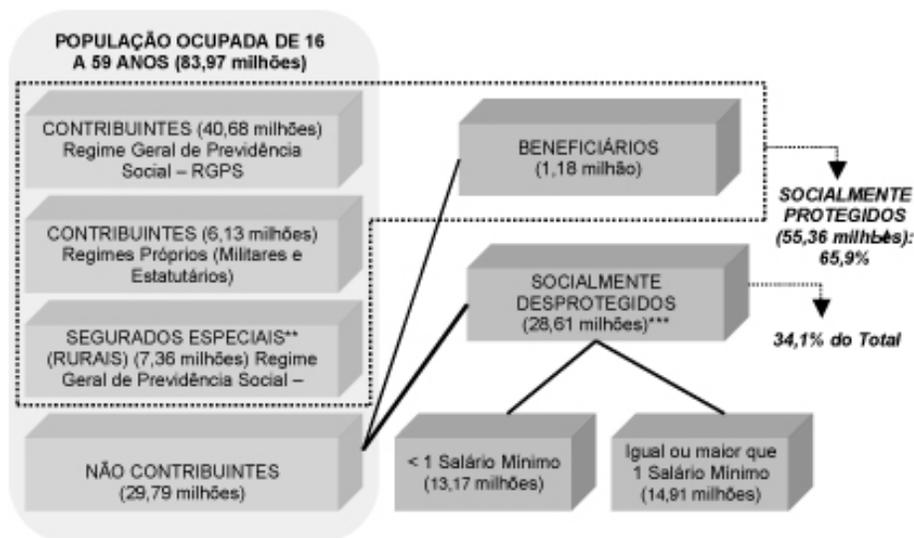
g) na seção 3.8 serão apresentadas, de forma sintética, as medidas de políticas públicas que foram tomadas recentemente visando ao aumento da cobertura, tanto de idosos quanto dos trabalhadores economicamente ativos, e demais considerações finais;

h) na seção 3.9 serão feitas as considerações finais do capítulo.

### **3.1 – A PROTEÇÃO SOCIAL DOS TRABALHADORES OCUPADOS EM 2008**

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2008, existem no Brasil 55,36 milhões de pessoas socialmente protegidas, com idades entre 16 e 59 anos. Esse contingente faz parte de um universo de 83,97 milhões de pessoas que se declararam ocupadas e se encontravam na referida faixa etária, o que significa uma cobertura total de 65,9%. Em outras palavras, de cada 10 trabalhadores, cerca de 6 estão socialmente protegidos. Por outro lado, 28,61 milhões de pessoas, ou seja, 34,1% da população ocupada, encontram-se sem qualquer tipo de cobertura social.

**Figura 3.1 – BRASIL\***  
**Proteção Previdenciária da População Ocupada (16 a 59 anos) em 2008**



Fonte: Microdados PNAD / IBGE 2008.

Elaboração: CGEP/DRGSPS/SPS/MPS.

\* Inclusive área rural da Região Norte.

\*\* Na PNAD essas pessoas se autodeclararam não contribuintes.

\*\*\* Inclui 532.142 de desprotegidos com rendimento ignorado.

Como mostra a tabela 3.1, a maior categoria dentre os protegidos, em termos relativos e absolutos, é a dos contribuintes do Regime Geral de Previdência Social – RGPS (48,4% dos ocupados com idades entre 16 e 59 anos), seguida pela dos segurados especiais<sup>23</sup>

23 O segurado especial, segundo o inciso VII do art. 12 da Lei nº. 8.212, de 1991, e o inciso VII do art. 9º do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº. 3.048, de 6 de maio de 1999, é “a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, a título de mútua colaboração, na condição de: a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: 1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; ou 2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2o da Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; b) pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.” Esse segurado, segundo o disposto no art. 25 da Lei nº. 8.212, de 1991, está obrigado a recolher a contribuição de 2,1% sobre a receita bruta decorrente da comercialização da produção rural.

(8,8%) – diferenciados em função de particularidades na contribuição e elegibilidade ao benefício previdenciário –, dos segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS (7,3%) e dos não contribuintes que recebem benefícios previdenciários (1,4%).

Os trabalhadores socialmente desprotegidos, que, como mencionado, somam 28,61 milhões de pessoas, em 2008, são aqueles que não contribuem para a Previdência Social, não recebem benefícios previdenciários e não se enquadram na categoria de segurados especiais (trabalhadores rurais que contam com regras diferenciadas de contribuição e de elegibilidade para o recebimento de benefícios). Desse contingente<sup>24</sup>, 14,91 milhões possuem capacidade contributiva, ou seja, renda mensal igual a um salário-mínimo ou superior, e poderiam ser incorporados ao RGPS. Outros 13,17 milhões, entretanto, possuem rendimentos inferiores ao valor do salário-mínimo e, portanto, dificilmente teriam condições de contribuir para a Previdência<sup>25</sup>.

**Tabela 3.1**  
**Proteção Previdenciária da População Ocupada entre 16 e 59 anos\* - 2008**

Categories	Total	%
Contribuintes RGPS (A)	40.680.621	48,4
Contribuintes RPPS (B)	6.134.989	7,3
<i>Militares</i>	260.502	0,3
<i>Estatutarios</i>	5.874.487	7,0
Segurados Especiais** (RGPS) (C)	7.364.571	8,8
Não contribuintes (D)	29.791.990	35,5
<b>Total (E=A+B+C+D)</b>	<b>83.972.171</b>	<b>100,0</b>
Beneficiários não contribuintes*** (F)	1.178.369	1,4
<b>Trabalhadores Socialmente Protegidos (A+B+C+F)</b>	<b>55.358.550</b>	<b>65,9</b>
<b>Trabalhadores Socialmente Desprotegidos (D-F)</b>	<b>28.613.621</b>	<b>34,1</b>
<i>Desprotegidos com rendimento inferior a 1 salário mínimo</i>	13.168.388	15,7
<i>Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 salário mínimo</i>	14.913.091	17,8
<i>Desprotegidos com rendimento ignorado</i>	532.142	0,6

Fonte: PNAD/IBGE – 2008. Elaboração: SPS/MPS.

\* Independentemente de critério de renda.

\*\* Moradores da zona rural dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta própria, produção para próprio consumo, construção para próprio uso e não remunerados, respeitada a idade entre 16 e 59 anos.

\*\*\* Trabalhadores ocupados (excluídos os segurados especiais) que, apesar de não contribuintes, recebem benefício previdenciário.

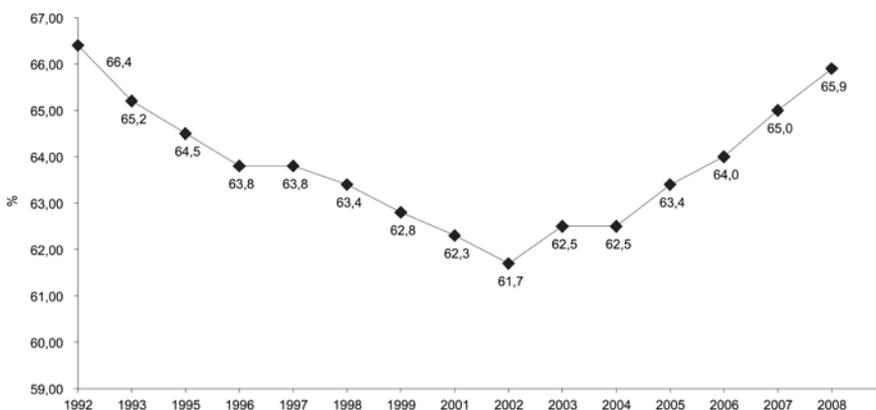
<sup>24</sup> Exclui-se 532.142 mil pessoas sem declaração do valor do rendimento.

<sup>25</sup> Os desprotegidos sem capacidade contributiva tendem a ser potenciais beneficiários de políticas de Assistência Social.

### 3.2 – EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL DOS TRABALHADORES OCUPADOS 1992-2008

No tocante à evolução da proteção social no período de 1992 a 2008, nota-se pelo gráfico 3.1 que houve uma importante retração de 1992 a 2002, seguida de uma expressiva recuperação nos anos de 2003 a 2008. A referida retração na década de 90 está ligada tanto ao desempenho pouco auspicioso do mercado formal de trabalho, como também à redução da participação dos segurados especiais no total de ocupados.

**Gráfico 3.1**  
**Evolução da Proteção Social dos Trabalhadores Ocupados 16 a 59 anos**  
**Brasil\* 1992-2008**



Fonte: PNAD/IBGE – Vários anos. Elaboração: SPS/MPS.

\* Pessoas com idade entre 16 e 59 anos, independentemente de critério de renda, excluída área rural da Região Norte, exceto Tocantins.

O aumento da cobertura social dos trabalhadores ocupados, ocorrido nos anos recentes, é questão intrigante, bem como sua evolução segundo os recortes raciais e de gênero. Quais foram os determinantes da queda de cobertura previdenciária, ao longo dos anos 90, e da recuperação ocorrida após o ano de 2002?

A resposta pode começar a ser buscada quando se decompõe a cobertura previdenciária. Pode-se afirmar que os três principais grupos entre os cobertos pela Previdência Social são os contribuintes do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, os contribuintes dos Regimes Próprios de Previdência Social (servidores públicos e militares) e os segurados especiais.

O gráfico 3.2 apresenta, em um exercício simples, a contribuição de cada um dos grupos de segurados para o que ocorreu com a cobertura previdenciária nos últimos anos.

Fundamentalmente, o gráfico “isola” o papel de cada um desses grupos para a evolução da cobertura, mantendo, em cada caso, a participação dos demais grupos nos mesmos níveis de 1992. Tem-se, assim, um panorama claro do que teria acontecido à cobertura previdenciária no Brasil, caso tudo tivesse permanecido constante, exceto a variação de participação do grupo específico que se quer avaliar.

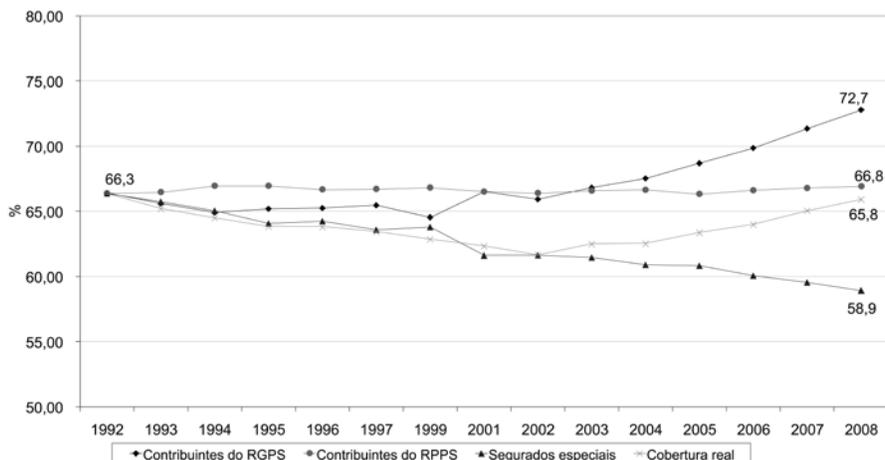
Certamente, o caso mais crítico parece ser o da participação dos segurados especiais, grupo que perde participação ano a ano, entre 1992 e 2008, devido à migração das áreas rurais para as áreas urbanas, ainda existente no Brasil, e aos ganhos de escala da atividade rural, nas últimas décadas. Caso a participação dos demais grupos entre os ocupados tivesse se mantido nos mesmos níveis encontrados em 1992, a queda de participação dos segurados especiais teria levado a cobertura a cair de 66,4%, em 1992, para 58,9%, em 2008, uma queda de 7,5 pontos percentuais.

Já a recuperação nos anos recentes tem ligação com a expressiva expansão da geração de empregos formais, em especial no período de 2004 a 2007. Nesses anos, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais, o estoque de empregos formais cresceu de 29,5 milhões, em dezembro de 2003, para 39,4 milhões, em dezembro de 2007. Portanto, nos anos de 2004 a 2008 foram gerados 9,9 milhões de empregos formais (alta acumulada de 33,5% - média anual de 5,95% a.a.). O gráfico 3.2 também aponta, supondo constante a participação dos regimes próprios e dos segurados especiais, uma forte inflexão da cobertura nos anos 2000, ligada à expansão dos contribuintes do Regime Geral de Previdência Social.

Os dados do CAGED também apontam para uma forte expansão do emprego formal no período de 2004 a 2008, quando foram gerados 7,1 milhões de empregos com carteira de trabalho assinada no Brasil.

**Gráfico 3.2**

**O que teria acontecido com a cobertura previdenciária no Brasil\* se tivesse permanecido constante, exceto a participação dos...**



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE – 1992 a 2008.

Elaboração: CGEP/DRGPS/SPS/MPS.

\* Excluída área rural do Norte, exceto Tocantins.

### **3.3 – CARACTERÍSTICAS DOS TRABALHADORES OCUPADOS E PROBABILIDADE DE PROTEÇÃO SOCIAL**

A probabilidade de proteção previdenciária parece variar de acordo com determinadas características associadas ao trabalhador ocupado. Notadamente, a renda do trabalhador parece afetar positivamente a proteção previdenciária, na medida em que há uma correlação positiva estatisticamente significativa entre renda e contribuição para a previdência. Dada a correlação entre renda e escolaridade, também se pode imaginar que exista relação estatística significativa entre escolaridade e contribuição para a previdência.

Determinadas características que afetam a probabilidade de informalidade, como o sexo e a raça do trabalhador, acabam também por afetar a probabilidade de proteção social. Essa relação, mesmo quando isolando outros efeitos, denota o efeito nefasto da discriminação sobre a informalidade e a desproteção social de determinados grupos que são vítimas dessa mazela social.

Também há uma correlação positiva entre idade e proteção social, de tal sorte que a cobertura previdenciária aumenta para aquelas faixas etárias mais elevadas. Esse resultado pode refletir, entre outros fatores, tanto a maior informalidade entre os jovens, como uma maior aversão ao risco da desproteção, por parte dos trabalhadores mais próximos da

aposentadoria ou de idade mais avançada.

As características do sistema previdenciário brasileiro também afetam a probabilidade de proteção social, em especial, a combinação de um sistema urbano de caráter mais fortemente contributivo, com um rural, constituído de subsídios relevantes que propiciam redistribuição de renda do meio urbano para o campo.

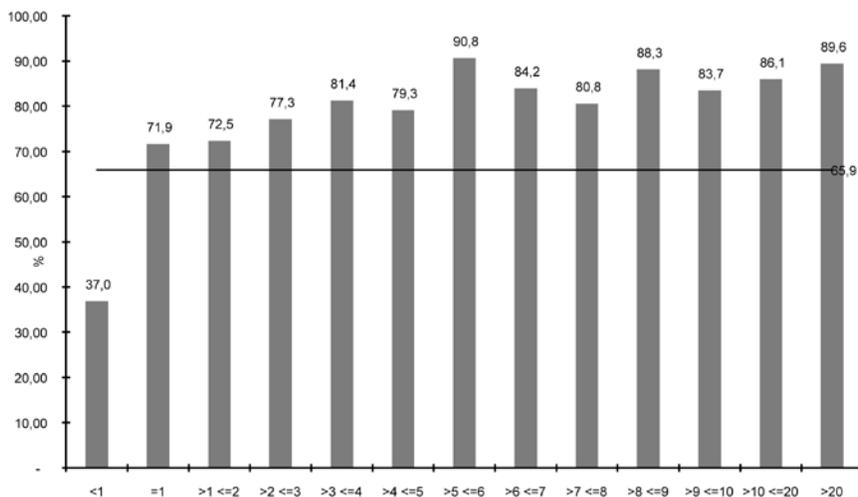
Com intuito de avaliar o efeito das características dos trabalhadores sobre a probabilidade de proteção previdenciária, essa seção está organizada da seguinte forma: a) na seção 3.3.1 é analisado o tipo de comportamento da proteção em relação a algumas características individuais dos trabalhadores (renda, escolaridade, idade, sexo e raça); b) na seção 3.3.2 é feita uma análise econométrica das probabilidades de proteção social, em relação às várias características individuais, concomitantemente, por meio de uma regressão logística binária.

### **3.3.1 – Dimensões específicas das características dos trabalhadores ocupados e proteção previdenciária**

Nessa seção, será analisado o comportamento da proteção social de acordo com algumas dimensões específicas das características dos trabalhadores, de forma individualizada, como, por exemplo, renda e idade.

Há uma correlação positiva muito clara entre proteção previdenciária e renda do trabalhador, que decorre, entre outros fatores, da constatação de que aumenta o percentual de pessoas contribuintes da previdência, à medida que a renda do trabalhador aumenta (gráfico 3.3). Portanto, a proteção social é maior entre os trabalhadores que possuem nível de renda mais elevado.

**Gráfico 3.3**  
**Proteção Previdenciária segundo faixa de renda (em salários mínimos)**  
**Brasil 2008**



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE 2008.

Elaboração CGEP/DRGPS/SPS.

Essa associação positiva é confirmada pela análise de correlação entre proteção social e renda em salários mínimos apresentada na tabela 3.2, que se mostrou positiva e significativa a 1%, embora não com um coeficiente muito elevado (0,161)<sup>26</sup>.

**Tabela 3.2**  
**Correlação Proteção Previdenciária e Renda (em Salários Mínimos)**  
**Brasil 2008**

Item	Valor
Coefficiente de Correlação Proteção Social e Renda em Salários Mínimos	0,161*
Nível de Significância	0,000

Fonte: Elaboração CGEP/DRGPS/SPS a partir dos microdados da PNAD/IBGE 2008.

\* correlação significativa a 1%.

<sup>26</sup> Foi considerada a correlação entre a variável proteção social, sendo 0 para desprotegido e 1 para protegido socialmente, e a renda de todas as fontes, excluídos aqueles com rendimento zero e ignorado.

Tal resultado denota que, em parte, o aumento da proteção social pode ser considerado um resultado do próprio desenvolvimento, que tem como uma das características o incremento da renda per capita. Contudo, é importante notar que, por outro lado, há necessidade de políticas públicas que busquem o aumento da proteção social, porque a cobertura não depende apenas do nível de renda *per capita* de um país, estado ou região, mas também da forma como a renda é distribuída. Duas regiões distintas com mesmo nível de renda *per capita* podem ter diferentes níveis de proteção social, em função de possuírem distribuições de renda diferentes, sendo que, *ceteris paribus*, poder-se-ia esperar uma maior cobertura para aquela com melhor distribuição de renda. Dessa forma, políticas que busquem a redução da desigualdade podem favorecer o incremento da proteção social.

Dada a forte correlação positiva entre renda e educação, bem como entre renda e proteção previdenciária, pode-se esperar que também exista uma correlação positiva entre anos de estudo/escolaridade e proteção previdenciária. Como pode ser visto pela tabela 3.3 e pelo gráfico 3.4, há maior grau de proteção social para aqueles de maior escolaridade, em relação àqueles que apresentam um menor número de anos de estudo, bem como, entre 2007 e 2008, houve aumento da proteção para quase todos os grupos de trabalhadores desagregados por anos de estudo.

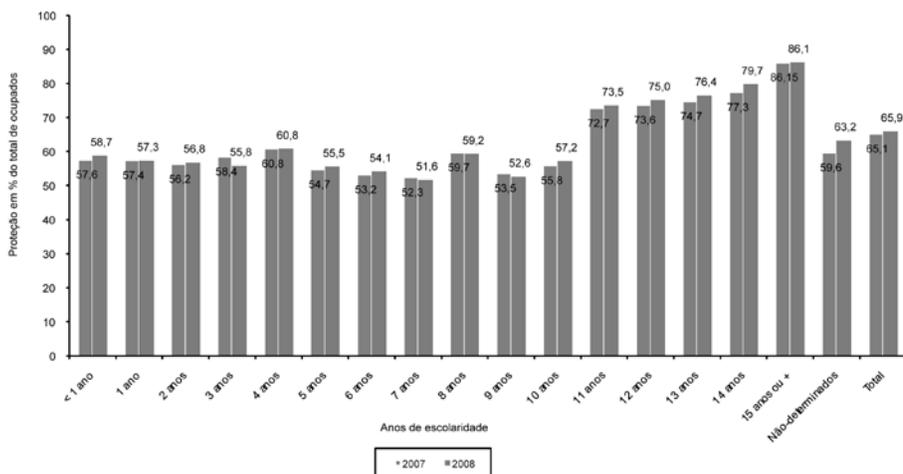
**Tabela 3.3**  
**Proteção Previdenciária Segundo Escolaridade ou Anos de Estudo**  
**Brasil 2007/2008**

Anos de estudo	Trabalhadores Ocupados (a)		Com Cobertura Previdenciária (b)		Proteção em % (b)/(a)		Variação dos Trabalhadores com Cobertura 2008/2007	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	Absoluta	Relativa em %
< 1 ano	5.723.708	5.788.346	3.297.373	3.400.548	57,6	58,7	103.175	3,1
1 ano	1.594.448	1.451.215	915.466	831.710	57,4	57,3	(83.756)	(9,1)
2 anos	2.365.863	2.228.611	1.331.745	1.265.916	56,3	56,8	(65.829)	(4,9)
3 anos	3.505.520	3.175.641	2.049.044	1.773.997	58,5	55,9	(275.047)	(13,4)
4 anos	8.035.627	7.721.445	4.888.209	4.696.097	60,8	60,8	(192.112)	(3,9)
5 anos	5.046.189	4.849.927	2.761.803	2.693.216	54,7	55,5	(68.587)	(2,5)
6 anos	2.984.793	3.033.171	1.588.055	1.641.400	53,2	54,1	53.345	3,4
7 anos	3.318.096	3.354.475	1.737.688	1.732.690	52,4	51,7	(4.998)	(0,3)
8 anos	8.731.272	8.677.869	5.215.090	5.143.565	59,7	59,3	(71.525)	(1,4)
9 anos	2.754.578	3.012.571	1.476.099	1.586.579	53,6	52,7	110.480	7,5
10 anos	3.029.173	3.321.699	1.692.312	1.900.523	55,9	57,2	208.211	12,3
11 anos	21.368.271	23.139.485	15.535.486	17.011.066	72,7	73,5	1.475.580	9,5
12 anos	1.819.944	1.971.092	1.340.719	1.479.736	73,7	75,1	139.017	10,4
13 anos	1.445.404	1.613.240	1.080.319	1.233.732	74,7	76,5	153.413	14,2
14 anos	1.603.402	1.686.020	1.240.462	1.344.064	77,4	79,7	103.602	8,4
15 anos ou +	7.912.946	8.566.529	6.817.219	7.382.859	86,2	86,2	565.640	8,3
Não-determinados	408.223	380.835	243.600	240.852	59,7	63,2	(2.748)	(1,1)
Total	81.647.457	83.972.171	53.210.689	55.358.550	65,2	65,9	2.147.861	4,0

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE 2007/2008.

Elaboração CGEP/DRGPS/SPS.

**Gráfico 3.4**  
**Proteção Previdenciária Segundo Anos de Estudo**  
**Brasil 2007/2008**



Fonte: Microdados. PNAD/IBGE 2007/2008.  
 Elaboração CGEP/DRGPS/SPS.

Como esperado, a análise a partir dos microdados da PNAD de 2008 indicou correlação positiva entre a proteção social e a variável anos de estudo (tabela 3.4).

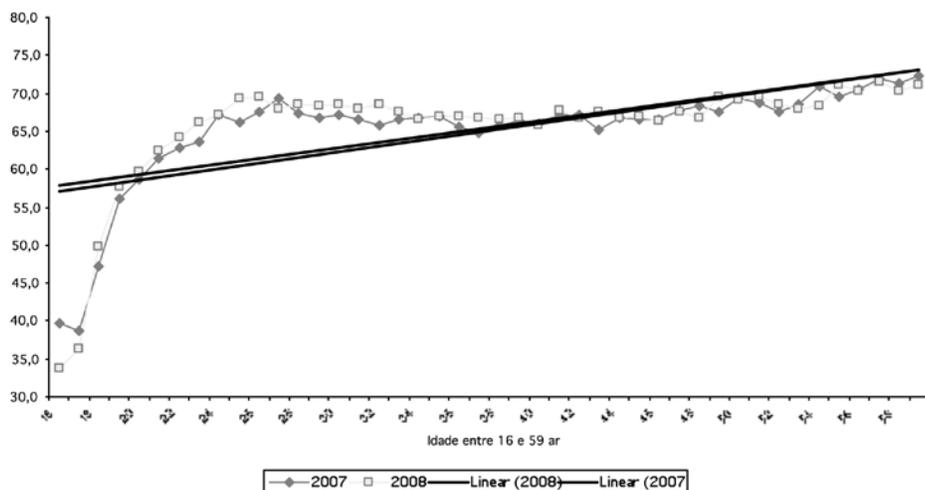
**Tabela 3.4**  
**Correlação Proteção Previdenciária e Anos de Estudo**  
**Brasil 2008**

Item	Valor
Coefficiente de Correlação Proteção Social e Escolaridade/Anos de Estudo	0,186*
Nível de Significância	0,000

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE 2008.  
 Elaboração CGEP/DRGPS/SPS.  
 \* correlação significativa a 1%.

Outra variável relevante a ser analisada, em relação à proteção previdenciária, diz respeito à desagregação por faixa etária. Há claramente uma correlação positiva entre a cobertura previdenciária e a idade (gráfico 3.5).

**Gráfico 3.5**  
**Proteção Previdenciária Segundo Idade**  
**Brasil 2007/2008**



**Fonte:** Microdados PNAD/IBGE 2007/2008.

**Elaboração:** CGEP/DRGPS/MPS.

Essa associação positiva entre proteção social e idade é confirmada pela análise de correlação entre proteção social e idade (16 a 59 anos) apresentada na tabela 3.5, que se mostrou positiva e significativa a 1%, embora não com um coeficiente elevado (0,071)<sup>27</sup>. Essa correlação deve estar refletindo tanto a maior informalidade entre os jovens *vis-à-vis* aos adultos, quanto uma maior preocupação daqueles com faixa etária mais elevada em relação à aposentadoria.

**Tabela 3.5**  
**Correlação Proteção Previdenciária e Idade (16 a 59 anos)**  
**Brasil 2008**

Item	Valor
Coeficiente de Correlação Proteção Social e Idade (16/59 anos)	0,071*
Nível de Significância	0,000

**Fonte:** Elaboração CGEP/DRGPS/SPS a partir dos microdados da PNAD/IBGE 2008.

\* correlação significativa a 1%.

<sup>27</sup> Foi considerada a correlação entre a variável proteção social, sendo 0 para desprotegido e 1 para protegido socialmente, e a idade variando de 16 a 59 anos.

No tocante à evolução da cobertura previdenciária entre 2007 e 2008, por faixa etária, nota-se que houve aumento da proteção para todas as faixas etárias consideradas – tabela 3.6 e gráfico 3.6, exceto para a de 16 a 19 anos e 50 a 59 anos.

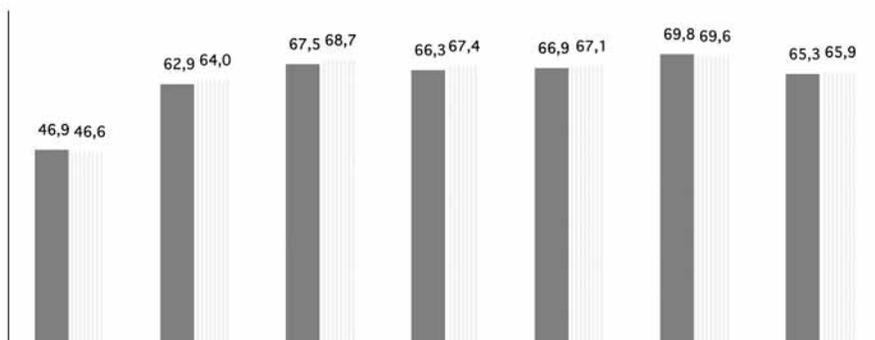
**Tabela 3.6**  
**Proteção Previdenciária Segundo Faixas de Idade (16 a 59 anos)**  
**Brasil 2007/2008**

Faixa etária	Trabalhadores Ocupados (a)		Com Cobertura Previdenciária (b)		Proteção em % (b)/(a)		Variação dos Trabalhadores com Cobertura 2008/2007	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	Absoluta	Relativa em %
16 a 19	5.966.850	5.868.097	2.795.899	2.733.892	46,9	46,6	(62.007)	(2,2)
20 a 24	11.179.302	11.355.476	7.020.514	7.269.353	62,9	64,0	248.839	3,5
25 a 29	11.978.382	12.377.843	8.077.152	8.504.329	67,5	68,7	427.177	5,3
30 a 39	21.912.217	22.297.988	14.519.766	15.021.779	66,3	67,4	502.013	3,5
40 a 49	19.053.240	19.704.848	12.731.807	13.223.866	66,9	67,1	492.059	3,9
50 a 59	11.557.466	12.367.919	8.065.551	8.605.331	69,8	69,6	539.780	6,7
TOTAL	81.647.457	83.972.171	53.210.689	55.358.550	65,2	65,9	2.147.861	4,0

**Fonte:** Microdados PNAD/IBGE 2007 e 2008.

**Elaboração:** CGEP/DRGPS/MPS.

**Gráfico 3.6**  
**Proteção Previdenciária Segundo Faixas de Idade**  
**Brasil 2007/2008**



Fonte: Microdados PNAD/IBGE, 2007 e 2008.

Elaboração: CGEP/DRGPS/MPS.

Além das dimensões de faixa de renda e etária, também se notam importantes diferenças de proteção no que diz respeito a gênero e raça dos trabalhadores ocupados. Os dados indicam que há um maior grau de proteção social dos homens *vis-à-vis* às mulheres e dos brancos em relação aos negros (tabela 3.7). Cabe destacar que entre 2007 e 2008 houve aumento da proteção social para ambos os sexos, masculino e feminino, como também para todas as raças.

**Tabela 3.7**  
**Proteção Previdenciária por Sexo e Raça**  
**Brasil, 2007 e 2008**

Cor/Raça	Trabalhadores Ocupados (a)		Com Cobertura Previdenciária (b)		Proteção em % (b)/(a)		Variação dos Trabalhadores com Cobertura 2008/2007	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	Absoluta	Relativa em %
Indígena	256.852	253.759	152.032	154.239	59,2	60,8	2.207	1,5
Branca	41.077.662	41.413.191	28.759.340	29.338.672	70,0	70,8	579.332	2,0
Preta	6.624.060	6.294.185	4.093.270	3.998.661	61,8	63,5	(94.609)	(2,3)
Amarela	433.812	481.194	289.495	338.739	66,7	70,4	49.244	17,0
Parda	33.231.848	35.528.754	19.914.788	21.527.603	59,9	60,6	1.612.815	8,1
Negros (pretos +pardos)	39.855.908	41.822.939	24.008.058	25.526.264	60,2	61,0	1.518.206	6,3
Total	81.647.457	83.972.171	53.210.689	55.358.550	65,2	65,9	2.147.861	4,0

Sexo	Trabalhadores Ocupados (a)		Com Cobertura Previdenciária (b)		Proteção em % (b)/(a)		Variação dos Trabalhadores com Cobertura 2008/2007	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	Absoluta	Relativa em %
Masculino	46.518.584	47.832.646	31.178.048	32.393.320	67,0	67,7	1.215.272	3,9
Feminino	35.128.873	36.139.525	22.032.641	22.965.230	62,7	63,5	932.589	4,2
Total	81.647.457	83.972.171	53.210.689	55.358.550	65,2	65,9	2.147.861	4,0

Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2007/2008.

Elaboração: CGEP/DRGPS/MPS.

### 3.3.2 – Probabilidade de Proteção Previdenciária Segundo as Características dos Trabalhadores

Feita a análise individual sob algumas dimensões, como renda e idade, seria importante fazer uma análise econométrica da probabilidade de proteção, levando-se em consideração todas as variáveis, de forma conjunta, por meio de uma regressão logística binária. Para tanto, a regressão foi estimada utilizando-se os microdados da PNAD 2008, tendo como variável dependente a proteção previdenciária (0 para desprotegido e 1 para protegido) e as seguintes variáveis explicativas: a) renda, de todas as fontes, em salários mínimos, considerando-se os trabalhadores ocupados de 16 a 59 anos, mas excluindo-se aqueles sem rendimento ou renda ignorada; b) *dummy* de raça sendo 0 para negros e indígenas e 1 para brancos e amarelos; c) *dummy* de sexo, sendo 0 para mulheres e 1 para homens; d) idade variando de 16 a 59 anos.

**Tabela 3.8**  
**Regressão Logística Binária**  
**Probabilidade de Proteção Previdenciária**  
**Brasil 2008**

Variável	B	Nível de Significância	Exp(B)
Renda em Salários Mínimos	+ 0,235	0,0000	1.265
<i>Dummy</i> Raça	+ 0,285	0,0000	1.329
<i>Dummy</i> Sexo	+ 0,116	0,0000	1.123
Idade	+ 0,005	0,0000	1.005
Constante	- 0,243	0,0000	0.784

**Fonte:** Microdados PNAD/IBGE 2008.

**Elaboração** CGEP/DRGPS/MPS.

Como pode ser visto pela tabela 3.8, todos os coeficientes foram positivos e significativos, mesmo a 1%. Tais resultados indicam que quanto maior a renda, o fato de ser branco/amarelo em relação a ser negro/indígena, ser homem em relação a ser mulher, e os anos de idade adicionais aumentam a probabilidade de contar com proteção previdenciária. Entre as explicações para esses resultados estariam: a) há uma correlação positiva entre renda e contribuição para a previdência, de tal sorte que um maior nível de rendimento tende a estar relacionado com maiores percentuais de contribuição; b) mulheres possuem um nível de informalidade superior à dos homens, mesmo quando se isola o efeito de outras variáveis como idade, raça e renda; c) negros e indígenas possuem um nível de informalidade superior à dos brancos e amarelos, mesmo quando se isola o efeito de outras variáveis como idade, sexo e renda; d) jovens possuem um nível de informalidade superior à dos adultos, mesmo quando se isola o efeito de outras variáveis como sexo, raça e renda.

A maior probabilidade de proteção social dos brancos/amarelos e homens em relação a, respectivamente, os negros e as mulheres, é resultado, entre outros fatores, do processo de discriminação no mercado de trabalho, em relação a esses últimos grupos.

A maior informalidade dos jovens em relação aos adultos também ajuda a explicar por que a probabilidade de proteção aumenta a cada ano adicional de idade, mas tal resultado também pode decorrer de uma maior preocupação com a aposentadoria e outros benefícios por parte de trabalhadores com idade mais avançada, em relação aos jovens.

Outra alternativa de estimação é usar os anos de estudo no lugar da renda. A utilização de ambas variáveis, conjuntamente, teria o problema de correlação e, portanto, a opção é utilizar os anos de estudo como substituto da renda. Os resultados são apresentados na tabela 3.9.

**Tabela 3.9**  
**Regressão Logística Binária**  
**Probabilidade de Proteção Previdenciária**  
**Brasil 2008**

Variável	B	Nível de Significância	Exp(B)
Anos de Estudo	+ 0,105	0,0000	1.110
<i>Dummy</i> Raça	+ 0,250	0,0000	1.284
<i>Dummy</i> Sexo	+ 0,326	0,0000	1.385
Idade	+ 0,022	0,0000	1.022
Constante	-1,335	0,0000	0.263

**Fonte: Microdados PNAD/IBGE 2008.**

**Elaboração CGEP/DRGPS/MPS.**

Os resultados foram muito similares aos apresentados na tabela 3.9, mas cabe destacar que o coeficiente de anos de estudo foi menor que o de renda e, nessa última regressão, o coeficiente da *dummy* de sexo foi maior. Tal resultado parece indicar que a renda parece ser uma variável explicativa mais importante que anos de estudo, em que pese a forte correlação entre ambas, para explicar a diferença de proteção social entre homens e mulheres. Os homens têm maior proteção social, em parte, porque possuem maior renda média, mesmo tendo uma escolaridade média inferior, e as mulheres, mesmo tendo mais anos de estudo, na média, têm uma cobertura previdenciária inferior à dos homens.

### 3.4 – MAPA DA DESPROTEÇÃO SOCIAL

Pode-se fazer, com base nos dados da PNAD/IBGE, uma avaliação da cobertura entre grupos de segurados obrigatórios da Previdência Social. Nesse caso, optou-se por avaliar os trabalhadores ocupados, com idades entre 16 e 59 e renda igual ou superior a 1 (um) salário-mínimo, na medida em que constituem o grupo daqueles que podem, por definição, ser público de ações de inclusão previdenciária. Essa avaliação será feita de acordo com as seguintes categorias: posição na ocupação; sexo; idade; renda; ramo de atividade; e Grande Região. Em todos os casos, serão consideradas as pessoas com idades entre 16 e 59 anos e com rendimento mensal igual ou superior ao valor do salário-mínimo (com capacidade contributiva), e com rendimento inferior ao salário-mínimo (sem capacidade contributiva) vigente em setembro de 2008.

Os desprotegidos entre 16 e 59 anos com capacidade contributiva, isso é, rendimento de pelo menos um salário-mínimo, estão concentrados em duas posições na ocupação (conforme tabela 3.10, a seguir): empregados sem carteira (41,2%) e trabalhadores por conta própria (autônomos) (41,9%). Os trabalhadores domésticos sem carteira também têm participação expressiva entre os desprotegidos (8,3%), participação que só não é maior porque parte significativa deles tem rendimento inferior ao salário-mínimo. A maior concentração dos desprotegidos sem capacidade contributiva é na categoria por conta própria (32,2%), seguida dos empregados sem carteira (30,4%) e dos trabalhadores domésticos sem carteira (21,5%).

**Tabela 3.10**  
**Proporção de Trabalhadores Ocupados e Desprotegidos com Capacidade**  
**Contributiva por posição na ocupação**  
**Brasil, 2008**

Posição na Ocupação	Total de Ocupados - em %	Quantidade de Desprotegidos com Capacidade Contributiva	Desprotegidos com Capacidade Contributiva - em %	Quantidade de Desprotegidos sem Capacidade Contributiva	Desprotegidos sem Capacidade Contributiva - em %
Empregado com Carteira	37,2	-	-	-	-
Militar	0,3	-	-	-	-
Estatutário	7,0	-	-	-	-
Empregados sem Carteira	17,5	6.141.740	41,2	4.003.606	30,4
Trabalhador Doméstico com Carteira	2,1	-	-	-	-
Trabalhador Doméstico sem Carteira	5,3	1.232.086	8,3	2.829.518	21,5
Conta-própria	19,1	6.246.647	41,9	4.243.236	32,2
Empregador	4,4	1.285.706	8,6	107.001	0,8
Não Remunerado	4,0	6.912	0,0	1.404.032	10,7
Total	100,0	14.913.091	100,0	13.168.388	100,0

**Fonte: Microdados da PNAD/IBGE 2008.**

**Elaboração: CGEP/DRGPS/SPS/MPS.**

Os homens são maioria (65,6%) entre os desprotegidos com capacidade contributiva (conforme tabela 3.11, a seguir), superando, inclusive, sua participação entre os ocupados (57,0%), o que pode sugerir que os homens têm problemas específicos para acessar a proteção social. Uma hipótese é a de que, como a renda dos homens é, em geral, a principal da família, muitas vezes os recursos necessários para o pagamento da contribuição previdenciária são voltados para a manutenção do mínimo do bem estar familiar. Já entre os desprotegidos sem capacidade contributiva, as mulheres são maioria (59,6%), provavelmente em decorrência da inserção mais precária da mulher no mercado de trabalho.

**Tabela 3.11**  
**Proporção de Trabalhadores Ocupados e Desprotegidos**  
**com Capacidade Contributiva por sexo**  
**Brasil, 2008**

Posição na Ocupação	Total de Ocupados - em %	Quantidade de Desprotegidos com Capacidade Contributiva	Desprotegidos com Capacidade Contributiva - em %	Quantidade de Desprotegidos sem Capacidade Contributiva	Desprotegidos sem Capacidade Contributiva - em %
Masculino	57,0	9.781.839	65,6	5.320.613	40,4
Feminino	43,0	5.131.252	34,4	7.847.775	59,6
Total	100,0	14.913.091	100,0	13.168.388	100,0

**Fonte:** Microdados da PNAD/IBGE 2008.

**Elaboração:** CGEP/DRGPS/SPS/MPS.

A maioria dos desprotegidos com alguma capacidade contributiva está concentrada na faixa etária dos 30 aos 39 anos (27,9%), não por acaso, a faixa etária que também concentra a maior parte dos ocupados com capacidade contributiva (26,6%). Registre-se, portanto, que apesar dessa concentração, essa faixa etária está apenas ligeiramente sobre-representada entre os desprotegidos com capacidade contributiva. A tabela 3.12 mostra que o grupo etário que enfrenta grandes dificuldades é o dos extremamente jovens (16 a 19 anos), que responde por 7% dos ocupados, mas 16,6% dos desprotegidos sem capacidade contributiva.

Os jovens, além de problemas de capacidade contributiva, tendem a perceber os riscos sociais como algo distante e, exatamente por isso, tendem a postergar sua adesão à Previdência Social. Na faixa etária imediatamente posterior (20 a 24 anos), esse fenômeno de baixa adesão desaparece: a participação dessa faixa etária entre os desprotegidos com capacidade contributiva (13,1%) é praticamente a mesma que a sua participação entre os ocupados (13,5%). Os desprotegidos sem capacidade contributiva também apresentam maior concentração na faixa de idade de 30 a 39 anos (22,7%), seguida das faixas de idade de 40 a 49 anos (19,9%).

**Tabela 3.12**  
**Proporção de Trabalhadores Ocupados e Desprotegidos com/sem**  
**Capacidade Contributiva por faixas de idade**  
**Brasil, 2008**

Posição na Ocupação	Total de Ocupados - em %	Quantidade de Desprotegidos com Capacidade Contributiva	Desprotegidos com Capacidade Contributiva - em %	Quantidade de Desprotegidos sem Capacidade Contributiva	Desprotegidos sem Capacidade Contributiva - em %
16 a 19 anos	7,0	917.378	6,2	2.186.405	16,6
20 a 24 anos	13,5	1.959.383	13,1	2.065.629	15,7
25 a 29 anos	14,7	2.130.203	14,3	1.669.829	12,7
30 a 39 anos	26,6	4.159.027	27,9	2.989.008	22,7
40 a 49 anos	23,5	3.718.012	24,9	2.624.594	19,9
50 a 59 anos	14,7	2.029.088	13,6	1.632.923	12,4
Total	100,0	14.913.091	100,0	13.168.388	100,0

**Fonte: Microdados da PNAD/IBGE 2008.**

**Elaboração: CGEP/DRGPS/SPS/MPS.**

A tabela 3.13, a seguir, mostra como a renda é fator fundamental para explicar a adesão ao sistema previdenciário, mesmo nos casos dos ocupados aqui analisados, que ganham pelo menos 1 salário-mínimo. Os trabalhadores das faixas inferiores de rendimento são aqueles cuja participação entre os trabalhadores desprotegidos destoa mais negativamente, em relação à participação no total de ocupados com capacidade contributiva. Assim, trabalhadores com renda igual a um salário-mínimo são 17,0% dos desprotegidos com capacidade contributiva e 10,7% dos ocupados; trabalhadores com renda superior a 1 até 2 salários mínimos são 50,4% dos desprotegidos e 32,6% dos ocupados. Na outra ponta, trabalhadores com renda acima de 5 até 10 salários mínimos são 4,8% dos desprotegidos, mas 5,6% dos ocupados.

Pode-se registrar, assim, uma clara correlação entre contribuição previdenciária e nível de rendimento: quanto maior a renda, menor a chance de o trabalhador ser encontrado entre os desprotegidos.

**Tabela 3.13**  
**Proporção de Trabalhadores Ocupados e Desprotegidos com**  
**Capacidade Contributiva por faixas de salário mínimo**  
**Brasil, 2008**

Posição na Ocupação	Total de Ocupados - em %	Quantidade de Desprotegidos com Capacidade Contributiva	Desprotegidos com Capacidade Contributiva - em %	Quantidade de Desprotegidos sem Capacidade Contributiva	Desprotegidos sem Capacidade Contributiva - em %
Inferior a 1 SM	24,9	-	-	13.168.388	100,0
Igual a 1 SM	10,7	2.534.776	17,0	-	-
Acima de 1 até 2 SM	32,6	7.514.784	50,4	-	-
Acima de 2 até 3 SM	12,2	2.319.571	15,6	-	-
Acima de 3 até 5 SM	9,3	1.521.489	10,2	-	-
Acima de 5 até 10 SM	5,6	714.275	4,8	-	-
Acima de 10 até 20 SM	2,1	247.714	1,7	-	-
Acima de 20 SM	0,7	60.482	0,4	-	-
Total	100,0	14.913.091	100,0	13.168.388	100,0

**Fonte:** Microdados da PNAD/IBGE 2008.

**Elaboração:** CGEP/DRGPS/SPS/MPS.

Em relação ao ramo de atividade, a construção civil é aquela que apresenta a maior discrepância entre os desprotegidos e os ocupados. A participação dos trabalhadores da construção civil nos desprotegidos com capacidade contributiva é mais de duas vezes maior que sua participação entre os ocupados, sinal de que a informalidade e, portanto, a ausência de contribuição previdenciária, marca o setor (conforme tabela 3.14). Os ramos de “outros serviços”, “serviços domésticos” e “alojamento e alimentação” também registram maior proporção de trabalhadores entre os desprotegidos, do que no total de ocupados, podendo ser considerados, dessa maneira, especialmente frágeis no que diz respeito à proteção social. Deve-se destacar, também, o ramo de “comércio e reparação”, cujos trabalhadores têm a maior participação entre os desprotegidos com capacidade contributiva.

Por outro lado, os serviços domésticos apresentam a maior discrepância entre os desprotegidos sem capacidade contributiva e os ocupados e, também, é o ramo de atividade com maior participação no total de desprotegidos sem capacidade contributiva, acompanhado das atividades Comércio e Reparação (19,6%).

**Tabela 3.14**  
**Proporção de Trabalhadores Ocupados e Desprotegidos com e sem**  
**Capacidade Contributiva por ramo de atividade**  
**Brasil, 2008**

Posição na Ocupação	Total de Ocupados - em %	Quantidade de Desprotegidos com Capacidade Contributiva	Desprotegidos com Capacidade Contributiva - em %	Quantidade de Desprotegidos sem Capacidade Contributiva	Desprotegidos sem Capacidade Contributiva - em %
Agrícola	14,9	771.050	5,2	1.716.493	13,0
Outras atividades industriais	0,8	48.427	0,3	38.865	0,3
Indústria de transformação	14,8	1.832.025	12,3	1.541.690	11,7
Construção	7,7	2.688.236	18,0	1.262.241	9,6
Comércio e reparação	17,7	3.501.413	23,5	2.579.891	19,6
Alojamento e alimentação	3,9	861.856	5,8	727.681	5,5
Transporte, armazenagem e comunicação	5,2	967.600	6,5	377.539	2,9
Administração pública	5,1	85.727	0,6	99.038	0,8
Educação, saúde e serviços sociais	9,7	550.026	3,7	452.711	3,4
Serviços domésticos	7,4	1.232.086	8,3	2.829.518	21,5
Outros serviços	4,5	1.180.024	7,9	1.043.328	7,9
Outras atividades	8,1	1.166.978	7,8	389.157	3,0
Atividades maldefinidas	0,2	27.643	0,2	110.236	0,8
Total	100,0	14.913.091	100,0	13.168.388	100,0

**Fonte:** Microdados da PNAD/IBGE 2008.

**Elaboração:** CGEP/DRGPS/SPS/MPS.

Finalmente, pode-se avaliar como se dá a desproteção social no Brasil, segundo as grandes regiões geográficas (tabela 3.15). A região Norte é, ao lado do Nordeste, a que apresenta a pior situação: embora tenha apenas 7,4% do total dos ocupados, tem 9,7% dos desprotegidos com capacidade contributiva. Em melhor situação está a região Sul, que tem participação na desproteção inferior à participação no total da ocupação. Embora o Sudeste também participe menos na desproteção sem capacidade contributiva, é a região com maior participação nos desprotegidos com capacidade contributiva (44,2%).

Com relação aos desprotegidos sem capacidade contributiva, as regiões Centro-Oeste (6,0%) e Sul (9,4%) apresentam os menores percentuais de desproteção, sendo que a região Centro-Oeste é uma das que tem o menor percentual de ocupados. Já a região Nordeste

representa 45,6% do total dos desprotegidos sem capacidade contributiva, bem acima da sua participação no total de ocupados (26%).

**Tabela 3.15**  
**Proporção de Trabalhadores Ocupados e Desprotegidos com e sem Capacidade Contributiva por Região Geográfica Brasil, 2008**

Posição na Ocupação	Total de Ocupados - em %	Quantidade de Desprotegidos com Capacidade Contributiva	Desprotegidos com Capacidade Contributiva - em %	Quantidade de Desprotegidos sem Capacidade Contributiva	Desprotegidos sem Capacidade Contributiva - em %
Norte	7,4	1.443.271	9,7	1.363.965	10,4
Nordeste	26,0	3.216.384	21,6	6.007.563	45,6
Sudeste	43,3	6.588.578	44,2	3.769.468	28,6
Sul	15,8	2.134.621	14,3	1.234.238	9,4
Centro-Oeste	7,6	1.530.237	10,3	793.154	6,0
Total	100,0	14.913.091	100,0	13.168.388	100,0

**Fonte: Microdados da PNAD/IBGE 2008.**

**Elaboração: CGEP/DRGPS/SPS/MPS.**

### 3.5 – PROTEÇÃO SOCIAL DOS IDOSOS EM 2008

De acordo com o Estatuto do Idoso, em vigor desde janeiro de 2004<sup>28</sup>, são consideradas idosas todas as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. Existem no Brasil cerca de 21 milhões de pessoas nessa faixa etária, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2008. Do total de idosos brasileiros, aproximadamente 43,8% (9,2 milhões) são homens e, por diferença, 56,2% (11,8 milhões) são mulheres (Tabela 3.16).

**Tabela 3.16**  
**População Idosa e População Brasil, 2008**

Variável	Homens	Mulheres	Total
População Idosa	9.214.542	11.824.542	21.039.084
População Residente Total	92.432.557	97.520.238	189.952.795
Participação dos Idosos no total em %	10,0	12,1	11,1

**Fonte: Microdados da PNAD 2008.**

**Elaboração: CGEP/DRGPS/SPS/MPS.**

<sup>28</sup> Para maiores esclarecimentos, consultar a Lei N°. 10.741 de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto e dá outras providências.

Os idosos compõem um grupo que representa 11,1% da população residente no país em 2008<sup>29</sup>, percentual que apresenta tendência de crescimento. Há três fatores combinados que têm determinado a expansão da participação dos idosos na população total. Os progressos na medicina e a melhoria nas condições de vida da população brasileira favoreceram a elevação da esperança de vida ao nascer, que aumentou de 62,7 anos, em 1980, para 72,8, em 2008. Ao mesmo tempo, as famílias brasileiras têm um número cada vez menor de filhos, ou seja, a taxa de fecundidade diminuiu. Se em 1960 a média era de 6 filhos por mulher, esse número caiu para 1,86, em 2008 (segundo IBGE – Projeção da População 1980-2050 – Revisão 2008). Ademais, muito embora a taxa de mortalidade tenha sido reduzida significativamente nas últimas décadas – passando de 100 óbitos por cada mil nascimentos, em 1970, para 24,32 por cada mil, em 2007, esse patamar não pode ser considerado baixo, para os padrões internacionais. Apenas entre 1992 e 2008, a taxa de participação dos idosos na população aumentou sensivelmente, tendo passado de 7,9% para 11,1%.

O comportamento demográfico descrito – que combina aumento do contingente de idosos, bem como o incremento de sua participação na população total, e redução da taxa de fecundidade – provoca efeitos importantes na Previdência Social. Por um lado, esses fatores tendem a gerar elevação da despesa previdenciária, em função do crescimento absoluto da população idosa e, por outro, tendem a resultar em uma redução das taxas de crescimento da população potencialmente ativa, base para a População Economicamente Ativa – PEA e, conseqüentemente, da principal fonte de arrecadação da Previdência Social – a folha de salários. Em outras palavras, caminha-se para um agravamento crescente da razão de dependência da população idosa, sendo essa última cada vez maior. Portanto, para manter o mesmo nível de proteção social no futuro, será necessário pagar um número muito maior de benefícios, por um período de tempo maior, com um financiamento sustentado por uma razão de dependência mais frágil.

Tomando-se apenas 2008, quando a taxa de cobertura nacional (incluindo a área rural da Região Norte) chegou a 81,7%, os idosos socialmente protegidos totalizam 17,2 milhões de pessoas, sendo 8,0 milhões homens e 9,2 milhões mulheres. A proteção social entre os homens chega a 86,6%, resultado consideravelmente superior ao observado entre as mulheres (77,9%). Os dados apontam para a existência de concentração relativa e absoluta de idosos socialmente desprotegidos. Aproximadamente 67,8% dos desprotegidos são do sexo feminino, ao passo que as mulheres representam 56,2% do total de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. Em outras palavras, as mulheres idosas possuem a maior participação absoluta e estão sobre-representadas dentre o total de idosos socialmente desprotegidos – em 2008, a proporção de idosos desprotegidos é 1,2 vezes a participação de mulheres na população idosa total (Tabela 3.17).

---

29 Inclusive os habitantes das áreas rurais da Região Norte, que passaram a ser abrangidas pela PNAD em 2004.

**Tabela 3.17**  
**Proporção de Idosos\* Residentes no País (A) e Idosos Desprotegidos (B),**  
**segundo Sexo Brasil, 2008**

Sexo	% Total de Idosos (a)	% Idosos Desprotegidos (b)	(b)/(a)	Total de Desprotegidos
Homens	43,8	32,2	0,7	1.238.724
Mulheres	56,2	67,8	1,2	2.610.305
Total	100,0	100,0	-	3.849.029

Fonte: Microdados da PNAD 2008.

Elaboração: CGEP/DRGPS/SPS/MPS.

\* Pessoas com 60 anos ou mais de idade.

Esses números podem estar associados ao fato de que a participação das mulheres no mercado de trabalho – embora venha apresentando evolução positiva contínua nas últimas décadas – ainda tende a ser sistematicamente inferior à dos homens, sendo que a geração das idosas que atualmente possuem 60 anos ou mais possivelmente experimentou taxas de participação ainda mais baixas. Além disso, a ocupação em condições precárias e a taxa de desemprego tendem a ser mais elevadas entre as mulheres. Consequentemente, face à elevada correlação existente entre ocupação e contribuição previdenciária, é provável que esse indicador esteja apenas refletindo a dinâmica do mercado de trabalho vivenciada pelas mulheres atualmente idosas, durante a idade ativa.

Em 2008, as mulheres são maioria absoluta dentre os pensionistas – 94,7% do total de pessoas que recebem apenas pensão –, enquanto os homens são maioria, embora com diferencial menos expressivo, dentre aqueles que recebem aposentadoria – 56,7% do total de pessoas que recebem apenas esse benefício. Dentre aqueles que acumulam os dois benefícios, mais uma vez a participação das mulheres é significativamente superior (86,4%) (Tabela 3.18).

**Tabela 3.18**  
**Cobertura Previdenciária entre os Idosos com 60 anos ou mais de Idade,**  
**segundo Sexo e Tipo de Benefício**  
**Brasil, 2008**

Categorias	Homens (a)	% (a/c)	Mulheres (b)	% (b/c)	Total (c)
Aposentados	6.950.143	56,7	5.306.168	43,3	12.256.311
Pensionistas	126.099	5,3	2.237.270	94,7	2.363.369
Aposentados e pensionistas	220.707	13,6	1.397.096	86,4	1.617.803
Contribuintes não beneficiários	678.869	71,3	273.703	28,7	952.572
Total protegidos (a)	7.975.818	46,4	9.214.237	53,6	17.190.055
Residentes (b)	9.214.542	-	11.824.542	-	21.039.084
Taxa de Proteção (a)/(b) - Em %	86,6	-	77,9	-	81,7

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE – 2008.

**Elaboração: CGEP/DRGPS/SPS/MPS.**

A elevada proporção de mulheres dentre os pensionistas deve estar ligada à maior expectativa de vida desse grupo populacional. Como em média vivem mais, é natural que enviúvem mais frequentemente que os homens, tornando-se beneficiárias de pensão e, muitas vezes, chefes da unidade familiar. A menor participação das mulheres dentre os aposentados, por sua vez, pode estar atrelada a questões culturais e econômicas – a população feminina atualmente em idade de aposentadoria provavelmente participou do mercado de trabalho menos frequentemente que os homens e em condições bastante distintas, conforme mencionado anteriormente.

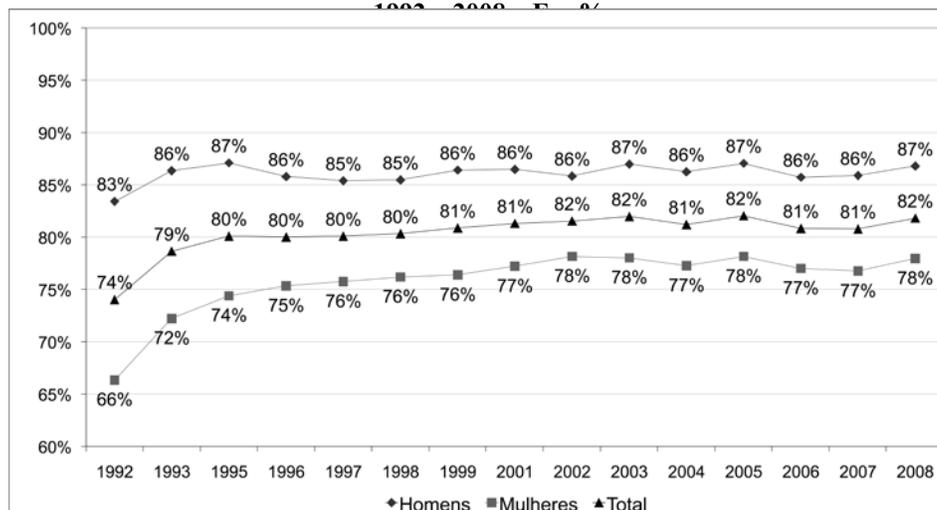
### **3.6 – EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL DOS IDOSOS 1992-2008**

Apesar da expansão da população idosa descrita brevemente no tópico anterior, a Previdência Social tem logrado aumentar a taxa de cobertura social, muito embora persista um desequilíbrio na proteção de homens e mulheres com 60 anos ou mais. Na série harmonizada, que desconsidera a área rural da Região Norte (salvo Tocantins), a parcela da população idosa protegida socialmente – que recebe aposentadoria e/ou pensão de qualquer regime previdenciário ou da assistência social e/ou contribui para a Previdência Social - passou de aproximadamente 74,0% em 1992 para 81,8% em 2008.

O recorte de gênero evidencia que tais melhoras, especialmente aquelas ocorridas entre 1992 e 2002 (Gráfico 3.7), resultam, em grande medida, do aumento da proteção de idosos do sexo feminino (+11,8 pontos percentuais entre 1992-2002), uma vez que a série referente aos homens idosos permaneceu relativamente estável neste mesmo período (+2,4 p.p.). O aumento da cobertura entre as idosas pode ser resultado do incremento da participação das mulheres na população ocupada, fenômeno intensificado nas últimas décadas. A longo prazo, havendo uma maior constância dessa tendência, sua confirmação pode reduzir as disparidades na proteção de homens e mulheres idosos.

Gráfico 3.7

**BRASIL: Idosos de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria e/ou pensão ou que contribuem para algum regime previdenciário**



Fonte: PNAD/IBGE – 1992 a 2008.

Elaboração: CGEP / DRGPS / SPS / MPS

Não foi considerada a área rural do Norte, exceto Tocantins.

O aumento na proteção também pode estar relacionado ao aumento do número de beneficiários da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS: as recentes alterações promovidas pelo Estatuto do Idoso ampliaram ainda mais o público beneficiário dos chamados Benefícios de Prestação Continuada – BPC, afetando positivamente a cobertura dos idosos com 65 anos ou mais.<sup>30</sup> Além disso, a tendência de evolução positiva observada entre 1992 e 2008 está indubitavelmente associada à instituição da categoria de Segurado Especial, regulamentada em 1991, que possibilitou a expansão significativa da cobertura previdenciária no meio rural – notadamente entre as mulheres.<sup>31</sup>

30 O Estatuto, vigente desde janeiro de 2004, reduziu, de 67 para 65 anos, a idade mínima para acesso ao benefício assistencial, além de ter flexibilizado o cálculo do limite máximo de ¼ de salário-mínimo de renda familiar per capita também necessário para a concessão do benefício. De todo modo, os resultados recentes merecem uma análise mais aprofundada, especialmente no que toca aos efeitos da expansão da população idosa.

31 O segurado especial, segundo os incisos VII dos arts. 12 e 11 das Leis n.ºs 8.212 e 8.213, ambas de 1991, respectivamente, é a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, a título de mútua colaboração, na condição de: (i) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade agropecuária (em área de até 4 módulos fiscais) ou de seringueiro ou extrativista vegetal (desde que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida); (ii) de pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca

### 3.7 – IMPACTOS DA PROTEÇÃO SOCIAL

Como o objetivo principal da Previdência Social é garantir renda ao trabalhador em situação de idade avançada, a taxa de participação dos idosos no mercado de trabalho consiste em um indicador fundamental para avaliar o impacto da política previdenciária na vida dos beneficiários. Como mostra o Gráfico 3.8, os resultados encontrados, de modo geral, são consistentes com a tese de que os benefícios previdenciários<sup>32</sup> provocam impactos positivos e não desprezíveis na decisão de seus beneficiários, quanto à participação ou não no mercado de trabalho.

Dentre os idosos do sexo masculino, fica evidente a diferença na taxa de participação entre beneficiários e não beneficiários da previdência social, muito embora para os dois grupos esta tenda a decrescer com a idade. A participação média do total de homens beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos é de 35,8%, menos da metade da participação dos homens não beneficiários situados na mesma faixa etária (76,7%). No caso das mulheres, o impacto da previdência não está tão evidente – a diferença de participação dos dois grupos é menor, ficando em 18,5% entre as beneficiárias e em 27,8% entre as não beneficiárias, mas não deve ser subestimado.

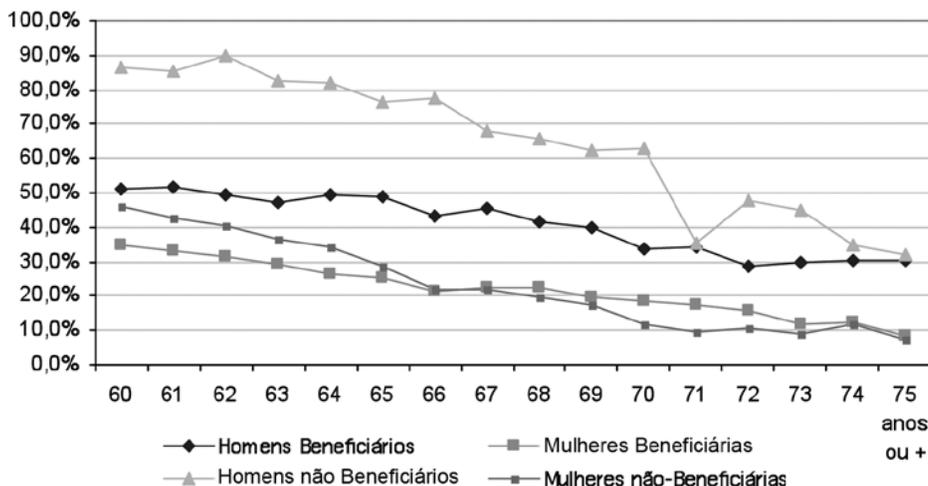
De acordo com Schwarzer e Paiva (2003)<sup>33</sup>, a proximidade verificada nas taxas de participação por idade de mulheres beneficiárias e não beneficiárias pode estar relacionada à existência de padrões distintos de inserção no ambiente familiar, não observados entre os homens, para os dois grupos. Entre as beneficiárias, pouco mais da metade (54,3%) ocupa a posição de pessoa de referência, categoria que, tradicionalmente, tende a participar mais do mercado de trabalho, porque dela costuma depender a maior parte do núcleo familiar. Entre as não beneficiárias, no entanto, apenas 30,4% são chefes de família. Entre os homens, como pode ser visto na Tabela 3.19, as diferenças no perfil de beneficiários e não beneficiários são quase inexistentes.

---

profissão habitual ou principal meio de vida; e de cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, que comprovadamente trabalhem com o grupo familiar respectivo. A contribuição do segurado especial, segundo o disposto no art. 25 da Lei nº. 8.212, de 1991, é de 2,1% sobre a receita bruta decorrente da comercialização da produção rural.

- 32 Como a PNAD não permite que os benefícios assistenciais sejam dissociados dos benefícios previdenciários, ao longo desse estudo trataremos do impacto dos benefícios pagos pela Seguridade Social – exceto Saúde. De todo modo, como forma de simplificar a análise e considerando que os benefícios assistenciais representam cerca de 13,0% do estoque de benefícios emitidos – posição em setembro de 2009 de benefícios emitidos, aqui tratados como pagos – pelo Instituto Nacional do Seguro Social, INSS, denominar-se-ão os montantes pagos como transferências previdenciárias, e os benefícios como benefícios previdenciários.
- 33 Ver: SCHWARZER, Helmut & PAIVA, Luis Henrique da Silva. “Participação de Beneficiários e Não Beneficiários da Previdência Social no Mercado de Trabalho”. Informe de Previdência Social, volume 15, número 11, novembro de 2003.

**Gráfico 3.8 - Taxa de Participação no Mercado de Trabalho segundo Sexo e Situação Perante a Previdência Social (Beneficiários ou não), por Idade dos Idosos com 60 anos ou mais – 2008**



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE – 2008.

Elaboração: CGEP/DRGPS/SPS/MPS.

**Tabela 3.19**  
**Distribuição de Beneficiários e não Beneficiários segundo Condição na Unidade Familiar e Sexo – 2008**

Condição na Família	Homens Beneficiários	Mulheres Beneficiárias	Homens não-Beneficiários	Mulheres não-Beneficiárias
Pessoa de Referência	85,3%	54,3%	81,0%	30,4%
Cônjuge	8,0%	28,3%	11,6%	58,7%
Filho	0,2%	0,4%	1,1%	0,6%
Outros familiares	6,0%	16,4%	5,5%	9,7%
Outras situações	0,4%	0,6%	0,8%	0,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: microdados da PNAD/IBGE – 2008.

Elaboração: CGEP/DRGPS/SPS/MPS.

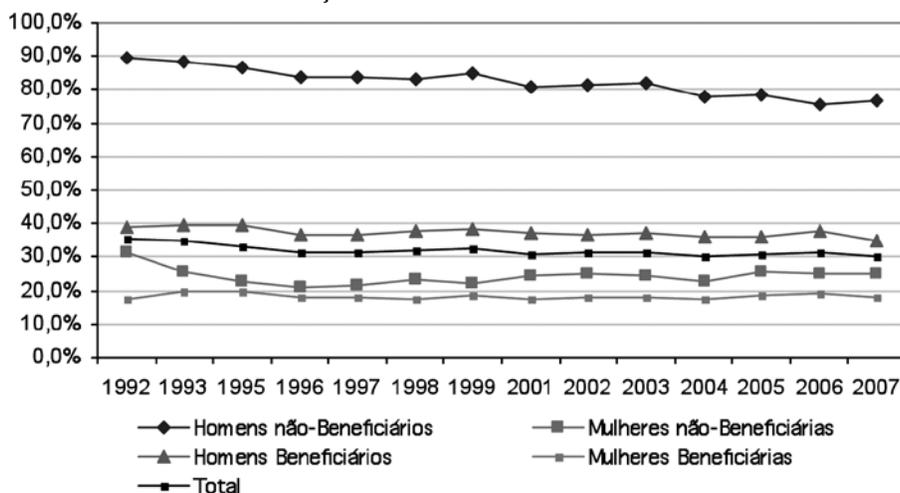
No caso das mulheres beneficiárias, portanto, ocorrem dois movimentos em sentidos contrários, que aparentemente tendem a se anular. Por um lado, o rendimento recebido por meio do benefício previdenciário tende a atuar no sentido de favorecer a queda na taxa de participação no mercado de trabalho. Por outro lado, o elevado percentual de mulheres

beneficiárias na condição de pessoa de referência tende a pressionar a taxa de participação para cima. Dentre as não beneficiárias, no entanto, apesar da inexistência de rendimentos previdenciários, a pouco expressiva parcela de chefes de família tende a manter a taxa de participação em nível mais baixo. O resultado desta combinação de forças é a já mencionada semelhança na participação dos dois grupos no mercado de trabalho, situação que tenderia a não ocorrer caso o perfil de condição na unidade familiar fosse o mesmo para beneficiárias e não beneficiárias – a taxa de participação das primeiras possivelmente seria significativamente inferior à das segundas.

Ressalte-se que, ao longo do período 1992-2008, os dados relativos à participação confirmam a tendência de menor participação de beneficiários da Previdência Social no mercado de trabalho, como meio de complementação de renda. No período analisado, a taxa de participação caiu ou ao menos permaneceu relativamente estável em quase todos os grupos, exceto para as mulheres não beneficiárias. Em todos os casos, o diferencial entre beneficiários e não beneficiários de ambos os sexos manteve-se evidente.

**Gráfico 3.9**

**Taxa de Participação no Mercado de Trabalho de Residentes Idosos, segundo Sexo e Situação Previdenciária – 1992-2008**



Fonte: PNAD/IBGE – 1992 a 2008.

Elaboração: CGEP/DRGPS/ SPS/MPS.

Um importante aspecto adicional do impacto da Previdência Social diz respeito à relevância das transferências previdenciárias para a redução da pobreza. A estimativa

deste impacto foi elaborada tomando-se em conta a quantidade de pessoas com renda domiciliar *per capita* abaixo de meio salário-mínimo – valor definido para a “linha de pobreza”, conforme se inclui ou exclui a renda previdenciária. Seguindo este critério, chegou-se, em 2008, a 53,73 milhões de pessoas em situação de pobreza, considerando-se as rendas de todas as fontes, número que chegou a 76,31 milhões, quando excluídos todos os rendimentos oriundos da Previdência Social.

Isto significa que as transferências previdenciárias foram responsáveis pela retirada de aproximadamente 22,58 milhões de pessoas, de todas as faixas etárias, da condição de pobreza<sup>34</sup>. Este impacto dos benefícios da Previdência sobre a pobreza se concentra, naturalmente, na população idosa, tendo em vista que a função básica de benefícios deste tipo é substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando este perde a capacidade de trabalho. Embora a redução da pobreza decorrente da expansão da Previdência Social atinja todas as faixas etárias, a renda previdenciária privilegia, sobretudo, aqueles com idade superior aos 55 anos.

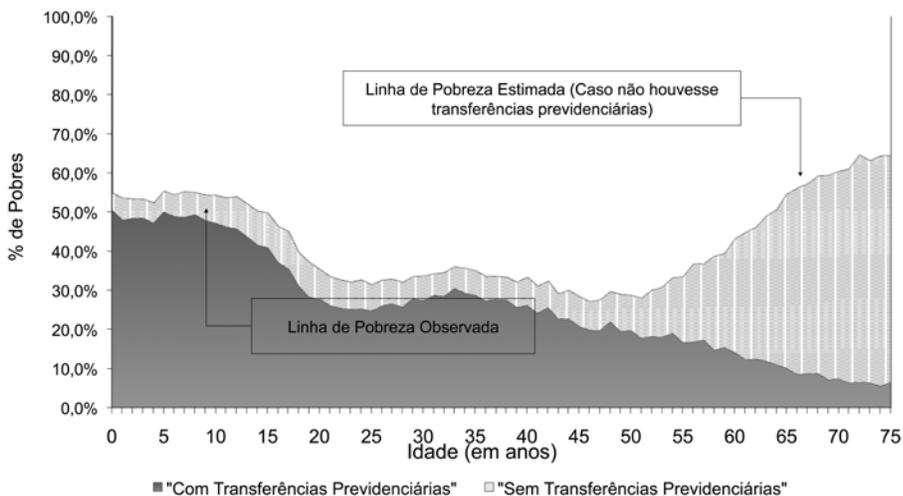
Como destacam Passos *et al* (2005)<sup>35</sup>, a partir dos 55 anos de idade nota-se uma forte redução no percentual daqueles que seriam pobres, caso não fossem beneficiários da Previdência. Pode-se perceber, portanto, que a Previdência Social é determinante para que a pobreza diminua com o aumento da idade (Gráfico 3.10), chegando ao limite inferior de 10% para a população com 70 anos de idade ou mais. Caso não existissem transferências previdenciárias, haveria um ponto (que, para o ano de 2008, é de aproximadamente 50 anos) a partir do qual a pobreza aumentaria significativamente, chegando a cerca de 70% para a população com idade acima de 70 anos.

---

34 Supondo-se que tudo mais permaneça constante, ou seja, considerando-se que todas as demais variáveis que interferem no nível de pobreza não sofram alterações, e descartando-se possíveis impactos das transferências previdenciárias nas decisões dos indivíduos beneficiados direta ou indiretamente.

35 Ver: PASSOS, Alessandro Ferreira et al. “Previdência Social e Pobreza”. Informe de Previdência Social, volume 17, no. 09. Brasília: MPS, setembro, 2005.

**Gráfico 3.10**  
**Percentual de Pessoas com menos de ½ salário-mínimo de renda domiciliar per capita no Brasil, por idade, considerando-se e não se considerando a renda previdenciária – 2008**



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE – 2008.

Elaboração: CGEP/DRGPS/SPS/MPS.

### 3.8 – MEDIDAS DE AMPLIAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Várias medidas, no âmbito do Governo Federal, vêm sendo tomadas visando estimular o aumento da cobertura da proteção social: a) Lei 10.666, de 08 de maio de 2003, a qual alterou a sistemática do recolhimento dos trabalhadores autônomos que prestam serviço a empresas, ficando a tomadora do serviço obrigada a arrecadar a contribuição desses contribuintes individuais, descontando a contribuição de suas remunerações; b) a Emenda Constitucional n.º 47, de 5 de julho de 2005, permitiu a criação de um sistema especial de inclusão previdenciária, para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo; b) instituição do Plano Simplificado, por meio da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, que reduziu a alíquota de 20% sobre a remuneração, para 11% sobre o salário-mínimo, relacionada aos contribuintes individuais que prestam serviços para pessoas físicas e contribuintes facultativos, oferecendo os mesmos benefícios de risco do RGPS, mas sem direito a aposentadoria por tempo de contribuição; c) Medida Provisória n.º 284/2006, posteriormente convertida na Lei n.º 11.324, de 19 de julho de 2006, que permitiu aos empregadores domésticos a

dedução no Imposto de Renda da Pessoa Física dos valores pagos a título da contribuição previdenciária patronal dos trabalhadores domésticos (incentivo limitado a um empregado doméstico e um salário-mínimo). Esta medida serviu como mecanismo para estimular a formalização dessa categoria ocupacional caracterizada por elevada informalidade; d) instituição, por meio da Lei Complementar nº. 128, de 19 de dezembro de 2008, do chamado Microempreendedor Individual – MEI, permitindo a inclusão, no SIMPLES, de trabalhadores por conta própria com faturamento anual de até R\$ 36 mil.

Contudo, é muito difícil avaliar quanto da expansão da cobertura observada no período de 2002 a 2008 é decorrente dessas medidas e quanto pode ser atribuído ao quadro geral de expansão do mercado formal de trabalho e à consequente redução da informalidade. De qualquer forma, é muito provável que essas medidas, em seu conjunto, tenham tido algum impacto positivo sobre a proteção social no Brasil.

Como colocado acima, uma das mais importantes medidas de ampliação da cobertura de proteção social foi a Lei nº. 10.666/2003. Até 2003, a única forma dos outros contribuintes (aqueles que não se enquadram como empregados e as empresas) efetuarem o recolhimento de suas contribuições ao INSS era por meio do pagamento de uma GPS nas agências bancárias. Para efetuar o pagamento da GPS, os contribuintes informam seu identificador pessoal e um conjunto de códigos de recolhimento que possibilitam a classificação do pagamento. A partir desses dados e de informações cadastrais do segurado, eram geradas as informações estatísticas tradicionalmente apresentadas no Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS.

A Lei 10.666, de 08 de maio de 2003, alterou a sistemática do recolhimento de um grupo de contribuintes individuais: os trabalhadores autônomos que prestam serviço a empresas, os próprios empresários e os trabalhadores cooperados. Com essa alteração, a empresa tomadora do serviço ficou obrigada a arrecadar a contribuição desses contribuintes, descontando esta contribuição de suas remunerações, ou pró-labore, e recolhendo o valor juntamente com a contribuição relativa à cota patronal.

Essa mudança na sistemática de recolhimento teve dois objetivos principais: aumentar a cobertura previdenciária, reduzindo em muito a possibilidade de o prestador de serviços a empresas não efetuar o recolhimento de suas contribuições previdenciárias; e aumentar a arrecadação de contribuições devidas e não pagas. Cabe observar que o registro da retenção da contribuição previdenciária do prestador de serviços por meio da GFIP torna-o automaticamente segurado da Previdência Social, de forma que ele fica apto a solicitar os benefícios a que os contribuintes individuais têm direito.

Essa alteração implicou uma mudança na forma como se dá o registro das contribuições dos contribuintes individuais. A contribuição passou a ser registrada não apenas pelo pagamento de uma GPS com códigos de recolhimento correspondentes a contribuintes

individuais, mas também pela informação da empresa de que houve contratação de serviços de contribuintes individuais, o valor desse serviço e o valor da retenção por ela efetuada. Essa informação é captada por meio da GFIP entregue mensalmente pela empresa.

Outra importante medida de ampliação da cobertura foi o chamado Plano Simplificado. Até abril de 2007, a contribuição previdenciária dos contribuintes individuais e dos contribuintes facultativos (aqueles sem atividade remunerada, como donas-de-casa, estudantes, síndicos de condomínio não remunerados, desempregados, presidiários não remunerados e estudantes bolsistas) era calculada exclusivamente com base em alíquota de 20% sobre a remuneração mensal ou sobre algum valor entre o piso e o teto previdenciário. Para favorecer o aumento da proteção previdenciária entre estas categorias, o Ministério da Previdência Social – MPS regulamentou o Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária.

A regulamentação do Plano Simplificado, definido pela Lei Complementar nº 123, de 2006, resultou na instituição de uma alternativa mais barata de contribuição previdenciária. O Plano começou a produzir resultados concretos em abril de 2007, mês a partir do qual a adesão e a contribuição sob as novas condições tornaram-se possíveis. O Plano Simplificado reduziu a alíquota para contribuintes individuais que prestam serviços para pessoas físicas<sup>36</sup> e contribuintes facultativos.

As características principais do Plano são as seguintes: (i) alíquota de contribuição do trabalhador reduzida de 20% para 11% durante a fase ativa; (ii) salário de contribuição e de benefício no valor de um salário-mínimo; (iii) benefícios oferecidos: os mesmos de risco do RGPS. A aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) não faz parte dos benefícios programados, restando apenas a aposentadoria por idade. A carência para a concessão do benefício é de 15 anos (mesmo número de anos previstos para a aposentadoria por idade); e, (iv) adesão voluntária.

Além de voluntária, a adesão pode ocorrer a qualquer tempo, tanto de novos, como de atuais segurados que decidam “migrar” do plano tradicional para o novo. No entanto, o segurado que tenha contribuído pelo Plano Simplificado e pretenda migrar para o tradicional, contando o tempo de contribuição para a carência da ATC ou para contagem recíproca (obtenção da Certidão de Tempo de Contribuição - CTC), deverá complementar a contribuição mensal, mediante o recolhimento de mais 9% incidentes sobre o salário-mínimo, acrescidos dos juros moratórios previstos.

A partir da constatação de que cerca de 10,8 milhões de trabalhadores (do total de 28,6 milhões de trabalhadores socialmente desprotegidos no Brasil, desconsiderando-se a questão da capacidade contributiva ou da faixa de renda) era de trabalhadores por conta própria, conclui-se que a ampliação da cobertura previdenciária passa, necessariamente, por políticas que visem estimular a formalização desses trabalhadores. Estes representam

---

36 Caso prestem serviço a pessoas jurídicas, a contribuição seguirá as regras atuais: contribuição do trabalhador de 11% sobre o valor efetivamente recebido pela prestação do serviço (limitado ao teto previdenciário), devendo o montante ser retido pela empresa e repassado para a Previdência Social, juntamente com a contribuição patronal de 20% sobre o total pago.

uma parcela expressiva do total de ocupados e uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro, assim como da estrutural informalidade que o caracteriza.

Como estratégia para aumentar a cobertura previdenciária desse segmento, o Ministério da Previdência Social – MPS valeu-se de iniciativa parlamentar que buscava a reformulação da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Simples Nacional, e incluiu emenda criando a figura do microempreendedor individual (MEI), conferindo tratamento previdenciário diferenciado ao empresário individual cujo faturamento anual é de até R\$ 36 mil, o que equivale a um faturamento mensal de cerca de R\$ 3 mil. A medida foi aprovada por meio da Lei Complementar nº. 128, de 19 de dezembro de 2008.

A instituição do chamado MEI, também foi importante, mas exclusivamente do ponto de vista previdenciário; seu efeito é similar ao do Plano Simplificado. Contudo, o microempreendedor que aderir ao MEI também apresenta outras vantagens, com a redução de outros impostos, como ICMS e ISS, e também em termos de desburocratização/simplificação.

A iniciativa inova: i) ao simplificar todo o processo de formalização do empreendimento; ii) ao dispensar os custos das taxas de licenciamento; iii) e ao impor imposto em valor fixo, sendo: para a União, em valor equivalente a 11% do salário-mínimo, destinado exclusivamente à Previdência Social; para o município de situação do empreendimento, a importância fixa de R\$ 5,00 (cinco reais) a título de Imposto Sobre Serviços – ISS, se este for o ramo de atividade do empreendedor; e, para o Estado, apenas R\$ 1,00 (um real), como Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS.

Praticamente todos os trabalhadores classificados como “por conta própria” podem inscrever-se como MEI: camelôs, ambulantes, vendedoras de cosméticos, verdureiros, cabeleireiros, eletricitas, pintores, pipoqueiros, carroceiros, feirantes, encanadores, doceiros e outros profissionais que vivem sem poder comprovar uma renda formal.

Dados iniciais indicam que a aprovação do MEI tem potencial para aumentar a proteção social no país, conquanto estimava-se em cerca de 7 milhões o número de microempreendedores que, ao tempo da entrada em vigor do diploma legal, não contavam com proteção e tinham capacidade contributiva e renda de até R\$ 36 mil/ano, bem como os empregadores que possuíam apenas um empregado e faturamento mensal superior ao salário-mínimo e anual de até R\$ 36 mil.

Uma importante medida de ampliação da cobertura se deu por meio da entrada em vigor da Lei nº. 11.324, de 19 de julho de 2006, a qual permitiu que os empregadores domésticos pudessem deduzir do Imposto de Renda da Pessoa Física os valores pagos em determinado exercício-fiscal, mensalmente ou trimestralmente, a título de contribuição previdenciária patronal devida pelos trabalhadores registrados e empregados em seus domicílios na condição de empregados domésticos<sup>37</sup>. Tal medida está inserida em um contexto mais amplo, de expansão da cobertura previdenciária por meio da inclusão, no sistema de proteção social brasileiro, dos trabalhadores sujeitos a maior vulnerabilidade social e econômica.<sup>38</sup>

37 Originada pela conversão da Medida Provisória nº 284, de 6 de março de 2006.

38 A Lei no 11.342, de 2006, também promoveu algumas alterações nos direitos trabalhistas de empregados domésticos (tempo de férias, repouso remunerado semanal, etc.), alterações estas que fogem ao tema desta

A Lei nº. 11.324, de 2006, em termos práticos, criou um mecanismo de incentivo que funciona como um redutor indireto da alíquota efetiva de contribuição previdenciária patronal, sobre a massa salarial de empregados domésticos. Nos termos da Lei, o incentivo é limitado a um empregado por empregador, sendo que o mesmo poderá deduzir apenas a contribuição incidente sobre o valor de 1 salário-mínimo mensal, além de férias e décimo terceiro salário.

Em outras palavras, a dedução é limitada à contribuição de 12% sobre rendimentos de um salário-mínimo (além de férias e décimo terceiro), restrita ao valor do imposto de renda devido. De acordo com a Lei, os empregadores contribuiriam normalmente para a Previdência Social, com base na alíquota atualmente vigente, já subsidiada, uma vez que é de 12% contra 20% dos demais empregadores, mas receberiam de volta ao menos parte desta contribuição, no momento do ajuste anual do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF).

Para a Previdência Social, portanto, a arrecadação por meio dos atuais contribuintes é mantida – 12% da alíquota patronal e 8%<sup>39</sup> da alíquota do empregado – e, possivelmente, acrescida da contribuição associada aos novos segurados, inscritos pelos empregadores em função dos incentivos oferecidos pela proposta apresentada. A perda de arrecadação fica concentrada integralmente no Tesouro Nacional, que deve arcar com os custos da renúncia fiscal do IR destes empregadores, limitada ao valor pago anualmente a título de contribuição patronal.

De um modo geral, cabe destacar que as medidas tomadas atuaram em importantes focos do mapa da desproteção social no Brasil (trabalhadores por conta própria e domésticos). Contudo, tendo em vista que várias das medidas ainda são relativamente recentes, ainda é necessário algum tempo adicional para uma avaliação mais profunda dos impactos das referidas medidas. De qualquer modo, os dados de contribuintes individuais parecem apontar para um efeito muito positivo da Lei nº. 10.666/2003.

Outro importante foco de ampliação da cobertura tem sido a intensificação dos acordos internacionais, com destaque para o do MERCOSUL e o Ibero-Americano, tendo em vista que, com a globalização e o crescimento do fluxo de trabalhadores entre os países, esses referidos acordos se tornaram um instrumento fundamental para garantir a proteção dos trabalhadores, independentemente da nacionalidade e/ou de onde estejam trabalhando ou tenham trabalhado.

### **3.9 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Brasil tem níveis de proteção social, tanto dos trabalhadores ocupados (65,9%) quanto dos idosos (81,7%), que estão entre os mais elevados de toda região da América Latina e do Caribe (ver Rofman e Lucchetti, 2007)<sup>40</sup>. Contudo, como mostrado ao longo desse capítulo, ainda há importantes focos de desproteção social: os trabalhadores sem

---

nota e por isso não serão discutidas.

39 Alíquota vigente para a contribuição de trabalhadores com rendimentos até R\$ 840,47 em 2006, segundo a Portaria no 342, de 16 de agosto de 2006, do MPS.

40 Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurement of Coverage. Texto para Discussão nº. 616, do Departamento de Proteção Social do Banco Mundial.

carteira de trabalho assinada, os trabalhadores por conta própria e os domésticos (grande maioria sem carteira); em determinados setores como o comércio e a construção civil e entre aqueles trabalhadores de baixa renda. Dos cerca de 84,0 milhões de trabalhadores na faixa de 16 a 59 anos, cerca de 28,6 milhões ainda não contam com proteção social.

Ademais, de um total de cerca de 21,0 milhões de idosos no país, cerca de 3,8 milhões também não contavam com proteção, embora parte desses não estivesse em situação de pobreza.

Também há importantes desigualdades na cobertura, em termos de nível de renda, escolaridade, sexo, raça e faixa etária. Certamente todos esses dados e desigualdades deixam clara a necessidade de se avançar ainda mais na proteção previdenciária de trabalhadores e idosos.

Depois de uma piora na cobertura dos trabalhadores ocupados ao longo da década de 90, desde 2003 se nota uma importante recuperação da proteção social, que se explica, em parte, pela expansão do mercado formal de trabalho nos anos 2000, em especial, no período de 2004 em diante. Também há possíveis efeitos das medidas de ampliação da cobertura, como a Lei nº. 10.666/2003, o Plano Simplificado de Previdência, a possibilidade de desconto da contribuição do empregador doméstico no IR pessoa física, e o MEI. Contudo, a recente recuperação apenas compensou a redução da cobertura observada na década de 90.

Já a proteção dos idosos apresentou expressiva melhora no período que vai do início da década de 90 até o momento atual, refletindo a regulamentação dos preceitos estabelecidos na Constituição de 1988 para a Previdência Rural, a instituição dos Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social na década de 90, bem como a ampliação da sua cobertura, com a promulgação do Estatuto do Idoso de 2003.

Portanto, nos anos recentes foram registrados importantes avanços na proteção social dos trabalhadores/idosos do Brasil. Contudo, no futuro, a manutenção e/ou ampliação da cobertura previdenciária será um desafio ainda maior que o atual, tendo em vista o processo de envelhecimento populacional e uma piora na relação de dependência. Dado que a expectativa é de que em 2050 o Brasil tenha uma população de 64 milhões de idosos, uma cobertura no patamar atual (80%) implicaria um volume de pagamentos, sem considerar aqueles que estariam ainda trabalhando e contribuindo para a Previdência, da ordem de 51,2 milhões de benefícios, apenas para os idosos. Esse dado deixa claro que, frente ao processo de envelhecimento populacional, será necessário um grande esforço da sociedade brasileira, no futuro, para garantir a manutenção e/ou ampliação da cobertura dos idosos. Diante desse contexto, é necessário que as precauções sejam tomadas com a devida antecedência.

O Governo Federal e o Ministério da Previdência Social, cientes do tamanho e da importância do desafio da proteção social no país, e da necessidade de uma visão de longo prazo, firmou compromisso, em 2006, no âmbito da Agenda Hemisférica de Trabalho Decente, de elevar a cobertura previdenciária em 20%, no período de 2006 a 2015.

## **CAPÍTULO 4 – A Transição Demográfica e o Regime Geral de Previdência Social GPS**

*Eduardo da Silva Pereira – Coordenador-Geral de Estatística,  
Demografia e Atuária do Departamento do Regime Geral de  
Previdência Social*

*As opiniões emitidas são de responsabilidade dos  
autores e não representam necessariamente a opinião  
do Ministério da Previdência Social*



Todos os sistemas de previdência social têm sua dinâmica muito influenciada pela evolução demográfica, ou seja, pelas alterações que ocorrem na quantidade, composição e distribuição espacial da população protegida por aqueles sistemas. Quando os sistemas adotam o modelo de repartição simples essa vinculação fica mais evidente e deriva da estrutura financeira adotada nos modelos de repartição simples, em que os benefícios da geração inativa são pagos com as contribuições da geração ativa que, por sua vez, terá seus benefícios pagos pela próxima geração ativa. Esse desenho implica, sob essa perspectiva, a existência de um vínculo entre as gerações, vínculo esse que é influenciado por variados fatores, dentre eles as características físicas dessas gerações, ou seja, a quantidade, composição e distribuição dos seus indivíduos. Torna-se necessário, portanto, avaliar a evolução demográfica de uma população, quando se considera a sustentabilidade dos regimes de previdência.

Na evolução demográfica da população brasileira destaca-se como pano de fundo das diversas alterações que ocorreram ao longo das últimas décadas o processo conhecido como transição demográfica. Essa transição está levando à progressiva alteração da estrutura etária da população, causando o seu envelhecimento e gerando impactos de grande magnitude na sociedade brasileira, com inevitáveis consequências sociais, culturais, políticas e econômicas.

Esse cenário, sobre o qual os governos têm capacidade de atuação mínima, terá também consequências importantes para a previdência social, especificamente para a sua sustentabilidade em longo prazo. Isso porque haverá, proporcionalmente, cada vez mais pessoas em idade de recebimento de benefícios do que em idade de contribuir, e esses benefícios durarão mais do que os benefícios pagos atualmente, pois as expectativas de vida também se alargam. Coloca-se, portanto, a necessidade de discutir como fazer os ajustes que permitam que a previdência social continue a desempenhar sua função de prover proteção social para os trabalhadores, quando estes não tiverem condições de receber uma renda decorrente do seu trabalho.

O objetivo principal desse texto é identificar de que forma as alterações estruturais da população brasileira, decorrentes do processo de transição demográfica, afetarão esse Regime, em longo prazo. Esse tema teve sua relevância destacada pela recente publicação, pelo IBGE, de uma nova revisão de sua projeção populacional de longo prazo, mostrando uma aceleração do processo de redução da fecundidade, que terá grande impacto na estrutura da população brasileira, nas próximas quatro décadas. A aceleração do processo de envelhecimento populacional, resultante dessa alteração na fecundidade, terá consequências importantes para a Previdência Social. Visando esclarecer sobre esse cenário, o texto traz uma breve explanação sobre a transição e a evolução demográficas brasileiras ocorridas de 1940 a 2000. Em seguida, são apresentadas as projeções populacionais do IBGE dos anos de 2004 e 2008, a partir das quais são feitas algumas considerações sobre o processo de envelhecimento e alguns efeitos desse processo sobre a população brasileira, adotando a perspectiva da previdência social. Por fim, são apresentadas algumas simulações de receita e despesa do RGPS, em longo prazo, considerando-se as duas projeções demográficas, apresentando-se, também, um exercício abordando o impacto da formalização dos trabalhadores nessas projeções.

## 4.1. EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

Na análise da evolução demográfica da população brasileira, ocorrida entre 1940 e o atual momento, um dos processos de maior relevância a ser considerado, e que de certa maneira compõe o pano de fundo que orienta essa evolução, é a transição demográfica. Transição demográfica pode ser entendida como o processo de redução das taxas de natalidade e mortalidade<sup>41</sup> de uma população, em que a mortalidade diminui antes da natalidade, e a diferença temporal na diminuição das taxas é responsável por uma aceleração no crescimento vegetativo e, portanto, na população total. Esse é um processo pelo qual passaram todos os países desenvolvidos e que vem se replicando nos países em desenvolvimento. Existe, no entanto, uma grande diferença na velocidade da transição demográfica desses dois grupos de países.

O modelo de transição demográfica pode ser dividido em quatro fases. A fase 1 é o momento anterior ao início do processo, que é caracterizado como um período de altas taxas de fecundidade<sup>42</sup> e altas taxas de mortalidade, com baixo crescimento populacional. A fase 2 se inicia com uma redução na queda das taxas de mortalidade, em decorrência da melhoria das condições gerais de vida<sup>43</sup>, do maior acesso a recursos médicos e do desenvolvimento da técnica médica, resultando em um aumento rápido da expectativa de vida ao nascer. Nesse momento, as taxas de natalidade ainda permanecem altas, o que gera uma aceleração do crescimento vegetativo da população. A fase 3 corresponde ao período em que as taxas de natalidade começam a cair, à medida que: a quantidade de filhos sobreviventes aumenta; o acesso à educação e a métodos contraceptivos se difunde; os valores relativos à maternidade mudam; e as demandas pessoais e materiais ficam mais complexas<sup>44</sup>. Com isso, o crescimento vegetativo começa a se reduzir, levando, em longo prazo, a um novo equilíbrio. Esse novo equilíbrio seria a fase 4 do processo, caracterizada por baixas taxas de natalidade e mortalidade, baixo crescimento vegetativo, mas com uma população total superior à existente na fase 1.

---

43 Taxa de natalidade é a razão entre o número de nascidos vivos em um ano e a população média naquele ano. Taxa de mortalidade é a razão entre o número de óbitos registrados em um determinado período de tempo e a população média naquele período.

42 Taxa de fecundidade é o número médio de filhos que uma mulher teria ao longo da vida reprodutiva.

43 A urbanização e melhorias no saneamento básico, na oferta de alimentos e na sua qualidade e cuidados básicos de higiene têm como reflexo final uma redução da mortalidade. Não deve ser desconsiderada a importância da melhoria do nível educacional da população na redução das taxas de mortalidade.

44 Mulheres procuram realização pessoal no trabalho não doméstico, novos produtos e serviços passam a ser demandados, etc.

A estabilidade ao final da transição demográfica deve ser vista apenas como uma hipótese, pois em diversos países, tais como Japão, países do sul da Europa e do Leste Europeu, a redução das taxas de fecundidade já leva a uma redução na população total. Em outros países, tais como China, Singapura, Cuba e Tailândia, esse movimento também está sendo previsto, na medida em que as taxas de fecundidade estão abaixo do nível de reposição, gerando populações com tendência à redução, em longo prazo<sup>45</sup>. Essa seria o que alguns demógrafos chamam de fase 5 do modelo de transição demográfica.

A transição demográfica é resultado não apenas dos fatores que afetam a mortalidade e a natalidade citados acima. Ela decorre também de mudanças estruturais mais sutis, na forma como as pessoas se relacionam socialmente, como elas se organizam para produzir, onde elas decidem residir, quais os valores culturais que elas incorporam, enfim, variáveis que estão na esfera das microdecisões individuais, que mudam lentamente e sobre as quais os governos têm influência restrita. Essas mudanças, no contexto de uma sociedade que se torna mais rica, mais urbana, mais integrada econômica e socialmente com o resto do mundo, tendem a estimular as mulheres e homens a preferirem ter menos filhos. Ou seja, há que se esperar a ocorrência da transição demográfica e o envelhecimento da população de um país como consequência do processo de desenvolvimento econômico e social.

A dinâmica da transição demográfica acima apresentada leva a um processo de expansão da população, seguida de seu envelhecimento. Esses efeitos são decorrentes da diferença temporal na ocorrência da queda das taxas de fecundidade e de mortalidade, e se manifestam de forma muito clara na evolução da estrutura etária de uma população, representada pela pirâmide etária. O envelhecimento da estrutura etária se dá por dois movimentos. Por um lado, a redução da fecundidade leva à redução da proporção de jovens em relação aos idosos, causando o que se chama envelhecimento pela base. Esse processo é parcialmente contrabalançado pela redução da mortalidade infantil, que age no sentido de aumentar a proporção de jovens na população. Já a redução da mortalidade entre idosos leva ao processo conhecido como envelhecimento pelo topo, pois amplia a sobrevivência dos idosos, aumentando seu peso na população total. Esse segundo efeito tem como consequência não apenas o envelhecimento da população como um todo, mas também o aumento da população dos muito idosos, pessoas com mais de 80 anos<sup>46</sup>.

O processo acima descrito está em andamento no Brasil, desde a década de 1950. Entre 1950 e 1970, a população brasileira experimentou um processo de rápido crescimento demográfico, derivado essencialmente das altas taxas de crescimento vegetativo, ou seja, da diferença entre a quantidade de nascimentos e óbitos na população<sup>47</sup>. As taxas de crescimento vegetativo permaneceram altas durante todo o período, sendo esse alto crescimento decorrente da queda acentuada da mortalidade. Em vinte anos, a mortali-

45 A taxa de fecundidade que levaria uma população à estabilidade estaria em torno de 2,1 filhos por mulher, também chamada de nível de reposição. Esse número significa que cada mulher teria filhos para repor a si mesma e a um homem, com uma margem para cobrir as mortes dos indivíduos antes de chegarem à idade adulta, levando a que a geração seguinte tivesse o mesmo tamanho da geração precedente. Essa margem depende das taxas de mortalidade de jovens de cada país.

46 (Camarano e Kanso, 2007).

47 Nesse período, as migrações tiveram pouca importância na evolução total da população.

dade caiu mais de 50%, passando de 19,7 para 9,4 óbitos por grupo de mil habitantes. A queda da mortalidade teve como reflexo o aumento da expectativa de vida ao nascer, que passou de 42,7 anos, em 1940, para 52,5, em 1970. Ao contrário do que se poderia esperar, a redução da mortalidade não levou a um maior envelhecimento da população<sup>48</sup>, que continuou sendo muito jovem, uma vez que a queda da mortalidade foi mais intensa entre as crianças.

### **Evolução da população total brasileira por faixa etária e alguns indicadores demográficos - 1940/2000**

Ano	População total (milhões)	População de 0 a 14 anos (%)	População de 15 a 59 anos (%)	População de 60 anos e mais (%)	Taxa incremento anual da população total	Expectativa de vida ao nascer	Taxa de fecundidade total	Taxa bruta de natalidade*	Taxa bruta de mortalidade*
1940	41.236.315	42,50	53,40	4,10	1,50	42,74	6,16	-	-
1950	51.944.397	41,80	53,80	4,20	2,30	45,90	6,21	43,50	19,70
1960	70.191.370	42,60	52,50	4,70	3,10	52,37	6,28	44,00	15,00
1970	93.139.037	42,00	52,70	5,10	2,90	52,49	5,76	37,70	9,40
1980	119.002.706	38,20	55,60	6,10	2,50	64,71	4,35	31,87	8,87
1991	146.825.475	37,70	58,00	7,30	1,90	66,03	2,85	23,72	7,27
2000	169.799.170	29,60	61,80	8,60	1,60	68,55	2,38	21,06	6,90

Fonte: IBGE - Séries Estatísticas e Séries Históricas.

\* Filhos nascidos vivos por mil habitantes.

A partir de 1970, as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNAD) começaram a indicar o início do processo de redução mais acentuada das taxas de fecundidade, marcando o início da terceira fase da transição demográfica, que corresponde a uma redução na velocidade de decréscimo da mortalidade, e a uma aceleração na velocidade da redução da natalidade. Essa redução começou nas regiões mais desenvolvidas e nos grupos sociais de maior renda, expandindo-se, ao longo dos anos, para as regiões menos desenvolvidas e para os demais grupos sociais<sup>49</sup>. Como consequência da redução da fecundidade houve uma redução na taxa de crescimento vegetativo, na década de 70, quando comparada com a década anterior. A taxa média geométrica de crescimento populacional passou de 2,89%, na década de 60, para 2,48%, na década de 70.

A velocidade da queda da taxa de fecundidade continua a aumentar na década de 80, acelerando o processo de transição demográfica e levando a uma nova redução nas taxas de crescimento vegetativo, e nova redução na participação dos jovens na população total. Os dados do Censo de 1991 indicam uma taxa média geométrica de crescimento populacional de 1,93%, na década de 80, substancialmente menor do que a observada nas décadas anteriores. Nessa década, a taxa de fecundidade cai cerca de 34%, chegando a 2,85

<sup>48</sup> (Carvalho, 2004).

<sup>49</sup> (IPEA, 2008).

filhos por mulher em 1991. Os dois processos, redução da fecundidade e da taxa média de crescimento populacional continuam a ocorrer na década de 90, sendo que a redução da taxa de crescimento populacional começa a ser afetada, também, pelo fato de as coortes nascidas no período de início de redução da fecundidade começarem a chegar às idades reprodutivas. O Censo de 2000 indica nova redução na taxa de crescimento vegetativo e nas taxas de fecundidade, que chega a 2,38 filhos por mulher no ano 2000, taxa bastante próxima do nível de reposição.

Como mencionado, o processo de redução da mortalidade, a partir da década de 50, não influenciou a estrutura etária da população, que continuou sendo uma população jovem. No entanto, ao se iniciar a redução das taxas de fecundidade na década de 70, as alterações da estrutura etária começam a aparecer, com o início da redução da participação dos jovens na população total. Esse efeito é, no início, bastante sutil, mas ao longo do tempo vai alcançando toda a pirâmide etária, como uma onda que parte das idades mais baixas em direção às idades mais altas.

Dois características da queda da fecundidade no Brasil devem ser mencionadas. Uma são as diferenças regionais na fecundidade. Existem diferenças históricas entre as fecundidades das diversas regiões, sendo as fecundidades do Norte e Nordeste sempre mais altas do que as fecundidades do Sul e Sudeste, refletindo as diferenças em termos de renda e educação das populações dessas regiões. Embora essas diferenças persistam ao longo do tempo, o diferencial entre as taxas de fecundidade dessas regiões vem se reduzindo, indicando que está havendo uma convergência entre essas taxas de fecundidade. Isso mostra que a visão, comum em alguns setores da sociedade, de que é preciso adotar medidas para controlar o crescimento populacional nas regiões mais pobres está equivocada, pois mesmo as maiores taxas de fecundidade regionais estão caindo rapidamente. A queda acumulada nas taxas de fecundidade de todas as regiões, entre 1940 e 2007, está entre 68% e 73%, à exceção da região Norte, onde essa queda foi de 63% nesse período.

### Taxa de Fecundidade Total, Brasil e Grandes Regiões - 1940/2007

Ano	Brasil	Variação	CO	Variação	NE	Variação	N	Variação	SE	Variação	S	Variação
1940	6,16	-	6,31	-	7,22	-	7,10	-	5,98	-	5,92	-
1950	6,21	0,8%	6,80	7,8%	7,60	5,3%	7,80	10,3%	5,70	-4,7%	5,90	-0,3%
1960	6,28	1,1%	6,71	-1,3%	7,46	-1,8%	8,30	6,8%	5,83	2,3%	6,04	2,4%
1970	5,76	-8,3%	6,42	-4,3%	7,53	0,9%	8,20	-2,2%	4,56	-21,8%	5,42	-10,3%
1980	4,35	-24,5%	4,51	-29,8%	6,13	-18,6%	6,50	-20,9%	3,45	-24,3%	3,63	-33,0%
1991	2,85	-34,5%	2,66	-41,0%	3,71	-39,5%	4,20	-35,2%	2,39	-30,7%	2,52	-30,6%
2000	2,38	-16,5%	2,25	-15,4%	2,69	-27,5%	3,20	-24,2%	2,10	-12,1%	2,24	-11,1%
2007	1,95	-18,1%	2,01	-10,7%	2,29	-14,9%	2,60	-18,0%	1,62	-22,9%	1,78	-20,5%
Variação 2007/1940	-68,34%		-68,15%		-68,28%		-63,22%		-72,91%		-69,93%	

Fonte: IBGE, Censos e PNAD 2007.

Outra característica que merece menção é a sua velocidade, muito superior às transições ocorridas em países desenvolvidos. Comparando-se os dados do Brasil com os da Itália e França, observa-se que entre 1900 e 2007 as taxas de fecundidade caíram em todos os três países, mais acentuadamente no Brasil, seguido da Itália e França. Embora a queda percentual das taxas de fecundidade seja semelhante na Itália e no Brasil no período de 1900 a 2007, ao se considerar que em 1950 a fecundidade brasileira estava no mesmo nível da observada em 1900, observa-se que a totalidade da queda na fecundidade, no Brasil, ocorreu nos últimos 57 anos, o que ressalta a velocidade incomum da transição demográfica em andamento no país. Essa maior velocidade significa também que as conseqüências da transição demográfica ocorrerão mais rapidamente no Brasil, fazendo com que o tempo disponível para a sociedade se adequar ao novo cenário será menor do que o tempo que os países europeus tiveram.

#### Taxas de Fecundidade em países selecionados - 1900/2007

	Taxas de Fecundidade				Variações		
	1900	1950	2000	2007	1950/1900	2007/1950	2007/1900
Brasil	6,2	6,2	2,4	1,9	0,0%	-69,4%	-69,4%
Itália	4,4	2,3	1,2	1,3	-47,7%	-43,5%	-70,5%
França	2,8	2,7	1,9	2,0	-3,6%	-25,9%	-28,6%

Fonte: Brito, IBGE, CIA World Fact Book

#### 4.2 EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA 2000-2008 E SEUS EFEITOS NAS PROJEÇÕES POPULACIONAIS

A presente década iniciou-se com o país já em uma etapa avançada do processo de transição demográfica, conforme os dados do censo 2000 confirmaram, com as taxas de mortalidade relativamente baixas e com a taxa de natalidade decrescendo, em função da rápida queda da fecundidade observada a partir dos anos 70.

Em 2004, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE publicou uma projeção da evolução da população brasileira entre 1980 e 2050, a partir da divulgação dos resultados do Censo Demográfico de 2000, das Estatísticas de Registros Vitais para os anos de 1999, 2000 e 2001, e da PNAD para o ano de 2001. A evolução da população, no futuro, em um cenário sem migração internacional, conforme as projeções brasileiras, depende basicamente da definição do comportamento esperado das taxas de mortalidade e de fecundidade. Para essa projeção foram definidas taxas de mortalidade consistentes com uma expectativa de vida ao nascer, em 2050, de 78,2 anos para homens, 84,5 anos para mulheres e 81,3 anos para ambos os sexos<sup>50</sup>. Esses valores estão consistentes com os valores encontrados atualmente em países desenvolvidos. Quanto à taxa de fecundidade, o IBGE adotou a hipótese de continuação do seu processo de redução, assumindo que a

50 Para detalhes metodológicos ver IBGE - Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050: Revisão 2004 – Metodologia e Resultados.

fecundidade observada em 2000 (2,38 filhos por mulher) continuaria a cair, até atingir o valor mínimo de 1,85 filhos por mulher na década de 30 desse século, ficando constante a partir daí. Observa-se assim que a hipótese de queda da fecundidade não foi conservadora, na medida em que se assumiu que a taxa de fecundidade cairia, em longo prazo, para valores abaixo do nível de reposição, o que levaria, no futuro, a uma população declinante.

As projeções resultantes desse modelo indicaram uma população total em 2050 da ordem de 259 milhões de pessoas. Dadas as hipóteses apresentadas, haveria um acentuado envelhecimento da população, com a proporção de idosos aumentando três vezes, passando a representar 24% da população naquele ano, contra 8% em 2000, com uma redução expressiva da população com menos de 16 anos, que passaria de 32% para 19% entre 2000 e 2050, e um ligeiro decréscimo na proporção da população entre 16 e 59 anos, no mesmo período<sup>51</sup>. Em termos absolutos, a população idosa aumentaria em 50 milhões de pessoas, a população em idade ativa aumentaria em 43 milhões e a população jovem teria uma redução de 5 milhões de pessoas no período.

#### Projeção da evolução da população brasileira - IBGE - Revisão 2004

Ano	População total	Menos de 16 anos	%	De 16 a 59 anos	%	Acima de 60 anos	%
2000	171.279.882	54.645.033	31,9%	102.719.492	60,00%	13.915.357	8,1%
2010	196.834.086	56.325.919	28,6%	121.226.119	61,60%	19.282.048	9,8%
2020	219.077.729	56.325.919	25,7%	134.418.643	61,40%	28.321.801	12,9%
2030	237.737.676	54.006.107	22,7%	143.258.768	60,30%	40.472.801	17,0%
2040	251.418.006	51.965.438	20,7%	147.396.768	58,60%	52.055.800	20,7%
2050	259.769.964	49.521.644	19,1%	146.197.341	56,30%	64.050.979	24,7%

**Fonte: IBGE - Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050: Revisão 2004 - Metodologia e Resultados.**

Diversos outros indicadores utilizados para avaliar o processo de envelhecimento populacional, tais como a idade mediana, a razão de dependência de idosos e o índice de envelhecimento apontam para a intensidade do envelhecimento da estrutura etária contida nessa projeção. A idade mediana é a idade abaixo da qual está metade da população. Quanto mais alta a idade mediana, mais envelhecida é essa população, pois indica uma redução na quantidade de pessoas com idades mais baixas. A razão de dependência de idosos é a relação entre a população idosa e a população em idade ativa, e indica quantos idosos existem para cada pessoa em idade ativa. Já o índice de idosos é a razão entre a

<sup>51</sup> Nesse estudo são consideradas idosas as pessoas com mais de 60 anos, e na idade ativa as que têm entre 16 e 59 anos. Existe certa discricionariedade no estabelecimento desses limites, e comumente são utilizados os limites de 16 a 65 anos para classificar a população ativa. Os limites utilizados nesse trabalho foram estabelecidos considerando-se a idade mínima para filiação à previdência social e as idades médias de aposentadoria publicadas pelo MPS.

população idosa e a população jovem e indica a relação entre os dois extremos da distribuição etária. Quanto maior o índice de idosos, mais envelhecida é a população. Pela projeção de 2004, a idade mediana passaria de 28,0 anos em 2008 para 40,3 anos em 2050; a razão de dependência de idosos passaria de 0,14 para 0,44 e o índice de idosos iria de 0,25 para 1,29. Esses indicadores mostram a intensidade do envelhecimento contido nessa projeção. Chamam a atenção: a) a razão de dependência de idosos, que indica que em 2050 haveria um idoso para cada duas pessoas em idade ativa, quando em 2000 essa relação era de um idoso para cada sete pessoas em idade ativa; b) o índice de idosos, que mostra que em 2050 haveria 30% mais idosos do que jovens, quando em 2000 havia quatro jovens para cada idoso.

### **Alguns indicadores de envelhecimento populacional Projeção da evolução da população brasileira – IBGE - revisão 2004**

Ano	Proporção de idosos na população	Razão de dependência de Idosos	Índice de Idosos	Idade mediana
2000	8,1%	0,14	0,25	25,3
2010	9,8%	0,16	0,34	28,3
2020	12,9%	0,21	0,50	31,8
2030	17,0%	0,28	0,75	34,6
2040	20,7%	0,35	1,00	37,3
2050	24,7%	0,44	1,29	40,0

**Fonte: IBGE - Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050: Revisão 2004 - Metodologia e Resultados**

Apesar do envelhecimento apontado nessa projeção, a população total ainda apresentaria um crescimento significativo no período, de cerca de 88 milhões de pessoas entre 2000 e 2050. Esse crescimento seria importante, na medida em que, de alguma forma, reduziria o impacto do envelhecimento da população, representando, em números absolutos, uma população superior à da Alemanha em 2000, ou o equivalente a duas vezes a população da Argentina, nesse mesmo ano.

Conclui-se, portanto, que a projeção populacional de 2004 já considerava hipóteses bastante fortes a respeito da queda da fecundidade e do consequente envelhecimento populacional ao longo dos 46 anos entre 2004 e 2050. No entanto, pesquisas produzidas pelo próprio IBGE, realizadas ao longo da atual década, indicaram que as hipóteses adotadas em 2004 ficaram ultrapassadas.

Dados obtidos a partir da PNAD na atual década indicaram uma aceleração na queda da taxa de fecundidade. De uma taxa de 2,39 filhos por mulher em 2000, a fecundidade caiu, em 2007, para 1,95 filhos por mulher, queda de 18,1%. Outras pesquisas divulgadas

recentemente, como a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde - PNDS<sup>52</sup> convalidaram os dados da PNAD e permitem afirmar, com segurança, que estamos passando por um momento importante em nossa transição demográfica. A atual década ficará marcada como o momento em que a taxa de fecundidade brasileira caiu abaixo do nível de reposição. Talvez mais importante, não só ultrapassou esse nível, mas continua em queda, levantando questões sobre a existência de um limite para essa queda, qual seria esse limite e sobre as consequências dessa queda para a evolução da população brasileira e sua estrutura etária. Dessas três questões, a mais relevante, em termos de previdência social, é a avaliação dos impactos causados por esse novo cenário de fecundidade abaixo do nível de reposição nas projeções populacionais, pois é a partir dessas projeções que se avalia a capacidade de sustentação da previdência, em longo prazo.

Na projeção populacional de 2004, o limite inferior da taxa de fecundidade foi estabelecido em 1,85 filhos por mulher, a ser atingido em 2037. No entanto, segundo a PNAD 2007, a fecundidade, nesse ano, foi de 1,95 filhos por mulher, muito próximo do valor limite estabelecido para ser atingido em 2037<sup>53</sup>. Dada a importância da fecundidade, a longo prazo, o IBGE divulgou, no final de 2008, uma nova projeção populacional até o ano de 2050, que considera os dados da PNAD até 2006 e as informações das estatísticas vitais da pesquisa: Estatísticas do Registro Civil dos triênios 1979-1981, 1990-1992 e 1999-2001.

A revisão de 2008 da projeção populacional adotou a mesma função de mortalidade da revisão de 2004, uma vez que os novos dados não indicavam mudanças na mortalidade que justificassem uma revisão dessa componente. Quanto à fecundidade, adotou-se um novo limite inferior de 1,5 filhos por mulher, a ser atingido a partir de 2028. Ou seja, não só o limite inferior foi rebaixado, como será alcançado mais cedo<sup>54</sup>.

Cabem duas considerações sobre a questão da definição do limite inferior da taxa de fecundidade e sobre a opção de manutenção da mortalidade, que envolve também a definição de um limite para a duração da vida humana. Em relação à fecundidade, não há um consenso sobre a existência de um limite mínimo para a taxa relacionada a este quesito. Os países desenvolvidos com as menores taxas de fecundidade, e os países do Leste Europeu com essa mesma característica, apresentam taxas que variam entre 1,2 e 1,4 filhos por mulher. No final de 2008, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA divulgou uma projeção populacional para o Brasil, que utilizava um limite inferior de 1,3 filhos por mulher (IPEA, 2008). O argumento para a adoção desse limite era o de que, em 2007, essa era a taxa de fecundidade das mulheres com maior nível educacional e maior renda, e a hipótese adotada foi a de que as taxas de fecundidade das demais mulheres convergiriam para esse número, à medida que seu nível educacional e de renda se aproximasse do nível daquele grupo<sup>55</sup>.

52 A PNDS 2006 indicou para este ano uma taxa de fecundidade de 1,8 filhos por mulher.

53 A revisão de 2004 estimava para 2007 uma taxa de fecundidade de 2,25 filhos por mulher, bastante superior aos dados apurados na PNAD e na PNDS.

54 Além dessa modificação, outras alterações metodológicas foram efetuadas. Para maiores detalhes ver IBGE. Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050 Revisão 2008.

55 Esse modelo gerou, para 2030, uma população total de 204,3 milhões de pessoas, 12 milhões de pessoas abaixo da projeção 2008 do IBGE para o mesmo ano.

Com relação à manutenção das taxas de mortalidade, a questão que se coloca diz respeito aos limites temporais da vida humana, que é um tema também em aberto. Embora esteja clara a tendência de elevação da expectativa de vida, qual será o limite para ela? Mesmo que esses limites, individualmente, possam ser muito elevados (100, 110 ou 120 anos), para a previdência social o que importa é o limite médio da população segurada. A esse respeito, cabe observar que a extensão da longevidade depende não apenas dos progressos técnicos na medicina, bioquímica e genética, mas também da capacidade de fazer com que esses progressos estejam disponíveis a um conjunto relativamente grande da população, a fim de que seus efeitos sobre a população coberta pela previdência social sejam sentidos. No modelo utilizado pelo IBGE, foi adotada uma hipótese conservadora, que assume como limite valores já alcançados, hoje, por algumas populações. Dessa forma, adotaram-se taxas de mortalidade que levam a uma expectativa de vida próxima a 82 anos em 2050, número semelhante às maiores expectativas de vida atualmente registradas no mundo, como em Andorra, Japão, Singapura e San Marino. Como a expectativa de vida nesses países também aumentará até 2050, fica aberta a possibilidade de que a expectativa de vida adotada na projeção 2008 do IBGE possa ser conservadora.

#### Projeção da evolução da população brasileira - IBGE - Revisão 2008

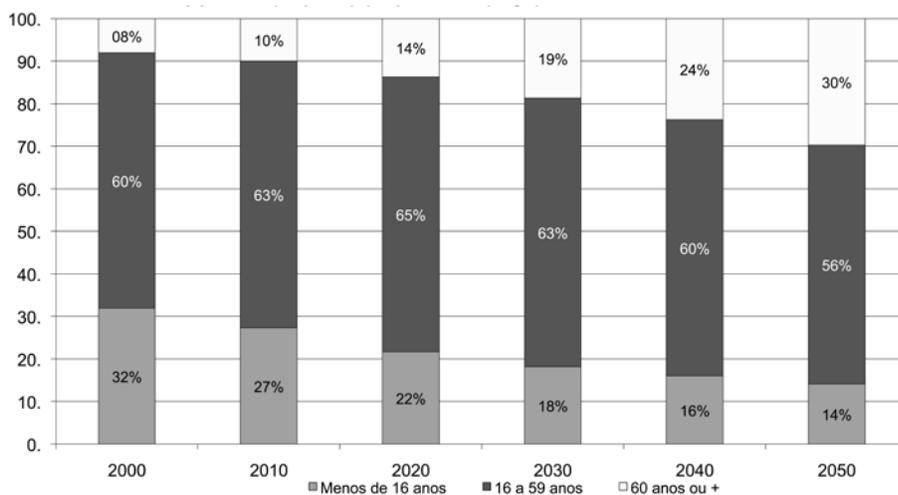
Ano	População total	Menos de 16 anos	%	De 16 a 59 anos	%	Acima de 60 anos	%
2000	171.279.882	54.645.033	31,9%	102.719.492	60,0%	13.915.357	8,1%
2010	193.252.604	52.744.437	27,3%	121.226.118	62,7%	19.282.049	10,0%
2020	207.143.243	44.877.971	21,7%	133.943.473	64,7%	28.321.799	13,7%
2030	216.410.030	39.366.186	18,2%	136.571.040	63,1%	40.472.804	18,7%
2040	219.075.130	35.015.503	16,0%	132.003.828	60,3%	52.055.799	23,8%
2050	215.287.463	30.400.318	14,1%	120.836.165	56,1%	64.050.980	29,8%

Fonte: IBGE - Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050: Revisão 2008.

Em consequência dessas mudanças no modelo, a revisão de 2008 da projeção populacional apresentou um resultado bastante diferente da revisão de 2004 em seus números absolutos, e indicou uma rápida aceleração das tendências já presentes na projeção anterior. Quando comparados os números das duas projeções, a intensidade do efeito da queda da fecundidade sobre a estrutura etária e sobre o quantitativo da população é muito significativa. A população total, em 2050, na nova projeção, é de cerca de 44 milhões de pessoas, ou seja, menor do que a anterior, sendo que toda a redução observada na população ocorre no grupo etário com menos de 60 anos.<sup>56</sup> O grupo etário até 15 anos terá menos 19 milhões de pessoas em 2050 e o grupo etário de 16 a 59 anos terá menos 25 milhões de pessoas.

<sup>56</sup> Como não houve mudança na mortalidade, a população com 60 anos ou mais permanece constante. A redução da fecundidade observada na atual década e projetada nas seguintes não afeta esse grupo, pois os indivíduos idosos, em 2050, nasceram até 1990.

### Projeção da composição da população brasileira por grupos etários - IBGE, revisão 2008



Como resultado dessas variações, os indicadores de envelhecimento populacional se alteram fortemente. A razão de dependência de idosos, em 2050, passa de 0,44 para 0,5. O índice de idosos sobe de 1,29 para 2,11, e a idade mediana passa de 40,0 para 46,2 anos. A proporção de idosos, na população total, passa de 24,7% para 29,8%. Quando se analisa a dinâmica desses indicadores, observa-se que as variações se concentram nas três décadas entre 2020 e 2050. Isso é esperado, uma vez que a principal fonte das diferenças entre as duas projeções é a taxa de fecundidade, que afeta a estrutura da população “de baixo para cima”, isto é, impacta primeiramente as idades mais baixas e, ao longo do tempo, atinge as idades mais altas. Por isso a redução em números absolutos do grupo etário com menos de 16 anos inicia-se na década de 90 e se acelera na atual década. Já o grupo etário de 16 a 59 anos continua apresentando crescimento em termos absolutos até a década de 30, passando a se reduzir em tamanho nas duas décadas finais da projeção. Esse comportamento tem importantes implicações em termos previdenciários, o que será explorado à frente. Já o grupo de idosos apresenta crescimento contínuo em todo o período.

## Alguns indicadores de envelhecimento populacional com grupo de idosos entre 60 e 80 anos ou mais

### Projeção da população brasileira - revisão 2008

Ano	Razão de dependência de Idosos	Taxa de variação decenal	Índice de Idosos	Taxa de variação decenal	Idade mediana	Taxa de variação decenal
<b>2000</b>	0,14		0,25		25,3	
<b>2010</b>	0,16	17,4%	0,37	43,6%	28,8	13,8%
<b>2020</b>	0,21	32,9%	0,63	72,6%	33,5	16,3%
<b>2030</b>	0,3	40,2%	1,03	62,9%	37,9	13,1%
<b>2040</b>	0,39	33,1%	1,49	44,6%	42	10,8%
<b>2050</b>	0,53	34,4%	2,11	41,7%	46,2	10,0%
<b>2050/2000</b>		291,3%		727,4%		82,6%

Fonte: IBGE - Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050: Revisão 2008.

Como mencionado anteriormente, diversos estudos consideram idosos pessoas com 65 anos ou mais e, por conseqüência, colocam como limites ao grupo etário dos ativos as idades de 16 e 64 anos. Visando comparar o comportamento dos indicadores de envelhecimento segundo as duas alternativas para o limite inferior do grupo de idosos, simulou-se uma distribuição da população considerando como idosos os indivíduos com 65 anos ou mais a partir da projeção 2008. Em seguida verificamos como os mesmos indicadores de envelhecimento apurados anteriormente se comportariam com a alteração dos limites etários, sendo os resultados mostrados abaixo.

Embora os números sejam melhores do que os apresentados considerando como idosos as pessoas com 60 anos ou mais, indicando relações entre idosos e ativos e idosos e jovens mais favoráveis ao RGPS, a velocidade do envelhecimento é maior. Ou seja, comparando-se os índices de 2050 com os índices de 2000, a taxa de crescimento desses índices é maior quando se consideram idosas as pessoas com 65 anos ou mais. Isso deriva do fato de que, com essa segmentação, o peso dos muito idosos, com 80 anos ou mais, em relação ao total dos idosos, é maior do que o constatado na segmentação anterior. Além disso, deve ser observado que, subindo a idade a partir da qual se considera uma pessoa idosa, os indicadores de envelhecimento em 2050 apresentam números próximos aos indicadores de 2040, quando são consideradas idosas as pessoas com 60 anos ou mais. Ou seja, a evolução das relações entre grupos etários que indicam o envelhecimento seria retardada em aproximadamente 10 anos, indicando que alterar os limites dos grupos etários de ativos e idosos tem um efeito limitado sobre os indicadores de envelhecimento e, também, para a análise do processo de envelhecimento.

Além do envelhecimento populacional, a revisão de 2008 antecipa um fenômeno único na evolução demográfica brasileira, que é o início do processo de redução da população. Ampliando o horizonte temporal da revisão de 2004, verifica-se que havia uma

estimava de que o ponto máximo da população brasileira, a partir do qual ela decresceria, ocorreria por volta de 2062, com uma população de 263,7 milhões de habitantes<sup>57</sup>. Já a nova projeção antecipa esse momento em 23 anos, para 2039, com uma população máxima de 219,1 milhões, sendo que a revisão de 2004 projetava, para esse ano, uma população de 250,3 milhões de habitantes. A revisão de 2008 passou a incluir, portanto, um período de 11 anos de decréscimo na população total do país, período no qual a população total diminuirá em 3,8 milhões de pessoas. A redução da população, fenômeno que já está ocorrendo em alguns países desenvolvidos e em vários países do leste europeu, terá impactos significativos na economia e na sociedade desses países, cujo alcance, no momento, pode ser apenas vislumbrado. Impactos semelhantes ocorrerão no Brasil, a partir do final da década de 30 desse século.

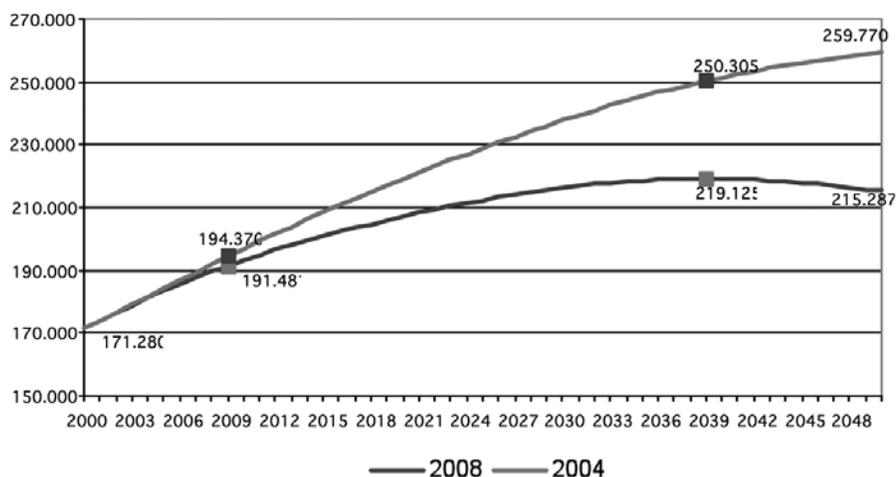
**Alguns indicadores de envelhecimento populacional considerando idosas pessoas  
com 65 anos ou mais  
Projeção da população brasileira - revisão 2008**

<b>Ano</b>	<b>Razão de dependência de Idosos</b>	<b>Taxa de variação decenal</b>	<b>Índice de Idosos</b>	<b>Taxa de variação decenal</b>	<b>Idade mediana</b>	<b>Taxa de variação decenal</b>
2000	0,09		0,17		25,3	
2010	0,1	19,20%	0,25	46,60%	28,8	13,80%
2020	0,13	28,90%	0,43	70,40%	33,5	16,30%
2030	0,19	45,70%	0,73	72,00%	37,9	13,10%
2040	0,26	35,60%	1,1	49,80%	42	10,80%
2050	0,36	36,20%	1,61	46,50%	46,2	10,00%
2050/2000	313,80%		842,50%		82,60%	

Fonte: IBGE - Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050: Revisão 2008

57 IBGE 2004, p. 47.

### Projeção da evolução da população brasileira 2000-2050, segundo revisões 2004 e 2008 do IBGE



Pode-se concluir que a revisão de 2008 mostra um cenário de aceleração da fase 3 do processo de transição demográfica, que já estava ocorrendo em velocidade superior àquela que é vista nos países desenvolvidos. As consequências dessa transição já começam a se fazer sentir. Cresce o número de idosos, as famílias estão ficando cada vez menores, a longevidade também aumenta. Segundo Brito (2007) “As bases demográficas da economia e da sociedade têm se transformado rapidamente, exigindo um ajuste adequado que não se realizará sem a intermediação do Estado através de políticas públicas fundamentais”.

Como consequência dessa aceleração, o período de tempo disponível, a fim de se preparar a sociedade para lidar com uma realidade baseada em uma estrutura demográfica muito diferente da atual, está diminuindo. Preparar a sociedade significa, entre outras coisas, modificar um extenso rol de políticas públicas para que passem a considerar o cenário do envelhecimento populacional. Entre as políticas a serem modificadas, podem-se citar as políticas relacionadas ao transporte, à adequação do ambiente urbano, ao sistema educacional, à saúde e assistência social e também à previdência social.

#### 4.3 EFEITOS DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA SOBRE O RGPS

A transição demográfica e o consequente envelhecimento da população têm implicações importantes para a previdência social. No caso brasileiro, seus impactos maiores serão sentidos no Regime Geral de Previdência Social – RGPS, pois esse é um regime aberto, ou seja, qualquer pessoa que exerça atividade produtiva fora do setor público é obrigatoriamente a ele vinculada. Dessa forma, as características demográficas e de remuneração dos segurados do RGPS não são passíveis de controle, no que ele se diferencia

parcialmente dos sistemas de previdência fechados, em que a adesão dos segurados é restrita<sup>58</sup>, permitindo alguma forma de controle sobre essas características.

O senso comum identifica o impacto do envelhecimento populacional sobre a previdência, a partir da percepção de que haverá um aumento da proporção de idosos, identificados como beneficiários, em relação aos contribuintes, gerando assim um desequilíbrio no sistema. Embora essa visão simplificada esteja, em sua essência, correta, o envelhecimento afeta de forma mais complexa o RGPS, pois a redução da fecundidade ao longo das décadas gera, por um determinado período, um aumento na proporção da população em idade ativa. Além do mais, como a condição básica para que uma pessoa se torne segurada no RGPS é o seu envolvimento em atividade produtiva<sup>59</sup>, o impacto do processo de envelhecimento sobre o RGPS é mediado pelas condições do mercado de trabalho. Outro fator determinante para estabelecer o efeito do envelhecimento em um regime de previdência social é o desenho do sistema, ou seja, as regras que garantem o direito aos benefícios, e a atualização de seu valor ao longo do tempo. O envelhecimento também gera o aumento da população dos muito idosos, pessoas com mais de 80 anos. Este fator, juntamente com a mudança na composição das famílias, reflexo da queda da fecundidade, tende a aumentar a importância da previdência social na manutenção dos idosos. Esses temas serão tratados a seguir.

Com relação à mediação exercida pelas condições do mercado de trabalho, inserir-se-á, aqui, apenas uma observação relacionada ao relativamente baixo grau de cobertura previdenciária, ou seja, a quantidade de trabalhadores ocupados com vinculação ao RGPS e com acesso ao seu plano de benefícios<sup>60</sup>. Hoje, a proporção de trabalhadores ocupados, com cobertura previdenciária, é da ordem de 65,9%<sup>61</sup>, correspondendo a 55,36 milhões de trabalhadores ocupados, em um universo de 77,84 milhões de ocupados em formas de ocupação que ensejam vinculação obrigatória ao RGPS. Existe hoje, portanto, um universo de cerca de 28,5 milhões de trabalhadores que poderiam ser vinculados ao RGPS a partir da adoção de políticas adequadas<sup>62</sup>. A existência desse universo de trabalhadores informais pode relativizar o impacto das mudanças demográficas no RGPS. Mesmo que haja uma redução no crescimento dos trabalhadores em idade ativa, por exemplo, o aumento da formalização poderá minimizar o efeito dessa redução no RGPS. Da mesma forma, o aumento da proporção de trabalhadores em idade ativa pode não ter efeito nenhum sobre o RGPS, se esses trabalhadores não tiverem a oportunidade de ingressar nesse Regime. Sob a perspectiva da população idosa, o aumento dessa população também pode não

58 Esse é o caso, por exemplo, dos regimes de previdência dos servidores públicos. Nesses regimes, a política de contratação do patrocinador, governo federal, governos estaduais ou municipais, é elemento importante na definição da composição do universo de segurados.

59 A exceção são as pessoas que não desempenham atividade produtiva, mas querem participar do sistema, situação para a qual existe a categoria de segurado facultativo.

60 Relativamente baixos porque existe uma relação entre o nível de desenvolvimento econômico e social de um país e os níveis de formalização das relações trabalhistas. Não há países pobres com altas taxas de formalização nem países desenvolvidos com alta informalidade.

61 Dados da PNAD 2008. Consideram os contribuintes do RGPS, os segurados especiais e os já beneficiários ocupados que não contribuem para o RGPS.

62 Na realidade esse número é menor, pois desse total, 13,7 milhões tinham remuneração mensal menor do que 1 salário-mínimo, piso de contribuição para a previdência Social.

repercutir na mesma proporção sobre o RGPS, pois muitos idosos podem não ser segurados, não impactando as contas desse Regime<sup>63</sup>. Verifica-se, portanto que as condições do mercado de trabalho e, mais especificamente, dos níveis de proteção previdenciária da população ocupada são elementos fundamentais a serem considerados quando da análise das consequências da transição demográfica para o RGPS.

Conforme mencionado em outro capítulo desse livro, o aumento da formalização e a redução do número de trabalhadores sem proteção previdenciária é um dos principais desafios da previdência social, pois a eficácia da previdência social como um dos pilares de um sistema de proteção social é vinculada, de forma direta, à quantidade de trabalhadores por ela segurados. Isso posto, deve-se discutir quais são as melhores políticas a serem adotadas para estender essa proteção aos trabalhadores ocupados, lembrando sempre que, no Brasil, os empregados com proteção previdenciária também têm uma série de direitos trabalhistas garantidos, criando um vínculo entre as políticas previdenciária e trabalhista, que não pode ser desfeito, quando se analisam as causas da baixa cobertura<sup>64</sup>.

Outro elemento a ser considerado nas análises sobre o impacto da transição demográfica na previdência social é o avanço da longevidade. A redução das taxas de mortalidade desencadeantes da transição demográfica no Brasil continuará a ocorrer nas próximas décadas, embora a velocidades menores. Além da redução da mortalidade infantil, que implica um aumento da expectativa de vida ao nascer, mas não a longevidade dos que chegaram à idade adulta, é esperada também uma redução na mortalidade em outras faixas etárias. Como resultado, haverá um aumento da longevidade, que tem impactos diretos sobre o RGPS, na medida em que, ao viverem mais, os beneficiários<sup>65</sup> acabam recebendo seus benefícios por mais tempo. Mas além desse desequilíbrio, a maior longevidade traz outras questões associadas. É esperado que a maior longevidade leve a um grande aumento na população de muito idosos, pessoas com oitenta anos ou mais. As projeções indicam que esse grupo etário crescerá de 1,5 milhões de pessoas em 2000 para 13,7 milhões em 2050, um crescimento de 866%. Essa é uma população que, em muitos casos, necessita de cuidados especiais, não apenas sob a perspectiva médica, mas também no que se refere ao atendimento de necessidades básicas para sua manutenção cotidiana<sup>66</sup>. Como o custo de provisão desses serviços é elevado e a demanda por eles tende a aumentar, à medida que as pessoas vão envelhecendo, o custo de manutenção dessas pessoas tende a ser crescente. Se os beneficiários não tiverem esses serviços providos gratuitamente pelos governos ou entidades privadas, esse custo terá de ser coberto pelos benefícios previdenciários, ou por fundos próprios. Dada a elevada concentração de beneficiários com benefícios de baixo valor, é razoável supor que essas pessoas não tenham reservas financeiras para lidar com esses custos. Corre-se, portanto, o risco de se ter uma população crescente de pessoas muito idosas, com uma renda baixa, incapazes de arcar com os custos crescentes de sua

63 Parte dos idosos não segurados irá impactar as contas da assistência social, resultando, também, em uma despesa adicional para o governo.

64 Esse é o tipo de lógica presente nas propostas que pretendem aumentar a formalização e a cobertura previdenciária unicamente com a redução da contribuição dos empregadores sobre a folha de salários.

65 Incluindo os seus pensionistas.

66 Vide também MPS. Envelhecimento e Dependência: Desafios para a Organização da Proteção Social. Coleção Previdência Social, Vol. 28. Brasília, 2008.

manutenção. Esse cenário de um empobrecimento na velhice poderá trazer demandas adicionais sobre os sistemas de previdência social, no sentido de prover serviços ou recursos adicionais para esse grupo de beneficiários.

O processo acima descrito é agravado por outro movimento que é a redução do tamanho das famílias, que impacta tanto os muito idosos quanto os idosos a partir de 60 anos. A redução do tamanho das famílias é consequência não apenas da queda das taxas de fecundidade, mas também do crescimento de formas diversificadas de organização familiar, em que se destaca o aumento de famílias monoparentais. A consequência da existência de famílias menores, em longo prazo, é que a atual geração de pais, ao envelhecer, terá menos filhos aptos a desempenhar o papel clássico de cuidar de seus progenitores, por meio da solidariedade intra-familiar. Haverá, portanto, um aumento correspondente no ônus individual para esses filhos cuidarem de seus pais, ônus que se caracteriza por diversas naturezas, especialmente: psicológica, emocional e econômica. Assim, é de se esperar que haja uma menor capacidade de a geração futura, no nível familiar, arcar com os custos crescentes de manutenção dos idosos, o que virá a destacar ainda mais a importância da previdência social como principal fonte de renda dos idosos<sup>67</sup>. Isso também pode gerar um aumento da demanda para que os valores dos benefícios sejam ampliados para fazer frente ao aumento das despesas familiares com os idosos.

Outro elemento presente no processo de transição demográfica e que é importante para a previdência social é o aumento temporário da proporção da população em idade ativa. Esse movimento decorre da queda da fecundidade e do fato de que, em qualquer momento, a distribuição etária é função das taxas de fecundidade e mortalidade de 7 a 8 décadas anteriores. Isto significa que a taxa atual de crescimento populacional é consequência das funções de fecundidade e mortalidade correspondentes ao passado (7 ou 8 décadas), que afetam a estrutura etária, e das funções de fecundidade e mortalidade correntes. Na explicação de Carvalho (2004):

“quando uma população experimenta, durante décadas, níveis de fecundidade altos e razoavelmente estáveis, como foi o caso brasileiro até o final dos anos sessenta, estrutura-se uma distribuição etária relativa basicamente constante e muito jovem. Esta distribuição etária, por si só, é favorável a um alto crescimento demográfico. Isto porque contém, de um lado, grande proporção de jovens, o que deprime a TBM (*Taxa Bruta de Mortalidade*), e, de outro, alto percentual de mulheres no período reprodutivo, sendo a distribuição, dentro deste grupo, mais concentrada nas idades mais férteis, o que favorece maiores TBN (*Taxa Bruta de Natalidade*). Quando, em curto espaço de tempo, há uma significativa queda de fecundidade, como sucedeu no Brasil entre o final da década de sessenta e 1990, passam a conviver uma função de fecundidade de nível bem mais baixo e uma distribuição etária constru-

---

67 Em 2007, cerca de 44% do valor dos benefícios previdenciários ativos era vinculado a beneficiários com 60 anos ou mais. Aproximando-se esse valor do total de benefícios emitidos naquele ano, chega-se ao valor de 70,5 bilhões de Reais pagos a esse grupo etário.

ida, através do tempo, por funções de fecundidade de níveis bem mais altos. Esta contradição faz com que a TBN decresça bem menos do que seria de se esperar, pela simples análise da evolução da fecundidade corrente. No entanto, o declínio da TBN, no princípio menor do que o da fecundidade, faz com que comece a se estreitar a base da pirâmide etária, fenômeno este que, com o passar do tempo, tem repercussões sobre toda a distribuição da população pelos diversos grupos etários.”

O processo descrito leva, nas duas projeções do IBGE, a um aumento da população em idade ativa durante parte do período da projeção. Na revisão de 2004, a população com idade entre 16 e 59 anos aumentaria 43,5% entre 2000 e 2040, passando a cair a partir daí. Em números absolutos, seriam mais 44,6 milhões de pessoas em idade ativa nesse período. Na revisão de 2008, esse grupo etário aumenta 33% entre 2000 e 2028, no seu ponto de máximo, com um aumento de 34,0 milhões de pessoas. A partir daí, o número cai em 15,9 milhões, até 2050.

Esse aumento no tamanho da população em idade ativa é interpretado por alguns estudiosos como um “bônus demográfico”, pois representaria o momento na evolução demográfica do país, em que a força de trabalho disponível atingiria seu ponto máximo e haveria maior possibilidade de se atingirem altas taxas de crescimento econômico e também aumentar a produtividade. Esse seria o momento em que o país poderia dar um salto em termos de desenvolvimento. Em outra visão o “bônus demográfico” é relativizado a partir da observação de que as taxas de crescimento da população em idade ativa, nas próximas duas décadas, serão inferiores às taxas observadas no passado, bem como às taxas de crescimento da população idosa. Nessa análise o país está na fase final do “bônus demográfico”, pois a maior parte do aumento da participação percentual da população em idade ativa no total da população já teria ocorrido. Os dados censitários mostram que a participação da população de 15 a 59 anos na população total passou de 52,7% em 1970 para 61,8% em 2000. Com base na projeção populacional de 2008 a participação desse grupo etário passaria a ser de 64,0% em 2008 e chegaria ao seu máximo em 2020 com uma participação de 66,2%. Ou seja, entre o início do processo caracterizado como “bônus demográfico”, ocorrido na década de 70, e seu ponto de máximo, a ocorrer em 2020, a participação do grupo de ativos aumentará em 13,6 pontos percentuais, sendo que o crescimento entre 1970 e 2008 foi de 11,4 pontos.

Seja como for, os efeitos do “bônus demográfico” dependerão essencialmente das políticas adotadas e das ações implementadas, visando aproveitar essa oportunidade. Para que essa fase da evolução demográfica se converta, de fato, em “bônus”, políticas de educação são essenciais para melhorar a qualificação desse contingente adicional de pessoas que estarão chegando à idade produtiva. Políticas econômicas consistentes, que favoreçam o investimento e o emprego de melhor qualificação são fundamentais para permitir que o maior potencial dado pela educação se transforme, pelo trabalho, em maior riqueza para a sociedade. Nesse mesmo sentido, políticas que estimulem o emprego dos jovens são importantes para não permitir que os ingressantes na idade produtiva caiam

no desalento, ao procurar uma ocupação. Por fim, essas políticas devem ser formuladas tendo como objetivo o aumento da formalização do emprego, o que exige também tratar da regulação do mercado de trabalho e do desenho dos planos de benefícios e de arrecadação do RGPS.

Essas políticas poderiam criar condições para aumentar a cobertura previdenciária, favorecendo a ocorrência de dois efeitos: dar aos trabalhadores segurados e suas famílias segurança de reposição de renda, em caso de necessidade, e, à sociedade como um todo, maior estabilidade social, além de aumentar o volume de contribuições do sistema, gerando um fluxo de receitas. Isso viria permitir, por algum tempo, financiar parte do aumento da despesa causada pelo processo de envelhecimento. Na ausência de um conjunto de políticas similares às mencionadas, que, pela diversidade e alcance, devem refletir uma ação de governo e não de órgãos específicos, a tendência seria a manutenção de um elevado número de trabalhadores na informalidade, levando o “bônus demográfico” a desmerecer o próprio nome.

Mas é importante destacar que, mesmo que sejam implementadas políticas favoráveis à transformação do aumento dos trabalhadores em idade ativa em “bônus”, e que tal implementação seja bem sucedida, isso não representará, de forma alguma, a garantia da sustentabilidade do sistema. Isso porque o equilíbrio das contas previdenciárias deve ser visto de forma dinâmica. A entrada de novos contribuintes no RGPS, que pode ocorrer até mesmo a taxas superiores às taxas de crescimento vegetativo do grupo etário de 16 a 59 anos, pela existência de um alto grau de informalidade, gera um fluxo de novas contribuições favoráveis à redução do nível da Necessidade de Financiamento da Previdência Social – NFPS ou de sua taxa de crescimento. Não se pode esquecer, no entanto, que cada contribuição feita ao RGPS significa um crédito do segurado contra esse Regime. Em algum momento, esse segurado demandará ao RGPS benefícios, levando a um aumento da despesa. E essa demanda não demora 30 ou 35 anos para surgir, pois há benefícios que não têm carência de contribuições, outros com carência de apenas uma contribuição e outros com carência de 12 meses. Ou seja, o aumento no número de contribuintes tem um impacto imediato e crescente também sobre as despesas.

É importante ter essas considerações em mente, quando se analisam argumentos de que o simples aumento da cobertura previdenciária propiciará receitas adicionais que serão capazes de levar o sistema a uma situação de estabilidade financeira. Mantido o atual desenho dos planos de benefícios e contribuições e as atuais regras de indexação de benefícios, pode-se considerar que cada trabalhador adicional que se vincula ao RGPS aumenta o desequilíbrio atuarial do Regime. A tabela seguinte mostra: a idade média na concessão de benefícios de aposentadoria por idade, e por tempo de contribuição; a expectativa de vida nessas idades<sup>68</sup>; e o tempo de contribuição que a legislação especifica para a concessão do benefício. Fica claro o desequilíbrio entre os períodos de contribuição e os períodos de gozo dos benefícios, que, nessa tabela, estão subestimados, porque não consideram as eventuais pensões derivadas desses benefícios<sup>69</sup>. Embora o desequilíbrio seja alto nas aposentadorias por tempo de contribuição, ele é ainda maior nas apo-

68 Idades arredondadas para o número inteiro superior.

69 A idade média das aposentadorias listadas para homens é de 59,1 anos e para mulheres 57,4 anos.

sentadorias por idade, dado o baixo período de contribuição exigido. Caso se adicione ao período de gozo de benefícios os períodos referentes aos benefícios de natureza temporária, salário-maternidade, auxílio-doença, auxílio-reclusão, entre outros, e as pensões por morte, o diferencial certamente crescerá bastante, ressaltando o desequilíbrio intrínseco ao atual plano de benefícios. Desequilíbrio que tende a aumentar, à medida que aumente a expectativa de vida dos brasileiros ao longo das próximas décadas. Na ausência de mudança futura nas regras do RGPS, isso significa, sob uma perspectiva individual, que o mesmo volume de contribuições deverá gerar um volume maior de pagamentos. Sob uma perspectiva coletiva, em um sistema de repartição, isso significa que os trabalhadores inativos terão de ser mantidos por mais tempo, pelos trabalhadores ativos.

<b>Benefício *</b>	<b>Idade média de concessão em 2008</b>	<b>Expectativa de sobrevida em 2007</b>	<b>Tempo de contribuição exigido em 2009</b>
Aposentadoria por idade			
Mulher urbana	61,6	21,0	14**
Homem urbano	65,9	15,6	14**
Mulher rural***	57,6	24,1	14**
Homem rural***	60,9	18,7	14**
Aposentadoria por Tempo de Contribuição			
Mulher	51,4	29,1	30
Homem	54,1	22,9	35

Fonte: IBGE, BEPS

\* A diferenciação urbana/rural diz respeito apenas à espécie do benefício. A estimativa de sobrevida não é aberta por clientela

\*\* Tempo crescente até atingir 15 anos em 2011

\*\*\* Não há registro individual da contribuição - comprovação declaratória

Conclui-se que, com os atuais planos de benefícios e contribuições, o aumento da cobertura previdenciária do RGPS implica aumento do volume de contribuições a curto prazo, seguido, no tempo, de um aumento ainda maior das despesas.

Nesse cenário, permanece em aberto a questão de se saber lidar com o crescente peso dos benefícios do RGPS como proporção do Produto Interno Bruto – PIB. Esse aumento, que ocorrerá mesmo nos cenários de aumento da formalização, como será mostrado à frente, indica que será crescente a parte da produção da futura geração de ativos que terá de ser deslocada de seu consumo e/ou poupança para fazer frente ao pagamento de benefícios do RGPS. Em termos fiscais, as transferências para beneficiários do RGPS também ocupará maior espaço no orçamento público. Esse comportamento deve ser acompanhado pelos previsíveis aumentos das despesas com assistência social e saúde dos idosos, em um cenário no qual as três funções da seguridade social serão responsáveis, de forma crescente, por parcela significativa das despesas totais do governo. Nesse cenário, a futura geração de ativos terá de lidar com uma situação em que o retorno obtido em troca

do crescimento na carga tributária será menos que proporcional<sup>70</sup>. Esse cenário destaca a importância de dois valores que fundamentam a idéia de pacto de gerações que, por sua vez, está na base da adoção de um sistema de repartição simples, que são a solidariedade e a responsabilidade entre diferentes gerações. A solidariedade que a atual geração de ativos espera ter da futura geração de trabalhadores para o pagamento dos seus benefícios traz como obrigação a responsabilidade de gerir o sistema de forma a não deixar para a futura geração de ativos uma carga financeira excessiva, que limite e comprometa suas perspectivas de desenvolvimento.

O que se pode concluir é que a transição demográfica pode afetar o RGPS de formas diversas, reduzindo o tamanho das famílias, aumentando o número de muito idosos, ressaltando a importância da previdência como fonte de renda na velhice, gerando um aumento temporário na população em idade ativa e na quantidade de idosos. A transição abre a possibilidade para um aumento temporário das receitas, em um cenário de aumento de formalização, mas o conjunto das mudanças, considerado o atual desenho do plano de benefícios, indica um aumento da despesa em relação ao PIB.

#### **4.4 EFEITOS DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA SOBRE AS FINANÇAS DO RGPS**

Avaliar em termos financeiros o impacto da transição demográfica sobre o RGPS exige a utilização de um modelo de projeção de receitas e despesas, em longo prazo. Um modelo como esse foi desenvolvido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social e tem sido utilizado, nos últimos anos, para estimar os impactos de mudanças propostas na legislação previdenciária, bem como para preparar projeções que compõem o Relatório de Execução Orçamentária da União e o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Não é objetivo desse texto tratar dos detalhes desse modelo de projeção. Tais detalhes podem ser obtidos no documento *Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social*, que foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, anexo ao Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010. Aqui serão apresentados alguns resultados obtidos por esse modelo, quando se substituiu a projeção populacional de 2004 pela projeção populacional de 2008. Também será apresentada uma simulação do resultado de um processo de formalização que aumente o percentual de trabalhadores contribuintes do RGPS e, conseqüentemente, a cobertura previdenciária.

O modelo de projeção de longo prazo da SPS é composto por quatro módulos básicos, visando à estimativa das receitas e despesas do RGPS. O primeiro módulo é o demográfico, que, a partir das estimativas do IBGE e de estudos realizados pelo IPEA, traz para o modelo as projeções das variações futuras da composição da população brasileira por sexo, idade e clientela urbana e rural. O segundo módulo é o previdenciário, que é com-

---

70 Há argumentos no sentido de que, a longo prazo, a redução da despesa com educação e com a saúde infantil será suficiente para cobrir o aumento das despesas com previdência, saúde e assistência. Entende-se que essa economia será muito inferior ao aumento das despesas com a seguridade social, pois os custos individuais de previdência e de cuidados com a saúde de idosos são muito mais elevados do que os custos com educação e saúde infantil.

posto pelo plano de benefícios do RGPS, o que define as regras de acesso aos benefícios, a forma de cálculo do valor desse benefício e a sua forma de indexação. Um terceiro módulo é chamado de transição atividade/inatividade, que estabelece as condições e as probabilidades de que uma pessoa saia da população ativa e entre na inatividade. O quarto módulo trata do mercado de trabalho e estabelece as condições básicas do mercado de trabalho, que definem as taxas de participação e as taxas de ocupação utilizadas para estabelecer a população segurada do RGPS.

Uma das características do modelo é que ele também define a taxa do crescimento do PIB, a partir do cálculo de uma taxa de crescimento da massa salarial a longo prazo, e a partir da hipótese de que a participação da massa salarial no PIB permanecerá constante<sup>71</sup>. Outros pontos a serem destacados são que o modelo trabalha com aberturas por sexo e clientela e não considera a totalidade de benefícios do RGPS; apenas as aposentadorias por idade, tempo de contribuição, invalidez, pensões por morte e auxílios-doença, que representam mais de 95% dos benefícios previdenciários.

O gráfico abaixo mostra a projeção de receita e despesa do RPS no período de 2008 a 2050, considerando dois cenários: um com a projeção populacional de 2004, chamado cenário 2004 e o outro com a projeção populacional de 2008, chamado cenário 2008. Verifica-se que as linhas de despesa do RGPS, nos dois cenários, estão praticamente sobrepostas. Isso significa que, do ponto de vista das despesas em termos absolutos do RGPS, a aceleração do processo de envelhecimento populacional não terá maiores impactos nesse Regime ao longo dos próximos 42 anos<sup>72</sup>. Embora pareça contraditório, isso é explicado pelo fato de que a revisão de 2008 do IBGE não alterou as taxas de mortalidade utilizadas na projeção populacional, sendo a alteração básica, em relação a 2004, a redução da fecundidade. Como as pessoas que serão idosas em 2050 já nasceram a redução da fecundidade não afeta a quantidade de idosos no horizonte temporal da projeção populacional. Por outro lado, as receitas no cenário 2008 são menores do que no cenário 2004, começando a cair no final da década de 20 e acentuando essa queda até 2050. Esse resultado é consistente com o fato de que na projeção populacional de 2008 o ponto máximo da população em idade ativa ocorre no ano de 2028, enquanto na projeção de 2004 esse ponto máximo ocorreria em 2040. Ou seja, a redução na quantidade de pessoas na população ativa levaria a uma redução das receitas do RGPS, causando um aumento na Necessidade de Financiamento da Previdência Social, que passaria de 490 bilhões de Reais no cenário 2004 para 577 bilhões no cenário 2008, um crescimento de 17,8%.

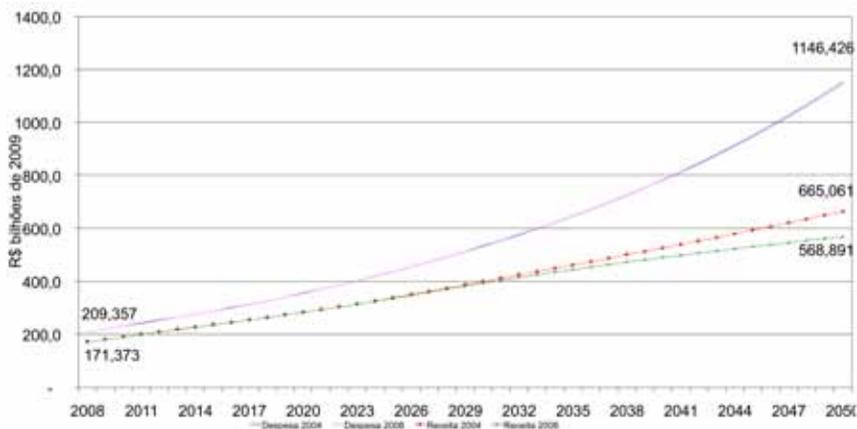
Mas tão importante quanto saber o valor absoluto das receitas e despesas do RGPS é conhecer o seu peso em termos de proporção do Produto Interno Bruto. Essa é a medida que indica quanto da riqueza do país é direcionada para o pagamento de despesas com esse Regime. Como mencionado, o modelo da SPS gera um valor do PIB dependente

71 A adoção de hipóteses semelhantes a essas também é sugerida pela OIT no livro *Actuarial Practice in Social Security (Quantitative methods in social protection series)*, ILO, Genebra, 2004.

72 Evidentemente essa é uma conclusão de uma análise comparativa feita entre os limites superiores da despesa do RGPS nos dois cenários. Ao se comparar a despesa em relação ao nível da despesa em 2008, observa-se que essa aumenta 5 vezes.

da evolução da massa salarial, que varia de acordo com a evolução dos salários médios, da quantidade de trabalhadores e da sua distribuição etária e por sexo. Mantidas todas as variáveis constantes e alterando-se apenas a projeção populacional, o PIB no cenário 2008 começa a crescer a taxas menores do que o PIB no cenário 2004, a partir do final da década de 20. Em 2050, a diferença entre as duas projeções do PIB é de 1,69 trilhões de reais, com o cenário 2008 apresentando um PIB 14,4% menor do que o encontrado no cenário 2004. Evidentemente, essa é uma das consequências de que, no cenário 2008, a população em idade ativa começa a cair em números absolutos a partir de 2028<sup>73</sup>. Como resultado desse menor crescimento do PIB, a relação NFPS/PIB aumenta no cenário 2008 em relação ao cenário 2004, conforme também é visível no gráfico. Essa relação passa de 4,20% no cenário 2004 para 5,78% no cenário 2008, toda essa variação decorrendo exclusivamente da aceleração da transição demográfica ilustrada na projeção 2008 do IBGE.

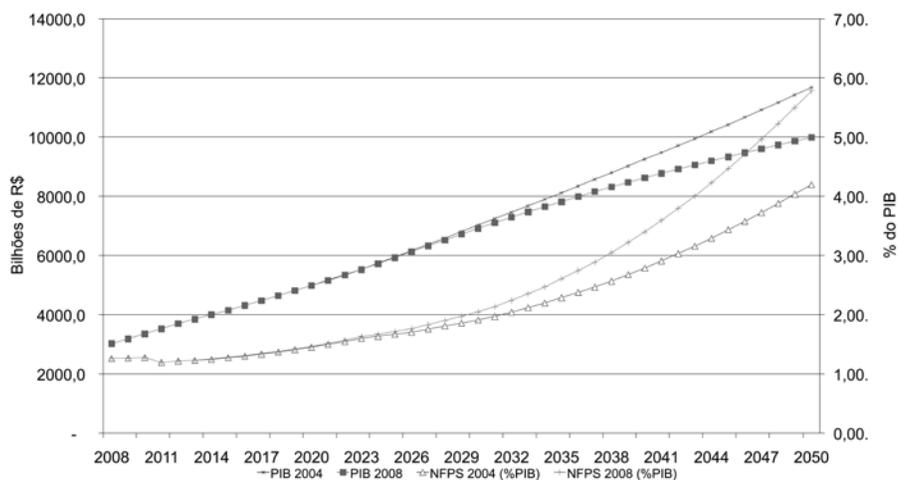
### **Evolução das receitas e despesas do RGPS considerando as projeções populacionais de 2004 e 2008 - Período 2008 a 2050**



Fonte:SPS/MPS

<sup>73</sup> Esse resultado é consistente com o fato de que países com estruturas etárias mais envelhecidas do que a brasileira tem dificuldade em atingir taxas de crescimento do PIB elevadas.

### Evolução do PIB e da NFPS como % do PIB nos cenários 2004 e 2008 - Período 2008-2050



Fonte:SPS/MPS

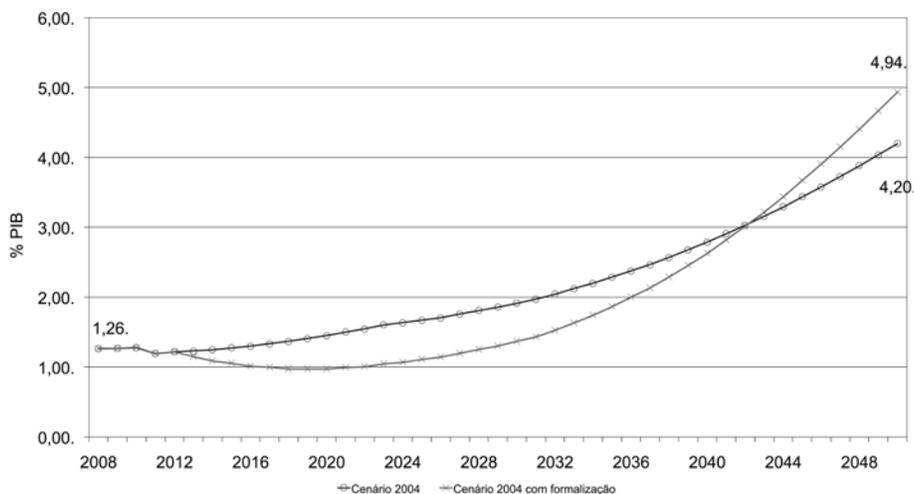
Quando se analisa o comportamento da despesa como proporção do PIB, percebe-se que a despesa do RGPS representou 6,93% do PIB em 2008. No cenário 2004 essa despesa chega a 9,89% em 2050, e no cenário 2008 o percentual chega a 11,47%. No cenário 2008, o aumento em 4,55 pontos percentuais dessa proporção, em relação ao PIB, é um indicativo do tamanho do desequilíbrio do sistema, em longo prazo, sendo que desse aumento 1,58 pontos seriam decorrentes da aceleração da transição demográfica.

Em outro exercício foi simulado um cenário de aumento da formalização, tanto com a projeção populacional de 2004 quanto com a projeção de 2008. O objetivo era o de avaliar o impacto de um aumento da formalização e o efeito da aceleração da transição demográfica sobre esse aumento.

No primeiro cenário, com a projeção de 2004, foi considerada uma situação na qual a taxa de formalização, ou seja, o percentual de trabalhadores do setor privado que estão vinculados ao RGPS cresce 1,1% ao ano, entre 2009 e 2050, com todas as demais variáveis constantes. O resultado é que a despesa total do RGPS aumenta de 9,89% para 13,29% do PIB entre 2008 e 2050, o que é consistente com a ideia de que a despesa deve aumentar na medida em que há mais pessoas protegidas pelo Regime. A maior quantidade de pessoas vinculadas ao RGPS tem impacto na arrecadação, que aumenta de 5,67% do PIB em 2008 para 8,36% em 2050. Mas é interessante observar o comportamento da curva da Necessidade de Financiamento da Previdência Social no cenário de formalização, quando comparada com a mesma curva no cenário 2004, ambas plotadas no gráfico abaixo. Em um primeiro momento, o aumento da formalização leva a um crescimento da receita e da despesa, mas a taxa de crescimento da receita é maior. Como resultado, a

NFPS fica menor do que a apresentada no cenário 2004. À medida que os novos contribuintes vão envelhecendo, há uma maior demanda por benefícios previdenciários, o que faz com que a taxa de crescimento da despesa aumente acima da taxa de crescimento da receita. Consequentemente, a NFPS passa a assumir uma trajetória ascendente, com uma velocidade crescente. Perto de meados da década de 40, a NFPS observada no cenário 2004 com formalização passa a ser superior à do cenário 2004. Essa simulação permite visualizar, com clareza, as relações intertemporais entre receitas e despesas em um regime de repartição simples, e mostra os limites dos argumentos que se fundamentam no aumento do número de contribuintes como solução para os desequilíbrios do RGPS.

### NFPS do RGPS até 2050 em dois cenários com a projeção populacional de 2004



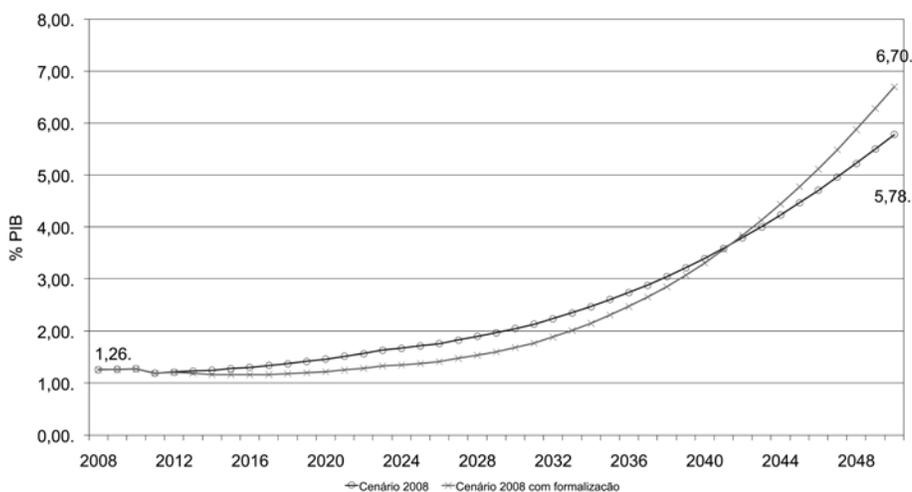
Fonte:SPS/MPS

Essa mesma simulação, realizada considerando-se a projeção populacional de 2008, traz resultados semelhantes. No cenário 2008 com formalização, a despesa do RGPS passa de 6,93% do PIB em 2008 para 14,96% em 2050, um expressivo crescimento, derivado não apenas do aumento absoluto da despesa, mas também das menores taxas de crescimento do PIB geradas nesse cenário, como mencionado anteriormente. No cenário 2008, a despesa alcança 11,47% em 2050. A NFPS passa de 1,26% do PIB em 2008 para 5,78% no cenário 2008 e para 6,70% no cenário 2008 com formalização.

Quando analisado o comportamento da curva da NFPS, vê-se uma situação semelhante à verificada na simulação anterior: aumento da receita, a curto prazo, seguido de um crescimento maior da despesa, a longo prazo. O que chama a atenção é a diferença entre as curvas de NFPS no cenário 2008 e no cenário 2008 com formalização. A “barriga” que se forma entre as duas curvas é muito menor do que a visualizada na simulação anterior. Como essa diferença entre as curvas mostra o ganho que o aumento da formalização gera

para o RGPS, a médio prazo, pode-se concluir que no cenário 2008 com formalização o ganho é bem menor do que no cenário 2004 com formalização. Isso é decorrência das menores taxas de crescimento da população em idade ativa até 2028, e sua posterior redução, e mostra que a aceleração da transição demográfica leva a uma redução do ganho que um processo de formalização traria para o RGPS. Isso reforça a visão de que a formalização, embora fundamental para garantir maior proteção social para a população brasileira, não é suficiente para garantir sustentabilidade para esse Regime.

### NFPS do RGPS até 2050 em dois cenários com a projeção populacional 2008



## 4.5 CONCLUSÃO

A atual década marca o momento na evolução demográfica da população brasileira em que a taxa de fecundidade do Brasil caiu para níveis inferiores à taxa de reposição. De certa forma essa queda foi uma surpresa, uma vez que as projeções oficiais estimavam que tais níveis de fecundidade somente seriam atingidos na década de 2020 e 2030. Os efeitos demográficos de taxas de fecundidade tão baixas são no sentido de antecipar, em algumas décadas, o processo de redução em números absolutos da população, bem como acelerar o processo de envelhecimento da população brasileira, pela redução nos nascimentos.

Cabe destacar também que a revisão 2008 introduz no horizonte do sistema de previdência social um novo problema: a antecipação do ano em que a população em idade ativa e, conseqüentemente, a base de financiamento do RGPS começará a reduzir em termos absolutos. Essa redução da população em idade ativa, que ocorrerá a partir de 2028, terá conseqüências profundas não apenas para a previdência social, mas para a economia

como um todo. Mais à frente, a partir de 2039, a população total começará a reduzir, trazendo novos desafios para a sociedade brasileira, e exigirá a definição de políticas que tornem possível à economia continuar crescendo, em um país cuja população total e em idade ativa está em queda.

Cabe ainda considerar a possibilidade da taxa de fecundidade cair a níveis abaixo dos previstos pelo IBGE em 2008, fazendo com que a velocidade do envelhecimento da população aumente ainda mais. Os dados a serem divulgados após a realização do censo de 2010 serão importantes para qualificar as projeções de 2008, pela melhor quantificação das taxas de fecundidade e do estoque da população ao final dessa década.

Sob a perspectiva do RGPS a aceleração do envelhecimento traz desafios importantes em termos do financiamento do sistema, em função da redução prevista no número de contribuintes e do aumento dos beneficiários. Mesmo que o mercado de trabalho, variável interveniente na relação entre demografia e previdência social, tenha um comportamento favorável, no sentido de aumentar a proporção de trabalhadores vinculados ao RGPS, os efeitos da dinâmica demográfica conjugada com a estrutura do plano de benefícios desse sistema acabam se sobrepondo, afetando o equilíbrio financeiro do RGPS.

Esse cenário coloca um duplo desafio para o RGPS. De um lado é necessário expandir a cobertura previdenciária, de forma a estender a proteção do sistema previdenciário para o grande contingente de trabalhadores que não possuem nenhuma garantia de renda em caso de impossibilidade de trabalhar. Ao mesmo tempo é necessário garantir a sustentabilidade desse regime no longo prazo, reduzindo, de forma estrutural, os desequilíbrios entre os valores arrecadados e os benefícios pagos. Isso exige que sejam feitas mudanças na estrutura dos planos de benefício e custeio.

Essas mudanças exigem que diversos atores sociais e políticos tenham um acordo mínimo sobre qual o desenho do sistema que se quer e quais mudanças devem ser implementadas. A experiência mostra que acordos como esses geralmente demoram a ser atingidos, exigindo períodos relativamente longos de debates e discussões, para que todos os participantes consigam atingir um nível mínimo de consenso. Quando as mudanças a serem feitas são profundas, o tempo para se atingir esse consenso é ainda maior, sendo esse consenso mais facilmente alcançado se houver um período de transição mais longo, que permita às pessoas mais próximas da aposentadoria a adequação de suas expectativas e de seus projetos ao novo cenário. Vê-se, portanto, que a variável tempo é muito importante na discussão de alterações nos sistemas de previdência social, e a o cenário demográfico desenhado a partir da queda da fecundidade na atual década teve como consequência fazer com que o tempo disponível para fazer os ajustes no RGPS seja cada vez menor.



**CAPÍTULO 5. Novos caminhos da previdência: preservação da saúde dos segurados e melhoria das condições ambientais de segurança e saúde dos trabalhadores**

*Remígio Todeschini – Diretor do Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional*

*Domingos Lino – Coordenador-Geral de Monitoramento dos Benefícios por Incapacidade do Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional*

*Luiz Eduardo Alcântara de Melo - Coordenador de Prevenção de Acidentes do Trabalho do Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional*

*As opiniões emitidas são de responsabilidade dos autores e não representam necessariamente a opinião do Ministério da Previdência Social*



## 5.1. O BALIZADOR SOCIAL CONSTITUCIONAL

A proteção social dos trabalhadores segurados está mais do que garantida na atual constituição e nos remete permanentemente aos futuros compromissos com as gerações vindouras de nossos filhos, netos e bisnetos, quando reforça, em seu artigo 1º, o pacto social da Democracia e da Valorização Social do Trabalho:

“Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

(...)

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)”.

O valor social do trabalho tem impregnado, entre os direitos sociais, conforme art. 6º da Constituição Federal, os direitos à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança e previdência social entre outros direitos.

Para que de fato a dignidade das pessoas prevaleça e que a vida e segurança dos trabalhadores segurados tenham “voz e vez” é que há um rol detalhado de direitos dos trabalhadores no art. 7º que reforçam o valor social do trabalho, com a redução dos riscos inerentes ao trabalho (Inciso XXII) e Seguro contra Acidentes do Trabalho (Inciso XXVII), dentre outros. Há todo um detalhamento dos direitos previdenciários contidos nos artigos 201 e 202 da atual Constituição.

Todo esse processo de reconhecimento dos direitos sociais, absorvido pela nossa constituição e diversas constituições do mundo, o chamado constitucionalismo social, tem uma história muito importante com o nascimento da Previdência Social e as indenizações acidentárias em muitos países do mundo.

## 5.2. HISTÓRICO E CUSTO DOS ACIDENTES NAS PRÓXIMAS DÉCADAS

O fato que marcou o nascimento da previdência social brasileira e internacional foi a criação de benefícios compensatórios frente a doenças, acidentes e invalidez. Fruto de intensa mobilização social por parte, principalmente, dos sindicatos de trabalhadores mais organizados, no início do século passado (Século XX) nasceu a Previdência Social Brasileira. Os ferroviários eram, entre os anos de 1900 a 1920, uma das categorias mais organizadas e foram os precursores para que houvesse no Congresso Nacional o anteprojeto da Lei Eloy Chaves<sup>74</sup> (1923), criadora das antigas Caixas de Aposentadorias e Pensões, transformadas posteriormente em Institutos, por categoria profissional (Industriários – Comerciais – Marítimos – Bancários, entre outras), até se chegar ao atual Instituto Nacional do Seguro Social, comum a todos os trabalhadores brasileiros.

A questão acidentária sempre foi anterior à criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões e dos Institutos de Pensão por categoria: O Decreto nº. 3724 de 15 de janeiro de 1919 definiu, no Brasil, as indenizações por acidente do trabalho, similares em muitas

74 Eloy Chaves: Precursor da previdência social no Brasil. Rio de Janeiro: M. Trabalho e Previdência Social, 1965, p. 16, apud James M. Malloy. Política de previdência social no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1986, p.47.

legislações no mundo, principalmente na Europa, em países como a Alemanha, Itália, Suíça dentre outros. No caso brasileiro, uma das grandes greves gerais que eclodiram, a de 1917, exigia das autoridades indenizações e melhores condições de trabalho, depois que no Rio de Janeiro, em 07 de junho de 1917, pereceram 43 trabalhadores da construção civil na edificação do New York Hotel.<sup>75</sup>

Em decorrência das ações de diversos países, que passaram a incluir em sua legislação a concessão de benefícios compensatórios em matéria de acidentes de trabalho, iniciou-se um grande movimento internacional para que houvesse legislações em matéria de Saúde e Segurança do Trabalho. Daí as primeiras Recomendações e Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), desde a sua criação, em 1919. As recomendações nº. 3 e 4 da OIT preocupavam-se com a contaminação de produtos químicos e chumbo e, a partir daí, até os dias atuais, cresceram a cada década, havendo hoje 19 convenções e 27 recomendações que tratam da matéria<sup>76</sup>.

Não se pode pensar numa seguradora nacional pública como o INSS, nas próximas décadas, tão somente pagando benefícios em função das incapacidades temporárias, permanentes ou das fatalidades em matéria acidentária, sem se pensar estrategicamente em ações de prevenção. As projeções dos gastos, em 2009, com benefícios compensatórios acidentários, compreendidos os de aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-acidente e auxílio-suplementar, além dos benefícios das aposentadorias especiais geradas em função de ambientes insalubres, penosos e perigosos, estavam na ordem de 12,93 bilhões<sup>77</sup> que, multiplicados pelos custos indiretos<sup>78</sup>, perfaziam um gasto anual de 51,72 bilhões (projeção 2009). Ao se projetar esse mesmo número para as próximas 4 décadas, até 2050, ou seja 41 anos, sem que haja qualquer redução dos acidentes no Brasil, obtém-se um custo direto, por parte da Previdência, de 530,13 bilhões e um custo total, contando as despesas indiretas, no valor de 2,12 trilhões. Uma cifra astronômica, ou seja, 73% do PIB referente a 2008.

A questão colocada da projeção dos custos, em decorrência de todos os custos diretos e indiretos dos acidentes, doenças e mortes no trabalho, bem como a preservação da integridade física dos segurados e a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores remetem, urgentemente, a não se postergar qualquer ação, no sentido de se avançar na cultura da prevenção acidentária.

---

75 *Edgar Carone. Movimento Operário no Brasil (1877-1944)* Rio de Janeiro: Difel, 1979, p.64-77, *apud* Remígio Todeschini. ***Gestão da Previdência pública e fundos de pensão: a participação da comunidade.*** São Paulo: LTR, 2000. P. 39.

76 Organização Internacional do Trabalho (OIT). As recomendações e Convenções da OIT de modo geral, e as relativas às questões de Saúde e Segurança do Trabalho podem ser consultadas no site da OIT: <http://www.ilo.org>

77 MPS/SPS – Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS Março/2009, elaboração SPS/DPSO – Coordenação Geral de Monitoramento dos Benefícios por Incapacidade – CGMBI.

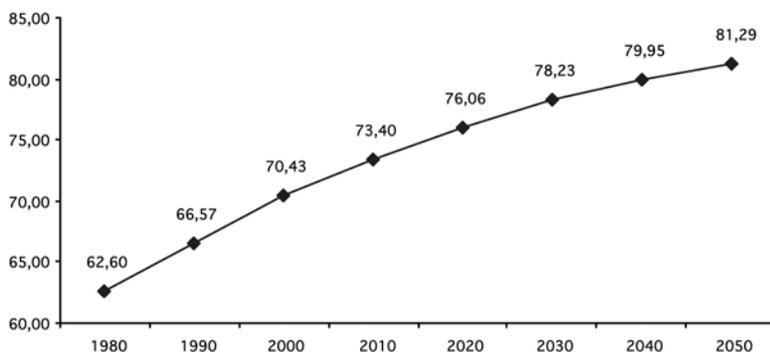
78 Os custos indiretos são: assistência médica, substituição de trabalhadores acidentados, novos treinamentos, perda de produção, contratação de novos trabalhadores, entre outros custos.

### **5.3. DESAFIOS A ENFRENTAR: MAIOR EXPECTATIVA DE VIDA, MENOR CRESCIMENTO VEGETATIVO E ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO, ALÉM DO CRESCIMENTO DAS DOENÇAS PROFISSIONAIS.**

#### **5.3.1. Maior expectativa de vida**

Há um expressivo processo de incremento da expectativa de vida ao nascer, da população brasileira, que decorre, dentre outros fatores, dos avanços na medicina e da proteção social, inclusive dos idosos, no Brasil. Conforme os dados históricos do IBGE, a expectativa de vida ao nascer cresceu de 42,74 anos, em 1940, para cerca de 62 anos, em 1980, saltando para um patamar próximo a 70 anos, nos anos 2000. A nova projeção demográfica do IBGE, para 2050, aponta para uma expectativa de vida ao nascer de 81,29 anos em 2050, sendo que o patamar de 80 anos seria alcançado em 2040.

**Gráfico 1**



Fonte: Projeção da População do IBGE de 2008.

Esse fenômeno implica a maior permanência dos segurados no mercado de trabalho e, conseqüentemente, deverá haver uma preocupação redobrada para a melhoria ambiental e a diminuição dos riscos ambientais do trabalho. Daí a necessidade de um incremento rigoroso da ampliação de medidas em todos os locais de trabalho que visem à cultura de prevenção.

#### **5.3.2. Menor crescimento vegetativo e envelhecimento da População**

Também se está enfrentando a diminuição do crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), com a expressiva redução da taxa de fecundidade, que, segundo a nova projeção demográfica do IBGE, caiu de um patamar de 4 filhos por mulher na década de 80, para 1,86 em 2008, devendo chegar a 1,5 em 2028, patamar que deverá se manter até 2050. A decorrência concreta dessa expressiva redução da taxa de fecundidade será, em um futuro não muito distante, uma diminuição do número de potenciais contribuintes para a Previdência Social.

O menor crescimento vegetativo, com menos jovens entrando no mercado de trabalho, fará com que muitos segurados permaneçam ativos no mercado de trabalho, com mais idade. Isso leva a Previdência e o governo, como um todo, a estruturar políticas públicas voltadas, cada vez mais, para melhorias ambientais, melhor acesso aos serviços de saúde e, por conseguinte, a melhoria da qualidade de vida. Ou seja, é preciso haver soluções quanto à redução de riscos ambientais, para que as condições de saúde não se agravem com o surgimento das doenças crônicas a que estão sujeitas as pessoas com maior idade.

### 5.3.3. Maior número de doenças profissionais

Em recente estudo da Análise Científica do Nexo Técnico Epidemiológico, levado a cabo pela Universidade de Brasília, através do Laboratório de Psicologia do Trabalho<sup>79</sup>, verificou-se que, em 15 países estudados, a grande maioria tem apresentado, nos últimos anos, duas realidades diversas: por um lado, o decréscimo dos acidentes fatais; por outro, uma elevação das doenças profissionais<sup>80</sup>. Tal evidência vem reforçar os esforços feitos no Brasil no combate à subnotificação, através do reconhecimento sem comunicação de Acidente do Trabalho, principalmente do Nexo Técnico Epidemiológico, sobre o qual se tratará na 2ª. parte deste capítulo.

Os seguintes dados se destacam da experiência internacional:

- O maior número de trabalhadores protegidos era atribuído aos Estados Unidos: 114 milhões (2007); com 4 milhões de acidentes totais, sendo que as doenças de trabalho registradas foram de 206,3 mil casos.
- A Alemanha, em 1950, registrava notificação de 37 mil doenças, tendo apresentado um registro elevado de 109 mil casos em 1993 e mantido, em 2006, cerca de 64 mil casos.
- A Argentina saltou de uma média de 2000 casos, entre 1994 e 2001, para mais de

79 Por meio de Termo de Cooperação com o Ministério da Previdência, via Secretaria de Políticas de Previdência Social e seu Departamento de Segurança e Saúde Ocupacional.

80 Vide: ALEMANHA. Instituto Aser. Estatísticas de Acidentes. Disponível em [www.institut-aser.de/download\\_files/instrumente/AU-Statistik.pps#605.8.TödlicheArbeitsunfälle\(absolut\)](http://www.institut-aser.de/download_files/instrumente/AU-Statistik.pps#605.8.TödlicheArbeitsunfälle(absolut)) Acesso em dezembro de 2008; ARGENTINA. Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Anuario Estadístico 2006. Disponível em : [www.srt.gov.ar/nvaweb/data/fdata.htm](http://www.srt.gov.ar/nvaweb/data/fdata.htm) Acesso em julho de 2008; ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE SEGURANÇA E HIGIENE DO TRABALHO. Estatística de accidentalidade 1994-2004. Disponível em [www.alaseht.com/publiestadisticas.htm](http://www.alaseht.com/publiestadisticas.htm) Acesso em julho de 2008; AUSTRÁLIA. Estatísticas. Disponível em [www.nosi.ascc.gov.au](http://www.nosi.ascc.gov.au) Acesso em junho de 2008; CANADÁ. BRITISH COLUMBIA. Worksafe. Disponível em: [www.worksafebc.com/publications/statistics\\_reports/occupational\\_disease/1982-2006/assets/pdf/Table%2001%201982-2006.pdf](http://www.worksafebc.com/publications/statistics_reports/occupational_disease/1982-2006/assets/pdf/Table%2001%201982-2006.pdf) Acesso em novembro de 2008; CONFEDERAÇÃO SUÍÇA. Estatísticas. Disponível em [www.unfallstatistik.ch](http://www.unfallstatistik.ch) Acesso em dezembro de 2008; DEPARTAMENTO DE TRABALHO DOS EUA. Estatísticas. Disponível em <http://stats.bls.gov/iif/oshwc/foi/cftb0223.pdf> Acesso em janeiro de 2009; FRANÇA. INRS. Estatísticas de Acidentes e Doenças do Trabalho. Disponível em [www.inrs-pub/inrs01.nsf/IntranetObject-accesParReference/Dossier%20Statistiques%20ATMP%202006/\\$File/Visu.ntml](http://www.inrs-pub/inrs01.nsf/IntranetObject-accesParReference/Dossier%20Statistiques%20ATMP%202006/$File/Visu.ntml) Acesso em dezembro de 2008; INGLATERRA. Estatística de Acidentes. Health Safety Executive (HSE). Disponível em [www.hse.gov.uk/statistics/tables/ind1.htm](http://www.hse.gov.uk/statistics/tables/ind1.htm) Acesso em dezembro de 2008; ITÁLIA. INAIL. Estatísticas Europeias. Disponível em: [www.inail.it](http://www.inail.it) Acesso em julho de 2008; MÉXICO. Estatísticas Instituto Mexicano de Seguro Social e Instituto Nacional de Saúde Pública. Disponível em [www.inps.mx](http://www.inps.mx) e [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) Acesso em Dezembro de 2008; SUÉCIA. Estatísticas de Acidentes. Disponível em [www.arbetsmiljoverket.se/dokument/statistik/english/Accidents\\_EU15\\_last10years.pdf](http://www.arbetsmiljoverket.se/dokument/statistik/english/Accidents_EU15_last10years.pdf) Acesso em dezembro de 2008.

5 mil casos, em 2002.

- No Canadá, mais especificamente na Província de British Colúmbia, no período de 1982 a 2006, foram registradas 110 mil doenças profissionais.

- Na França, cresceu o registro de doenças profissionais, de 2001 a 2006, passando de 24,2 mil casos (2001) para 42,3 mil casos (2006). A invalidez permanente, na França decorrente das doenças profissionais, passou de 9,5 mil casos (2001) para 22,7 mil casos(2006); e as mortes causadas pelas doenças profissionais passaram de 318 casos em 2001 para 467 casos em 2006. Em 2006, o registro de doenças profissionais na França, por tipo de doença, era de 31.630 casos de afecções periarticulares e lombares (LER/DORT), 6.731 afecções decorrentes do amianto, e 320 casos decorrentes de pneumoconioses (Silica). Em 2006, os três setores econômicos da França, que mais se destacavam em números absolutos de doenças profissionais eram: a Alimentação (6.190 casos); Metalurgia (5093 casos); e Construção e Obras Públicas ( 3.431 casos).

- Na Inglaterra, o adoecimento total no período de 2007/2008 era de um milhão e 261 mil doenças, sendo 539 mil referentes a LER/DORT, 442 mil relacionadas a stress, depressão e ansiedade, 40 mil infecciosas e 36 mil respiratórias. Em 2006, no mesmo país, foram registradas 2.056 mortes por mesotelioma, devido à exposição ao amianto.

- O México, em 1999, informava 3.475 doenças profissionais e, em 2003, 7.811 casos. Em 2001, estudo do próprio Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) informava que havia um sub-registro acidentário de 26,3%.

- A Austrália mostrava um crescente registro de LER/DORT entre 2000 e 2005. Os registros de LER/DORT na Austrália, no período de 2000/2001, eram de 5.920 casos; e em 2004/2005 estes registros saltaram para 17.130 casos. As Doenças mentais que, em 2000/2001, na Austrália, constituíam-se de 7.155 casos, no período de 2004/2005 manifestaram-se em 8.890 casos. A incidência por 1 milhão de trabalhadores das doenças mentais que entre 1997-1998 era de 800, pulou para mais de 1000 incidências, entre 2004-2005.

- A Suécia, em 1980, notificava 22.511 doenças profissionais e, em 2005, 17.588, revelando ser este um dos poucos países pesquisados a apresentar decréscimo, além de revelar, também, que a LER/DORT é uma das preocupações das autoridades suecas, por acometer mais mulheres do que homens.

- A Suíça manteve o número de doenças profissionais constantes: eram 3.857 casos em 1984, e, em 2002, 3.582 casos.

- O Japão apresentou 30,3 mil casos de doenças profissionais em 1972, passando a apresentar, em 2001, 7,9 mil casos; ou seja, uma queda significativa.

Verificando-se as estatísticas do Brasil, constata-se o mesmo movimento ocorrido nos países pesquisados acima: diminuição das mortes e aumento considerável das doenças profissionais. Em 1990, foram registradas no país, pelo INSS, 5.217 doenças do trabalho; e em 2006 havia o registro de 30.170 casos desta mesma doença. Com o advento do NTEP, e seus respectivos nexos, passou-se para o registro de 138.955 ocorrências sem Comunicação de Acidentes do Trabalho, com afastamento por mais de 15 dias, sendo que grande parte dessas ocorrências eram relacionadas a doenças do trabalho. Quando se depara com o quadro geral de acidentes, doenças e mortes do trabalho, conforme Tabela

4, vê-se o registro de doenças relacionadas ao trabalho crescer, ou seja, excluindo-se o Cap. XIX da Classificação Internacional das Doenças-CID-10, das Lesões que se referem principalmente aos acidentes traumáticos e excluindo-se, também, as causas externas de morbidade e mortalidade, tem-se o registro de 185.395 doenças, ou seja, 28% de toda acidentalidade no Brasil, superior e inferior a 15 dias de afastamento:

**Tabela 4:**

Ordem decrescente da quantidade de acidentes de trabalho registrados (com e sem CAT), por motivo, segundo os 200 códigos - categoria CID - mais prevalentes, agrupados por capítulo CID - Brasil 2007.		
Capítulo CID	Quantidade	%
Capítulo XIX Lesões, envenenamento e algumas outras consequências de causas externas (S00-T98)	457.012	69,98
Capítulo XIII Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo (M00-M99)	119.192	18,25
Capítulo XX Causas externas de morbidade e de mortalidade (V01-Y98)	10.683	1,64
Capítulo V Transtornos mentais e comportamentais (F00-F99)	10.037	1,54
Capítulo VII Doenças do olho e anexos (H00-H59)	9.726	1,49
Capítulo VI Doenças do sistema nervoso (G00-G99)	7.191	1,10
Capítulo XXI Fatores que influenciam o estado de saúde e o contato com os serviços de saúde (Z00-Z99)	6.075	0,93
Capítulo IX Doenças do aparelho circulatório (I00-I99)	1.771	0,27
Capítulo X Doenças do aparelho respiratório (J00-J99)	1.622	0,25
Capítulo XII Doenças da pele e do tecido subcutâneo (L00-L99)	1.566	0,24
Capítulo I Algumas doenças infecciosas e parasitárias (A00-B99)	1.174	0,18
Capítulo XI Doenças do aparelho digestivo (K00-K93)	772	0,12
Capítulo II Neoplasias (tumores) (C00-D48)	478	0,07
Capítulo XVIII Sintomas, sinais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório, não classificados em outra parte (R00-R99)	425	0,07
Capítulo XVII Malformações congênitas, deformidades e anomalias cromossômicas (Q00-Q99)	208	0,03
Outros	25.073	3,84
Ignorado	85	0,01
Total	653.090	100,00

**Fonte: SPS/DPSO – AEAT 2007 – Ministério da Previdência Social**

Todo o quadro internacional e nacional das doenças do trabalho estimula a busca contínua de soluções capazes de diminuir todo e qualquer risco ambiental, frente às novas tecnologias e doenças que vão surgindo. O combate à subnotificação deve ser constante, a fim de não se esconder o processo de adoecimento e de se buscar elaborar, a cada momento, ações e programas de prevenção de acidentes/doenças. A preocupação em torno das doenças do trabalho remete o governo e a Previdência a incentivar, cada vez mais, estudos e pesquisas, visando conhecer melhor todo o adoecimento relacionado ao trabalho e pode desaguar em futuras ações preventivas e medidas eficazes no combate aos acidentes, doenças e mortes no trabalho, em virtude da maior permanência futura dos segurados, em ambientes laborais.

#### **5.3.4. Reforço permanente do diálogo social: trabalhadores, empregadores e governo com políticas e programas nacionais em SST.**

O diálogo social é um dos elementos democráticos centrais para que de fato se tenha a melhoria dos ambientes do trabalho e o aperfeiçoamento constante das normativas em matéria de Saúde e Segurança do Trabalho. Por ocasião do Fórum Nacional de Previdência Social, em 2007, no Quadro da Sustentabilidade do Contrato de Gerações da Previdência Social, foi enfatizado que a estratégia fundamental da Previdência, nos próximos decênios, seria a de aprofundar as políticas de Saúde e Segurança do Trabalho e de Prevenção de Acidentes<sup>81</sup>.

No final do Fórum da Previdência, um dos pontos acordados entre os atores sociais foi o de que deve haver uma negociação permanente e constante para a melhoria dos ambientes de trabalho.

Um dos direcionadores do Mapa Estratégico da Previdência Social, utilizado durante discussão levada a cabo sob a coordenação do Ministro da Previdência, José Pimentel, no final de 2008, foi o aprimoramento da prevenção de riscos ocupacionais e a mitigação dos efeitos da incapacidade laboral.

O Ministério da Previdência, com a criação da Diretoria de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional (DPSO) na Secretaria de Políticas de Previdência Social, deu continuidade ao processo de integração entre as ações de Saúde e Segurança do Trabalho e o Ministério da Previdência, Trabalho e Saúde. Constitui-se a Comissão Tripartite de Saúde e Segurança do Trabalho, com dois representantes do Ministério da Previdência, dois representantes do Ministério do Trabalho e dois representantes do Ministério da Saúde. A referida comissão conta, também, com a participação de 6 representantes das Centrais Sindicais mais representativas, assim como de seis representantes dos empregadores. Sua instituição foi publicada pelo Ministério da Previdência através da Portaria Ministerial nº. 152 de 13 de maio de 2008.

Um dos objetivos centrais da comissão é o de avaliar e propor medidas de implementação, no país, da Convenção 187 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, aprovada na 95<sup>a</sup>. Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2006. Essa Convenção conclama os países participantes da Agenda do Trabalho Decente a fortalecer o desenvolvimento econômico e social por meio: I – da promoção de um ambiente de trabalho seguro e saudável, mediante a elaboração de uma Política Nacional em SST (art. 3º); II – do estabelecimento, manutenção e desenvolvimento de um Sistema Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, de forma tripartite (art. 4º); III – da elaboração, da aplicação e do controle de um Programa Nacional de Segurança e Saúde, promovendo o desenvolvimento de uma cultura nacional de prevenção em matéria de segurança e saúde (art. 5º)<sup>82</sup>. Ao mesmo tempo, a Comissão atende ao Plano Global em saúde do trabalhador da Organização Mundial da Saúde (OMS) que, em sua 60<sup>a</sup>. Assembléia Mundial de

81 6ª. Reunião do FNPS (21/05/2007). Exposição feita por Helmut Schwarzer, Secretário de Políticas de Previdência Social. *Sustentabilidade do Contrato de Gerações da Previdência Social*. Disponível em [www.previdencia.gov.br/docs/forum/Sustentabilidade.pdf](http://www.previdencia.gov.br/docs/forum/Sustentabilidade.pdf) Acesso em maio de 2008.

82 Todeschini, Remígio. Políticas Públicas em Saúde e Segurança do Trabalhador (SST) na Previdência Social: como vencer a guerra dos acidentes, doenças e mortes no Trabalho. In: Informe de Previdência Social. Maio de 2008 . Volume 20 – Número 05, p. 04.

Saúde, em 2007, estabeleceu, dentre cinco objetivos estratégicos, a integração da saúde dos trabalhadores com outras políticas.

As competências estabelecidas pela Portaria Interministerial foram as de: I - revisar e ampliar a proposta da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador – PNSST; II – propor o aperfeiçoamento do sistema nacional de segurança e saúde no trabalho por meio da definição de papéis e de mecanismos de interlocução permanente entre seus componentes; III – elaborar um Programa Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho, com definição de estratégias e planos de ação para sua implementação, monitoramento, avaliação e revisão periódica, no âmbito das competências do Trabalho, da Saúde e da Previdência Social.

O desafio, atualmente, é o de ampliar as diretrizes e estratégias do PNSST, com participação ativa, não só de representantes do Ministério do Trabalho, Saúde e Previdência, como também das centrais sindicais e dos empresários. A PNSST foi elaborada durante a existência do Grupo Executivo Interministerial em Saúde do Trabalhador (GEISAT), constituído até 2005, com participação tão somente dos órgãos de governo, que concluiu para consulta pública a PNSST, através da Portaria Interministerial nº. 800, publicada no D.O.U de 05 de maio de 2005<sup>83</sup>.

A PNSST tem seis diretrizes estratégicas, a saber: 1) busca da universalização das ações de SST; 2) harmonização das normas e articulação de ações na proteção e reparação da saúde do trabalhador; 3) precedência das ações de prevenção sobre as de reparação; 4) estruturação de uma rede integrada de informações em saúde do trabalhador; 5) capacitação e educação continuada em SST; 6) agenda integrada de estudos e pesquisas em SST.

A primeira ação delineada na Comissão, a partir do final de 2008, foi a confecção de um diagnóstico dos setores econômicos de maior mortalidade e invalidez. Foram escolhidos dois setores de maior registro de mortes e invalidez: a Construção Civil e o Transporte Rodoviário de Cargas. Nestes dois setores, estão sendo estabelecidas metas e ações da redução de acidentes, tendo como eixos principais 8 diretrizes: 1) Fortalecimento do Diálogo Social, com a ampliação das negociações coletivas e do papel da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) nas empresas; 2) Promoção do aperfeiçoamento das normatizações vinculadas a essas áreas, quanto às Normas Regulamentadoras e outras; 3) Ampliação da formação profissional nos diversos níveis, garantindo que em todos os cursos das áreas escolhidas haja currículos mínimos em matéria de SST; 4) Ação articulada de fiscalização e vigilância entre a Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego e a Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde através dos Centros de Referência de Saúde do Trabalhador; 5) Promoção de campanhas de utilidade pública voltadas para esses dois setores; 6) Ampliação da pauta de estudos e pesquisas para os dois setores; 7) Estabelecimento de mecanismos fiscais para estimular as melhorias ambientais e novas tecnologias; 8) Integração de Banco de Dados e informações referentes às áreas escolhidas.

Ao se concluir este subcapítulo do diálogo social, reitera-se que o avanço da cultura da prevenção depende da ação tripartite dos atores sociais. E este avanço é fundamental,

---

83 A PNSST encontra-se na íntegra no site do Ministério do Trabalho e Emprego: [www.mte.gov.br/seg\\_sau/default.asp](http://www.mte.gov.br/seg_sau/default.asp)

quando se busca fazer prevalecer a valorização social do trabalho, e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, a fim de que sejam preservados os direitos sociais dos segurados.

### **5.3.5. Ação integrada permanente em Seguridade Social RELACIONADA À Segurança e Saúde dos Trabalhadores: Trabalho, Saúde e Previdência**

Outro grande desafio é a ação integrada do governo, no que diz respeito à Seguridade Social, já que estão envolvidos três Ministérios. De fato, deve ser colocada em prática a integração da Seguridade Social, com ações preconizadas pela constituição federal, em seu art. 195 § 2º.

Vários países avançaram em propostas de ações mais unificadas: A Inglaterra possui um órgão de governo, o Serviço Executivo de SST (HSE<sup>84</sup>), com recursos vinculados ao Ministério do Trabalho e Previdência, porém com comissão executiva, da qual participam diversos Ministérios, sob a coordenação política do Gabinete do Primeiro Ministro. O Japão<sup>85</sup> pratica a ação integrada, pois os Ministérios do Trabalho, Previdência e Saúde estão sob o mesmo teto, estabelecendo quinquenalmente metas de redução dos acidentes em geral, e este país tem obtido muito êxito em suas ações. A grande maioria dos países tem suas ações integradas entre os Ministérios Unificados do Trabalho e Previdência Social. Outros instituíram diversas Agências Nacionais de SST e a Comunidade Européia reforçou uma Agência de SST em toda a Europa (EU-OSHA<sup>86</sup>).

A Construção do Sistema Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho, conforme Convenção 187 da OIT, com a participação tripartite dos atores sociais, demonstra muito bem a importância da definição do papel de cada uma das instituições neste campo, tanto na Previdência, como no Trabalho e na Saúde, para que não haja sobreposições no avanço da cultura preventiva.

Significativos avanços ocorreram nesta área, no Brasil, nos últimos anos: A Previdência avançou quanto ao melhor reconhecimento das doenças e acidentes, com a introdução da metodologia do NTEP; o Ministério do Trabalho e emprego aperfeiçoou as várias Normas Regulamentadoras de SST, através da Comissão Tripartite Paritária Permanente. O Ministério da Saúde, através do Programa de Saúde do Trabalhador, fortaleceu a criação de mais de 150 Centros de Referência de Saúde do Trabalhador pelo país.

O desafio imediato é a Construção do Sistema Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho, além de se repensar a atual institucionalidade, para que a Previdência social não seja a mera pagadora de benefícios compensatórios nas próximas décadas.

---

84 INGLATERRA. Health Safety Executive (HSE). Disponível em [www.hse.gov.uk/statistics/tables/ind1.htm](http://www.hse.gov.uk/statistics/tables/ind1.htm) Acesso em dezembro de 2008.

85 JAPÃO. Ministry of Health, Labour and Welfare. JNIOOSH. Disponível em [www.mhlw.go.jp](http://www.mhlw.go.jp) e [www.jniosh.go.jp](http://www.jniosh.go.jp). Acesso em janeiro de 2009.

86 Site da Agência Européia de SST: <http://www.osha.europa.eu>

### **5.3.6. Aperfeiçoamento da política tributária em matéria acidentária e melhor reconhecimento dos acidentes e doenças do trabalho**

#### **5.3.6.1. Bonus e Malus – A Formulação de Política Tributária-Previdenciária e o efeito na matéria acidentária**

Um tema recorrente em inúmeros estudos e pesquisas nas diversas áreas do conhecimento, que abre polêmicas discussões, é a relação do homem com o trabalho.

Um dos aspectos relevantes da relação homem x trabalho é o ambiente laboral e os riscos ali presentes. Riscos que se convertem em acidentes e doenças do trabalho e que resultam não somente em mutilação física, mas também em uma séria distorção na composição psicossocial humana, pois as vítimas destes eventos não têm a alegria de participar do processo produtivo e ficam à margem de todo o processo de construção social.

É notório que o Estado deve nortear a formulação de suas políticas rumo à adoção da prevenção dos acidentes e doenças do trabalho como eixo central, redirecionando suas estratégias até então focadas na indenização pecuniária. A evolução do escopo normativo-legal previdenciário, relativamente aos eventos de acidentes e doenças do trabalho, está baseada na busca da representação financeira das consequências dos acidentes e doenças do trabalho que ocorrem aos trabalhadores, e na forma de indenizá-los, mediante constituição de seguros de acidentes. Entretanto, esta trajetória sofre uma sensível mudança de direção, a partir de 2003 (Lei N°. 10.666, 08/05/2003), quando, por força legal, surge a possibilidade de flexibilização das alíquotas de contribuição destinadas ao financiamento dos benefícios concedidos e pagos pela Previdência Social, em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa, decorrente dos riscos ambientais do trabalho.

As alíquotas de 1, 2 e 3% (um, dois e três por cento) são recolhidas pelas empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes e doenças do trabalho seja considerado, respectivamente leve, médio e grave. Todas as empresas que pertencem a um mesmo ramo de atividade (Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE Classe) pagam a mesma cota de seguro, independentemente de causarem mais ou menos acidentes ou doenças. Fica então evidenciado que empresas desiguais são tratadas de forma homogênea no aspecto tributário e que se faz necessária a flexibilização da carga tributária, de modo que a taxa seja baseada nas condições ambientais do trabalho de cada empresa e não mais pelo enquadramento de sua atividade preponderante, segundo o setor de atividade econômica. Esta abordagem torna-se ainda mais relevante, quando o estudo desta flexibilização considera a possibilidade de se converter as taxas em promoção da saúde e segurança no ambiente do trabalho. Os estudos para a flexibilização das alíquotas de contribuição estão baseados no binômio *bonus x malus*.

As alíquotas de 1, 2 e 3% componentes da fonte básica de recursos que financiam os chamados benefícios de natureza acidentária, além das Aposentadorias Especiais, estão relacionadas diretamente à componente média das constatações dos graus de riscos ambientais do trabalho, encontrados em cada agrupamento da estrutura da CNAE; ou seja, a alíquota que caracteriza o grau leve, médio ou grave dos riscos ambientais está ligada à divisão Classe da estrutura da CNAE. A partir do enquadramento da

atividade preponderante da empresa é que ocorre a sua classificação na CNAE-Classe e, conseqüentemente, identifica-se a alíquota a ser considerada para o recolhimento, pela empresa.

A flexibilização a que se refere, aqui, ocorrerá sobre as alíquotas de contribuição de 1, 2 e 3% de forma que as empresas que mais causam acidentes e doenças tenham aumentada a sua alíquota de contribuição em até 100% - princípio *malus* - e que aquelas que investem na melhoria dos ambientes de trabalho, diminuindo o número de acidentes e doenças, possam ter a alíquota reduzida em até 50% - princípio *bonus*. Assim, uma empresa enquadrada em uma atividade cujo grau de risco seja considerado leve terá sua alíquota de contribuição flexibilizada entre 0,5% a 2%; enquadrando-se em uma atividade de grau de risco considerado médio, a alíquota poderá variar entre 1 e 3% e, quando for em uma atividade de grau considerado grave, a variação ocorrerá entre 1,5 a 6%.

A construção que materializa a flexibilidade prevista é denominada Fator Acidentário de Prevenção – FAP e teve sua metodologia de cálculo estudada e aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, que tem composição quadripartite – governo, trabalhadores, empregadores e associações de aposentados e pensionistas, consonante com a proposta governamental de atenção ao diálogo social. A partir das Resoluções do CNPS, que aprovaram a metodologia do FAP (Nº. 1.236, de 28/04/2004, e Nº. 1.269, de 15/02/2006), o processamento do cálculo foi executado de acordo com os parâmetros e critérios estabelecidos.

Os parâmetros foram testados e os resultados mostraram a necessidade de se aperfeiçoar a metodologia, de modo a garantir justiça na contribuição do empregador e equilíbrio atuarial. A partir daí, foi desenvolvida uma nova metodologia para o FAP, alterando-se parâmetros e critérios para o cálculo dos Coeficientes de Frequência, de Gravidade e de Custo, e do próprio FAP.

A revisão metodológica trouxe novos aspectos como a inclusão de todos os eventos ligados à acidentalidade – todo registro de acidentes e doenças do trabalho somado às aferições indiretas, mediante a caracterização de nexos técnico previdenciário pela perícia médica do INSS, em benefícios que não possuem uma CAT vinculada, incluindo-se, ainda, o princípio da ponderação (atribuição de pesos) na composição dos índices específicos e globais. Eventos como morte e invalidez ganharam mais representatividade na questão dos riscos ambientais do trabalho, seguidos da quantidade e custo desses eventos. Nesta revisão metodológica incluíram-se, também: a substituição do método estatístico de clusterização pela técnica de percentil de ordem; a adição de elementos como a avaliação da taxa de rotatividade das empresas (*turnover*) - taxa incluída para evitar que as empresas que mantêm por mais tempo os seus trabalhadores sejam prejudicadas por assumirem toda a acidentalidade; e a formação de uma base de dados de benefícios de natureza acidentária composta de eventos com fixação direta de nexos técnico previdenciário pela perícia médica do INSS – a presunção de nexos técnico não foi necessária, pois o período-base já está sob efeito das alterações no processamento dos benefícios por incapacidade temporária ocorridas em abril de 2007; entre outros.

Em complementação ao processamento do FAP, a relação de atividades preponderantes

e correspondentes graus de risco, em conformidade com a CNAE, foi revista, trazendo a inovação de distribuir as alíquotas de 1, 2 e 3% pela CNAE-Subclasse, que é um nível mais desagregado da estrutura da CNAE, e que se aproxima ainda mais das reais condições dos ambientes onde são desenvolvidas as atividades laborais pelos trabalhadores.

Ainda que o mecanismo da aplicação do efeito *bonus-malus* tenha uma relação direta com a natureza tributária, a Previdência Social espera que a implementação do FAP promova a competição interna nas Classes da CNAE, de forma a buscar a redução da alíquota de contribuição ao seguro de acidentes do trabalho e doenças profissionais da Subclasse, vez que o benefício futuro de todo o grupo poderá auxiliar no benefício individual de cada empresa, conforme seus esforços específicos nesse sentido. No entanto, se o grupo não se aperfeiçoar em termos de gestão em saúde e segurança no ambiente laboral, os esforços individuais por empresa poderão ficar minimizados, e o grupo todo igualmente prejudicado.

Há consenso quanto à necessidade de se conferir aos empregadores previdentes em matéria de segurança e saúde do trabalho um incentivo tributário como vantagem competitiva: ganho de imagem mercadológica e, fundamentalmente, retorno econômico devido à gestão dos riscos ocupacionais dentro da política de responsabilidade social da empresa.

A Previdência Social espera que o FAP seja um fator de estímulo às empresas, para que invistam mais em programas de prevenção e proteção contra os riscos ambientais do trabalho. É importante que as ações em saúde e segurança no trabalho de todas as empresas de um determinado agrupamento CNAE estejam articuladas em torno de ferramentas de gestão comuns a todas as empresas de um determinado setor, tanto quanto possível, pois isso possibilitará a obtenção de um melhor posicionamento do grupo da CNAE, implicando uma alíquota setorial para o seguro de acidentes e doenças do trabalho menor no futuro.

### **5.3.6.2. Nexos Técnicos Previdenciários – A concepção do NTEP**

Os estudos iniciais do FAP apontaram a necessidade de se buscar um mecanismo que corrija o viés da subnotificação dos registros de acidentes e doenças do trabalho, pois este viés infelizmente implica, entre outras coisas, uma premiação àquelas empresas que não cumpriram a determinação legal de notificação dos eventos, acarretando uma redução na contabilização destes fatos, que são considerados no cálculo do Coeficiente de Frequência com semelhante efeito de redução sobre o cálculo final dos valores do FAP.

Para promover a correção da distorção provocada pela subnotificação de eventos de natureza acidentária, foi considerada a possibilidade de se construir, a partir dos princípios científicos da estatística e epidemiologia, uma matriz que correlacionasse eventos e que pudesse ser aplicada ao conjunto de registros de benefícios concedidos pela Previdência Social, de forma a identificar aqueles que, inicialmente considerados de natureza não acidentária, apresentassem características robustas que pudessem levar à presunção da existência de associação entre o agravo<sup>87</sup> e a atividade exercida pelo trabalhador afastado

<sup>87</sup> Considera-se agravo a lesão, doença, transtorno de saúde, distúrbio, disfunção ou síndrome de evolução aguda, subaguda ou crônica, de natureza clínica ou subclínica, inclusive morte, independentemente do

de sua atividade laboral.

A prospecção na base de dados da Previdência Social identificou que, em cada processo de solicitação de benefício junto à Previdência Social, existe um dado obrigatoriamente preenchido, que é o registro do código da doença ou do problema relacionado à saúde, que motivou o requerimento da proteção previdenciária, com uso difundido nos estudos da epidemiologia, e diretamente ligado ao fator agravado: o código da CID-10. Essa codificação, de acordo com a Organização Mundial da Saúde - OMS, é padronizada e recebe o nome de Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde – CID, que se encontra atualmente na 10ª Revisão. Esse dado é preenchido pelo médico perito do INSS e está intrinsecamente relacionado à incapacidade laboral, à entidade mórbida. Desta forma, a CID-10 está vinculada à responsabilidade pessoal médica e não sujeita à manipulação e sonegação da informação.

Quando as empresas possuem mais de um estabelecimento e cada um é cadastrado no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ em distintos códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, define-se o CNAE da empresa pelo conceito de CNAE preponderante, ou seja, aquele CNAE a cujo grau de risco (leve, médio e grave) está sujeita a maioria dos trabalhadores registrados no CNIS. Por intermédio da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e de Informações à Previdência Social – GFIP, os empregadores informam à Previdência Social, entre outros dados, os respectivos códigos da CNAE-Classe preponderante aos quais pertencem. A variável CNAE-Classe preponderante da empresa foi adotada como referência de atividade econômica para fins epidemiológicos, apresentando-se como uma variável-síntese, ou seja, constitui um grupo homogêneo de exposição – GHE, conceito basilar na epidemiologia.

Em regra, por exemplo, os riscos de uma área de produção não são compartilhados pelos trabalhadores administrativos e vice-versa; assim, nem todos os trabalhadores de uma empresa estão expostos aos mesmos fatores de riscos ambientais do trabalho. O conceito de CNAE preponderante assume relevância epidemiológica porque controla a situação exposta, sob os aspectos qualitativos e estatísticos, ao estabelecer que os fatores de riscos do CNAE preponderante atuam sobre a maioria dos trabalhadores da empresa, ainda que a minoria dos trabalhadores não esteja exposta a estes riscos.

Assim, definidas as duas variáveis a serem examinadas, procedeu-se ao levantamento epidemiológico, através de: dados provenientes dos registros de concessão de benefícios da Previdência Social; dados populacionais empregatícios registrados no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, referentes ao período de janeiro de 2000 a dezembro de 2004; e informações tabuladas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística– IBGE, para a expectativa de sobrevida no País.

Foram analisadas todas as entidades mórbidas causadoras dos benefícios incapacitantes para o trabalho, de natureza acidentária e não acidentária, segundo os agrupamentos e capítulos da CID-10, à exceção dos capítulos: 15 (gravidez, parto e puerpério); 16 (algumas afecções originadas no período perinatal); 17 (malformações congênitas, deforridades e anomalias cromossômicas); 18 (sintomas, sinais e achados anormais de tempo de latência.

exames clínicos e de laboratório, não classificados em outra parte); 20 (causas externas de morbidade e de mortalidade); e 21 (fatores que influenciam o estado de saúde e o contato com os serviços de saúde), por não comporem o perfil mórbido ocupacional que se desejava estudar. Optou-se, ainda, pela exclusão dos agrupamentos B20-B24 (Doença pelo Vírus da Imunodeficiência Humana – HIV) devido ao forte estigma social.

A partir de teste de hipótese considerou-se que “pertencer a um determinado segmento econômico (CNAE-Classe) constitui fator de risco para o trabalhador apresentar um determinado agrupamento CID-10”<sup>88</sup>. Daí denominou-se Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário - NTEP a relação entre CNAE-Classe e Agrupamento CID-10, conforme a validade do teste de hipótese. Essa associação, isoladamente, não determina a causalidade; afinal, as doenças são eventos multicausais complexos. Todavia, esta associação foi tomada como fundamento para a inferência causal.

Os parâmetros estatísticos adotados – intervalo de confiança e razão de chances foram bastante conservadores, e a construção do processamento metodológico estabelecido, utilizando-se dados da base que compreenderam cerca de 10 milhões de eventos captados no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2004, apresentou como resultado uma matriz de eventos correlacionados – CID-10 e CNAE-Classe. A matriz do NTEP foi publicada em Decreto, e sua utilização definida pelo ato legal como mais um instrumento de apoio à tomada de decisão da perícia médica do INSS, no momento de averiguação da existência da natureza acidentária nos motivos de incapacitação laboral. Os pares da matriz do NTEP apresentam correlações entre códigos da CNAE-Classe e agrupamentos da CID-10 como, por exemplo: Agrupamento CID A15 – A19, Tuberculose e CNAE 1533, Fabricação de calçados de material sintético; CID E10 – E14, Diabetes Mellitus e CNAE 3701, Gestão de redes de esgoto; CID G40 – G47, Transtornos dos nervos, das raízes e dos plexos nervosos e CNAE 8012, Atividades de transporte de valores; CID H53 e H54, Transtornos visuais e cegueira e CNAE 4743, Comércio varejista de vidros; CID I80 – I89, Doenças das veias, dos vasos linfáticos e dos gânglios linfáticos e CNAE 1411, Confecção de roupas íntimas; CID M60 – M79, Transtornos dos tecidos moles e CNAE 2920, Fabricação de caminhões e ônibus; e CID S70 – S79, Traumatismos do quadril e da coxa e CNAE 4391, Obras de fundações.

O NTEP foi inserido no plano normativo legal a partir da vigência do dispositivo incluído pela Lei nº. 11.430/2006 no art. 21-A da Lei nº. 8.213/1991, que definiu que a perícia médica do INSS considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade, quando constatar ocorrência de nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na CID-10. Neste mesmo artigo, define-se que a caracterização poderá não ocorrer, quando for demonstrada a inexistência do nexo referido, ou seja, quando estiver presente o par “CID-10 e CNAE” na análise médico-pericial, este fator não implica necessariamente a caracterização do NTEP. Nesse caso, a análise da perícia médica a partir dos elementos disponíveis é que definirá a caracterização ou não. Daí se concluir que o NTEP se caracteriza como “alerta” para a possibilidade de agravo relacionado ao risco ambiental do trabalho.

88 Resolução MPS/CNPS Nº. 1.269, de 15 de fevereiro de 2006

### **5.3.6.3. O Efeito “Abril/2007” – Nexos técnicos, revisões de procedimentos no INSS e mudança no perfil da concessão de benefícios acidentários**

A implementação da matriz do NTEP junto aos sistemas informatizados, para concessão de benefícios por incapacidade da Previdência Social, ocorreu em abril de 2007, juntamente com outras medidas técnico-administrativas que mudaram o perfil da concessão dos benefícios de natureza acidentária. Dentre estas medidas estão: a) a preparação dos sistemas informatizados, a fim de permitir a caracterização do nexo técnico previdenciário sem a exigência de uma CAT vinculada, no momento do ato pericial; b) a automação das listas, contendo as associações “agravo – exposição” e “exposição – agravo” que definem a aplicação do Nexo Técnico Profissional ou do Trabalho e que até aquele momento eram pesquisadas em impressos extensos e volumosos; c) a hierarquização dos nexos técnicos aplicáveis e a possibilidade de aplicação do Nexo Técnico Individual a partir da anamnese sem a vinculação a uma CAT.

Essas medidas, somadas à supressão da prerrogativa da exigência do cadastramento da CAT para a concessão de benefícios de natureza acidentária, propiciaram uma expressiva mudança no perfil dos números de benefícios concedidos, especialmente os auxílios-doença acidentários.

Em março de 2007, foram concedidos 11.539 auxílios-doença acidentários. No mês de abril, em virtude das mudanças, foram concedidos 28.594 auxílios-doença acidentários. A variação observada entre esses dois meses foi da ordem de 147,80 %. Ao se investigar o número destes benefícios concedidos no período de 12 meses anteriores e no mesmo período posterior à implementação – de abril de 2006 a março de 2007 e abril de 2007 a março de 2008 – encontra-se uma variação da ordem de 136,86%.

Quando se observa a expressiva variação encontrada entre o ano anterior e o posterior às medidas implementadas em abril de 2007, analisando-se a variação para os auxílios-doença previdenciários, encontra-se um valor negativo da ordem de 20,39%. O número de benefícios por afastamento, superior a 15 dias, e de natureza previdenciária, é de ordem de grandeza muito superior ao número de benefícios de natureza acidentária; daí a expressiva diferença entre as duas variações, ou seja: não houve uma hiperdemanda concomitante às mudanças ocorridas em abril de 2007, e o número de requerimentos desses benefícios continuou dentro do esperado para o período.

O estudo sobre os benefícios auxílios-doença acidentários concedidos no ano anterior e no posterior a abril de 2007 aponta, segundo os capítulos da CID-10, as maiores variações: Capítulo I: Algumas doenças infecciosas e parasitárias – 3.779,03%; Capítulo II: Neoplasias [tumores] – 2.247,22%; Capítulo V: Transtornos mentais e comportamentais – 1.578,89%; Capítulo IX: Doenças do aparelho circulatório – 1.398,58%; Capítulo X: Doenças do aparelho respiratório – 784,75; Capítulo XIII: Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo – 517,82 e Capítulo III: Doenças do sangue e dos órgãos hematopoiéticos e alguns transtornos imunitários – 500,00%. É no Capítulo XIII que se encontram as patologias geralmente denominadas Lesão por Esforço Repetitivo/ Doença Osteomuscular Relacionada ao Trabalho (LER/Dort).

Comparando-se a concessão de auxílios-doença acidentários entre os anos de 2007

e 2008 encontram-se variações superiores a 50%: Capítulo XI: Doenças do aparelho digestivo – 606,48%; Capítulo IV: Doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas – 272,50%; Capítulo XV: Gravidez, parto e puerpério – 96,88%; Capítulo XXI: Fatores que influenciam o estado de saúde e o contato com os serviços de saúde – 69,85%; Capítulo V: Transtornos mentais e comportamentais – 66,68%; Capítulo IX: Doenças do aparelho circulatório – 63,95%; Capítulo III: Doenças do sangue e dos órgãos hematopoiéticos e alguns transtornos imunitários – 55,56%; e Capítulo XII: Doenças da pele e do tecido subcutâneo – 54,36%.

As variações ocorridas um ano após a implementação das medidas, em abril de 2007, ano em que o total dos auxílios-doença acidentários foi da ordem de 29,60%, apontam para o fato de que, após o impacto do surgimento do NTEP e medidas acessórias, os procedimentos da medicina pericial tendem a uma homogeneização gradual e à experimentação e adoção de novos pontos de vista sobre os casos apresentados à sua análise.

O acelerado avanço tecnológico tem promovido sucessivas reconfigurações nas estruturas do mundo laboral e nos processos de trabalho, o que confere um caráter extremamente dinâmico às relações entre atividades e entidades mórbidas presentes nos ambientes do trabalho. Essa dinâmica de transformação da relação homem x postos de trabalho aponta a necessidade de estudos constantes sobre os perfis dos dados armazenados nos sistemas informatizados da Previdência Social, a fim de promover a atualização da matriz de pares do NTEP, reconhecendo-se novas relações que se formam entre as atividades e as patologias presentes nos ambientes laborais. Além do processamento anual do FAP, previsto em lei, é importante promover revisões periódicas na matriz do NTEP e no enquadramento dos graus de riscos, devido às condições ambientais do trabalho.

Conhecendo e acompanhando a dinâmica das relações entre as atividades laborais e os agravos decorrentes dos riscos ambientais do trabalho, a Previdência Social avança em matéria de prevenção e fornece relevantes subsídios às outras áreas governamentais, para a formulação e implementação de políticas públicas orientadas à promoção da saúde e segurança do trabalhador.

## **5.4 – Desafio Permanente: a Revitalização da reabilitação profissional**

### **5.4.1. Histórico, Desafios e Direitos**

As atividades de Reabilitação Profissional - RP surgiram nos períodos de guerra, durante e após a primeira e a segunda guerras mundiais, num esforço, por parte dos governos, de reintegrar social, econômica e profissionalmente, os soldados com sequelas decorrentes desses conflitos.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho - OIT, no mundo existem 470 milhões de deficientes na idade de trabalho, sendo que 82% dos deficientes em países em desenvolvimento estão abaixo da linha de pobreza<sup>89</sup>.

A legislação sobre o assunto, bem como a construção de políticas públicas nacionais de habilitação e reabilitação profissional fazem parte das recomendações da Organização

89 O'REILLY, Arthur. *The right to decent work of persons with disabilities*. ILO, Geneva, 2007. P.vii.

das Nações Unidas - ONU, da Organização Mundial de Saúde - OMS e da OIT. E o Brasil tem farta legislação consonante com essas recomendações internacionais.

A RP é uma das ações que compõem a área de Saúde do Trabalhador – ST, que vão desde a atenção/promoção/prevenção, passando pelo recolhimento de taxas, estabelecimento de critério para afastamento, retorno ao trabalho e pagamento de benefícios, e a RP propriamente dita. Entre as ações de RP destacam-se a reabilitação física e mental, o fornecimento de órteses/ próteses, e a qualificação e habilitação, preparando o reabilitado para o retorno à atividade, na mesma empresa, ou sua reinserção no mercado de trabalho. Até o final da década de 80, cabia ao Ministério da Previdência Social - MPS, por meio dos extintos Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social - INAMPS e Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, a assistência integral aos trabalhadores afastados do trabalho, em razão de doença ou acidente de trabalho e que compreendia: tratamento médico-cirúrgico, reabilitação física (fisioterapia, terapia ocupacional, fonoaudiologia, psicologia), assistência social e reabilitação profissional. A Constituição de 1988 definiu o conceito de Seguridade Social e suas áreas de atuação na Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Além das pastas que compõem a Seguridade Social, várias outras atuam na elaboração de políticas e programas de inclusão da pessoa com incapacidades no mercado de trabalho, buscando a igualdade de oportunidades, particularmente, seja para a inclusão, seja para a reinserção dessas pessoas no mercado de trabalho.

A proteção aos deficientes é uma obrigação do poder público, que deve garantir os direitos básicos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, propiciando aos deficientes/reabilitados o bem estar pessoal, social e econômico (Art. 2º - Lei 7.853/89). Dá-se ênfase nesta legislação, em seu inciso III, à formação profissional, empenho do poder público e setores privados na criação de empregos e adoção de medidas de reserva no mercado de trabalho, em favor das pessoas portadoras de deficiência. Tais diretrizes estão expressas no Decreto 3.298/99, que estabelece uma Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, estabelecendo a obrigatoriedade de o poder público estabelecer mecanismos e instrumentos para assegurar os direitos às pessoas deficientes, sem privilégios ou paternalismos.

A habilitação e a reabilitação profissional, caracterizadas como processo orientado, são voltadas a possibilitar que a pessoa com deficiência, a partir da identificação de suas potencialidades, adquira o nível suficiente de desenvolvimento profissional, para ingresso e reingresso no mercado de trabalho, e para participar da vida comunitária (Decreto 3298, artigo 31). Para tanto, é interessante ressaltar a importância dos procedimentos de alto custo e complexidade, por exemplo, protetização (órteses e próteses) e também o fornecimento de outros equipamentos de apoio, tais como cadeiras de rodas, etc. O financiamento destes equipamentos de suporte está previsto na concessão de recursos materiais do INSS e também do Sistema Único de Saúde (SUS); a diferença é que enquanto o INSS os fornece apenas para os segurados, o SUS os fornece a qualquer pessoa que deles necessite.

No campo previdenciário há as determinações da Lei 8213/91, que, nos artigos

89 a 93, trata da Habilitação e Reabilitação Profissional, como direito dos segurados e aposentados a próteses e órteses, incluindo, também, a reeducação e readaptação profissional para participar do mercado de trabalho (Art.89 e 90). Estabelece às empresas a obrigatoriedade de terem em seus quadros 2% de reabilitados ou deficientes habilitados, desde que detenham entre 100 a 200 empregados, e até 5% de vagas para as que tiverem mais de 1000 empregados (Art. 93).

Mesmo com o desenvolvimento das ações mencionadas, entre outras, é imprescindível a eliminação e/ou controle de condições e ambiente de trabalho que ofereçam riscos de acidentes e agravos à saúde. Dentre os fatores de riscos, além dos químicos e biológicos, destacam-se aqueles decorrentes da organização do trabalho e no trabalho, como os físicos, ergonômicos e psicossociais. Além das ações previstas, é importante ressaltar que é necessário o combate, por toda a sociedade, das atitudes de discriminação e assédio moral para com as pessoas reabilitadas, sob pena de não se alcançar, de fato, uma efetiva integração. Assim, frente à maior expectativa de vida, frente ao envelhecimento dos segurados, frente à diminuição do crescimento vegetativo e como exigência para reduzir ou controlar os riscos ambientais do trabalho, é que a RP torna-se estratégica para as próximas décadas do Século XXI. Trata-se de uma ação estratégica, por visar, primordialmente, à melhoria dos ambientes laborais, fazendo com que cada reabilitando inserido tenha como resultado o efeito irradiador da melhoria das condições de trabalho para todos os segurados, com a conseqüente melhoria de qualidade de vida.

#### **5.4.2. Necessidades da Reabilitação e sua revitalização**

Considerando-se a linha do tempo das ações de ST, em que antes se intervinha na prevenção, torna-se possível reduzir a necessidade futura de RP. Mas, uma vez que o reabilitando é encaminhado para a RP, há a necessidade de desenvolvimento de ações eficazes em médio espaço de tempo, pois o fator tempo é uma variante fundamental para o sucesso do retorno e fixação do reabilitando no trabalho. Com base no diagnóstico da realidade atual, e objetivando com que a reabilitação seja, de fato, prioridade, o MPS elencou alguns pontos necessários para ampliar o atendimento na reabilitação e desafogar a demanda reprimida:

- Necessidade cada vez maior de Recursos Humanos – RH para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, na área de RP, com equipes multidisciplinares;
- Formação e informação continuadas das equipes que trabalham com reabilitação;
- Necessidade de se ter locais apropriados e infraestrutura adequada;
- Agilização de convênios e termos de cooperação, tanto na área de prestação de assistência médica, como de educação/qualificação profissional;
- Melhor padrão para próteses e órteses de qualidade, agilizando o processo de fornecimento dos mesmos;
- Articulação com órgãos e instituições que fazem interface com a área de RP, tais como Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (Inspeção do Trabalho), Fundacentro (Estudos, Pesquisas e Formação), Ministério da Saúde – MS (Centros de Referência de Saúde do Trabalhador - CEREST e Vigilância Sanitária – SUS); Ministério Público do

Trabalho – MPT (TAC) e outras, visando identificar os principais problemas de saúde do trabalhador, bem como os setores e empresas com maior índice de afastamentos, possibilitando uma ação preventiva nestas empresas;

- Estabelecimento de processo de discussão periódica e permanente sobre reabilitação, com representantes de reabilitados/deficientes entre trabalhadores e empresários, principalmente no Conselho Nacional da Previdência Social – CNPS;

- Desenvolvimento constante de estudos e pesquisas tanto para embasar cientificamente estratégias de melhoria da organização, dimensionamento de RH e equipes de trabalho em RP, como para subsidiar ações e projetos estratégicos para o setor, visando ao aperfeiçoamento do sistema de reabilitação.

Com o intuito de priorizar a RP, o MPS construiu o projeto “Revitalização da Reabilitação Profissional”, visando, por meio de Termo de Cooperação com entidades que atuam na área da RP, desenvolver ações que possibilitem a atenção necessária aos segurados do INSS. Entre as áreas, instituições e respectivas ações devem-se destacar:

- No Ministério do Trabalho e Emprego: aqui existem três dimensões a serem trabalhadas num processo de integração, mediante termo de cooperação, quais sejam, a fiscalização e as políticas públicas de emprego, através do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) e das ações de qualificação e requalificação profissional, e incentivo à formação de cooperativas no âmbito da Economia Solidária.

- Ministério da Saúde – No âmbito da Seguridade Social, essa integração é vital, já que, por falta de assistência médica ou pela falta de agilização de cirurgias reparadoras e outros tratamentos de Saúde no Sistema Único de Saúde (SUS), muitos dos segurados permanecem em benefício de incapacidade por longos períodos. Desta forma, é imprescindível o termo de cooperação com o MS, para que, além do atendimento dos reabilitandos nos CEREST, se possa estabelecer um processo de avaliações das condições de trabalho em empresas com alto grau de acidentalidade.

- Ministério do Desenvolvimento Social - Em Benefício de Prestação Continuada – BPC constata-se 1.388.747 deficientes pericliados pelo INSS, havendo uma incidência grande de doentes mentais. As ações de Desenvolvimento Social pretendem estabelecer um programa com a Saúde (Através da Coordenação de Atenção Básica à deficiência) e o Ministério da Educação, priorizando os jovens deficientes, no sentido de incluí-los no mercado de trabalho via programas de emprego e renda.

- Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - Interlocação com o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE (Art. 10 e 11 do Decreto 3.298/99).

- Ministério da Educação - Cooperação com o Ministério da Educação – MEC, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica SEPT, junto ao Programa Especial de Educação para as pessoas portadoras de necessidades especiais (TECNEP). Havia, em 2008, cerca de 120 núcleos junto às Escolas Técnicas Federais de todo o país, que atendem cotas específicas para deficientes, e incluem, em suas atividades ou ações: a busca de elevação de escolaridade (Proeja); cursos profissionais regulares; cursos de linguagem; e estímulo para desenvolvimento de novas tecnologias para próteses, órteses, etc.

- Ministério das Cidades - Projetos e Programas que melhorem a acessibilidade, nas cidades, de pessoas com dificuldade de locomoção, entre outros.

- Sistema “S” – Atuação conjunta para o desenvolvimento de programas de qualificação profissional para segurados do INSS em processo de reabilitação profissional, com a finalidade de reingressá-los no mercado de trabalho, contribuindo para a sua melhoria de vida, no sentido material e psicológico.

- Entidades de Empresários e Trabalhadores – Fortalecimento do Diálogo Social por meio de reuniões de sensibilização, com ênfase no fortalecimento da prevenção geral de acidentes e cumprimento das quotas; estímulo aos Sindicatos para que realizem ampla campanha de melhoria dos ambientes do trabalho, fiscalizando, acompanhando e negociando cláusulas e desenvolvimento de ações de responsabilidade social; estímulo à certificação internacional de responsabilidade social da Social AccountAbility 8000 (SA8000).

Visando priorizar a RP, no ano de 2008, o MPS construiu, dentro do projeto “Revitalização da Reabilitação Profissional”, um Projeto Piloto para o Estado de São Paulo, que tem por objetivo colocar em uma mesma discussão e proposição o conjunto de instituições no Estado de SP que atuam na área de RP. Para a consecução deste objetivo foi firmado termo de Cooperação com as seguintes instituições:

- Secretaria do Emprego e das Relações do Trabalho - SERT e Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SDPCD: Cooperação técnica mútua no sentido de reforçar: a) as políticas de emprego, trabalho, renda e empreendedorismo e previdência social no Estado de São Paulo, visando ao aperfeiçoamento das políticas de habilitação e reabilitação profissional, em busca da reinserção com qualidade no mercado de trabalho; b) as ações empreendedoras ou autônomas, buscando agilizar mecanismos de orientação profissional, qualificação e inserção no mercado de trabalho entre a SERT, por meio da sua estrutura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, a SDPCD, e a Gerência Regional de SP, com a respectiva Gerência Executiva do INSS.

- Secretaria de Saúde - SES e Pessoas com Deficiência – SDPCD: O Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto a conjugação de esforços dos partícipes com vistas a reforçar, no âmbito da Saúde, da Pessoa com deficiência e da Previdência Social, a formação e o aperfeiçoamento das políticas de habilitação e reabilitação profissional, em busca da reinserção com qualidade no mercado de trabalho. Nesse sentido, o Acordo de Cooperação Técnica busca criar mecanismos para o acompanhamento dos programas de habilitação e reabilitação físico-funcional junto: às áreas de Saúde do Trabalhador, e de Saúde da Pessoa com Deficiência; à Rede de Serviços em Reabilitação Física; à Rede de Serviços em Reabilitação Auditiva e outras afins; e à Gerência Regional do Instituto Nacional de Seguro Social de São Paulo.

- Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais – AVAPE: Cooperação na área de tratamento, preparação e/ou treinamento para uso de prótese, avaliação e acompanhamento psicológico para RP, preparo profissional para cursos profissionalizantes e orientação profissional de Pessoas em RP com avaliações e treinamentos;

O projeto piloto tem por objetivo o desenvolvimento de ações na área de RP, observando a ótica da transversalidade e intersetorialidade, a saber:

- Articulação com as instituições que fazem interface com a área de reabilitação profissional tais como: MTE, CEREST e Vigilância Sanitária - SUS, Fundacentro, Universidades, Ministério Público do Trabalho e outras, para implementação das ações definidas no âmbito do projeto, por meio de equipes multidisciplinares;
- Negociação do retorno ao trabalho com as empresas sob intervenção, definindo as funções compatíveis por meio das análises ergonômicas das atividades de trabalho e acompanhamento do período de estágio, juntamente com o sindicato da categoria, garantindo uma volta ao trabalho segura e saudável para os trabalhadores reabilitados. Nos casos de recusa das empresas de vínculo, encaminhamento da denúncia aos órgãos fiscalizadores do cumprimento das medidas legais existentes;
- Para os casos de demissão imotivada, fornecimento dos relatórios sobre a incapacidade, o processo de reabilitação profissional e a desvantagem do trabalhador para ações nas diversas esferas de defesa dos direitos trabalhistas, incluindo a judicial;
- Oferta e acompanhamento de cursos de qualificação profissional, em parceria com empresas, prefeituras, Sistema S, Bancos de Vagas e outros;
- Fornecimento de elementos, de forma sistemática, para a implementação de ações regressivas contra as empresas causadoras de acidentes de trabalho e doenças profissionais, para ressarcimento dos custos;
- Alimentação e Manutenção de um Banco de Dados da Perícia e Reabilitação Profissional, que forneça os elementos para a análise: do desempenho institucional referente à habilitação e reabilitação profissional; dos fatores de dificuldades; da demanda reprimida; do acompanhamento da taxa e qualidade da fixação nas empresas; e da quantidade e qualidade do acolhimento por empresa. Esta análise possibilita a criação de indicadores de impacto para avaliação dos projetos e protocolos de atendimento.

### **5.4.3. Considerações Finais**

A proposição de ações afirmativas, tanto nos locais de trabalho, como no ambiente urbano, são medidas que irão, sob o ponto de vista estratégico, melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores, propiciando ambientes de trabalho mais seguros, denotando uma maior preocupação com a expansão da acessibilidade e do bem estar dos cidadãos e segurados.

Essas ações, aliadas a ações de inserção no mercado de trabalho, mediante a reabilitação profissional com qualificação profissional de qualidade, significarão menor número de afastamentos por benefícios previdenciários de incapacidade, ou promoverão as condições necessárias ao retorno do segurado ao trabalho em menor espaço de tempo, contribuindo também para a redução do déficit previdenciário. A grande estratégia que a Previdência deverá adotar é o “enfrentamento de riscos incapacitantes ao trabalho”<sup>90</sup>, para diminuir, sem dúvida, os afastamentos futuros incapacitantes, que mutilam e tornam deficientes as pessoas.

---

90 DELGADO, Guilherme. *Crerios para uma Política de Longo prazo à Previdência Social*. Valor Econômico de 23.01.08



## **CAPÍTULO 6. Fundos de Pensão no Brasil: evolução recente e perspectivas**

***Ricardo Pena, Secretário de Previdência Complementar<sup>91</sup>***

---

91 **Ricardo Pena** é economista e demógrafo, com pós-graduação em finanças e atuária pela Faculdade de Economia e Administração da USP, e doutor pela Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. É Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda. Foi Diretor de Assuntos Econômicos e, atualmente, exerce o cargo de Secretário de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social. Foi professor de pós-graduação em Previdência Complementar pela FGV-DF e é autor do livro “A demografia dos fundos de pensão”, da coleção MPS, 2007.

Contou com a colaboração do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, **Sérgio Ricardo dos Santos Rosa**, que é economista e pós-graduado em sociologia, atualmente exercendo a função de Assessor Especial da SPC/MPS.



## 6.1 – INTRODUÇÃO

A previdência social, que sempre esteve diretamente vinculada ao processo de desenvolvimento econômico brasileiro, passou a constituir, com maior intensidade, um importante instrumento para a promoção do desenvolvimento social, capaz de construir uma sociedade com equilíbrio e justiça entre seus cidadãos, nos termos pactuados na Constituição cidadã de 1988.

Desde o primeiro momento, os fundos de pensão vêm participando desse processo de construção de uma sociedade mais justa e solidária, de tal forma que sua história se confunde com a própria história da previdência social brasileira, cujo marco remonta à década de 20 do século passado. A previdência, que começou como uma caixa de aposentadorias e pensões de um segmento profissional específico, adquiriu, a partir da década de 30, o formato de instituto de previdência, com abrangência nacional e segmentada por categorias de trabalhadores. Na segunda metade da década de 60, os diversos institutos foram unificados, abrindo assim a oportunidade de se evidenciarem tanto o caráter público como o caráter privado das iniciativas, no âmbito da previdência social. Com a expansão das iniciativas de natureza privada, relativamente à previdência, foi editada a Lei nº. 6.435, de 13.03.1974, que passou a constituir o marco legal do regime privado, de caráter complementar. A Lei, que vigorou por 27 anos, foi revogada em 2001 pela Lei Complementar nº. 109, de 29.05.2001, a qual passou a constituir o novo marco legal aplicável aos fundos de pensão.

À semelhança do que ocorreu nos países social e economicamente mais desenvolvidos, o surgimento e a subsequente evolução da previdência social foram puxados pelos segmentos mais modernos da sociedade. No caso brasileiro, o início da previdência se deu com os ferroviários, depois vieram os marítimos, os comerciários, os bancários, os industriários, os empregados em transportes e cargas e os servidores públicos. Dadas as características demográficas brasileiras e a distribuição da população entre áreas urbanas e rurais, nesse primeiro momento a previdência atingia apenas pequena parcela da população, especificamente os setores mais dinamizadores da economia. Com a fusão dos institutos, a previdência urbana básica tornou-se universal e ampliou sua cobertura social. Não obstante, os setores mais dinâmicos da economia continuaram a ver na previdência privada um mecanismo eficiente para assegurar aos seus trabalhadores benefícios complementares àqueles do regime básico.

Os fundos de pensão, além de representar importante instrumento de proteção social, vêm se caracterizando também como mecanismo eficiente para estimular a modernização da economia nacional. O momento atual, em que a economia brasileira reúne condições que já a inserem num novo processo de crescimento sustentável, é bastante alvissareiro para se discorrer sobre as opções e os rumos da Previdência Social Brasileira, em especial porque a previdência sempre se constituiu como eixo de promoção de justiça social. Crescimento econômico com justiça social é o eixo político-institucional que, nos últimos anos, está cada vez mais se materializando na realidade da população brasileira.

O cenário que se vislumbra para os próximos anos é de crescimento econômico

sustentável e com desenvolvimento social, mediante distribuição de renda, expansão da classe média e investimentos em infraestrutura, com reflexo na melhoria das condições de vida das populações residentes nas cidades e no campo. Nesse contexto, os fundos de pensão certamente desempenharão papel de destaque, que será tanto maior quanto mais bem equipados e estruturados estiverem os órgãos de regulação e fiscalização, cujas funções vão muito além da necessária e imprescindível supervisão. Incluem também, conforme determinado no art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 109/01, a competência para disciplinar e coordenar as atividades das entidades de previdência, compatibilizando-as com as políticas previdenciárias e de desenvolvimento social e econômico-financeiro.

Sendo assim, o presente trabalho pretende discutir, em quatro seções, a evolução recente e as perspectivas da previdência complementar no Brasil, a partir do perfil atual; o arcabouço jurídico; a estrutura de regulação e supervisão; e os desafios vindouros para o desenvolvimento desse arranjo securitário que são os fundos de pensão.

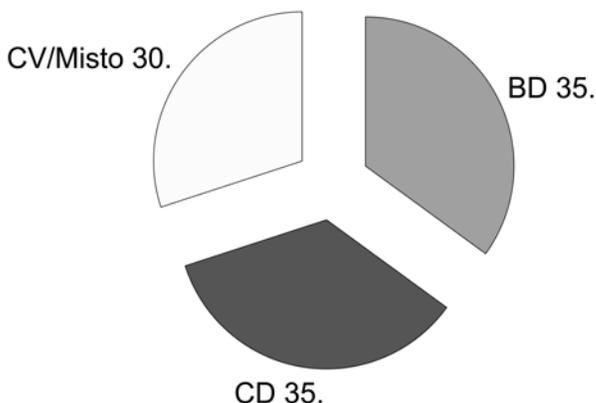
## 6.2 – PERFIL DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Ao longo dos últimos 30 anos, a previdência complementar brasileira conseguiu se firmar como o oitavo maior sistema do mundo em valores totais de recursos garantidores dos benefícios contratados.

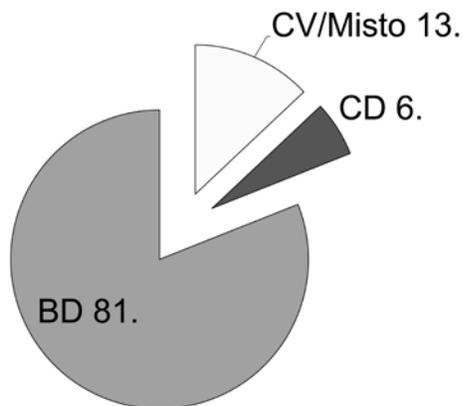
O sistema atual conta com 372 entidades fechadas de previdência complementar, 1.037 planos previdenciários, 2.555 patrocinadores, 2,7 milhões de participantes e assistidos, protegendo cerca de 6,7 milhões de pessoas, direta e indiretamente.

Os fundos de pensão administram R\$ 442 bilhões de ativos totais e já pagam mensalmente mais de 700 mil aposentadorias e pensões, distribuídas em três modalidades de planos de benefícios, segundo mostram os gráficos 1, 2 e 3.

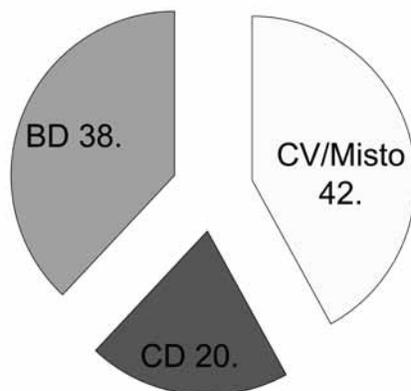
**Gráfico 1 – Nº de Planos de Benefícios**



**Gráfico 2 – Investimentos (\$)**



**Gráfico 3 – Nº de participantes/ Assistidos**



Os fundos de pensão constituídos de forma voluntária e complementar exercem grande importância para a previdência social brasileira, constituindo-se cada vez mais em fator de equilíbrio e justiça social.

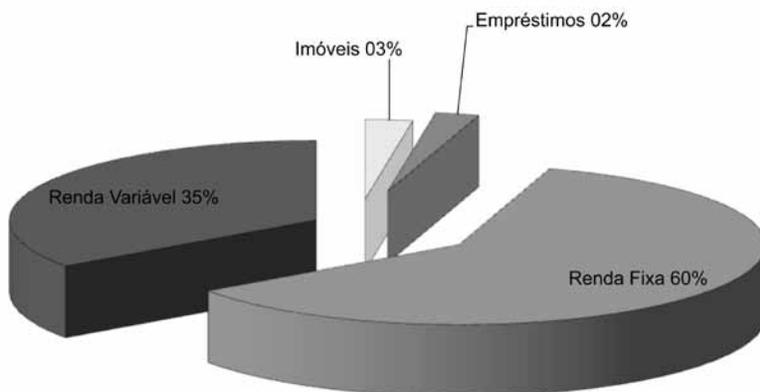
Com o objetivo de ampliar o sistema, mediante implementação das inovações introduzidas no regime privado pela Lei Complementar nº. 109/01, a Secretaria de Previdência Complementar empreendeu, a partir de 2003, um conjunto de ações efetivas para viabilizar a inclusão de novos participantes, com base no vínculo classista ou associativo. Para se ter uma ideia da expansão obtida no período, a Previdência Associativa, como está sendo denominada essa nova forma de acesso, já possui 26

entidades, que administram 44 planos, reunindo 344 associações de classe, sindicatos e cooperativas, que incluem médicos, engenheiros, artistas, advogados e magistrados, totalizando quase 100 mil participantes e reserva acumulada de R\$ 320 milhões.

Ainda sob a perspectiva de fortalecimento da previdência social, foi promulgada a reforma da previdência que, por meio da Emenda Constitucional nº. 41, de 2003, criou a previdência do servidor público. Na sequência, o Poder Executivo remeteu ao Congresso Nacional o projeto de lei (nº. 1.992, de 2007) que constitui a previdência complementar dos servidores públicos. Essa legislação, quando aprovada, poderá, em intervalo de tempo relativamente curto, dobrar o volume de recursos administrados pelos fundos de pensão.

Se, por um lado, a previdência complementar está adquirindo mais relevância como eficiente mecanismo de proteção social, por outro lado, os recursos garantidores dos planos de benefícios contratados contribuem também para o desenvolvimento econômico do País.

**Gráfico 4 – Investimentos dos Fundos de Pensão, distribuídos em segmentos de alocação para o ano de 2008**



Os investimentos dos fundos de pensão, caracteristicamente de longo prazo, estão aplicados em quatro macrosssegmentos de alocação. Como demonstra o gráfico 4, cerca de 60% estão aplicados no segmento de renda fixa, que inclui principalmente os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. Outros 34% estão investidos no segmento de renda variável, em ações de empresas comercializadas em bolsa de valores como, por exemplo, a Petrobrás, Banco do Brasil, Vale do Rio Doce, além de outras. Os investimentos nos segmentos de imóveis e de operações com participantes, individualmente, não ultrapassam os 3%, apesar de os limites de riscos serem superiores, segundo regras do CMN-Conselho Monetário Nacional.

A rigor, as normas que estabelecem os limites de aplicação nos distintos segmentos têm, nos últimos anos, sido bastante conservadoras, dando preferência às aplicações mais seguras e rentáveis. Em face do cenário que se vislumbra para os próximos anos, e do atual

estágio da supervisão e regulação, faz-se necessário rediscutir padrões mais adequados à realidade que já está se configurando.

Nesse sentido, devem ser revistas as atuais regras de investimentos, *vis-à-vis* à necessidade de rentabilidade dos planos de benefícios – não mais fixada no histórico limite máximo quantitativo de 6% a.a. para desconto do fluxo atuarial –, sobretudo na modalidade de benefício definido, à luz de um ambiente econômico com crescimento sustentável. A evidência desta sustentabilidade pode ser explicada por inúmeros fatores: inflação sob controle e taxas de juros mais baixas; elevados investimentos públicos e privados em infraestrutura e expansão da classe média; ênfase no consumo em massa de bens e serviços, principalmente aqueles integrantes do conjunto de direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal de 1988, dentre outros, a educação, a saúde, a moradia, o lazer e a segurança.

Assim, ao mesmo tempo em que é chamado a ocupar posição de relevo no sistema previdenciário brasileiro, o regime privado passa a merecer do Poder Público maior atenção, em face das novas e complexas atribuições definidas em lei, aumentando consideravelmente as responsabilidades dos órgãos de regulação e de fiscalização do regime operado pelas entidades fechadas de previdência complementar.

### **6.3 – ARCABOUÇO JURÍDICO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR**

A evolução recente da previdência complementar pode ser analisada a partir da Emenda Constitucional nº. 20, de 1998, que introduziu no título da ordem social o regime privado de previdência. Apesar de a regulamentação ter, de fato, ocorrido em 2001, com a edição das Leis Complementares nºs. 108 e 109, a referida Emenda produziu, de imediato, alteração institucional no sistema de seguridade social, cuja legislação cabe exclusivamente à União.

O novo arcabouço jurídico da previdência privada, que integra o sistema de seguridade social, constitui um dos pilares da previdência social brasileira. Ao determinar que os benefícios contratados estejam baseados na constituição de reservas que os garantam, a Constituição Federal definiu conceitualmente o regime complementar de previdência como um sistema voluntário, capitalizado, com vistas à manutenção do padrão de vida dos participantes e assistidos, na fase de vida não laborativa.

A previdência privada, sendo um dos sustentáculos da previdência social, é matéria que integra o conjunto de direitos sociais elencados na Constituição Federal. Sendo assim, o regime complementar constitui objeto de política pública, a partir da supervisão e regulação, no âmbito das políticas de natureza social. Dado o caráter contributivo do regime de previdência complementar, a provisão de renda ao trabalhador, em razão da incapacitação temporária ou permanente para o trabalho, constitui contrapartida de direito pactuada, e não mero amparo do Poder Público a quem se encontra em estado de necessidade. No caso dos fundos de pensão, a contrapartida se faz não mediante lei, como no caso dos regimes públicos, mas por contrato privado próprio.

A previdência complementar constitui, por conseguinte, mecanismo de proteção social, de iniciativa privada, e caráter contratual. O fundamento principal deste contrato assenta-

se na livre iniciativa e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Não obstante o caráter privado da previdência complementar, o interesse coletivo é soberano, colocando-se acima de qualquer interesse individual, daí por que a necessidade de o Poder Público regular e fiscalizar a atividade de previdência de caráter privado.

No caso dos fundos de pensão, o caráter coletivo do contrato constitui pré-requisito para a sua existência no mundo jurídico, seja em razão do vínculo empregatício, seja do vínculo associativo. Os participantes do regime fechado, de caráter coletivo ou de grupo, adquirem esta condição, mediante adesão a plano de benefícios, previamente licenciado e operado por entidade de previdência autorizada a funcionar, ambos pelo órgão fiscalizador competente. Não constitui, portanto, característica dos fundos de pensão, contrato individual estabelecido entre o participante e a entidade de previdência.

A partir do novo marco legal, pouco a pouco vem se consolidando a nova estrutura institucional do sistema de seguridade social, com a inclusão do regime privado, de caráter complementar, no âmbito da previdência social. Para fazer face às novas frentes de expansão abertas pelo novo arcabouço jurídico – principalmente a expansão dos fundos de pensão aos trabalhadores com vínculo classista e aos com vínculo empregatício com o Poder Público –, é necessário dotar tanto o órgão regulador como o fiscalizador, da necessária estrutura institucional.

Cabe destacar que o papel do Estado, em relação ao regime privado de previdência, está bem definido no art. 3º da Lei Complementar nº. 109/01. Dentro do conjunto de ações de responsabilidade do Poder Público, estão aquelas de responsabilidade dos órgãos reguladores e fiscalizadores, a que se referem os arts. 5º e 74 da LC 109/01, quais sejam, normatizar, coordenar, supervisionar, fiscalizar e controlar as atividades das entidades de previdência complementar.

A estrutura institucional, adequada para fazer face a essas responsabilidades, certamente produzirá os ganhos sociais de se ter um regime privado de previdência mais ampliado, com diferentes formas de acesso, e mais integrado ao sistema de previdência. A livre iniciativa para entrar e permanecer em condições mais vantajosas constitui o fundamento da previdência complementar e, por isso, o participante tem de ser apoiado por órgãos eficientes e efetivos na defesa dos seus interesses. Com a expansão da classe média, o público da previdência complementar será, cada vez mais, constituído por pessoas com acesso à informação, instruídas, capazes de tomarem decisões mediante critérios de escolhas racionais e que visem ao seu próprio interesse econômico e social.

## **6.4 – ESTRUTURA INSTITUCIONAL**

Atualmente, a estrutura institucional do regime de previdência privada é composta pelos órgãos públicos a que se refere o art. 74 da Lei Complementar nº. 109/01, e pelas entidades fechadas, que operam planos de previdência complementar. Os órgãos públicos federais integram a Administração Pública Direta e exercem a função de regulamentação infralegal (CGPC – Conselho de Gestão de Previdência Complementar) e de fiscalização

(Secretaria de Previdência Complementar) das atividades das entidades fechadas de previdência.

Já as entidades de previdência possuem personalidade jurídica própria de direito privado, e têm seu funcionamento autorizado previamente pelo órgão fiscalizador.

A primeira organização legal-institucional da previdência privada surgiu com a Lei nº. 6.435, de 15 de junho de 1977, que incluiu na competência do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social as funções de: normatizar e de executar a fiscalização das atividades dos fundos de pensão; licenciar o funcionamento de entidade de previdência, bem como suas alterações; liquidar fundos de pensão; e realizar o processo administrativo disciplinar. O Decreto nº. 81.240, de 20 de janeiro 1978, que regulamentou a Lei nº 6.435, criou, para exercer tais competências, respectivamente, o Conselho de Previdência Complementar – CPC, relativamente à normatização, e a Secretaria de Previdência Complementar – SPC, para desempenhar as demais funções.

Naquele primeiro momento, o objeto da supervisão estava constituído pelas entidades de previdência. Posteriormente, com a publicação da Lei Complementar nº. 109/01, o objeto principal passou a ser a figura dos planos de benefícios operados pelas entidades fechadas de previdência complementar. Além de alterar o objeto, o novo marco legal do regime privado ampliou as competências do Poder Público, adequando-as àquelas típicas de regimes políticos democráticos, como o controle e a participação quadripartite nos órgãos colegiados, com representantes dos participantes, dos assistidos, das patrocinadoras, dos instituidores e do governo.

Para ampliar os instrumentos de participação democrática e aumentar ainda mais o nível de transparência da gestão dos planos de benefícios, o Poder Executivo, com base no que determina o art. 5º da LC 109/01, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº. 3.962, de 2008, que cria a PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência Complementar. Se aprovada essa legislação, os fundos de pensão poderão contar com uma estrutura de regulação, fiscalização e supervisão moderna, mas estável, com independência financeira e administrativa, e adequada às funções de um Estado democrático e eficiente, nos padrões internacionais dos países mais desenvolvidos.

Apesar de a estrutura atual permanecer muito próxima daquela criada em 1978, pelo menos em termos conceituais, tem evoluído bastante, tanto na regulação, quanto na fiscalização e supervisão do regime de previdência privada, assim como na organização interna.

Todo o avanço regulatório obtido até aqui, depois das leis complementares de 2001, foi fruto do apoio do governo federal na implantação de novo marco institucional para o desenvolvimento da previdência complementar.

#### **6.4.1 – Regulação das atividades de previdência complementar**

Com a edição da LC 109/01, o regime privado brasileiro alinhou-se às melhores práticas existentes em outros países, em termos de direitos aos participantes e de governança dos fundos de pensão. A introdução dos institutos previstos nos incisos do

art. 14 da LC 109/01 – que incluem, além do *vesting* (benefício proporcional diferido), a portabilidade, o resgate e o autoprocínio, somados ao princípio da transparência, art. 3º, IV, da LC 109/01, bem como o sistema representativo de gestão e governança das entidades de previdência –, faz do sistema brasileiro, sob o ponto de vista legal-institucional, um dos mais modernos do mundo.

Apesar da modernização do arcabouço legal, muitos dispositivos restaram pendentes de regulamentação, para terem viabilizada a sua aplicação aos casos concretos. Com o objetivo de adequar a estrutura de governança do órgão normatizador, no que concerne à participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados, foram alterados, sob a vigência da LC 109/01, a estrutura e o nome do órgão colegiado, que passou a ser denominado Conselho de Gestão da Previdência Complementar - CGPC.

O CGPC é órgão integrante da estrutura do Ministério da Previdência Social e composto por representantes do Governo, dos patrocinadores e instituidores, das entidades fechadas de previdência complementar, e dos participantes e assistidos. O CGPC é o órgão responsável pela regulação das atividades das entidades fechadas de previdência complementar, funcionando ainda como instância recursal das penalidades aplicadas pelo órgão fiscalizador em primeiro grau.

Além da pequena estrutura para secretariar os trabalhos do Conselho, a Secretaria de Previdência Complementar vale-se de sua pequena equipe de técnicos, na proposição, ao CGPC, de normas para as atividades das entidades fechadas de previdência complementar e na operação e execução dos planos de benefícios por essas administrados.

Com frequência, são os técnicos que identificam, no exercício cotidiano de supervisão, os pontos mais urgentes ainda pendentes de regulamentação. Todo o processo de discussão, debate, formação de entendimento e diálogo com os atores é realizado sob o comando da Secretaria de Previdência Complementar.

O trabalho da CGPC tem sido bastante intenso e frutífero, principalmente se forem levadas em conta a complexidade dos temas abordados e a falta de doutrina mais robusta sobre assuntos de natureza técnico-previdenciária. Desde que foi editada a LC 109/01, sem mencionar os dispositivos recepcionados, já foram regulamentados diversos temas, que podem ser assim classificados:

### **QUADRO 1 – Direitos e garantias fundamentais dos participantes e assistidos de planos operados por EFPC**

Norma	Ementa
Resolução CGPC nº. 12, de 27.05.2004	Dispõe sobre a transferência de empregados, participantes de plano de benefícios de entidade fechada de previdência complementar, para outra empresa do mesmo grupo econômico e dá outras providências.
Resolução CGPC nº. 06, de 30.10.2003, e alterações posteriores	Dispõe sobre os institutos do benefício proporcional diferido, portabilidade, resgate e autopatrocínio em planos de entidade fechada de previdência complementar.

### **QUADRO 2 – Da transparência e divulgação das informações aos participantes e assistidos**

Norma	Ementa
Resolução CGPC nº. 23, de 06.12.2006	Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas entidades fechadas de previdência complementar na divulgação de informações aos participantes e assistidos dos planos de benefícios de caráter previdenciário que administram, e dá outras providências.
Resolução CGPC nº. 21, de 25.09.2006	Dispõe sobre operações de compra ou venda de títulos e valores mobiliários do segmento de renda fixa dos planos de benefícios, operados pelas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências.

### **QUADRO 3 – Conceitos e definições**

Norma	Ementa
Resolução CGPC nº. 16, de 22.11.2005	Normatiza os planos de benefícios de caráter previdenciário nas modalidades de benefício definido, contribuição definida e contribuição variável, e dá outras providências.

### **QUADRO 4 – Gestão e Governança dos Fundos de Pensão**

Norma	Ementa
Resolução CGPC nº. 13, de 01.10.2004	Estabelece princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos a serem observados pelas entidades fechadas de previdência complementar – EFPC.
Resolução CGPC nº. 07, de 21.05.2002	Adequação das entidades à Lei Complementar nº. 108/2001.

### QUADRO 5 – Solvência dos planos de benefícios das EFPC

Norma	Ementa
Resolução CGPC nº. 26, de 29.09.2008	Dispõe sobre as condições e os procedimentos a serem observados pelas entidades fechadas de previdência complementar, na apuração do resultado, na destinação e utilização de superavit e no equacionamento de déficit dos planos de benefícios de caráter previdenciário que administram, e dá outras providências.
Resolução CGPC nº. 10, de 30.03.2004	Autoriza, nas condições que especifica, a contratação de seguro quanto aos riscos atuariais decorrentes da concessão de benefícios devidos em razão de invalidez e morte de participantes, ou assistidos dos planos de benefícios operados pelas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências.
Resolução CGPC nº. 18, de 28.03.2006	Estabelece parâmetros técnico-atuariais para estruturação de plano de benefícios de entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências.

### QUADRO 6 – Regimes Especiais em planos de benefícios e EFPC

Norma	Ementa
Resolução CGPC nº. 24, de 26.02.2007	Estabelece parâmetros para a remuneração dos administradores especiais, interventores e liquidantes nomeados pela Secretaria de Previdência Complementar, e dá outras providências.

### QUADRO 7 – Instituidor

Norma	Ementa
Resolução CGPC nº. 20, de 25.09.2006	Altera o art. 10 da Resolução CGPC nº. 12, de 17 de setembro de 2002, que regulamenta a constituição e funcionamento das Entidades Fechadas de Previdência Complementar e planos de benefícios constituídos por Instituidor.
Resolução CGPC nº. 11, de 27.05.2004	Altera os arts. 6º e 7º da Resolução CGPC n.º 12, de 17 de setembro de 2002, que regulamenta a constituição e funcionamento das Entidades Fechadas de Previdência Complementar e planos de benefícios constituídos por Instituidor, e dá outras providências.
Resolução CGPC nº. 03, de 22.05.2003	Altera os artigos 3º e 10 da Resolução MPAS/CGPC nº. 12, de 17.09.02 (Instituidor de planos de benefícios).
Resolução CGPC nº. 12, de 17.09.2002	Instituidor

### **QUADRO 8 – Cadastro de planos de benefícios operados pelas EFPC**

Norma	Ementa
Resolução CGPC nº. 14, de 01.10.2004	Cria o Cadastro Nacional de Planos de Benefícios das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – CNPB, dispõe sobre plano de benefícios e dá outras providências.

### **QUADRO 9 – Licenciamento de patrocinadores, instituidores, planos de benefícios e EFPC**

Norma	Ementa
Resolução CGPC nº. 08, de 19.02.2004	Dispõe sobre normas procedimentais para a formalização de processos de estatutos, regulamentos de plano de benefícios, convênios de adesão e suas alterações.

### **QUADRO 10 – Regras e critérios de escrituração das contas e da política de investimentos dos planos administrados por EFPC**

Norma	Ementa
Resolução CGPC nº. 28, de 29.01.2009	Estabelece a planificação contábil das entidades fechadas de previdência complementar e dá outras providências.
Resolução CGPC nº. 15, de 23.08.2005	Estabelece procedimentos para alienação de títulos públicos federais, classificados na categoria "títulos mantidos até o vencimento" pelas entidades fechadas de previdência complementar.
Resolução CGPC nº. 07, de 04.12.2003	Regulamenta o § 2º do artigo 1º e os artigos 7º, 8º e 60 do Regulamento Anexo à Resolução do Conselho Monetário Nacional nº. 3.121, de 25 de setembro de 2003, e dá outras providências.
Resolução CGPC nº. 04, de 30.01.2002	Registro de títulos e valores mobiliários

O esforço empreendido pelo CGPC para regulamentar a Lei Complementar nºs. 109 e 108, de 29 de maio de 2001, demonstra o comprometimento dos membros do Conselho com o bom funcionamento da previdência, além da bem sucedida experiência da gestão quadripartite da regulação da previdência complementar, com participação e controle social, a que se refere o art. 194, VII, da Constituição Federal.

O resultado da regulamentação do CGPC não revela, contudo, a relevância do trabalho empreendido pela Secretaria de Previdência Complementar, no que tange ao suporte oferecido por esta ao bom funcionamento daquele órgão. Coordenar os debates, desenvolver doutrina sobre a previdência, produzir informações sobre a constituição, funcionamento e fiscalização dos planos e das EFPC constituem-se como tarefas imprescindíveis para a boa regulação, sendo estas desempenhadas pelo órgão fiscalizador. Sendo assim, quanto mais bem estruturado estiver o órgão fiscalizador, certamente melhor será a qualidade das normas e, conseqüentemente, maiores a estabilidade de regras e a perenidade de entendimento.

Nos quadros anteriormente apresentados, é possível se observar que nos primeiros anos de vigência da LC 109/01, o CGPC concentrou grandes esforços para regulamentar temas

essenciais ao funcionamento do sistema. Posteriormente, conforme foram amadurecendo os entendimentos sobre a matéria, à luz do funcionamento conjunto das regras, foram sendo realizadas as revisões imprescindíveis para adequar as normas à realidade previdenciária e econômica do País.

A revisão das resoluções demonstra, em grande medida, o caráter democrático do Conselho e reflete, indiretamente, o papel proativo que o órgão fiscalizador tem que exercer, para ver regulamentados aqueles assuntos imprescindíveis ao bom desempenho da missão legal atribuída pelo legislador ao Estado, conforme definido nos incisos do art. 3º da LC 109/01.

O Brasil já apresenta excelentes resultados no que tange à compatibilidade da legislação brasileira de Previdência Complementar com os instrumentos e recomendações regulatórios da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

As diretrizes e os princípios recomendados por aquele organismo internacional são conhecidos pelo nome de *Acquis*. São abordadas, na área de previdência complementar, as seguintes diretrizes: 1) Financiamento e Seguridade de Benefícios (regras de *funding*); 2) Gestão de Ativos de Fundos de Pensão; 3) Governança de Fundos de Pensão; 4) Licenciamento e Registro de Planos de Previdência Privada; e 5) Proteção dos Direitos de Participantes e Assistidos.

Ao formular um diagnóstico, a SPC observou que, no tocante às recomendações, um ponto ainda pendente da regulamentação da governança dos fundos de pensão, no País, refere-se ao mecanismo conhecido como “sopro do apito”. Segundo essa regra, os prestadores de serviços (auditorias independentes, atuários e custodiantes), devem informar diretamente ao órgão de supervisão fatos que possam vir a surtir impactos significativos na situação financeira das entidades de previdência.

Com relação à avaliação dos princípios gerais de regulação da previdência privada, o resultado demonstrou que o único tópico avaliado como “a ser implementado” foi o da autorregulação. Relativamente às melhores práticas, apesar de já estarem previstas na legislação brasileira, restam pendentes importantes quesitos, como as “Estruturas de Supervisão” (arts. 5º e 74 da LC 109/2001) – pelo fato de a SPC ainda não ser uma autarquia – e os “Mecanismos de Seguros”, por não estarem ainda regulamentados, como é o caso do resseguro ou o fundo de solvência (art. 11 da LC 109/2001).

Outro aspecto a se destacar é a participação da Secretaria de Previdência Complementar, desde 2003, no Comitê de Seguro e Previdência da OCDE, que tem sido bastante proveitosa, pelas trocas de experiências e discussões em torno das singularidades dos sistemas de previdências dos países participantes do Grupo de Trabalho em Previdência Privada. Como resultado dessas interações, ocorre intenso intercâmbio de conhecimentos e práticas internacionais que contribuem ativamente para o aperfeiçoamento do sistema previdenciário brasileiro, principalmente no momento atual, em que a legislação e a fiscalização dos Fundos de Pensão estão passando por um processo de modernização.

A cooperação entre a SPC e a OCDE viabiliza, ainda, o acesso a textos técnicos produzidos pela referida organização acerca de temas de interesse desta Secretaria

(licenciamento, fiscalização, etc), contribuindo substancialmente para a absorção de novas tendências e práticas vigentes em outros países, desdobrando-se em regulações mais alinhadas às melhores práticas internacionais.

#### **6.4.2 – Supervisão das atividades das entidades fechadas de previdência complementar**

A Secretaria de Previdência Complementar, criada pelo Decreto nº. 81.240, de 20.01.1978, tem por objetivo controlar e fiscalizar os planos de benefícios e as atividades das entidades fechadas, sob a égide da Lei nº. 6.435, de 15.07.1977. Com a revogação desta Lei e a entrada em vigência da LC 109, a estrutura da SPC permaneceu praticamente inalterada, apesar de o art. 5º estabelecer a necessidade de se criarem órgãos adequados para a regulação e fiscalização das atividades das entidades de previdência, agora dimensionada para cumprimento do mandato legal estipulado no art. 3º da LC 109, de 2001.

Não obstante a urgência e a necessidade da criação dos órgãos a que se refere o art. 5º da LC 109/01, a Secretaria de Previdência Complementar tem recebido apoio administrativo necessário para explorar ao limite e com eficiência o funcionamento da atual estrutura. Cabe, porém, salientar que a SPC é órgão da administração direta, integrante do Ministério da Previdência Social, quando a estrutura requerida é a de órgão da administração indireta, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, com fonte de receita própria, e vinculada à função governamental de executar a política de previdência complementar, além de quadro de pessoal próprio, com profissionais estáveis e especializados.

A estrutura requerida para a supervisão dos fundos de pensão é semelhante àquela hoje existente em órgãos que supervisionam atividades correlatas às suas como, por exemplo, o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e a Superintendência de Seguros Privados. Considerando-se a finalidade e a natureza previdenciária das atividades das entidades fechadas de previdência complementar, a vinculação funcional-programática deverá estar no âmbito dos órgãos que integram o Orçamento da Seguridade Social.

A estrutura de supervisão definida pela LC 109/01 está composta por dois pilares: o licenciamento prévio para constituição e funcionamento de planos de benefícios e entidades de previdência, bem como a fiscalização e controle das atividades das respectivas entidades, por critério de independência patrimonial dos planos de benefícios.

Imediatamente após a edição da LC 109/01, foram tomadas medidas paliativas de reforço, de natureza administrativa, para dotar a Secretaria de Previdência Complementar de *expertise* em licenciamento, haja vista que a Lei nº. 6.435/77 não o requeria para a entrada em funcionamento dos planos de benefícios, a partir da autorização prévia, no tempo em que se promoviam as adequações dos casos vigentes ao novo arcabouço jurídico e, simultaneamente, se produziam as primeiras regulamentações da Lei Complementar.

Vencida a primeira etapa, veio a seguinte, que foi implementada de forma mais estruturada. Em primeiro lugar, houve fortalecimento visível da estrutura da Secretaria de Previdência Complementar. Nessa segunda fase, a Secretaria ganhou cinco departamento temáticos, quais sejam: Departamento de Análise de Investimentos, Departamento de

Contabilidade, Departamento de Fiscalização, Departamento de Análise e Orientação Jurídica, Departamento de Atuária. Na prática, essa estrutura refletia o nível de maturidade técnica obtida pela Secretaria de Previdência Complementar. A inovação introduzida nessa reestruturação da Secretaria foi justamente a criação de uma área para análise de investimento, abrindo espaço para a implementação de novos conceitos na fiscalização e na supervisão das atividades das entidades fechadas de previdência.

Na segunda fase da reestruturação da Secretaria de Previdência Complementar, a ênfase estava voltada para a fiscalização, que, ao lado do licenciamento prévio, constitui um dos pilares da atuação do órgão fiscalizador. O reflexo dessa orientação está demonstrado tanto na estrutura, quando no crescimento da quantidade do *staff* de fiscalização à disposição do órgão, passando dos pouco mais de 20 existentes em 2002, para mais de 100 nos anos que se seguiram.

Sob essa perspectiva, a departamentalização por áreas técnicas deu lugar à departamentalização por função institucional. As áreas de atuária, contabilidade e jurídica deram lugar ao Departamento de Análise Técnica. Criou-se também uma procuradoria, com afinidade exclusiva em relação à previdência complementar. Na fiscalização, houve também significativa alteração, com o fortalecimento da fiscalização direta, por meio dos escritórios regionais (06), que são unidades descentralizadas da fiscalização, e a atuação conjunta do Departamento de Monitoramento e Controle, em substituição ao de Análise de Investimentos, que inclui ainda as áreas de acompanhamento contábil e atuarial dos planos de benefícios dos fundos de pensão. Juntos, fiscalização, monitoramento e análise técnica integram a estrutura da supervisão baseada em risco. No suporte tecnológico e cadastral à plena atuação conjunta e individual desses três departamentos, está o Departamento de Relações Institucionais e Organização.

Pelo lado metodológico, a supervisão baseada em riscos, conceito moderno, recomendado por organismos internacionais (*IOPS – International Organization of Pension Supervisors*) e utilizada por muitos países, principalmente os mais desenvolvidos, tem constituído um referencial importante para balizar a modernização da forma de atuação do órgão fiscalizador, haja vista a recente Recomendação do CGPC nº. 2, de 2009, que sugere a adoção dessa metodologia pelo órgão fiscalizador brasileiro.

De acordo com a IOPS,

“o principal objetivo da supervisão de pensão privada é promover a estabilidade, segurança e boa governança de planos e fundos de pensão e proteger o interesse dos seus membros e beneficiários”.

Para isso, estabeleceu dez (10) princípios de supervisão a serem seguidos na atividade de supervisão de fundos e planos de pensão pessoais e ocupacionais, em que é considerada uma série de diversidades, dentre elas, a estrutura do supervisor, a forma de contribuição, a obrigatoriedade ou faculdade para participação, de modo a identificar boas práticas que possam ser aplicadas universalmente. A tabela 1 compila os mencionados princípios e traz um breve resumo da descrição de cada um deles.

**Tabela 1 - Princípios de supervisão da previdência privada, segundo a IOPS (2006)**

Nº	Princípio	Enunciado
1	Objetivos	As leis nacionais devem assinalar claramente e explicitar os objetivos para as autoridades supervisoras de pensão
2	Independência	Autoridades supervisoras de pensão devem ter independência operacional
3	Recursos adequados	Autoridades supervisoras de pensão exigem adequados recursos financeiros, humanos e outros
4	Poderes adequados	Autoridades supervisoras de pensão devem ser dotadas de poderes de investigação e de execução necessários para cumprir suas funções e alcançar seus objetivos
5	Orientação para o risco	Supervisão de pensão deve buscar mitigar os maiores riscos potenciais para o sistema de pensão
6	Proporcionalidade e consistência	Autoridades supervisoras de pensão devem assegurar que as exigências de investigação e execução são proporcionais aos riscos que estão sendo mitigados e que suas ações são consistentes
7	Consulta e cooperação	Autoridades supervisoras de pensão devem consultar o sistema supervisionado e cooperar com outras autoridades supervisoras
8	Confidencialidade	Autoridades supervisoras de pensão devem tratar informações confidenciais apropriadamente
9	Transparência	Autoridades supervisoras de pensão devem conduzir suas operações de maneira transparente
10	Governança	A autoridade supervisora deve aderir a seu próprio código de governança e deve ser responsável

**Fonte:** IOPS, 2006.

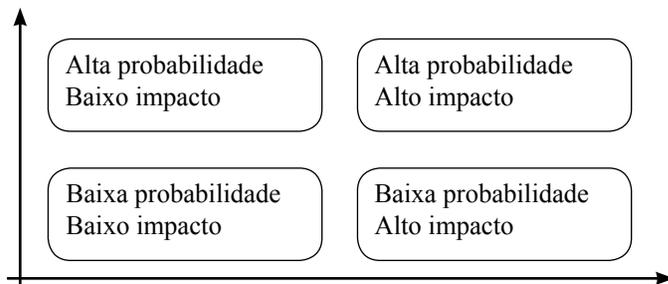
**Elaboração:** SPC/MPS.

A atividade de supervisão baseada em riscos pode ser realizada direta (*on-site*) e indiretamente (*off-site*). Ou seja, diretamente, a SPC, desde 2007, formula, aprova e executa seu programa anual de fiscalização (PAF) – documento síntese da fiscalização dos fundos de pensão – com base em uma matriz de risco; e, indiretamente, realiza o monitoramento contínuo das ações de gestão e operações das EFPC em relação aos planos de benefícios por ela administrados.

O planejamento é centralizado na Secretaria – a execução é descentralizada para os escritórios regionais de fiscalização – e resulta no programa anual de fiscalização a partir de fatores de riscos para os planos de benefícios, sendo que os planos são posicionados em uma matriz de risco, de acordo com a probabilidade e o impacto de sua exposição a riscos. Esse posicionamento na matriz vai demonstrar uma alta, média ou baixa exposição a riscos do plano previdenciário.

Os planos com alta exposição a riscos (ver figura 1) demandam uma ação de supervisão direta (*on-site*) da Secretaria, os de média exposição recebem ação de supervisão indireta (*off-site*) mais intensa e, eventualmente, podem receber uma ação direta, enquanto os de baixa exposição são monitorados de acordo com os trabalhos de rotina.

**Figura 1 – Matriz de Risco dos planos de benefícios operados pelas EFPC.**



Fonte: Pena & Galazzi (2008).

## **Impacto**

As ações de supervisão indireta realizada por meio de informações recebidas das EFPC, de outras autoridades supervisoras e de atores relacionados (Cetip, BM&F, CBLC, Anbid e Selic), têm a importante finalidade de identificar operações que possam implicar riscos para o regime e que demandem ação interventiva por parte da Secretaria. Ademais, essa atividade, além de subsidiar o desenvolvimento da supervisão direta, serve como sinalizadora de eventuais necessidades de ajustes no programa anual de fiscalização, como base para desenvolvimento de estudos, pesquisas, atualizações regulatórias e para produção de relatórios gerenciais.

A supervisão direta é realizada de forma descentralizada, a partir do programa anual de fiscalização, pelos auditores lotados nos seis escritórios regionais de supervisão. Esse tipo de fiscalização pode ser geral, modular e específica, e resulta na não identificação de irregularidades, em situações que demandam análise mais aprofundada, recomendações, determinações, em situações corrigidas pelo infrator e, em última instância, no auto de infração aplicável aos dirigentes dos fundos de pensão.

### **6.4.3 – A Necessária Estrutura da Previdência Complementar**

A Lei Complementar nº. 109, de 29.01.2001, estabeleceu, no seu art. 5º, que lei específica criará órgão ou órgãos regulador e fiscalizador para realizar a normatização, coordenação, supervisão, fiscalização e controle das atividades das entidades de previdência complementar. Se, por um lado, o legislador não foi explícito quanto à quantidade de órgãos que deveriam ser criados, o foi quanto à quantidade de funções exercidas pelo Poder Público.

A fiscalização e a regulação são atividades distintas, sendo a primeira, espécie da outra. A atividade de regulação, em sentido amplo, envolve a normatização, a coordenação e a orientação. A supervisão, por sua vez, envolve a fiscalização, o licenciamento prévio e o cadastro. Quis o legislador, porém, enfatizar o papel fiscalizador do Estado, provavelmente com o objetivo de conferir à atividade de fiscalização atenção especial, mediante a criação de um órgão especializado, sobretudo, para a ação fiscal, dotado de estrutura robusta para acompanhar de forma efetiva as atividades dos fundos de pensão.

Sem mitigar a relevância das demais atividades de regulação, a ênfase na subfunção fiscal constitui balizador importante para a formação do órgão ou órgãos a que se refere o dispositivo acima citado. Nesse sentido, o órgão deve estar dotado da necessária capilaridade. A descentralização constitui princípio fundamental da administração federal, prevista no art. 6º, III, do Decreto-Lei nº. 200, de 25.02.1967. Cabe ressaltar que as diversas atividades executivas requerem estrutura administrativa hierárquica e gestão centralizada, motivo pelo qual devem integrar um mesmo órgão. Além dessas funções executivas, as sociedades que se regem por princípios democráticos devem pautar a ação do Poder Público pelo interesse difuso da sociedade. Modernamente, o órgão que cumpre este relevante papel é a ouvidoria.

Tendo em vista o caráter eminentemente executivo das atividades do órgão fiscalizador, seu formato mais adequado, proporcionado pelo arcabouço jurídico brasileiro, é o de autarquia especial, considerando-se que as atividades desta autarquia integram o orçamento da seguridade social, referido pelo art. 165, § 5º, III, da Constituição Federal. De acordo com este artigo, o referido orçamento abrange todas as entidades e órgãos vinculados à seguridade social, seja da administração direta seja da administração indireta. Sendo assim, esta autarquia especial, órgão da administração indireta, deverá necessariamente estar vinculada ao Ministério da Previdência Social.

Além da função fiscal, cabe ao órgão regulador o papel de normatizar atividade de caráter privado. A despeito da necessidade de regras bem definidas e consistentes para o exercício pleno da fiscalização, a subfunção normatizadora requer estrutura administrativa totalmente distinta daquela necessária para a atividade de supervisão. No caso da previdência complementar, as normas se prestam a reger atividade privada de interesse público, daí o porquê da necessidade de se aplicar o art. 194, VII, da Constituição Federal.

Constituído no formato de colegiado, o órgão normatizador das atividades das entidades fechadas de previdência é instância de natureza institucional, com a participação dos segmentos sociais diretamente interessados. Necessário e imprescindível para o bom

funcionamento desse regime de previdência, o referido órgão colegiado deve integrar a administração pública direta e estar vinculado à função de governo “previdência social”. Com isso, tanto o interesse social difuso quanto o concentrado estarão contemplados no órgão referido no art. 5º da LC 109/01.

A subfunção controle é justamente aquela que vincula a atividade de fiscalização diretamente à de normatização, amarrando e organizando todas as atividades, públicas e privadas, no âmbito do regime de previdência privada. Nesse sentido, o controle é exercido em diferentes instâncias, primeiro do órgão fiscalizador sobre as entidades fechadas de previdência e, num segundo plano, porém não menos relevante, do órgão recursal, representativo e com características julgadoras, sobre o órgão fiscalizador.

O órgão de controle interno das atividades administrativas e de gestão da autarquia, nos termos requeridos pelo art. 70 da Constituição Federal, deverá integrar a estrutura da autarquia fiscalizadora e será exercido por uma corregedoria, capaz de promover a integração a que se refere o *caput* do art. 74 da CF, com as respectivas finalidades descritas nos incisos que compõem esse dispositivo, com especial atenção para a comprovação da legalidade e para a avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

A criação de uma câmara de mediação e arbitragem junto à autarquia fiscalizadora, apesar de constituir estrutura auxiliar, apresenta hoje grande relevância, não somente porque visa reduzir demandas judiciais, como também porque subsidia o órgão fiscalizador e o normatizador, no sentido de aperfeiçoar os procedimentos de orientação, fiscalização e regulação, bem como as regras de funcionamento do regime.

A autarquia fiscalizadora será, portanto, o órgão responsável pela execução da política de previdência complementar. A formulação da política, como tem recomendado a doutrina, constitui competência da administração direta. Para exercer essa função, a atual estrutura da Secretaria de Previdência Complementar será transformada na Secretaria de Políticas de Previdência Complementar, órgão integrante da estrutura do Ministério da Previdência Social.

Organizados dessa forma, os órgãos a que se refere o art. 5º da LC 109/01 compreenderão um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar aos trabalhadores brasileiros os direitos relativos à previdência social.

Com o objetivo de regulamentar o dispositivo acima referido, na forma descrita anteriormente, o Poder Executivo Federal, auxiliado pelo Ministério da Previdência Social, por meio da Secretaria de Previdência Complementar, encaminhou o Projeto de Lei nº. 3.962/2008 à Câmara dos Deputados, visando regulamentar o dispositivo da Lei Complementar.

A estrutura de regulação das atividades das entidades fechadas de previdência privada está esquematicamente delineada nos seguintes termos:

- Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC: órgão responsável pela regulação das atividades de previdência complementar;
- Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC: autarquia

responsável pelas: fiscalização; autorização para constituição e funcionamento de planos de benefícios e de entidades fechadas de previdência; apuração e julgamento das infrações, bem como aplicação das penalidades; promoção da mediação e conciliação dos interesses dos fundos de pensão, dos patrocinadores e dos participantes e assistidos;

- Câmara de Recursos da Previdência Complementar – CRPC: funcionará como instância recursal e de julgamento das decisões relativas às penalidades aplicadas pela PREVIC;
- Secretaria de Política de Previdência Complementar – SPPC/MPS: o órgão responsável pela formulação da política de previdência complementar, vinculado ao Ministério da Previdência Social.

O conjunto de órgãos acima descritos está apto a integrar satisfatoriamente o sistema de regulação da previdência, que é operado por entidades fechadas, nos termos requeridos pela Lei Complementar nº. 109/01, no que diz respeito ao papel do Estado, *verbis*.

*“Art. 3º A ação do Estado será exercida com o objetivo de:*

*I - formular a política de previdência complementar;*

*II - disciplinar, coordenar e supervisionar as atividades reguladas por esta Lei Complementar, compatibilizando-as com as políticas previdenciária e de desenvolvimento social e econômico-financeiro;*

*III - determinar padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios, isoladamente, e de cada entidade de previdência complementar, no conjunto de suas atividades;*

*IV - assegurar aos participantes e assistidos o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos de benefícios;*

*V - fiscalizar as entidades de previdência complementar, suas operações e aplicar penalidades; e*

*VI - proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios.”*

A proposta contida no PL nº. 3.962, de 2008, contempla todas as ações acima descritas. Se obtiver aprovação das duas Casas do Congresso Nacional, o Brasil certamente contará com uma estrutura moderna, que servirá de referência internacional para o sistema de regulação e supervisão da previdência complementar.

## **6.5 – PERSPECTIVAS PARA A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR**

As perspectivas para o regime operado pelas entidades fechadas de previdência complementar devem ser compreendidas em longo prazo e mediante a consideração de elementos que produzirão impactos distintos.

O primeiro aspecto a considerar, e sobre o qual já se comentou, diz respeito à previsão legal de expansão do regime privado, em face do novo papel por ele assumido no sistema previdenciário brasileiro. A previdência associativa, que hoje já é uma realidade, constitui

mecanismo social para o aumento da cobertura para trabalhadores, a partir dos sindicatos, associações e cooperativas, que não possuem acesso aos benefícios por meio de planos patrocinados.

Em relação ao crescimento da previdência associativa, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2007, havia cerca de 16 milhões de trabalhadores associados a sindicatos, ou seja, 18% da população ocupada. Dessa forma, o público potencial da previdência complementar fechada foi substancialmente ampliado com previsão na legislação previdenciária de planos instituídos por sindicatos. Como resultado, em 2003, o órgão supervisor dos fundos de pensão passou a ter, sob seu universo de fiscalização, além dos mais de 1.000 planos patrocinados, outros 150 planos instituídos, estes últimos com patrimônio de aproximadamente R\$ 320 milhões, protegendo cerca de 100 mil trabalhadores e seus dependentes.

Os servidores públicos também constituem segmento que, em breve, poderá ter acesso ao regime de previdência privada operada por fundos de pensão, a partir da instituição efetiva da previdência complementar do servidor público, criada pela Emenda Constitucional nº. 41, de 2003, cuja proposta de regulamentação encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, sob a forma do Projeto de Lei nº. 1.992, de 2007. Segundo dados do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, as três esferas de Poder Federal possuem juntas cerca de 1,15 milhão de servidores ativos, dos quais mais de 70% recebem remuneração superior a R\$ 2.500,00.

Conforme visto acima, o público dos fundos de pensão está sendo consideravelmente ampliado, fato que trará mudança considerável para a clientela, hoje constituída basicamente por trabalhadores de grandes empresas públicas e privadas, cujos contratos de trabalho são regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

Além da mudança no perfil do público, está em curso, já há algum tempo, um conjunto de outras alterações, relativamente às regras de funcionamento da previdência. Portanto, o segundo aspecto a se considerar é justamente aquele que impacta sobre as formas de financiamento e os custos dos benefícios.

### **6.5.1 – Longevidade da população**

Uma das consequências do processo de industrialização das sociedades modernas é que as pessoas estão vivendo mais e com mais saúde, em famílias com menos filhos. O envelhecimento das populações é um fenômeno internacional e, em toda parte, providências já estão sendo tomadas. As projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE indicam que a população brasileira vai parar de crescer a partir de 2039, em razão da queda na taxa de fecundidade e do aumento da esperança de vida da população. No caso do Brasil, o regime de previdência privado está, em relação ao passado, sendo chamado a desempenhar um papel de maior relevância na previdência social. Isto porque a longevidade, somada à queda na fecundidade, constitui risco crescente para todo sistema previdenciário e, por isso, este risco deve ser mitigado com os instrumentos hoje disponíveis.

A expectativa de vida do brasileiro ao nascer passou de 45,5 anos de idade, em 1940, para 72,7 anos em 2008. Para a previdência, o impacto mais importante, do ponto de vista da solvência do arranjo securitário, está na sobrevida dos idosos. Segundo as tábuas de mortalidade do IBGE, para ambos os sexos, o brasileiro com 60 anos de idade apresentava, em 1991, sobrevida média de 16,72 anos, ao passo que em 2007 a sobrevida já havia subido para 21,1 anos. O excedente de 4,38 anos no intervalo de 16 anos pode implicar um aumento médio de cerca de mais de 50 prestações mensais de benefícios a serem pagas aos segurados.

Esse quadro populacional tem impacto sobre todo o sistema previdenciário brasileiro, em especial sobre o público, haja vista que a sua regra de financiamento baseia-se predominante no pacto entre as gerações, pelo qual a geração presente sustenta os atuais segurados. É neste contexto que o regime privado de previdência assume papel central. Baseada na constituição de reservas garantidora dos benefícios contratados, conforme estabelece o art. 202 da Constituição Federal, a previdência complementar não depende, de forma alguma, do pacto intergeracional, estando os impactos limitados aos riscos da longevidade.

Com a transição demográfica em curso, a tendência da situação é a de se agravar ainda mais. Segundo as projeções do IBGE para 2050, a esperança de vida ao nascer será de 81,29 anos. De outra margem, a taxa de fecundidade no Brasil, que já foi de 5,3 filhos na década de 70, vem diminuindo ao longo dos últimos anos e hoje já está abaixo do nível de reposição, sendo estimada em 1,86 filhos por mulher, relação que deve cair para 1,50 entre 2027 e 2028.

Diante deste quadro que se avizinha, as medidas tomadas até o momento, no sentido de ampliar a abrangência da previdência privada, mostram-se bastante adequadas. Todavia, sem a criação das condições institucionais requeridas para uma regulação mais robusta e estável, é possível que o papel do regime privado a ser desempenhado no sistema previdenciário brasileiro fique comprometido.

#### ***6.5.1.1 – Avaliação do custo passivo dos planos de benefícios***

O aumento da longevidade da população, somado à tendência de estabilização das taxas de juros, em patamares inferiores aos praticados até o momento, traz uma consequência inexorável para a avaliação do passivo atuarial dos planos de benefícios.

No regime privado de previdência, operado por entidades fechadas, os planos de benefícios constituem espécie de contrato mutualista, cujos custos são avaliados, dependendo da modalidade do plano, com base em hipóteses demográficas e financeiras. Quando a longevidade da população em geral aumenta, é de se supor que a longevidade do grupo de participantes de um determinado plano reflita esse aumento, de tal forma que esse parâmetro contribua significativamente para o aumento dos custos de financiamento dos benefícios.

Sob o mesmo diapasão, quando as taxas de juros básicas da economia decrescem, a rentabilidade dos recursos garantidores dos benefícios, tal como está o perfil de

investimentos atuais, tende a se reduzir, aumentando, em contrapartida o custo do plano, ou, talvez, expondo o plano a um risco (de mercado, liquidez ou crédito) excessivo. Em ambos os casos, são exigidos maiores esforços contributivos do participante e, também, do patrocinador, para manter o mesmo nível de benefício contratado.

A título exemplificativo, com vistas a dimensionar o impacto da longevidade sobre a previdência complementar, é possível fazer a seguinte reflexão: considerando-se que o valor do benefício médio pago atualmente pelos fundos de pensão é de cerca de R\$2.900, e com base no excedente de sobrevida mencionado, o custo adicional sobre o compromisso dos planos, de 2007 em relação a 1991, é de cerca de R\$145.000,00 por participante.

No caso da rentabilidade, cabe também um exercício simples, nos termos que se seguem: considere-se o exemplo de um segurado individual com idade atual de 25 anos, que pretende se aposentar aos 60 anos de idade, portanto, com 35 anos de contribuição. Leve-se em conta, ainda, que o segurado disponha de R\$200 por mês para contribuir para o seu plano privado, caso opte por receber por período certo igual a 15 anos, primeiro com a hipótese de rentabilidade de 6% a.a. e, posteriormente, com a hipótese de 5% a.a. Nesse caso, os resultados da reserva acumulada demonstram que o segurado poderá receber, dependendo da estrutura etária do plano de aposentadoria, um benefício mensal vitalício até 25% menor, se a taxa variar apenas um ponto percentual para baixo.

É evidente que, nos casos em que a renda é vitalícia, o segurado está muito mais protegido socialmente do que no caso de renda por prazo certo. Isto significa dizer que a proteção social tem um custo e, quanto mais ampla for, maior será o seu dispêndio, seja para o segurado individualmente, seja para o grupo mutualista, seja ainda para o conjunto da sociedade.

No atual contexto, a perspectiva aponta para um cenário em que a longevidade tenderá a aumentar e as taxas de juros básicos da economia, a cair. Somados os dois efeitos, os impactos sobre o custo dos planos de benefícios serão, obviamente, majorados. Nesse sentido, o órgão regulador e fiscalizador dos fundos de pensão terá um importante papel a desempenhar, de modo que as regras dos contratos previdenciários sejam otimizadas, com vistas a adequar os custos individuais e coletivos dos planos. Daí por que é necessário, cada vez mais, estruturar adequadamente os órgãos que integram o sistema de regulação dos fundos de pensão, tendo em vista o cumprimento do mandato legal de defender os interesses dos participantes e assistidos.

### **6.5.2 – Tendência de queda das taxas de juros**

A previdência privada, instituída em 1977, com a edição da Lei nº. 6.435/77, vem desempenhando, desde então, importante papel para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Num primeiro momento, os fundos de pensão contribuíram para fortalecer o mercado de capitais.

Na década de oitenta, com a crise financeira do Estado brasileiro, porém, os fundos de pensão contribuíram de forma decisiva tanto para criar e fomentar o mercado de capitais, quanto para suprir a necessidade do poder público de financiamento dos seus gastos.

Não fossem os fundos, provavelmente o processo inflacionário observado na década de oitenta teria sido muito mais agudo e traumático para a sociedade. Apesar de o processo inflacionário naquele contexto ter sido, por um lado, favorável aos participantes de fundos de pensão, porque protegia contra a corrosão do poder de compra do dinheiro, por outro lado, trazia prejuízos ao conjunto da sociedade, que não tinha mecanismo algum de proteção contra os seus efeitos nocivos. Essa realidade, porém, não se coadunava com a finalidade precípua dos fundos de pensão que é, justamente, a de proteger os participantes e, simultaneamente, contribuir para o desenvolvimento econômico e social do País.

A conjuntura de inflação galopante somente foi modificada com o processo de redemocratização da sociedade brasileira, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a implementação de políticas severas, com vistas a controlar as verdadeiras causas da inflação. Com o fim do imposto inflacionário na economia, as altas taxas de juros reais praticadas na economia brasileira passaram a se constituir como outro vetor de remuneração dos investimentos.

Na década de 90, os fundos de pensão também tiveram papel importante durante o processo de reforma do Estado, a partir da privatização, influenciando a governança e gestão das principais empresas brasileiras, em diversos setores econômicos, como mineração, siderurgia, energia, telecomunicações, aviação, alimentos e outros.

Com a eclosão da crise financeira internacional a partir do mercado hipotecário norte-americano, a conjuntura, tanto nacional, quanto mundial, alterou-se radicalmente e de forma estrutural. A tendência atual na política econômica tem sido a de distensão da política monetária, com taxas de juros em níveis inferiores aos praticadas até o momento.

Essa situação trará grandes desafios para a gestão financeira dos planos de aposentadoria dos fundos de pensão, gestão esta que, historicamente, tem utilizado taxa de juros reais de 6% a.a, para descontar o fluxo atuarial, principalmente em planos caracterizados como sendo de benefício definido.

Dessa forma, a redução da taxa de juros implicará impactos sobre diferentes segmentos que atuam no sistema financeiro. Tendo em vista que a crise atual está apontando para a necessidade de maior coordenação entre os agentes que atuam neste mercado, a manutenção das taxas de inflação em níveis compatíveis com o crescimento econômico tornou os fundos de pensão um instrumento ainda mais imprescindível para o desenvolvimento econômico e social. No entanto, as altas taxas de juros reais que passaram a ser praticadas não mais terão ambiente para prosperar, motivo pelo qual uma solução técnica deverá reconfigurar os limites quantitativos de investimentos, por segmentos de alocação e diversificação das entidades fechadas de previdência complementar.

## **6.6 – CONCLUSÕES**

O sistema previdenciário é um mecanismo de proteção social, integrado por diversos instrumentos, com características próprias, sendo cada parte igualmente relevante, no sentido de contribuir com a promoção do equilíbrio social necessário e desejável para um crescimento econômico com prosperidade social. A correta compreensão do papel

da previdência privada constitui fator preponderante para que se veja, também, nesse segmento, uma opção de rumo para a Previdência Social Brasileira.

A evolução legal e institucional recente, principalmente aquela observada com mais intensidade nos últimos anos, deixa transparecer que a previdência privada entrou de vez na agenda de prioridade do Estado brasileiro. A cronologia dos acontecimentos revela, de forma evidente, o peso e a força do movimento que tem sido realizado para mudar o desenho das políticas sociais de previdência. Primeiro, em 1998, atendendo à demanda difusa do conjunto da sociedade, para criar mecanismos de sustentação e consistência dos regimes de previdência, a reforma da Constituição Federal incluiu, no rol da previdência social, o regime privado.

Alçado à condição de pilar da previdência social, o regime privado foi regulamentado, em 2001, pelas Leis Complementares n.ºs 108 e 109. Na sequência, o Governo Federal adotou todas as medidas necessárias para otimizar a estrutura institucional existente, visando ao provimento de normatização para maior estabilidade regulatória do sistema de previdência complementar operado pelos fundos de pensão.

E não há como negar os resultados positivos dessa otimização. A previdência complementar, conforme vem demonstrando a experiência brasileira, tem se constituído eficaz instrumento privado voltado para a formação de poupança previdenciária do trabalhador. Ou seja, o cenário nacional que se vislumbra apresenta-se totalmente compatível com o que é observado nos sistemas previdenciários mundiais, cujas medidas, cada vez mais, se voltam para o fortalecimento dos seus regimes privados. Além de proteger o trabalhador e proporcionar condições para o desenvolvimento econômico e social, o arranjo privado de previdência também oferece sua relevante contribuição para a sustentabilidade fiscal do Estado. Tudo isso, porém, não logrará o êxito almejado, se não for instituída a estrutura de regulação requerida pela Lei Complementar n.º 109, de 2001.

Por seu turno, os mecanismos de gestão de ativos e do passivo previdenciário se aprimoraram e se tornaram mais complexos. No entanto, o aparato oficial de supervisão não acompanhou essa evolução, carecendo de um fortalecimento institucional, indispensável para um regime de previdência pautado em regras de longo prazo. Os fundos de pensão devem estar inseridos em ambiente de previsibilidade e estabilidade de regras, com elevado grau de especialização. O Estado, para dar conta de sua atribuição fiscalizatória, deve contar com estrutura que tenha quadros estáveis e capazes de transcender os diversos governos e concepções que se sucedem num regime democrático.

Em face da dimensão e da complexidade que vem tomando, é absolutamente imprescindível que o sistema seja estruturado com mais segurança e transparência, por meio da modernização dos instrumentos de fiscalização e controle, de modo a permitir a proteção plena dos interesses dos participantes e assistidos, a promoção do respeito aos patrocinadores e instituidores, e o fortalecimento da poupança nacional.

Em conclusão e síntese, muitos ainda são os desafios da previdência complementar a serem enumerados: (i) adequação dos parâmetros técnico-atuariais, relacionados à transição demográfica e ao novo cenário de estabilidade macroeconômica conjugado ao desenvolvimento econômico com distribuição de renda; (ii) melhor capacitação e

habilidade na gestão financeira e previdenciária dos planos de benefícios, visando ao cumprimento do dever fiduciário dos dirigentes dos fundos de pensão; (iii) estipulação de regramento para os investimentos dos recursos garantidores dos planos previdenciários, mais ajustado ao arcabouço jurídico-regulatório e ao contexto econômico; e (iv) desenvolvimento e implantação de metodologia de supervisão, condizente com o estágio atual e futuro da previdência complementar, e em alinhamento com as melhores práticas internacionais.



**CAPÍTULO 7 – Os Desafios da Gestão do Regime Geral de  
Previdência Social**

*Diretoria do INSS*



O Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo INSS, está entre as maiores instituições previdenciárias das Américas, ao menos a se julgar pelos números que apresenta. O pagamento de mais de 26,8 milhões de benefícios mensais em setembro de 2009 é superior à população da maioria dos nossos países vizinhos. O valor da despesa anual em 2009 será de mais de R\$ 220 bilhões, redistribuindo renda entre os brasileiros, em especial aos pequenos e médios municípios. O atendimento ocorre por meio de 1.100 unidades de atendimento, com perspectiva de expansão para mais 720 municípios até 2010, e conta com mais de 40.000 servidores, o que transforma o Instituto Nacional do Seguro Social em uma das maiores organizações do Brasil, com enorme capilaridade e papel fundamental na vida de todos os cidadãos.

Óbvio, portanto, que o desafio gerencial de quem está à frente desta organização é de grande envergadura. Houve nos últimos anos grandes avanços da qualidade do atendimento, setor que historicamente sempre foi o calcanhar de Aquiles da Previdência brasileira. Estes avanços de gestão, que reduzem o tempo de atendimento e de reconhecimento de direitos, devem-se a grandes investimentos realizados pelo governo na infra-estrutura física, na realização de concursos públicos, na capacitação de servidores, na inovação tecnológica, na modernização dos procedimentos e no planejamento global das atividades do INSS consoante diretrizes estratégicas. Os principais programas e esforços realizados nos anos recentes estão elencados a seguir.

### **7.1 - PROGRAMA DE COMBATE ÀS FILAS**

O atendimento prestado pela Previdência Social foi, ao longo do tempo, objeto de crescentes reclamações por parte dos usuários que buscavam o reconhecimento dos seus direitos. Os protestos dos cidadãos se referiam tanto à demora no atendimento e na resolução dos problemas quanto à inadequação das instalações. Entretanto, o que mais expunha o INSS e provocava um enorme desgaste à sua imagem eram, sem dúvida, as filas. Estas, por sua vez, eram reflexos, sintomas cujas causas eram variadas: má distribuição de servidores, demanda maior que a capacidade de atendimento, baixa resolubilidade, entre outras.

No início de 2006, a Previdência Social intensificou os esforços no sentido de prestar um melhor atendimento aos seus usuários, tendo como foco o combate às filas. Em consonância com o Plano Estratégico da Previdência Social, cujo principal objetivo era melhorar a qualidade dos serviços prestados, sob a forma de um novo modelo de funcionamento das unidades e de relacionamento com os segurados e beneficiários, foi implementado o “Programa de Combate às Filas”. Tal programa agregava diversas iniciativas que tinham por objetivo oferecer um melhor atendimento aos usuários, com ênfase na expansão da capacidade de atendimento, disponibilização de canais remotos, realização de parcerias com prefeituras e instituições públicas e privadas, capacitações e racionalização de procedimentos.

### **7.2 - ATENDIMENTO PROGRAMADO**

Durante anos, o atendimento dos segurados da Previdência Social foi marcado por

períodos de grandes dificuldades e desorganização. Vivia-se sob o peso da limitação de senhas para atendimento, da venda de lugar em filas noturnas, da insegurança e da falta de perspectiva para que o segurado pudesse acessar, de maneira digna, os serviços da Previdência. De cada 10 pessoas que aguardavam atendimento, sete voltavam para casa sem ter perspectiva concreta sobre quando poderiam obter uma simples informação relacionada a seu benefício ou sobre a documentação necessária para requerer um novo serviço. O atendimento telefônico, então realizado pelo canal 0800, era precário e de difícil acesso.

A partir de junho de 2006, o INSS iniciou a implantação do Atendimento Programado, direcionando expressiva parcela do atendimento presencial, realizado nas unidades fixas e móveis, para os canais remotos de atendimento - Internet e Central de Teleatendimento 135.

Viabilizado, principalmente, pela criação desses dois novos canais de interação com o segurado, o Atendimento Programado tornou-se um mecanismo público, seletivo e resolutivo de atendimento, que elevou a qualidade dos serviços prestados, promoveu o planejamento global do trabalho nas Agências da Previdência Social, garantiu amplo respeito aos direitos do cidadão-usuário e, hoje consolidado, serve como exemplo de boa gestão pública.

### **7.3 - AMPLIAÇÃO E ADEQUAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO**

Na busca contínua pela melhoria do atendimento ao cidadão, a Previdência Social identificou outro gargalo a ser corrigido e que impactava, diretamente, na qualidade dos serviços prestados à sociedade brasileira: a necessidade de ampliação da rede física de atendimento.

Atualmente, a Previdência Social está presente em 969 municípios, ou seja, 17,41% do total de municípios brasileiros, evidenciando que a rede física de atendimento deste órgão não acompanhou o aumento da demanda estimulada pelo crescimento populacional, nem tampouco, o aumento da expectativa de vida dos brasileiros.

Com o crescimento econômico e populacional das cidades do interior do país, ficou premente a necessidade de aumentar a ramificação das unidades de atendimento. Assim, em 2009, a Previdência Social deu início ao Projeto de Expansão da Rede de Atendimento, o qual prevê a criação de 720 novas Agências até o ano de 2010, representando uma expansão de 65% no número de unidades de atendimento.

Concomitante a essa iniciativa, o padrão estrutural das Agências da Previdência Social foi revisto, buscando a adequação das instalações físicas dessas unidades aos novos padrões de atendimento. Além disso, a rede atual está passando por um amplo processo de modernização, ampliação e reformas, com a instalação de novos sistemas de climatização, automação, acessibilidade e segurança.

### **7.4 - ESPECIALIZAÇÃO DA PERÍCIA MÉDICA**

Os benefícios por incapacidade, entre eles o auxílio-doença, dependem sempre de

um exame médico-pericial que constate a impossibilidade temporária de execução das atividades laborais do segurado, bem como o período necessário para a sua recuperação. Apesar de sua importância para a concessão dos benefícios por incapacidade, a perícia médica era feita, em sua grande maioria, por profissionais terceirizados, em seus consultórios particulares. A Lei nº. 10.876/2004, ao criar a Carreira de Perícia Médica da Previdência Social, autorizou o INSS a promover, por um período máximo de vinte e quatro meses, o credenciamento de profissionais médicos terceirizados. Tal prazo encerrou-se no dia 20 de fevereiro de 2006. Hoje, todos os exames são realizados por peritos médicos do quadro de pessoal efetivo do INSS, que vem sendo recomposto através de concursos públicos, tendo esse quantitativo passado de 3.654 Peritos Médicos em dezembro de 2005, para 5.280 em abril de 2009.

Em 2005, alterações no modelo médico-pericial para a concessão do auxílio-doença foram introduzidas. As modificações acabaram com a necessidade de sucessivas perícias para a manutenção do auxílio-doença e buscaram adequar a data de cessação do benefício ao tempo necessário para recuperação da capacidade de trabalho, estabelecendo que o limite de perícia médica poderia ser de até dois anos. A estimativa de duração do benefício, feita durante o exame médico-pericial, leva em consideração a incapacidade apresentada pelo segurado para o exercício da sua atividade.

Em setembro de 2007, o INSS iniciou a reavaliação dos auxílios-doença, que foram concedidos com duração de dois anos.

Na carta enviada pelo INSS, convocando para a reavaliação, os segurados estão sendo informados da necessidade de agendar nova perícia médica no prazo de dez dias, contados a partir da data de recebimento, ou comunicar a impossibilidade e solicitar que a revisão seja feita no local em que ele estiver. Ao agendar, o benefício fica automaticamente prorrogado até a data da perícia.

Segundo dados computados até julho de 2008, cerca de 46% dos segurados convocados e reavaliados tiveram o benefício prorrogado por períodos variados; 27% foram aposentados por invalidez; e 4% foram encaminhados ao Programa de Reabilitação Profissional.

## **7.5 - REABILITAÇÃO PROFISSIONAL**

A Reabilitação Profissional tem como objetivo possibilitar aos beneficiários do Regime Geral da Previdência Social, que estejam incapacitados total ou parcialmente para a atividade laboral, a inserção no mercado de trabalho mediante a educação e adaptação profissional, conforme previsto nos arts. 89 a 93 da Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991.

O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS vem se empenhando para a melhoria da qualidade do atendimento, ampliação da rede e diminuição do tempo de programa de reabilitação profissional. Dentre as ações desenvolvidas, podem ser destacadas: a contratação de novos servidores; a realização de reuniões técnicas com servidores para atualização dos conhecimentos; adequação do espaço físico; reuniões com diversas instâncias do governo federal e Sistema "S". Os convênios com o Sistema "S" terão por

finalidade disponibilizar cursos de formação oferecidos pelas entidades que o compõem, na busca da qualificação para o segurado a ser reinserido no mercado de trabalho.

Cabe ressaltar a implantação do Projeto Piloto de Revitalização da Reabilitação Profissional em São Paulo, que propiciou a celebração de convênios entre o Ministério da Previdência Social – MPS, INSS e instituições como a Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais – AVAPE; Secretaria de Estado da Saúde do Estado de São Paulo – SESSP e Secretaria da Pessoa com Deficiência do Estado de São Paulo – SEPCD; Secretaria Estadual do Emprego e Relações do Trabalho – SERT; e o Protocolo de Intenções com Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI.

Em 2008, houve aumento do número de segurados registrados e de unidades de atendimento, com a prestação do serviço de Reabilitação Profissional. Foram registrados 66.246 segurados, 6% a mais que o número registrado no ano anterior. As ações da Reabilitação Profissional contribuem para o aumento da receita previdenciária; por outro lado, efetivamente, também contribuem com a reinserção do segurado no mercado de trabalho.

## **7.6 - PGA – PROJETO DE GESTÃO DO ATENDIMENTO**

O Projeto de Gestão do Atendimento – PGA/Brasil foi uma iniciativa do INSS implantada em 2005. Por meio de um modelo gerencial com foco nos processos e na participação dos servidores, este projeto visava à melhoria do desempenho das unidades de atendimento. O PGA/Brasil envolvia: a formação de equipes autogeridas; revisão e racionalização dos fluxos de trabalho; gestão participativa, por processos e por resultados, com eliminação de etapas desnecessárias; criação de indicadores de desempenho, capacitação e valorização dos servidores.

Inicialmente, o programa foi implantado em 30 Gerências Executivas – distribuídas nas cinco Gerências Regionais - e na maior agência de cada uma delas. O projeto piloto, testado em cinco Agências da Previdência Social de São Paulo, proporcionou a redução de 62% no estoque de processos. Ao final de nove meses, a produtividade dos servidores aumentou em 80%, com a reorganização dos processos de trabalho e capacitação para trabalhar no novo modelo. Constatou-se, na época, que os servidores praticamente triplicaram o volume de processos liberados, passando a despachar, em média, 5,4 processos a cada dia, contra 1,9 no sistema tradicional. No caso do auxílio-doença, os processos liberados chegaram a 13,5, em média, contra 4,5 do período anterior. O estoque de processos nessas agências foi reduzido em 62%, caindo de 14.886, em janeiro de 2005, para 5.682, em agosto do mesmo ano.

O maior desafio enfrentado ao longo da implantação do projeto foi a mudança cultural provocada pelos novos valores, tais como: foco na gestão, profissionalização gerencial, controle e gestão participativa.

## **7.7 - REFORMULAÇÃO DO ATENDIMENTO REMOTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Em agosto de 2005, pelo Decreto nº. 5.513, foi criada a Diretoria de Atendimento, responsável por assegurar a qualidade dos serviços prestados aos usuários e coordenar as ações de atendimento direto e remoto aos usuários dos serviços do Instituto. A nova diretoria passou a atuar de forma integrada com as outras diretorias, viabilizando uma melhor gestão do INSS, principalmente no que se refere ao seu grande negócio: atender pessoas.

O projeto 135 - Centrais de Teleadendimento da Previdência Social é considerado um dos principais alicerces sobre o qual está apoiado o modelo de Atendimento Programado do INSS. Por meio do 135 ou do sítio da Previdência Social na internet, o usuário pode agendar seu atendimento presencial nas Agências da Previdência Social, com dia e hora marcados. A criação dos canais remotos proporcionou uma redução significativa do tempo de espera dos cidadãos nas Agências, além de garantir maior comodidade ao usuário.

Na implementação das Centrais de Teleadendimento, propuseram-se as seguintes ações: ampliar a produtividade, incorporar tecnologia ao atendimento e gerenciar processos em função dos resultados. Para consecução desses objetivos, foi utilizado modelo de fornecimento de estrutura global por parte da empresa contratada, contando com parque tecnológico, estrutura física e pessoal capacitado. Atualmente, a capacidade de atendimento das centrais é de 5 milhões de atendimentos (humano e eletrônico) por mês, levando-se em consideração as 3 Centrais localizadas em Salvador/BA, Recife/PE e Caruaru/PE.

Em 2008, a Previdência Social disponibilizou um novo portal de serviços e informações para os usuários que acessam a página do Ministério da Previdência Social. Este portal se caracteriza como uma Agência Eletrônica de Serviços, voltada ao atendimento tanto dos segurados como dos empregadores, oferecendo mais recursos tecnológicos, mais rapidez e mais segurança. Além disso, o portal integra as ações de melhoria do atendimento, com maior oferta de serviços, e informações dispostas de forma mais organizada.

## **7.8 - PLANO DE AÇÕES PRIORITÁRIAS**

Em 2007, a Previdência Social enfrentou o desafio de fazer cumprir os prazos legais estabelecidos para a conclusão dos processos de reconhecimento inicial de direitos. O não cumprimento dos prazos gerou grande volume de pagamento de correção monetária, prejudicando o atendimento e a imagem institucional.

Para combater o problema, foi instituído o Plano de Ações Prioritárias para as Agências da Previdência Social – APS, com o intuito de: melhorar o atendimento aos segurados; reduzir o quantitativo de processos represados nas unidades de atendimento; capacitar os servidores em reconhecimento inicial de direitos; e aumentar o índice de produtividade e resolubilidade na definição dos requerimentos, evitando-se a formação de novos estoques de processos nas APS.

## **7.9 - PARCERIAS COM ENTIDADES PÚBLICAS**

As Unidades de Atendimento Cidade – PREVCidade, são unidades de atendimento subordinadas a uma Agência da Previdência Social - APS, que executam serviços de orientação e informação, análise e recebimento de documentos, agendamento e controle de perícia médica, e outras atividades, mediante convênio entre a Gerência-Executiva do INSS e Prefeituras Municipais de localidades onde não existam Agências da Previdência Social. Atualmente, o INSS conta com 193 PREVCidades.

Além das parcerias com as Prefeituras, a Previdência Social também mantém, desde 2008, Convênio de Cooperação Técnica com a Marinha do Brasil. Esse convênio é parte de um plano de ações para expandir e melhorar as condições de atendimento em todo o país.

Os 04 navios de Assistência Hospitalar da Marinha atendem à população ribeirinha que integra a Bacia Amazônica (Pará, Amazonas, Acre e Roraima). São prestados todos os serviços inerentes a uma Agência, inclusive Perícia Médica, bem como orientação e informação sobre direitos e deveres, pelo Programa de Educação Previdenciária (PEP). As viagens começaram no primeiro semestre de 2009, e têm previsão para atender cerca de 200 mil ribeirinhos por ano.

## **7.10 - PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA**

O Programa de Educação Previdenciária foi implantado com a finalidade de informar e conscientizar a sociedade brasileira sobre o papel da Previdência Social, que é o de assegurar a proteção social aos cidadãos, por meio de sua inclusão e permanência no Regime Geral de Previdência Social.

O papel fundamental do programa é o de sensibilizar o trabalhador para que faça parte do universo de segurados da Previdência Social. Para isso, promove ações que viabilizam a inscrição na Previdência e realiza atividades direcionadas para proporcionar agilidade na prestação de serviços, e maior comodidade aos usuários.

Ao longo desses anos, o Programa conseguiu levar informações previdenciárias para cerca de 6,5 milhões de pessoas. A disseminação das informações, por meio de ferramenta de ensino a distância e do uso da internet, contribuirá significativamente para a conscientização dos trabalhadores acerca da importância da proteção previdenciária. Ampliar a proteção social é um desafio que perpassa gerações.

## **7.11 - AUDITORIA PREVENTIVA**

Nos últimos anos, a Auditoria-Geral do INSS passou por um processo de reestruturação interna contínua e sistemática, modificando sua atuação de auditoria reativa, por meio da revisão de processos, transformando-a em uma auditoria pró-ativa – com foco preventivo, avaliando todos os principais processos da Instituição, em consonância com o modelo de gestão por resultados.

As ações da Auditoria-Geral passaram a ser planejadas tendo por base atividades

prospectivas, elaboradas a partir de questões relevantes e consultas junto às unidades envolvidas, identificando-se temas de caráter crítico para a administração, com maior probabilidade de ocorrências de desvio de normalidade.

A formulação básica desta mudança priorizou três objetivos:

- Intensificar e aprimorar as técnicas de identificações de riscos;
- Aperfeiçoar os planejamentos e execução dos Trabalhos de Auditoria; e
- Divulgar tempestivamente os resultados dos trabalhos de auditoria aos Gestores e

Diretores.

A partir de 2005, a Auditoria procurou a intensificação destes caminhos. Para tanto, realizou *Benchmarking*, visando identificar as melhores práticas em unidades de Auditoria Interna de órgãos do Governo Federal.

Este trabalho demonstrou a necessidade de adoção de técnicas de monitoramento permanente, possibilitando a avaliação de controles e riscos, automaticamente, em bases contínuas, de forma a identificar exceções e anomalias, tendências e indicadores de riscos.

As primeiras experiências realizadas pela Auditoria Geral, como ferramenta para extração e análise de dados, justificaram os investimentos necessários para sua implementação, face à sua eficácia, principalmente no tratamento de grandes massas de dados e informações, incluindo bases de dados completas e não apenas amostras. Estas experiências possibilitaram a redução do ciclo da Auditoria, a identificação de riscos e a melhoria das prospecções de dados para as ações de auditorias regulares, possibilitando, ainda, a geração de informações tempestivas aos gestores, sobre erros possíveis e correções imediatas.

Esta nova rotina utilizada pela Auditoria-Geral do INSS possibilitou, recentemente, menção de apreço pelo Colendo Tribunal de Contas da União – TCU, em seu Acórdão 668/2009, o qual destacou a boa prática utilizada pela Auditoria do Instituto. Na opinião dos analistas do TCU, a Auditoria-Geral do INSS, com seus dados repassados, contribuiu significativamente para os achados da auditoria daquele Tribunal.

## **7.12 - FORMALIZAÇÃO DO EMPREENDEDOR INDIVIDUAL**

O Governo Federal detectou a necessidade de implantação de um sistema especial de inclusão previdenciária para estender cidadania ao segmento de baixa renda, e, conseqüentemente, sua inclusão social. Com a Lei Complementar 128, de 19 de dezembro de 2008 criou-se uma nova figura jurídica, a do empreendedor individual, que começa a valer a partir de 1º de julho do presente ano, e motivou a Previdência Social a estimular a formalização do trabalhador que apresenta receita bruta anual de até R\$ 36 mil, com até um empregado.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existem no Brasil 20,8 milhões de microempresários que atuam na informalidade, sem a proteção do sistema previdenciário. Ao se filiarem ao novo sistema, por meio da adesão ao Simples Nacional, os empreendedores individuais obterão a cobertura previdenciária oferecida à sociedade, resultando em mais benefícios para o trabalhador e sua família.

Com a lei, os empreendedores individuais ficam isentos de praticamente todos os tributos federais. Pagam ao INSS, para aposentadoria pessoal, apenas o valor fixo mensal de 11% do salário-mínimo, equivalente, hoje, a R\$ 51,15, mais R\$ 1 de ICMS (comércio e indústria) ou R\$ 5,00 de ISS (serviços). Caso possua empregado, o empreendedor retém 8% do salário pago e complementa com mais 3% para o INSS do trabalhador. O tempo mínimo de contribuição é de 15 anos. Conforme afirmação do Ministro da Previdência Social, José Pimentel:

“Esse sistema simplificado reduziu a carga tributária da União, dos estados e dos municípios, permitindo a formalização de milhares de empresas, a assinatura das carteiras de trabalho e a atualização salarial; e; em 18 meses de vigência do Simples Nacional, 3.119 milhões de micro e pequenas empresas foram inscritas no regime tributário”.

### **7.13 - CADASTRAMENTO DE SEGURADOS ESPECIAIS**

Outra medida tomada como mecanismo de inclusão previdenciária refere-se aos trabalhadores rurais. Trata-se da edição da Lei nº 11.718/2008, que aumenta a formalização no campo e facilita a obtenção da aposentadoria rural. A partir da publicação dessa lei, foi editada a Portaria nº. 18 INSS/DIRBEN, de 30 de abril de 2009, que constituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de analisar as informações relativas às bases de dados recebidas de órgãos federais, estaduais ou do Distrito Federal e dos municípios, bem como de entidades de classe, em especial as respectivas confederações ou federações, para construção do Cadastro do Segurado Especial, visando identificar esse público e filiá-lo à Previdência Social.

### **7.14 - PLANO SIMPLIFICADO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Além das medidas citadas anteriormente, o Plano Simplificado de Previdência Social - PSPS é outra forma de inclusão previdenciária, pois possibilita a algumas categorias de segurados da Previdência Social efetuar recolhimento que financie a aposentadoria por idade, com percentual de contribuição reduzido de 20% para 11%, face à dificuldade financeira de recolher para a Previdência Social a contribuição de 20% sobre o salário-mínimo. O PSPS visa identificar o contribuinte individual que trabalha por conta própria (antigo autônomo), sem relação de trabalho com empresa ou equiparada, e o segurado facultativo.

### **7.15 - CENSO PREVIDENCIÁRIO**

O Censo Previdenciário teve início em novembro de 2005, com o objetivo de atualizar os dados cadastrais e realizar a prova de vida de 17,2 milhões de beneficiários do INSS. A realização deste projeto deveu-se à necessidade de regularizar as informações relativas aos benefícios iniciados antes de novembro de 1994 – cujo cadastro apresentava diversas

inconsistências, herdadas da época anterior à informatização –, e à necessidade de manter atualizados os dados de todos os beneficiários da Previdência Social, independentemente da época em que tenham sido concedidos. Havia, ainda, a necessidade de realizar a prova de vida dos beneficiários, a fim de eliminar pagamentos indevidos.

O cumprimento desta tarefa representava um grande desafio, devido ao grande número de beneficiários a serem atingidos, às distâncias a serem percorridas e ao fato de que muitos não possuíam condições de se deslocar de sua residência até uma Agência da Previdência Social, para a realização do Censo. Diante destas limitações, optou-se pela rede bancária para a operacionalização do processo, que foi dividido em duas etapas e transcorreu sem grandes problemas, resultando na atualização cadastral de 16 milhões de benefícios, bem como em uma economia anual de mais de 380 milhões aos cofres públicos.

Além da opção pela rede bancária, foi oferecida aos beneficiários que, por algum motivo, não pudessem se deslocar até o banco, a possibilidade de realizar o Censo por meio de seu procurador ou representante legal, recebendo posteriormente a visita de um funcionário do Instituto para a comprovação de vida. Outra medida importante foi a convocação dos beneficiários por diversos meios, incluindo mensagens nos terminais bancários de autoatendimento, cartas e, em último caso, edital. Os beneficiários que não compareceram após as diversas convocações tiveram seus pagamentos suspensos (podendo, neste caso, realizar o censo no banco e liberar os valores retidos imediatamente) e, após 90 dias da suspensão, nos casos em que persistiu o não comparecimento, o benefício foi encerrado.

## **7.16 - CONTROLE E TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOCIAIS - CADASTRO NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS – CNIS**

Desde a criação da base de dados integrada - Cadastro Nacional do Trabalhador-CNT, através do decreto 97.936 de 1989, na forma de consórcio entre o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o Ministério do Trabalho (MTb) e a Caixa Econômica Federal (CEF), posteriormente denominado CNIS, conforme lei 8.212 de 1991, a Previdência Social vem dando passos largos em direção ao controle, à transparência e à consistência das informações sociais constantes no referido cadastro. Para isso, conta com o acordo de cooperação firmado entre a Caixa, o Banco do Brasil, o Ministério da Previdência Social, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Receita Federal do Brasil.

Com essa ação, a Previdência Social visa

- atender com mais eficácia os direitos dos trabalhadores, mantendo informações confiáveis sobre sua vida laboral, e liberando-o gradualmente do ônus da prova, além de:
  - inibir fraudes e desvios na concessão de benefícios previdenciários e trabalhistas, mediante o cruzamento das informações administradas pelos vários sistemas governamentais;
  - buscar o gerenciamento racional e coordenado de informações dispersas em sistemas de diversos órgãos governamentais;

- manter informações confiáveis dos estabelecimentos empregadores, permitindo um maior controle sobre a arrecadação e um direcionamento mais eficaz da fiscalização trabalhista e previdenciária;
- simplificar e reduzir os procedimentos e os custos de coleta de informações sociais impostas aos estabelecimentos empregadores e à sociedade;
- instrumentalizar as instituições governamentais com informações sociais confiáveis, como forma de subsidiar a formulação e a avaliação das políticas públicas; e
- contribuir para a integração das informações administradas por outras instituições governamentais no âmbito da Seguridade Social.

### **7.17 - ATENDIMENTO EM 30 MINUTOS**

Com a publicação do Decreto nº. 6.722, em 30 de dezembro de 2008, que regulamentou a ampliação da base de dados certificados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), é possível reconhecer automaticamente todo o tempo de contribuição exigido por lei, sem que o segurado tenha que apresentar a documentação até então exigida, acelerando a decisão do processo.

Já no primeiro mês de 2009, a Previdência Social assumiu o desafio de atender, em 30 minutos, os requerimentos de aposentadoria urbana por idade, tempo de contribuição, e salário-maternidade. A tendência é estender a nova sistemática, gradativamente, aos demais benefícios.

### **7.18 - EXTRATO PREVIDENCIÁRIO**

Em maio deste ano, mais uma ação de grande importância para o cidadão foi lançada: o Acordo de Cooperação Técnica assinado entre o Ministério da Previdência Social (MPS), o Banco do Brasil (BB), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), para emissão do Extrato Previdenciário nos terminais de autoatendimento e no portal do BB na internet.

O Extrato facilitará o acesso dos segurados correntistas do BB às suas informações sobre vínculos e remunerações constantes do CNIS. O trabalhador poderá acompanhar, mensalmente, se o empregador está recolhendo suas contribuições e, ainda, solicitar a correção ou inclusão dos períodos que não constem do Cadastro, mesmo antes de requerer um benefício previdenciário.

A democratização do acesso às informações sociais desobriga o segurado de comparecer à agência, reduz o fluxo de atendimento nas unidades de atendimento e garante maior comodidade aos cidadãos. Por isso, a estimativa é de que, até o final do ano, esse serviço seja liberado, também, aos segurados correntistas da Caixa Econômica Federal (CEF) ou que detenham conta de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

## 7.19 - PROGRAMA DE VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES

Desde 2004 a Previdência Social Brasileira vem adotando medidas com a finalidade de aperfeiçoar o atendimento à população, a partir da valorização dos seus servidores. Já naquele ano, a edição da Lei 10.855/04 criou a Carreira do Seguro Social, com a atribuição da GDASS – Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social. A legislação avançou, a partir de negociações sindicais, até o advento da Lei 11.501/07 e Decreto 6.493/08, atrelando o atendimento ao público a princípios de avaliação de desempenho do servidor, com base na IMA (Idade Média de Acervo de Benefícios).

Outra ação do INSS, no sentido de valorizar seus servidores, teve início em 2007, com a concessão da Bolsa de Estudos a servidores que cursam o ensino universitário de graduação e pós-graduação. Foram concedidas 4.881 bolsas, somente em 2008, como estímulo à formação e especialização dos quadros da instituição. Tais quadros foram acrescidos, no mesmo ano, em quase 2.000 novos servidores, para melhor atender a demanda nas Agências da Previdência Social.

Dentro dos programas de capacitação, foram realizadas, naquele mesmo ano, 26.372 capacitações presenciais e 14.246 a distância, estas últimas por meio da Escola da Previdência Social, criada para atender as diretrizes de capacitação da Previdência Social como um todo, realizando treinamentos nos mais diversos sistemas e processos de trabalho, sobretudo do INSS.

Todas essas iniciativas dão conta do uso dos fundamentos da Gestão por Competências, modelo adotado pelo Governo Federal a partir do Decreto 5.707/06 e Portaria MPOG 208/06.

No momento, o INSS dá início a um programa de formação de líderes que será, ainda em 2009, complementado pelo mapeamento de competências de todos os seus postos de trabalho. Essa ação propiciará a obtenção de uma base de dados necessária à adoção completa da Gestão por Competências, nos vários subsistemas de recursos humanos, quais sejam: capacitação, sucessão, comunicação interna, avaliação de desempenho, *coaching*, etc.

Atualmente, a instituição também enfrenta o desafio de realizar a gestão do conhecimento adquirido e também produzido pelo seu corpo funcional, ao longo dos anos, para que este conhecimento seja, paulatinamente, transferido aos servidores ingressantes na Instituição.

Enfim, a Previdência Social vive um novo tempo, no qual o fator humano é parte fundamental.



**CAPÍTULO 8 – A superação de desafios para a prestação,  
com excelência, de serviços intermediados pelas tecnologias**

*Rodrigo Ortiz D'Avila Assumpção – Presidente da Empresa de  
Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV*



A Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) originou-se dos centros de processamento de dados dos institutos de previdência existentes na década de 1970. Empresa pública instituída pela Lei nº. 6.125, de 4 de novembro de 1974, e vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS), a Dataprev atua integradamente com outros órgãos, para o êxito das ações de governo, provendo soluções em Tecnologia da Informação e da Comunicação.

Com sede em Brasília, a Dataprev tem representação em todas as Unidades da Federação. Ao todo, são 27 Unidades Regionais, três Centros de Processamento (Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília) e cinco Unidades de Desenvolvimento de Software (SC, PB, CE e RJ, além de uma virtual, dedicada ao software livre).

Administrada por sistema colegiado, a Dataprev possui, além da presidência, quatro diretorias: de Finanças e Serviços Logísticos; Relacionamento, Desenvolvimento e Informações; de Infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação; e Diretoria de Pessoas. Seu corpo funcional é composto por 3.350 empregados (dados de junho/09).

Para atender ao seu principal cliente, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Empresa desenvolveu sofisticados sistemas e infraestrutura específica capaz de armazenar, processar e atualizar, em tempo real, as informações de milhões de cidadãos brasileiros.

Além do INSS, a Dataprev presta serviços para a Receita Federal do Brasil e para os Ministérios da Previdência Social, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Planejamento, Orçamento e Gestão, e mantém, ainda, convênio com 80 instituições financeiras para concessão de empréstimo consignado a aposentados e pensionistas.

Para atender as demandas de seus clientes e se tornar, de fato, uma empresa de tecnologia de informação e comunicação reconhecida pela excelência na prestação de serviços, a Dataprev vem, nos últimos anos, se reestruturando, por meio de um processo intenso de modernização.

A primeira etapa deste processo foi a promoção de ações de superação de desafios e preenchimento das lacunas abertas durante um longo período de descrédito e falta de investimentos.

A partir do reconhecimento do governo federal a respeito da importância das tecnologias de informação e comunicação para a prestação de serviços públicos, a Dataprev começou a se refazer e a superar os problemas resultantes da falta de investimento na década de 90.

Este reconhecimento passa por aspectos sólidos, como a salvaguarda das informações dos cidadãos brasileiros, a ampliação e manutenção da inteligência em tecnologia na esfera pública e o aumento da oferta de serviços públicos que fazem uso prioritário das tecnologias.

Graças a expressivos investimentos viabilizados pelo governo federal na empresa, nos últimos anos, a situação começou a ser transformada, e um largo processo de recuperação financeira entrou em curso.

Hoje, a empresa obtém significativa melhoria no fluxo de caixa, permitindo a regularização de todas as pendências de contas a pagar e a forte redução de despesas financeiras.

No escopo dessa evolução, colocou-se em curso o Plano de Modernização Tecnológica (PMT), que será discutido mais adiante e que inclui três ações principais: a migração dos sistemas e dados dos mainframes para plataformas de tecnologia aberta; a modernização do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e o desenvolvimento da primeira parte do Sistema Integrado de Benefícios (Sibe I).

Tem-se investido na capacitação e ampliação do corpo funcional, na aquisição de software e hardware e implantou-se uma nova rede multisserviços. Essa nova rede propiciou aumento global da disponibilidade e vazão da rede, rotas alternativas, localidades com meios de acesso duplicados, tráfego de voz, dados e imagens, além de redução do Kilobit trafegado.

Com esta modernização, os usuários contam com um serviço de maior qualidade, mais seguro e contínuo, sobretudo, em relação aos serviços de telecomunicações e do ambiente online.

Ainda no mesmo período, iniciou-se um ousado Plano de Investimento em Obras e Instalações, a fim de garantir a adoção das mais recentes tecnologias, na instalação de ambientes computacionais, segurança e conforto para os empregados.

Esta série de ações levou a empresa a ser apontada, em 2009, como a terceira melhor empresa de tecnologia da informação e a melhor empresa estatal de tecnologia do país, conforme publicação especial anual da Revista Exame<sup>92</sup>.

Estes avanços permitiram que, em 2009, a Dataprev tivesse participação decisiva no lançamento de dois novos serviços pela Previdência Social: a aposentadoria em até 30 minutos (janeiro) e o Extrato de Informações Previdenciárias (maio) disponível nos terminais de atendimento e na internet, para correntistas do Banco do Brasil.

A Dataprev pretende avançar ainda mais e executar o mais ambicioso plano de investimento de toda sua história e, assim, provar que superou os problemas do passado e que se constitui como uma nova empresa, focada no desenvolvimento de soluções em tecnologia da informação e comunicação, visando ao reconhecimento dos direitos dos cidadãos e à efetiva implantação de serviços públicos executados por intermédio destas tecnologias (e-gov).

## **A EMPRESA EM NÚMEROS**

Sede Administrativa em Brasília

3 Centros de Processamento (RJ, SP e DF)

5 Unidades de Desenvolvimento de Software (PB, CE, RJ, SC e uma virtual)

27 Unidades Regionais (capitais e DF)

3.350 empregados

Principais serviços: desenvolvimento de sistemas, consultoria em TIC, serviços de Datacenter e de telecomunicações.

---

92 Exame. Melhores e Maiores e 2009. Editora Abril. São Paulo, 2009.

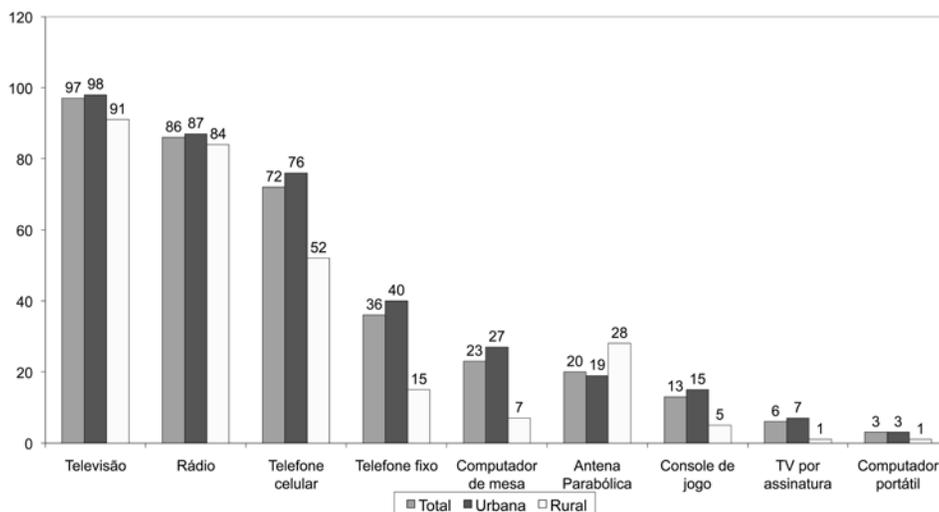
## 8.1. A AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE SERVIÇOS INTERMEDIADOS PELA TECNOLOGIA PARA OS USUÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

À luz dos avanços tecnológicos e das ações governamentais para a universalização do acesso dos cidadãos às tecnologias de informação e comunicação, o conceito de governo eletrônico passou a ser uma realidade para milhões de brasileiros.

Conforme aponta pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI)<sup>93</sup> publicada em 2009, sob o título - Pesquisa sobre Uso das TICs no Brasil 2008, já existem 54 milhões de usuários de internet no país, quase 10 milhões a mais do que no ano anterior.

O acesso aos insumos também aumentou e os planos e programas, como o Computador para Todos e outras iniciativas de incentivo à ampliação da cobertura de redes, permitiram maior acesso da população aos equipamentos de TIC (televisão, rádio, telefone, computador, antena parabólica, console de jogo e tv por assinatura). O computador, por exemplo, já é uma realidade para 26% dos domicílios brasileiros<sup>94</sup>, conforme gráfico a seguir.

**Gráfico**  
**Proporção de domicílios que possuem equipamentos TIC (%) –**  
**Percentual sobre o total de domicílios**



93 Comitê Gestor da Internet no Brasil. Pesquisa sobre o Uso das TICs no Brasil, 2008, página 46. Disponível em [www.cgi.br](http://www.cgi.br)

94 Comitê Gestor da Internet no Brasil. Pesquisa sobre o Uso das TICs no Brasil, 2008, página 89. Disponível em [www.cgi.br](http://www.cgi.br)

Diante desse cenário de crescimento progressivo do acesso por parte da população brasileira às tecnologias de informação e comunicação, a ação governamental para a ampliação do diálogo com a sociedade, através destas novas mídias, tem levado as instituições públicas a ampliar a oferta de serviços online, por exemplo. Isso tem feito com que a sociedade brasileira passe a utilizar a internet não só para comunicação, entretenimento e pesquisa, mas também para fazer uso de serviços públicos.

Ainda segundo o Comitê Gestor da Internet, 22% da população brasileira fizeram uso de serviços e-gov em 2008. Infelizmente, ainda que avanços possam ser percebidos, apenas 7% desses acessos são realizados pela população rural. As ações para a ampliação do acesso nas zonas rurais ainda é um desafio a ser vencido. Este desafio passa pela universalização do acesso, pela melhoria na comunicação sobre os serviços já disponíveis, e pela apropriação de benefícios oferecidos<sup>95</sup>.

Uma vez que o governo eletrônico constitui-se como uma realidade para uma parcela significativa da população, a busca na internet por informações relacionadas à previdência e à assistência social também se torna uma realidade. Em 2008, entre as pessoas que buscaram informações relacionadas com o assunto, 16% queriam mais informações sobre Previdência Social e 11% acessaram os sites de governo eletrônico para fazer inscrição na Previdência Social<sup>96</sup>.

A tecnologia colaborando com a redução das filas e com a melhoria no atendimento.

Ciente deste cenário de amplo crescimento pela demanda de serviços públicos online, o Ministério da Previdência Social e o INSS, por meio de projetos intermediados pela tecnologia, conseguiram ampliar a oferta de serviços e com isso reduzir consideravelmente as filas nas Agências da Previdência Social (APS).

Entre os sistemas desenvolvidos e mantidos pela Dataprev, o Sistema de Agendamento Eletrônico (SAE) e o Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA) foram os que mais contribuíram para a reorganização do atendimento ofertado pelas APS. Estes sistemas foram responsáveis pela diminuição das filas, proporcionando um atendimento mais eficiente e confortável para os cidadãos.

O Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA), desenvolvido para gerenciar o atendimento presencial das APS, opera exclusivamente em interface web e foi concebido para ser ágil e simples para o usuário, requerendo, assim, poucas ações (cliques) para sua operação. Implantado em mais de 1.100 postos de atendimento, o SGA fornece também aos gestores um mapeamento detalhado do andamento dos serviços prestados, facilitando a tomada de decisão do INSS no caso de demora ou contratemplos, por exemplo.

Se há algum atraso ou demora no atendimento ao beneficiário, é possível visualizar imediatamente e alocar mais profissionais para determinada agência, ou remanejar funcionários internamente, o que contribui consideravelmente para a redução das filas.

O SGA fornece também uma diversidade de dados, detalhados e consolidados, de cada unidade de atendimento da Previdência Social no país, possibilitando ao INSS o

95 Comitê Gestor da Internet no Brasil. Pesquisa sobre o Uso das TICs no Brasil, 2008, página 70-71. Disponível em [www.cgi.br](http://www.cgi.br)

96 Comitê Gestor da Internet no Brasil. Pesquisa sobre o Uso das TICs no Brasil, 2008, página 265. Disponível em [www.cgi.br](http://www.cgi.br)

acompanhamento, o gerenciamento e as estatísticas do trabalho nas agências.

O Sistema de Gerenciamento do Atendimento funciona também de forma integrada ao Sistema de Agendamento Eletrônico (SAE), ferramenta que permite que o segurado seja atendido no dia e horário agendados.

Em 2007, após um processo de modernização, o sistema passou a permitir a antecipação do atendimento em caso de: a) vaga aberta por um cancelamento de agenda; b) inclusão do Termo de Aceite das regras do agendamento para o usuário, como condição para agendamento; c) checagem dos dados do requerente ou do procurador com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e o Sistema de Óbitos (Sisobi); d) batimento de dados cadastrais do usuário a fim de se confirmar os requisitos mínimos para requerimento de benefício e veracidade das informações prestadas.

Outro fator que contribuiu para a redução das filas foi a ampliação da oferta de serviços online. Hoje, os serviços relativos à previdência social estão entre os mais procurados na página do governo federal, na internet. Em primeiro, está a consulta de situação cadastral pessoa física (CPF); em seguida, as consultas sobre: aposentadoria por idade; andamento de processos de concessão inicial de benefícios; aposentadoria especial; aumento de processos de revisão de benefícios; auxílio-doença; concursos; entre outros.

Atualmente, por meio de ações conjuntas entre o Ministério da Previdência Social, o INSS e a Dataprev, é possível o acesso a 17 serviços online no endereço [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br), de qualquer local, eliminando-se a necessidade de deslocamento até uma Agência da Previdência Social.

Para dar suporte a estes e outros sistemas que contribuíram para a redução das filas e para a melhoria no atendimento, a Dataprev conta com um parque tecnológico capaz de trafegar, processar e armazenar, com total segurança, o maior banco de dados sociais da América do Sul.

Para que este tráfego de dados possa ser realizado com sucesso, a empresa faz a gestão de uma rede de mais de 1.354 circuitos de dados, que abrangem mais de 980 municípios, interligando a empresa às instalações da Previdência Social, incluindo as agências de atendimento ao público. Essa rede conta com tecnologia que permite a utilização otimizada de recursos para a transmissão de dados, voz e imagem.

### **Segurança da informação**

Outro aspecto relevante para a ampliação dos serviços oferecidos é trabalhar com uma sólida política de segurança da informação.

Nesse contexto de mudanças que a Dataprev vem enfrentando, sobretudo em relação ao Plano de Modernização Tecnológica, as ações para a garantia da segurança das informações de milhões de cidadãos brasileiros têm levado a empresa a desenvolver estratégias específicas, visto que as plataformas tecnológicas estão em constante evolução.

As rotinas que envolvem a segurança dos dados estão sendo revistas, alguns procedimentos modificados e um conjunto de técnicos está sendo capacitado, visando ao desenvolvimento e execução de projetos de segurança da informação, para as novas

plataformas abertas a serem utilizadas pela empresa.

Com o intuito de salvaguardar os dados da Previdência Social e de outros órgãos do governo, a Dataprev tem três áreas especificamente voltadas para a segurança da informação.

A primeira delas é responsável pela criação de normas dos processos de segurança, articulada ao Comitê de Segurança e Tecnologia da Informação e Comunicação da Previdência Social. Esta área também trabalha em conformidade com as diretrizes dos órgãos de governo federal responsáveis pela temática, como o Departamento de Segurança da Informação e Comunicações (DSIC), ligado à Presidência da República.

A Dataprev tem ainda duas divisões responsáveis pela segurança das informações: uma dedicada à segurança das redes e outra à segurança dos ambientes operacionais. Ambas são responsáveis pelo monitoramento e execução das normas traçadas pela Coordenação Geral de Segurança da Informação (CGSI) e outras entidades do governo federal.

A divisão de segurança de redes é responsável pelo controle do fluxo de informações que entram e saem dos computadores da Dataprev e, conseqüentemente, da base de dados da Previdência e de outros órgãos, como o Ministério do Trabalho e Emprego, o Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e ainda a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

A monitoração é feita por meio de equipamentos e softwares que controlam todo tipo de acesso aos servidores da Dataprev. São chamados também de firewall de borda. Eles analisam todas as entradas e saídas, trabalhando preventivamente. Muitas invasões têm características comuns, seguem alguns padrões. Esse programa analisa se tal acesso possui alguma dessas características e, se for identificada qualquer anormalidade, o sistema barra a entrada e avisa ao técnico, que irá checar se o alerta emitido é procedente ou não.

Além da invasão pela rede, há também o perigo de contaminação dos sistemas operacionais e sistemas de suporte, ou mesmo dos aplicativos. Por isso, é importante que estes estejam corretamente atualizados.

Também é preciso verificar se os programas se comportam bem, depois de receberem uma nova atualização. Esta é outra rotina de grande relevância para a garantia da segurança dos ativos da Previdência Social e dos demais clientes da empresa.

Para a Dataprev, a segurança da informação não diz respeito apenas a questões técnicas. Manter um ambiente seguro significa revisar todos os processos de segurança e não somente aqueles virtuais. Ter um sistema adequado de documentação e de descarte de peças obsoletas, por exemplo, é procedimento extremamente importante na gestão da segurança da informação.

Nesse sentido, a instituição está implementando várias normas de segurança na gestão e, para isso, foi contratada uma consultoria, que se encarregou do trabalho de pré-certificação em todos os departamentos internos responsáveis pela gestão dos dados. O primeiro departamento é o Centro de Processamento Rio de Janeiro, responsável pelo controle e armazenamento dos cadastros e benefícios do INSS, bem como do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Ao final de um ano, esse estudo permitirá ao CP

receber o certificado na Norma ABNT NBR ISO/IEC 27001:2006, que é um atestado de qualidade que estabelece, implementa, opera, monitora, analisa criticamente, mantém e melhora o Sistema de Gestão da Segurança da Informação (SGSI).

Depois, os mesmos procedimentos serão aplicados aos outros centros de processamento e áreas da empresa. Além de garantir a segurança dos seus dados, a Dataprev pretende, com isso, tornar-se referência em segurança da informação, garantindo assim o certificado internacional de qualidade na segurança da informação.

Em relação às perspectivas para o futuro, com foco na segurança da informação, a Dataprev vem investindo em projetos e ações capazes de ampliar ainda mais o nível de segurança, através da utilização da certificação digital.

Até o fim de 2009, empresas e segurados da Previdência Social que tiverem um certificado digital (assinatura digital) poderão realizar alguns serviços pela internet.

O certificado digital é um documento eletrônico, assinado digitalmente, no Brasil, pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil<sup>97</sup>), que associa uma entidade (pessoa, processo, servidor) a uma chave pública. Um certificado digital contém os dados de seu titular, tais como: nome, e-mail, CPF, chave pública, nome e assinatura da Autoridade Certificadora que o emitiu.

Na prática, o certificado digital funciona como uma carteira de identidade virtual, que permite a identificação segura de uma mensagem ou transação, em rede de computadores. O processo de certificação digital utiliza procedimentos lógicos e matemáticos para assegurar confidencialidade, integridade das informações e confirmação de autoria.

Os primeiros serviços que a Previdência Social irá disponibilizar, por meio de certificação digital, serão o Eloweb, o Prevcidadão e o Cadend. Atualmente, para ter acesso a esses serviços, o usuário tem de ir a uma das Agências da Previdência Social e obter uma senha para acessá-lo pela internet. Com uma assinatura eletrônica da ICP-Brasil, esse deslocamento não será mais necessário.

O Eloweb é responsável por verificar todos os dados cadastrais de uma pessoa, já que o cidadão pode ter mais de um número de PIS, por exemplo. Já o Prevcidadão traz um relatório com todas as remunerações do segurado, durante o período em que ele contribuiu para a Previdência Social. Por fim, o Cadend permite que o cidadão atualize seu endereço pela internet.

Depois que os três produtos (Eloweb, Prevcidadão e Cadend) estiverem disponibilizados, a Dataprev irá desenvolver a assinatura digital para alguns serviços internos dos três órgãos da Previdência Social (MPS, INSS e Dataprev). Para que isso ocorra, os órgãos terão de adquirir os certificados digitais para seus empregados e servidores e os dispositivos para leitura de cartões inteligentes (smart cards). A expectativa é de que os 54 mil trabalhadores das três Casas estejam cadastrados em um ano, contado a partir da aquisição dos cartões e leitoras.

---

97 Instituída pela Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, a ICP-Brasil é um conjunto de entidades, padrões técnicos e regulamentos, elaborados para suportar um sistema criptográfico com base em certificados digitais. (fonte: <https://www.icpbrasil.gov.br/apresentacao>)

## 8.2 REFERÊNCIA NO GOVERNO FEDERAL QUANTO AO DESENVOLVIMENTO E USO DE SOFTWARE LIVRE

O uso de software livre<sup>98</sup> está entre as prioridades do governo brasileiro e a Dataprev tem se destacado na adoção, implementação, desenvolvimento e compartilhamento de sistemas que apoiam a prestação de serviços à população.

A empresa já utiliza padrões abertos há mais de dez anos e consolidou seu engajamento na comunidade software livre com o lançamento do Configurador Automático e Coletor de Informações Computacionais (Cacic), o primeiro software público disponibilizado no portal de software público.

A estratégia de integrar os talentos internos da empresa às comunidades tornou-se o grande segredo para o sucesso do projeto de software livre na Dataprev. Foram criados centros de referência em software livre associados à ideia de prover equipes próprias especializadas na avaliação, sustentação, segurança da informação e evolução de soluções baseadas em códigos abertos, que atendam às necessidades da Previdência Social e dos demais clientes da Dataprev. Esses grupos, presentes em cinco estados, compõem uma Unidade de Desenvolvimento em Software Livre (UDSL), que é virtual e coordenada por equipe lotada na sede da empresa, em Brasília (DF).

Projetos como a migração dos sistemas e dados hospedados em plataformas de tecnologia proprietária para plataformas de padrão aberto, serviço de diretório livre, mensageria livre (Expresso), TV digital e educação a distância e um parque de 2.500 servidores livres são alguns exemplos do esforço da empresa, nesse sentido.

### Principais softwares livres e sistemas desenvolvidos em código aberto

**Cacic:** Primeiro software público brasileiro<sup>99</sup>, o Configurador Automático e Coletor de Informações Computacionais é uma ferramenta desenvolvida para gerenciamento do parque computacional. Com uma comunidade de mais de 18 mil membros (dados de julho de 2009), a solução é símbolo do compartilhamento e abertura de código no governo brasileiro, sendo utilizada também pelos governos da Argentina, Venezuela e Paraguai.

**Cocar:** Desenvolvido para monitorar o tráfego nos equipamentos de rede, o Controlador Centralizado do Ambiente de Rede fornece alarmes informativos de queda de desempenho e realiza o gerenciamento de toda a rede da Previdência Social.

**SGA:** Sistema de Gerenciamento do Atendimento presente em todas as Agências da Previdência Social, monitora em tempo real o atendimento aos segurados. Foi disponibilizado no portal de software público brasileiro em outubro (2009) sob o nome de SGA Livre.

<sup>98</sup> Qualquer programa de computador que pode ser usado, copiado, estudado e redistribuído sem restrições.

<sup>99</sup> Solução disponibilizada para instituições públicas, visando à promoção de integração entre as unidades federativas, no que diz respeito ao compartilhamento de soluções. O conceito do Software Público Brasileiro - SPB é utilizado como um dos alicerces para definir a política de uso e desenvolvimento de software pelo setor público no Brasil. Tal política compreende a relação entre os entes públicos, em todas as unidades da federação e demais esferas de poder, e destes com as empresas e a sociedade. Fonte: [www.softwarepublico.gov.br/](http://www.softwarepublico.gov.br/)

Siaci: Desenvolvido em software livre, o Sistema de Acordos Internacionais de Seguridade Social permite a transmissão de formulários eletrônicos com dados previdenciários de trabalhadores migrantes dos países do Mercosul.

A empresa é ainda signatária do Protocolo Brasília, compromisso público, assinado em 2008, para a utilização de formatos abertos de arquivos para criação, armazenamento e disponibilização digital de documentos de texto, planilha e apresentação.

A atuação da Dataprev em relação à utilização e desenvolvimento de sistemas de código aberto não para por aí. Outros projetos estão em curso na Empresa, como o da TV Digital Social, que visa disponibilizar, por meio de recursos audiovisuais e interativos, serviços públicos pela tevê aberta.

### **8.3. O USO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PARA A GARANTIA DE DIREITOS**

O Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) é o sistema responsável pelo controle das informações de todos os segurados e contribuintes da Previdência Social. Desde sua criação, em 1989, armazena as informações necessárias para garantir direitos trabalhistas e previdenciários aos cidadãos brasileiros.

Em janeiro deste ano, após mudança da legislação, o INSS passou a utilizar as informações do cadastro para o reconhecimento automático de direitos previdenciários. Com isso, além de permitir processo mais ágil à Previdência, o CNIS dificulta a concessão de benefícios irregulares, permite melhor controle da arrecadação e serve de subsídio ao planejamento de políticas públicas.

Hospedado nos computadores da Dataprev, o cadastro contém 216 milhões de informações de pessoas físicas e jurídicas, 530 milhões de vínculos empregatícios, 14 bilhões de dados de remunerações e outros 2 bilhões de contribuições.

Para compor o CNIS, a Dataprev recebe e processa conteúdo de diversos órgãos governamentais. O cadastro de pessoa física, por exemplo, é formado pelos dados enviados pela Caixa Econômica Federal, provenientes do PIS; pelo Banco do Brasil (do Pasep); e pela própria Previdência, quando se trata de contribuintes individuais, empregados domésticos, segurados especiais, facultativos ou beneficiários.

Já o cadastro de pessoas jurídicas é mantido com dados enviados pela Secretaria da Receita Federal e também com os dados do Cadastro Específico do INSS (CEI).

Há ainda informações sobre vínculos e remunerações provenientes da Guia do Fundo de Garantia de Informações Previdenciárias (GFIP); da Relação Anual de Informações Sociais (Rais); do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), além dos dados sobre contribuições atualizados pela Guia da Previdência Social (GPS).

Esse conteúdo é armazenado em quatro grandes bases de dados, conforme a sua natureza, e é atualizado por meio de diversos processos e aplicativos online, disponíveis na internet – para uso dos segurados – e no âmbito interno dos sistemas da Previdência Social (Intranet), para uso dos servidores do INSS que prestam atendimento ao público nas Agências da Previdência Social (APS).

Objetivando implementar os novos processos de negócios modelados pelo INSS, tornar a base de dados mais segura e reduzir a dependência de tecnologias proprietárias, a Dataprev está modernizando o CNIS. Por meio de suas Unidades de Desenvolvimento de Software, está migrando as bases de dados do Cadastro do ambiente mainframe para plataforma aberta, que substituirá os sistemas atuais.

### **8.3.1 Direito à informação laboral. Extrato de Informações Previdenciárias.**

Desde o início de maio de 2009, 28 milhões de segurados da Previdência Social, que são correntistas do Banco do Brasil (BB), passaram a ter acesso a suas informações previdenciárias através dos terminais de autoatendimento e no site do banco na internet ([www.bb.com.br](http://www.bb.com.br)).

Utilizando dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), os documentos trazem informações sobre remunerações e contribuições previdenciárias a partir de julho de 1994, e também sobre vínculos empregatícios, desde 1976.

A ferramenta implementou um protocolo de transmissão de comunicação, que permite a troca imediata de dados entre a instituição e o BB.

O primeiro passo da equipe dedicada ao projeto foi trabalhar em um módulo que lesse o protocolo de comunicação utilizado pelo BB, que é de tecnologia diferente da utilizada pela Dataprev. A opção por manter a mesma tecnologia do banco foi feita para não comprometer a agilidade da comunicação. Acrescentou-se a este procedimento um canal de comunicação dedicado, capaz de garantir segurança no tráfego das informações entre o banco e a empresa.

Assim, quando o correntista acessa sua conta ou passa seu cartão do banco em um terminal de atendimento eletrônico, o sistema identifica automaticamente o cidadão, enviando as informações pessoais, como CPF e data de nascimento para a empresa, solicitando o extrato.

No caso de divergências entre as informações pessoais constantes nas duas entidades, a aplicação bancária vai pedir ao requisitante que forneça seu Número de Identificação do Trabalhador (NIT) ou irá orientá-lo para que regularize seus dados em uma das Agências da Previdência Social.

### **8.3.2. Dataprev 35 anos – Tecnologia do tamanho do Brasil**

Em 2009, ano em que a empresa comemora 35 anos, investimento foi a palavra de ordem. Seja em pessoas ou em infraestrutura física e tecnológica, nunca se investiu tanto na empresa em toda sua história. Passando por um complexo processo de modernização tecnológica, a empresa também investiu em capacitação pessoal, aumentou salários e implantou um Plano de Cargos e Salários, acabando com uma espera de mais de uma década.

A busca por melhoria de condições de trabalho e de prestação de serviços de qualidade aos clientes e também pela conquista de novos clientes tem sido constante. Entretanto, o foco principal da empresa continua sendo a ponta, o cidadão. A missão da Empresa de

Tecnologia e Informações da Previdência Social é fornecer soluções de tecnologia da informação e comunicação para a execução e aprimoramento das políticas sociais do Estado brasileiro, o que traz impacto imediato na prestação e serviço ao cidadão.

Essas soluções têm possibilitado o reconhecimento de direitos dos cidadãos brasileiros com maior agilidade e segurança. Isso faz da Dataprev uma empresa do tamanho do Brasil.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, JOSÉ EUSTÁQUIO D.; BRUNO, MIGUEL ANTÔNIO P. População e Crescimento Econômico de Longo Prazo no Brasil: Como Aproveitar a Janela de Oportunidade Demográfica? XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2006, Anais Caxambu – MG. Anais Eletrônicos. Campinas – SP, 2006, disponível em: [http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?caderno\\_id=540&nivel=2](http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?caderno_id=540&nivel=2) .

BRITO, FAUSTO. A Transição Demográfica no Brasil: As Possibilidades e os Desafios para a Economia e a Sociedade. Texto para Discussão nº 318. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais – CEDEPLAR/UFMG. Belo Horizonte, 2007.

CAMARANO, ANA A.; KANSO, SOLANGE. Dinâmica da População Brasileira e Implicações para a Previdência Social. In Tafner, P.; Giambiagi, F. (org.), Previdência no Brasil: Debates, Dilemas e Escolhas. Rio de Janeiro. IPEA, 2007.

CARVALHO, JOSÉ ALBERTO M. Crescimento Populacional e Estrutura Demográfica no Brasil. Texto para Discussão nº 227. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais – CEDEPLAR/UFMG. Belo Horizonte, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 – Revisão 2004 - Metodologia e Resultados. Rio de Janeiro, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050 Revisão 2008. Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, número 24. Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. PNAD 2007 Primeiras Análises – Demografia e Gênero. Comunicados da Presidência nº 11. Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - MPS. Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2007. Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - MPS. Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS, Vol.12, nº 12. Brasília, Dezembro de 2007.

RIOS-NETO, EDUARDO L. G. Questões Emergentes na Demografia Brasileira. Texto para Discussão nº276. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais – CEDEPLAR/UFMG. Belo Horizonte, 2005.

SOUZA, Jorcely P. (org.), Os 80 anos da Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social. Brasília, 2002.

TURRA, CASSIO M.; QUEIROZ, BERNARDO L. Before it's Too Late: Demographic Transition, Labour Supply and Social Security Problems in Brazil. In United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures. Mexico City, 31 August – 2 September 2005.

UNICEF. O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades. Brasília, 2009, p. 16-17.

UNITED NATIONS. World Population Prospects: the 2006 Revision – Highlights. Department of Economic and Social Affairs – Division Population. New York, 2007.

WONG, LAURA R. Demographic Bonuses and Challenges of the Age Structural Transition in Brazil. In XXV IUSSP International Population Conference. Tours, France, 18-23 of July, 2005.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Diretoria de Pesquisas (DPE), Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS).

**Lei Complementar nº. 109, de 29 de maio de 2001.** Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Informe Estatístico dezembro/2008.* Brasília: Ministério da Previdência Social / Secretaria de Previdência Complementar, março/2005.

\_\_\_\_\_. *Coletânea de normas dos fundos de pensão.* 3ª edição Brasília: Ministério da Previdência Social / Secretaria de Previdência Complementar, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades da SPC 2008.** Brasília: Ministério da

Previdência Social / Secretaria de Previdência Complementar, março/2009.

\_\_\_\_\_. **Análise de Compatibilidade da Legislação Brasileira dos Fundos de Pensão aos Instrumentos do ACQUIS da OCDE**. Brasília: Ministério da Previdência Social / Secretaria de Previdência Complementar, fevereiro/2008.

\_\_\_\_\_. **Exposição de motivos da Lei Complementar 109**. MPS, Brasília, 1999.

PENA, Ricardo e GALAZZI, Geraldo Galazzi. **A supervisão baseada em riscos na previdência complementar no Brasil: estágio atual e perspectivas**. IN: “Gestão de Riscos - Manual de Boas Práticas”. São Paulo, Abrapp/ICSS/Sindapp, 2008, p. 157-173.

CGPC. **Resolução CGPC Nº 13**. Brasília: 2004.

CMN. **Resolução CMN Nº 3.456**. Brasília: 2007.

EM Interministerial nº 00090/2008/MP/MPS/AGU. 2008. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

*IOPS – International Organization of Pension Supervisors. IOPS principles of private pension supervision. IOPS, 2006.*

PROJETO DE LEI 3.962/2008. **Cria a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC**. Brasília: 2008.

## EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

As **MESAS da CÂMARA DOS DEPUTADOS** e do **SENADO FEDERAL**, nos termos do § 3 do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 37. ....  
.....

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

..... (NR)

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão

aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

.....

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

.....

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

.....

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

.....

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os

benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.” (NR)

“Art. 42. ....  
.....

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal.” (NR)

“Art. 48. ....  
.....

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.” (NR)

“Art. 96. ....  
.....

II - .....  
.....

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

..... ” (NR)

“Art. 149. ....

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de

cargos efetivos da União.

.....” (NR)

“Art. 201. ....

.....

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição.” (NR)

Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea *a* deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no *caput*, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios

na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o *caput* incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

Art. 5º O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas

autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Art. 9º Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Art. 10. Revogam-se o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, bem como os arts. 8º e 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 2003. Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 19 de dezembro de 2003.

## EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47, DE 5 DE JULHO DE 2005

Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.

**AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL**, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 37. ....

.....

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.” (NR)

“Art. 40. ....

.....

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I portadores de deficiência;

II que exerçam atividades de risco;

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

.....

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.” (NR)

“Art. 195. ....

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

.....” (NR)

“Art. 201. ....

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.” (NR)

Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda

Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Art. 4º Enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Art. 5º Revoga-se o parágrafo único do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Brasília, em 5 de julho de 2005.

