

Impacto da decisão do STJ sobre o adicional para aposentados que necessitem de ajuda permanente

Daniel Veloso Couri¹ e Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti²

Em agosto, a Primeira Seção do STJ decidiu que, comprovada a necessidade de auxílio permanente de outra pessoa, é devido o acréscimo de 25% a qualquer modalidade de aposentadoria paga pelo INSS. Pela Lei 8.213/1991, apenas os aposentados por invalidez teriam direito ao adicional. A IFI estima que a decisão alcance cerca de 1 milhão de pessoas, com impacto anual de R\$ 3,6 bilhões nas despesas previdenciárias da União.

Competência da IFI

Segundo a Resolução do Senado nº 42, de 2016, compete à IFI mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial (art. 1º, III). As estimativas não contêm avaliação de mérito ou juízo de valor a respeito das políticas ou decisões analisadas.

No caso em tela, trata-se de julgamento recente no âmbito do Poder Judiciário – em particular da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) – sobre dispositivo da Lei 8.213, de 1991, que concede benefício financeiro adicional a segurados da Previdência Social, com potencial impacto fiscal decorrente do aumento das despesas previdenciárias da União.

Regra atual

Pela Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social, o valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa deve ser acrescido de 25% (art. 45). De acordo com a regra, esse acréscimo:

- a) será devido ainda que o valor da aposentadoria atinja o limite máximo legal;
- b) será recalculado quando o benefício que lhe deu origem for reajustado;
- c) cessará com a morte do aposentado, não sendo incorporável ao valor da pensão.

O Decreto 3.048, de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social, vai além e relaciona as situações em que o aposentado por invalidez tem direito ao adicional de 25%. As hipóteses listadas (Anexo I do decreto) envolvem desde situações de apuração mais objetiva, como cegueira total e perda de membros inferiores ou superiores, até tipos mais abertos que não especificam uma deficiência ou doença em particular, como “incapacidade permanente para as atividades da vida diária”.

Para ter direito ao adicional, é necessário solicitar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e passar por uma avaliação médico-pericial.

Decisão do STJ e alcance

A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu por maioria que, comprovada a necessidade de auxílio permanente de terceira pessoa, é devido o acréscimo de 25% em todas as modalidades de aposentadoria pagas pelo INSS³. Dessa forma, a decisão estende um direito que, pela Lei 8.213/1991, é assegurado apenas aos aposentados por invalidez.

¹ Analista da IFI e Consultor do Senado.

² Analista da IFI.

³ A certidão do julgamento está disponível em: <https://bit.ly/2OzZt5P>.

A decisão do STJ se refere a julgamento de “recurso repetitivo”, que é aquele que representa um grupo de recursos especiais com teses idênticas, ou seja, que possuem fundamento em idêntica questão. Nesses casos, podem-se selecionar dois ou mais recursos que melhor representem a situação e encaminhá-los para apreciação do STJ. Após a decisão do Tribunal, a mesma solução se torna passível de ser aplicada a todos os demais processos.

No caso do adicional, o recurso repetitivo está relacionado ao Tema 982 e aos Recursos Especiais 1720805 e 1648305⁴. Segundo o STJ, a tese fixada repercute em outros 860 processos que tramitam em outras instâncias da Justiça e que estavam suspensos aguardando a decisão do Tribunal.

Vale observar, contudo, que a decisão não vincula o INSS, que continua podendo negar a concessão do benefício, restringindo-o à hipótese expressa do art. 45 da Lei 8.213/91 (aposentadoria por invalidez).

Impacto segundo a Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda

A Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, logo após a decisão do STJ, divulgou breve nota em que afirma que o impacto da extensão do benefício a qualquer modalidade de aposentadoria será de R\$ 3,5 bilhões ao ano:

A Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda estima, com base em dados preliminares, que a decisão da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça de estender a todas as aposentadorias o adicional de 25% do valor do benefício àqueles que comprovem a necessidade de auxílio permanente de terceiros representaria um ônus financeiro de R\$ 3,5 bilhões ao ano para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Estimativa de impacto da IFI

Para o cálculo da estimativa de impacto da decisão do STJ, buscou-se identificar, em primeiro lugar, o universo de pessoas potencialmente atingidas pelo julgamento. De posse desse universo, a segunda etapa foi estimar o valor aproximado da aposentaria desse grupo de pessoas para, por fim, aplicar o percentual de 25% sobre o gasto anual do INSS com os possíveis beneficiários.

Para estimar o universo de pessoas que podem ser atingidas pela decisão, foram utilizados dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), realizada em 2013 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Ministério da Saúde⁵.

A pesquisa colheu uma série de informações sobre percepção do estado de saúde, estilos de vida e doenças crônicas. Há um grupo de questões relacionado à mobilidade física, que, segundo o glossário da PNS, diz respeito à capacidade da população para desempenhar atividades cotidianas relacionadas ao movimento, como alimentar-se, tomar banho, ir ao banheiro sem ajuda, dentre outras.

Em particular, uma das variáveis do módulo sobre a percepção do estado de saúde questionava o grau de dificuldade que o indivíduo tinha para se locomover. As respostas possíveis eram: nenhum, leve, médio, intenso e não consegue. O questionário também abordava características de trabalho e renda dos moradores dos domicílios, permitindo qualificá-los como beneficiários de instituto público de previdência e, ainda, como aposentados por motivo de doença ou invalidez⁶.

Assim, foi possível identificar na PNS que, do total de beneficiários de instituto público de previdência, excluídos os aposentados por invalidez (que já fazem jus ao adicional e, portanto, não são atingidos pela decisão), 6,2% haviam

⁴ O referido recurso repetitivo pode ser encontrado na página do STJ: <https://bit.ly/2BfZh5o>.

⁵ Disponível em: <https://bit.ly/2MRmWOB>.

⁶ As variáveis utilizadas para a tabulação foram as seguintes:

F001: no mês de julho de 2013, recebeu alguma aposentadoria ou pensão de instituto de previdência federal (INSS), estadual, municipal ou do governo federal, estadual, municipal? Resposta: “Sim”.

F00102: Valor recebido em reais.

E024: Qual foi o principal motivo de não ter tomado providência para conseguir trabalho no período de 28 de junho a 27 de julho de 2013 (período de referência de 30 dias)? Resposta: “Aposentado por doença/invalidez”.

N003: Em geral, que grau de dificuldade o(a) sr(a) tem para se locomover? Resposta: “Intenso” ou “Não consegue”.

respondido “intenso” ou “não consegue” quando perguntados sobre seu grau de dificuldade para se locomover. Para a estimativa da presente nota, consideramos esse percentual como representativo do total de segurados do INSS que, em algum momento, poderão recorrer ao adicional de 25%.

Como os dados da PNS foram colhidos em 2013, assumimos que a proporção de indivíduos que alegaram não conseguir ou ter dificuldade intensa para se locomover (6,2%) se mantém em 2018 e aplicamos o mesmo percentual sobre a quantidade de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) atualmente concedidos em aposentadorias por idade e tempo de contribuição (excluímos as aposentadorias por invalidez, pois já têm direito ao benefício). Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de junho de 2018⁷, esses benefícios somam hoje 16,8 milhões. Assim, o universo de pessoas elegíveis para o adicional de 25% foi estimado em 1,0 milhão (6,2% de 16,8 milhões).

Também de acordo com o BEPS, em junho deste ano, o valor médio mensal dos benefícios previdenciários concedidos em aposentadorias por idade e tempo de contribuição foi de R\$ 1.370,00. É razoável esperar que o valor médio dos benefícios para indivíduos que necessitam da ajuda permanente de terceiros seja, em alguma medida, inferior ao valor médio do total das aposentadorias.

Isso, em tese, poderia ser explicado pelo fato de esses indivíduos estarem concentrados em faixas etárias mais elevadas, onde, em geral, as aposentadorias são mais antigas e de valor mais baixo. Além disso, pode-se esperar que a condição de dependência de terceiros na velhice tenha alguma associação com um histórico de pior acesso a serviços de saúde, o que tende a ocorrer em indivíduos com menores salários de contribuição.

A dificuldade seria saber em que medida o valor médio para o grupo de pessoas analisado é menor do que o valor médio do total de aposentadorias por tempo de contribuição e idade.

Para estimar essa diferença, comparamos os rendimentos reportados na PNS de 2013 pelo subconjunto de pessoas que não conseguem ou têm dificuldade intensa de locomoção com os rendimentos do total de pessoas que alegaram receber algum benefício de instituto público de previdência. Vale observar que, embora forneçam uma boa estimativa do diferencial procurado, os valores reportados não necessariamente se referem à renda de aposentadoria, pois podem estar relacionados a outros benefícios previdenciários, além de poderem estar relacionados a outros institutos públicos de previdência (não apenas ao INSS).

Em média, os valores recebidos pelo subconjunto foram 22,5% inferiores aos da média geral. Esse percentual foi aplicado sobre o valor médio mensal dos benefícios previdenciários concedidos em aposentadorias por idade e tempo de contribuição (R\$ 1.370,00). Assim, para efeito da estimativa de impacto da decisão, consideramos que o valor médio mensal de aposentadoria relativo ao grupo de indivíduos que podem ser alcançados pela decisão do STJ é de R\$ 1.062,00 (R\$ 1.370,00 menos 22,5%).

O impacto anual é dado pelo produto do número de pessoas que podem ser alcançadas pela decisão do STJ pelo valor médio mensal estimado para as aposentadorias desse grupo e pelo número de parcelas recebidas no ano (13). De acordo com as hipóteses adotadas pela IFI, o impacto potencial da decisão do STJ é de cerca de R\$ 3,6 bilhões, ao ano, no gasto previdenciário da União.

IMPACTO POTENCIAL DA DECISÃO DO STJ

Aposentadorias do RGPS (BEPS, jun/2018)			Pessoas alcançadas pela decisão (D = C x 6,2%)	Valor médio das aposentadorias por TC e idade		Impacto anual (D x F x 13 x 25%)
Total (A)	Invalidez (B)	TC e idade (C)		Total RGPS (E)	Pessoas alcançadas pela decisão (F = E - 22,5%)	
20.100.201	3.306.530	16.793.671	1.037.921	R\$ 1.370	R\$ 1.062	R\$ 3.581.944.554

Fonte: BEPS (junho/2018) e PNS (2013). Elaboração: IFI.

⁷ Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social/>.

Limitações do cálculo

Ao analisar aspectos fiscais da decisão do STJ, a IFI busca contribuir com a discussão sobre o tema, que ainda deve ter desdobramentos nas esferas judicial e administrativa. Ainda assim, devem-se mencionar algumas limitações ao cálculo proposto:

- a) A variável utilizada no cálculo da estimativa de impacto busca identificar o grau de dificuldade do indivíduo em se locomover. Como dito anteriormente, o cálculo considera o universo de pessoas que responderam “não consegue” ou “intenso” à pergunta. É possível que, entre os indivíduos que conseguem se locomover, mas com grau de dificuldade “médio”, haja aqueles que também necessitam da ajuda permanente de terceira pessoa, o que elevaria o universo de pessoas beneficiadas pela decisão do STJ. No entanto, não encontramos informações suficientes para estimar qual o percentual de pessoas nesse grupo que poderia requerer o adicional, de modo que qualquer hipótese sobre esse grupo poderia resultar arbitrária. Por prudência, optamos por não incluir essas pessoas;
- b) A estimativa se refere ao impacto fiscal, em bases anuais, se hoje todas as pessoas em condições de receber o adicional passassem a recebê-lo. Contudo, é importante notar que os indivíduos não recorrerão ao benefício ao mesmo tempo e que, para ter direito ao adicional, o indivíduo pode antes ter que percorrer instâncias administrativas e judiciais, as quais naturalmente demandam certo tempo. O cálculo, nesse sentido, chama atenção para o impacto potencial, utilizando dados de 2018, se todos os que têm direito ao adicional passassem a recebê-lo. Mas não é possível saber em que momento isso ocorreria e se ocorreria integral ou parcialmente;
- c) Deve-se considerar, ainda, que o impacto da decisão tenderá a ser crescente no tempo, não apenas pelo crescimento vegetativo do número de aposentados nos próximos anos (aumento automático da quantidade de aposentados sem considerar mudanças de regra ou legislação), como também pelo aumento do percentual de indivíduos nas faixas mais altas de idade, o que repercute especialmente neste tipo de benefício, voltado às pessoas que perderam a autonomia para realizar atividades cotidianas. Como dito, a estimativa da IFI considera um cenário em que todos aqueles em condições de receber o adicional efetivamente passariam a recebê-lo, com base nos dados disponíveis de 2018;
- d) Por fim, é razoável supor que a decisão tenderá a elevar também as despesas administrativas do INSS e do Poder Judiciário. Em tese, a decisão gera um aumento potencial de 1 milhão de processos administrativos e judiciais ao longo dos próximos anos, o que pode demandar mais despesas com pessoal e custeio administrativo. Por não dispormos de informações suficientes para estimar o possível impacto em despesas administrativas, nossa estimativa se limitou ao impacto direto no gasto do INSS com benefícios previdenciários.