

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**OS IMPACTOS DA “REGRA 85/95” SOBRE A RENDA DOS SEGURADOS E
SOBRE A ECONOMIA**

Camila Penteado Stephan

Nº. de matrícula: 0612975

Professor Orientador: Maurício Cortez Reis

Dezembro de 2009

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**OS IMPACTOS DA “REGRA 85/95” SOBRE A RENDA DOS SEGURADOS E
SOBRE A ECONOMIA**

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”

Camila Penteado Stephan

Nº de Matrícula: 0612975

Professor Orientador: Maurício Cortez Reis

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

ÍNDICE

Capítulo 1 – Introdução

1.1 Considerações Gerais	6
1.2 Motivação do trabalho	6
1.3 Estrutura do trabalho	8
1.4 Material e Metodologia	8

Capítulo 2 – O Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

2.1 Revisão de Literatura: As causas do desequilíbrio previdenciário na década de 90	9
2.2 Reforma previdenciária no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).....	12
2.3 Distorções na fórmula do “fator previdenciário”.....	17
2.4 O atual cenário do sistema previdenciário brasileiro.....	20

Capítulo 3 – Considerações a respeito do Projeto de Lei (PL 3.299/08) que elimina o fator previdenciário

3.1 Considerações a respeito do PL 3.299/08.....	28
3.2 O perfil do público afetado pelo fator previdenciário.....	31

Capítulo 4 – Análise dos Impactos da “Regra 85/95”

4.1 Metodologia de cálculo dos impactos.....	34
4.2 Análise dos Resultados obtidos.....	39

Conclusão	47
-----------------	----

Referência Bibliográfica	49
--------------------------------	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 2.1. - Fator Previdenciário para diversos tempos de contribuição e idades, baseado na tábua de mortalidade de 2007 – Homens.....	15
Tabela 2.2. - Fator Previdenciário para diversos tempos de contribuição e idades, baseado na tábua de mortalidade de 2007 – Mulheres.....	16
Tabela 2.3. – Variação da Expectativa de Sobrevida para diversos anos e idades (1999-2003).....	18
Tabela 2.4 - Tabela de Contribuição para segurados contribuinte individual e facultativo para pagamento de remuneração a partir de Fev/2009.....	19
Tabela 2.5 - Tabela de Contribuição do segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso, para pagamento de remuneração a partir de Fev/2009.....	19
Gráfico 2.1. - Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência social, segundo a clientela – 2000 a 2008 (média de janeiro a dezembro) – em milhões de benefícios.....	21
Gráfico 2.2. - Evolução dos Índices de Inflação e do Reajuste do Salário Mínimo entre 2002 e 2009.....	22
Gráfico 2.3. - Evolução dos Índices de Inflação e do Reajuste dos Benefícios acima de 1 SM entre 2002 e 2009.....	22
Gráfico 2.4. - Evolução da Arrecadação Líquida, Despesas com Benefícios Previdenciários e Necessidade de Financiamento do RGPS (2003-2008).....	23
Gráfico 2.5. - Evolução da Necessidade de Financiamento do RGPS em % do PIB - 2003 a 2008.....	24
Gráfico 2.6. - Valor Médio do Total de Benefícios Emitidos (Média de Janeiro a Dezembro) – Em R\$ de Dezembro de 2008(INPC).....	24
Gráfico 2.7. - Evolução da quantidade de concessões de aposentadorias por tempo de contribuição (1995-2008).....	26
Gráfico 2.8 – Idade Média de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (1992-2007).....	27
Tabela 3.6. - Benefícios concedidos (quantidade e valor, como proporção do total de benefícios) – Julho/2009.....	31

Tabela 3.7. - Benefícios emitidos (quantidade e valor, como proporção do total de benefícios) Julho/2009.....	31
Tabela 3.8. - Valor médio de aposentadorias emitidas, segundo grupo de espécie (Julho 2009).....	32
Tabela 3.9. – Expectativa de sobrevida para diversas idades e ambos os sexos – 2007.....	32
Tabela 4.10 – Grupos beneficiados pela “Regra 85/95”, segundo faixas de idade, sexo e tempo de contribuição.....	35
Tabela 4.11 - Características dos Indivíduos Representativos.....	36
Tabela 4.12 - Aumento no benefício proporcionado pela “Regra 85/95”.....	36
Tabela 4.13 - Expectativa de Sobrevida para cada indivíduo representativo.....	36
Tabela 4.14 - Valor da Remuneração Média Mensal para cada indivíduo representativo.....	37
Gráfico 4.9 – Duas Estimativas do Impacto Orçamentário e Financeiro decorrente da aprovação da “Regra 85/95” (2009-2011).....	40
Gráfico 4.10 - Duas Estimativas do Impacto Orçamentário e Financeiro decorrente da aprovação da “Regra 85/95”, considerando apenas o sexo masculino.....	40
Gráfico 4.11 - Duas Estimativas do Impacto Orçamentário e Financeiro decorrente da aprovação da “Regra 85/95”, considerando apenas o sexo feminino.....	41
Gráfico 4.12 – Estimativas da Evolução do PIB e Impacto orçamentário e financeiro da aprovação da “Regra 85/95” (2008-2050).....	42
Gráfico 4.13 – Impacto da “Regra 85/95” na Necessidade de Financiamento da Previdência Social como percentual do PIB.....	43
Gráfico 4.14 – Quantidade de Benefícios Concedidos no ano de 2008 e Estimativa de Beneficiários da “Regra 85/95” (2008).....	44
Gráfico 4.15 – Estimativa de Evolução do PIB na ordem de 2% a.a. (2008-2050).....	45
Gráfico 4.16 - Estimativa de Evolução do PIB na ordem de 4% a.a. (2008-2050).....	45

Capítulo 1 - Introdução

1.1 Considerações Gerais

O sistema previdenciário brasileiro passou por mudanças importantes durante os últimos anos da década de 90, destacando-se a aprovação da Emenda Constitucional n° 20 da Previdência Social, em 15 de dezembro de 1998, e a aprovação do chamado “fator previdenciário”, em 26 de novembro de 1999.

Foram inúmeros os fatores que apontavam para a necessidade de uma reforma no sistema previdenciário brasileiro. O sucesso do Plano Real gerou estabilidade monetária, tornando as contas públicas mais transparentes. Segundo Ferreira (2006), esta nova realidade permitiu enxergar com mais clareza os problemas do sistema previdenciário. Entre as causas do crescente déficit previdenciário no período pode-se destacar: as regras mais flexíveis adotadas na Constituição de 1988, o baixo crescimento econômico, as mudanças no mercado de trabalho, as modificações na estrutura demográfica, o aumento das aposentadorias por tempo de contribuição, os aumentos reais do salário mínimo e as distorções do sistema previdenciário.

A mudança constitucional negociada durante quatro anos no Congresso Nacional tinha o objetivo de criar entraves a aposentadorias precoces e desconstitucionalizar a regra de cálculo dos benefícios para trabalhadores do RGPS (Regime Geral de Previdência Social), na intenção de obter um melhor resultado atuarial e financeiro. Entretanto, as reformas implantadas foram “tímidas” e não impediram o aumento contínuo dos gastos com aposentadorias e pensões como proporção do PIB.

1.2 Motivação do trabalho

Atualmente, existem divergências a respeito do impacto do fator previdenciário sobre os segurados do RGPS e sobre as contas da previdência. Do ponto de vista das organizações trabalhistas, o fator impõe perdas aos segurados, pois obrigam todos a trabalhar mais para obter o mesmo nível de aposentadoria da antiga Constituição, além de prejudicar principalmente os que começam a trabalhar mais cedo e as mulheres. Para

especialistas do assunto, o fator previdenciário foi um avanço ao manter sob algum controle o desequilíbrio previdenciário do RGPS. Contudo, ainda há muitos problemas remanescentes, entre eles: ausência de idade mínima no RGPS, aposentadoria precoce para mulheres e professores, vinculação entre o piso previdenciário e o salário mínimo e programas assistenciais com despesas crescentes. De acordo com Giambiagi (2006), as reformas aprovadas até hoje não resolveram de forma duradoura o desequilíbrio previdenciário. A mudança de lei no governo FHC afetou apenas as aposentadorias mais precoces, e a reforma no governo Lula só atingiu os funcionários públicos (Regime Próprio de Previdência Social).

Há mais de uma década que o tema da Reforma Previdenciária é debatido com frequência. Hoje, está tramitando na Câmara dos Deputados a aprovação do PL 3299/08, de autoria do senador Paulo Paim (PT-RS), que extingue o fator previdenciário como critério de cálculo das aposentadorias. O relator do projeto, Pepe Varga (PT-RS), propõe alterações a proposta original, entre elas, a adoção da Regra “85/95”, que soma a idade do segurado com o seu tempo de contribuição. Quando essa soma atinge 85, para as mulheres, e 95 para os homens, não seria mais aplicado o redutor do Fator Previdenciário e, desta forma, os segurados receberiam o benefício integral. Mas para receber o benefício, o segurado ainda terá que cumprir o tempo mínimo de contribuição (35 anos para homens, e 30 para mulheres). No caso dos professores do ensino infantil, fundamental e médio, a regra seria “80/90”. A intenção da proposta é facilitar a obtenção do valor integral da aposentadoria. Além disso, beneficia principalmente aqueles que começam a trabalhar mais cedo, que em geral são os que pertencem à parcela mais pobre da população de trabalhadores e contemplam condições de trabalho e saúde precária e, portanto, com expectativa de vida mais curta¹.

O objetivo do presente trabalho é analisar como a Regra “85/95” impactará a economia tanto no curto quanto no longo prazo e verificar as conseqüências para os futuros aposentados, caso essa venha a ser aprovada.

¹ Ver: forumdosaposentados.blogspot.com/.../fim-do-fator-previdenciario-pl-329908.html
http://www.camara.gov.br/internet/chatCP/chatsAnteriores/08_04_2009_sala_8.html.

1.3 Estrutura do trabalho

Esse capítulo apresentou uma breve motivação para o trabalho, apontando a necessidade de analisar as atuais polêmicas em torno do sistema previdenciário. No capítulo 2, são apresentados os fatores que causaram os desequilíbrios no sistema previdenciário na década de 90, bem como a reforma implantada no governo FHC e dados sobre o atual cenário previdenciário brasileiro. No capítulo 3, serão feitas considerações a respeito do PL 3299/08 e no capítulo 4 é realizada uma análise dos impactos da Regra “85/95”. No capítulo 5, são apresentadas as conclusões.

1.4 Material e Metodologia

A análise será feita tendo por base as informações coletadas no Ipea (Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada), no MPAS (Ministério da Previdência e Assistência Social) e no IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Inicialmente, será feito um estudo de como funciona atualmente a aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS e como ficaria caso fosse implantado o novo projeto de lei. Além da análise dos impactos da nova regra sobre a economia brasileira serão apresentados, a título de exemplo, alguns casos de aposentadorias e os benefícios que a Regra “85/95” alteraria.

Capítulo 2 – O Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

2.1. Revisão de Literatura: As causas do desequilíbrio previdenciário na década de 90

No Brasil, a previdência social – um dos pilares da seguridade social, juntamente com saúde e assistência social – é baseada em um Sistema de Repartição Simples (*pay-as-you-go*). Esse sistema funciona segundo o princípio de solidariedade entre as gerações, ou seja, as contribuições previdenciárias pagas pelos trabalhadores ativos destinam-se a cobrir os gastos com benefícios dos inativos, preservando o equilíbrio atuarial e financeiro. Contudo, há os que entendem a previdência social como um sistema assistencial e redistributivo, destinado a garantir um benefício mínimo independente da contribuição realizada. Os benefícios deste grupo dirigem-se a uma parcela minoritária, composta em sua grande maioria, por pessoas carentes. Esse componente redistributivo da previdência social foi adotado em virtude dos novos princípios assegurados pela “Nova Constituição” de 1988, dentre eles, a universalidade da cobertura e do atendimento, segundo os quais todos os cidadãos têm acesso à proteção social.

O sistema previdenciário brasileiro é formado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) constituído por trabalhadores do setor privado, tanto urbanos quanto rurais, e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos estatutários e militares. O presente trabalho trata da parte da previdência relativa aos segurados do RGPS.

Os benefícios assegurados pelo RGPS são classificados em três grandes grupos: aposentadorias, pensões e auxílios, sendo o benefício mensal calculado, na sua maioria, em função da média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994. Na maior parte das vezes, para ter direito ao benefício, também é exigido um período mínimo de contribuições, denominado “período de carência”. O primeiro grupo de benefícios (aposentadorias) é composto por quatro modalidades: por idade, por tempo de contribuição, por invalidez e especial. O segundo grupo (pensões) contém apenas uma modalidade, que é a pensão por morte, concedida aos dependentes quando ocorre o falecimento do segurado. O último grupo é composto por cinco modalidades: auxílio-doença, auxílio-reclusão, auxílio-acidente, salário-maternidade e salário-família.

O Regime Geral de Previdência Social é organizado nacionalmente e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o órgão responsável pelo recolhimento das contribuições e pagamento dos benefícios até um determinado teto (hoje, o teto é R\$ 3.218,90). Atualmente, o INSS paga benefícios a 26 milhões de pessoas, e é neste que se concentra a maior fonte de aumento das despesas com aposentados e pensionistas. De acordo com Giambiagi (2004), a despesa previdenciária com servidores inativos da União se manteve estável entre 2,0% e 2,5% do PIB entre os anos de 1995 e 2004. Em contrapartida, a despesa do INSS aumentou quase 2,5% do PIB no mesmo período.

A despesa previdenciária do INSS passou de 2,5% do PIB em 1988 para 5,9% do PIB em 1998. A partir de 1995, a Previdência Social começou a ter papel de destaque nas contas públicas brasileiras devido aos crescentes déficits do INSS. Havia a percepção de que a redução nas despesas previdenciárias era condição necessária para liberar recursos para pagamentos de juros e encargos da dívida pública, permitindo desta forma o equilíbrio fiscal do país.

Segundo Marques e Batich (2008), as dificuldades nas contas da previdência social estão associadas a dois fatores: aumento das despesas e fraco desempenho das receitas. A dinâmica do mercado de trabalho brasileiro – desemprego e redução do número de trabalhadores com carteira assinada – parecia ser um fator determinante para o fraco desempenho das receitas. De acordo com esses autores, em 1999 houve uma queda expressiva do montante de receitas arrecadadas pelo estado de São Paulo. Dado que São Paulo representava 42,4% de todas as contribuições arrecadadas pelo INSS, qualquer dificuldade na geração de emprego comprometia a capacidade de financiamento das despesas do Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS).

De acordo com Ansileira e Paiva (2008), em 1998 o número de empregos formais cresceu apenas 3,7%, em comparação com 1992. Neste período, o ineficiente ciclo de crescimento econômico estava associado às dificuldades de geração de emprego ou crescimento da formalização. A partir de 1999, o Brasil iniciou um período de geração de grande número de empregos formais, resultado do fim da estratégia de controle da inflação baseado na “ancôra” cambial e aparente estabilidade no crescimento econômico. Entre 2002 e 2006, o número de contribuintes do RGPS aumentou devido a diversos fatores,

destacando-se a introdução de um sistema de tributação simplificada para micro e pequenas empresas e a redução da taxa de contribuição do empregador doméstico.

A adoção de regras mais flexíveis pela Constituição de 1988 contribuiu para aumentar expressivamente a quantidade de benefícios e o seu valor médio, principalmente para trabalhadores rurais. Entre os direitos assegurados pela “Nova Constituição”, destacam-se: concessão de benefício a trabalhadores rurais sem exigência de contribuição suficiente e aprovação de um piso previdenciário constituído de um salário mínimo por mês para trabalhadores rurais, eliminando desta forma as diferenças entre os benefícios rurais e urbanos. Foi a partir da Constituição de 1988, que a Assistência Social passou a incorporar as contas da Previdência Social, ao assegurar renda aos necessitados, independentemente das contribuições realizadas. No entanto, a ampliação dos direitos previdenciários não teve como contrapartida um volume adequado de recursos que permitisse um equilíbrio financeiro em longo prazo.

Outro fator de desequilíbrio foi o aumento da participação das aposentadorias por tempo de serviço (ATS) na composição da despesa total do INSS. Segundo Giambiagi (2000), o peso das ATS é reflexo das regras de aposentadoria da Constituição e da crescente participação da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho. Em 1998, do fluxo total de novas aposentadorias urbanas concedidas, 57% foram destinadas as ATS. Vale ainda destacar, que os beneficiários das ATS representam uma parcela minoritária e com faixas superiores de renda já que em 1998, a aposentadoria média emitida por tempo de serviço foi de 4,47 salários mínimos (SM), enquanto que os aposentados por idade receberam em média 1,97 SM.

A vinculação entre o salário mínimo e o piso previdenciário, estabelecido na Constituição de 1988, também contribuiu para o aumento do desequilíbrio do INSS. De acordo com Giambiagi (2004), o aumento real do salário mínimo, usando como deflator o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de ordem de 4,7% a.a. entre 1995 e 2004. Além disso, em 2003, 61% dos beneficiários recebia exatamente 1 salário mínimo (SM), o que indica que qualquer aumento real nessa variável pressionaria o componente da despesa para cima. Segundo o mesmo autor, o aumento do salário mínimo é uma política de baixa eficiência, pois não contribui para diminuir a desigualdade, reduzir a pobreza (a pobreza extrema no Brasil não se localiza entre os aposentados) e aumentar a capacidade de

crescimento futuro da economia. Argumenta-se que os benefícios devem refletir os aumentos de produtividade realizados no passado, e não os esforços de que faz parte do sistema produtivo no presente. Portanto, o crescimento futuro da economia depende do grau de investimento na formação de capital humano dos mais jovens, e não na concentração de recursos para pagamento de aposentadorias e pensões.

Há também uma preocupação decorrente das mudanças demográficas. A pirâmide populacional brasileira tem sofrido modificações, com o progressivo aumento da expectativa média de vida e redução nas taxas de natalidade. Essa tendência de rápido envelhecimento da população e aumento dos inativos é um importante fator para aumento das despesas com benefícios e desequilíbrio na relação entre beneficiários e contribuintes. Segundo Ornélas (1999), entre 1940 e 1997, a população brasileira com 60 anos ou mais cresceu 4,5%. E, entre 1991 e 1997, a relação contribuinte/beneficiário caiu de 2,4 para 1,7. Esse cenário de desequilíbrio entre receitas e despesas conduz, no modelo de repartição simples, ao aumento das alíquotas de contribuição ou a redução no valor dos benefícios.

Outro fator que afeta negativamente a previdência social é a falta de equilíbrio entre os Regimes previdenciários. Segundo Ferreira (2006), o sistema previdenciário brasileiro apresenta privilégios e distorções pela falta de uniformidade de critérios e requisitos entre o RGPS e o RPPS, contribuindo para aumentar o desequilíbrio no valor do benefício e nas regras de elegibilidade. De acordo com Giambiagi e Tafner (2007), o sistema previdenciário admite diferenciações entre urbanos e rurais, por gênero (homem e mulher), por ocupação (professores e não-professores), na exigência de idade mínima (aplicável aos servidores estatutários, mas não aos celetistas), entre outros.

Finalmente, um último fator ligado ao crescimento da despesa do INSS foi o “efeito PIB”. De acordo com Giambiagi (2004), o baixo crescimento econômico entre 1994 e 2003 – na ordem de 2,0% a.a. – contribuiu para elevar a relação gasto com INSS/PIB devido ao maior crescimento do gasto em relação ao dinamismo da economia.

2.2 As Reformas previdenciárias no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)

As duas reformas previdenciárias aprovadas nos dois governos FHC (1995-1998 e 1999-2002) tinham o objetivo de reduzir o déficit do sistema e implicaram na reforma do

RGPS. Segundo Giambiagi e Tafner (2007), o déficit cresceu demasiadamente em função das aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) e aumento da expectativa de vida dos brasileiros. Houve uma queda expressiva da idade média na data de concessão dos benefícios no RGPS. Entre 1992 e 1997, a idade média passou de 53,2 anos para 48,9.

A principal mudança da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, foi a “desconstitucionalização” das regras para o cálculo das aposentadorias do RGPS. Até então, o valor das aposentadorias era calculado pela média aritmética dos últimos 36 salários de contribuição. Segundo Giambiagi (2004), a antiga regra incentivava a subdeclarar a renda e a não pagar as contribuições incidentes nos últimos ($n - 36$) meses anteriores à aposentadoria.

A flexibilidade da Constituição criou condições para adoção de novas formas de determinação do valor do benefício, o que foi feito com a aprovação do “fator previdenciário”, através da Lei 9.876/99.

Essa lei definiu que os novos beneficiários do INSS teriam suas aposentadorias calculadas em função da multiplicação de dois componentes. O primeiro componente é o “salário de referência”, que corresponde à média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994². Esse salário de referência deve ser multiplicado por um segundo componente chamado “fator previdenciário”. O cálculo do mencionado fator envolve quatro elementos: alíquota de contribuição, idade, expectativa de sobrevivência e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, conforme fórmula abaixo.

$$f = \frac{T_c \times \alpha}{E_s} \left[1 + \frac{I_d + T_c \times \alpha}{100} \right] \quad \text{Eq. 2A}$$

f = Fator Previdenciário

Tc = Tempo de contribuição até a data da aposentadoria

Id = Idade na data de aposentadoria

Es = Expectativa de sobrevivência de ambos os sexos na aposentadoria

² O período contributivo se inicia após o lançamento do Plano Real devido a dificuldade de transformar em valores reais as informações monetárias referentes ao período de alta inflação.

α = Alíquota de contribuição dos segurados e dos empregadores, correspondente a 0,31 (sendo 20% a alíquota básica de contribuição patronal e 11% a alíquota máxima do empregado).

Desta forma, o salário de benefício é calculado pela fórmula:

$$B = \frac{Y \times T_c \times \alpha}{E_s} \left[1 + \frac{I_d + T_c \times \alpha}{100} \right] \quad \text{Eq. 2B}$$

B = Valor da aposentadoria

Y = Média dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994

O “fator previdenciário” é uma função direta das variáveis “idade” e “tempo de contribuição”, ou seja, o seu coeficiente é inferior (superior) à unidade para aqueles que se aposentam muito cedo (tarde) e/ou com poucos (muitos) anos de contribuição.

Outro elemento que afeta o valor do benefício é a expectativa de sobrevida. Anualmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) atualizam a tábua de mortalidade³ e a tendência é de crescimento no longo prazo, o que contribui para reduzir a remuneração dos futuros aposentados e pensionistas.

O fator previdenciário é aplicado para o cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição (compulsório). Para estarem aptos ao benefício, os homens devem comprovar 35 anos de contribuição e, as mulheres, 30 anos, independente da idade. A lei ainda concede um abono de 5 e 10 anos, respectivamente, para professores e professoras do ensino infantil, fundamental e médio, o que significa ter o seu fator calculado além do período que efetivamente contribuiu. Para os segurados filiados à Previdência Social antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 20, o direito a aposentadoria por tempo de contribuição proporcional⁴ cumpre dois requisitos: idade mínima e tempo de contribuição. As mulheres devem ter 25 anos de contribuição e pelo menos 48 anos de idade e os homens 30 de contribuição e 53 de idade.

³ A tábua de mortalidade do Brasil é publicada no primeiro dia útil do mês de dezembro de cada ano, e refere-se, sempre, aos dados do censo do ano anterior.

⁴ A ATC proporcional (25/30 anos de contribuição) sem a exigência de idade mínima foi extinta pela EC nº 20 para os novos ingressantes no mercado de trabalho. Para os já filiados ficou estabelecido idades mínimas de 48/53 anos e tempo adicional de 40% do tempo que faltava para completar 25 ou 30 anos de contribuição, na data da reforma.

No caso da aposentadoria por idade (concedida ao segurado que tenha 60 anos, se mulher, e 65 anos, se homem) a aplicação do fator previdenciário é facultativa, sendo aplicada apenas se for vantajoso para o segurado.

A Tabela 2.1 mostra que o fator previdenciário pune aqueles que se aposentam relativamente cedo e os que contribuem por pouco tempo. Baseando-se na tábua de mortalidade de 2007, um homem com 57 anos de idade e 35 anos de contribuição teria um fator de 0,782, o que representa ter seu benefício reduzido em 22%. Mas se o mesmo indivíduo postergasse a aposentadoria por dois anos, o valor do fator passaria a ser 0,897, reduzindo o benefício a um valor bem menor do que o anterior (redução de 10,3%). A incidência do fator só é vantajosa para homens com 61 anos de idade e 39 anos de contribuição, pois é quando o valor do fator é maior do que um. Neste caso específico, após completar os 35 anos de contribuição, esse trabalhador deveria continuar ativo por mais 4 anos para não sofrer perdas no valor do benefício.

Tabela 2.1 – Fator Previdenciário para diversos tempos de contribuição e idades, baseado na tábua de mortalidade de 2007 - Homens

Tempo de Contribuição \ Idade ao aposentar	Idade ao aposentar												
	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
30	0.574	0.593	0.616	0.641	0.664	0.692	0.718	0.746	0.780	0.813	0.848	0.881	0.921
31	0.594	0.614	0.638	0.663	0.687	0.716	0.743	0.772	0.808	0.841	0.878	0.912	0.953
32	0.615	0.635	0.660	0.686	0.711	0.740	0.769	0.799	0.835	0.870	0.908	0.943	0.986
33	0.635	0.656	0.682	0.709	0.734	0.765	0.794	0.825	0.863	0.899	0.938	0.974	1.019
34	0.655	0.677	0.704	0.731	0.758	0.790	0.820	0.852	0.891	0.928	0.968	1.005	1.051
35	0.676	0.699	0.726	0.754	0.782	0.814	0.845	0.879	0.919	0.957	0.998	1.037	1.084
36	0.697	0.720	0.748	0.777	0.805	0.839	0.871	0.905	0.946	0.986	1.028	1.068	1.117
37	0.717	0.741	0.770	0.800	0.829	0.864	0.897	0.932	0.974	1.015	1.059	1.100	1.150
38	0.738	0.763	0.792	0.824	0.853	0.889	0.923	0.959	1.003	1.044	1.089	1.132	1.183
39	0.759	0.784	0.815	0.847	0.877	0.914	0.949	0.986	1.031	1.074	1.120	1.163	1.216
40	0.780	0.806	0.837	0.870	0.902	0.939	0.975	1.013	1.059	1.103	1.151	1.195	1.250

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)

A Tabela 2.2 apresenta os valores do fator previdenciário que incidem sobre as mulheres, já considerados os cinco anos de bônus concedidos a elas. Com base na tabela, uma mulher com 60 anos de idade e 35 anos de contribuição poderia se aposentar sem ter perdas no valor do benefício. Mas como a aposentadoria por tempo de contribuição pode ser solicitada após 30 anos de contribuição, a incidência do fator significa que essa mulher teria que trabalhar cinco anos a mais para não sofrer perdas no valor do benefício; caso contrário seu benefício seria reduzido em 27,4%.

Tabela 2.2 – Fator Previdenciário para diversos tempos de contribuição e idades, baseado na tábua de mortalidade de 2007 – Mulheres

Idade ao aposentar Tempo de Contribuição	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61
25	0.481	0.497	0.514	0.534	0.554	0.574	0.593	0.616	0.641	0.664	0.692	0.718	0.746	0.780
26	0.498	0.515	0.533	0.553	0.573	0.594	0.614	0.638	0.663	0.687	0.716	0.743	0.772	0.808
27	0.515	0.533	0.551	0.572	0.593	0.615	0.635	0.660	0.686	0.711	0.740	0.769	0.799	0.835
28	0.532	0.550	0.569	0.591	0.612	0.635	0.656	0.682	0.709	0.734	0.765	0.794	0.825	0.863
29	0.550	0.568	0.588	0.610	0.632	0.655	0.677	0.704	0.731	0.758	0.790	0.820	0.852	0.891
30	0.567	0.586	0.606	0.629	0.652	0.676	0.699	0.726	0.754	0.782	0.814	0.845	0.879	0.919
31	0.584	0.604	0.624	0.649	0.672	0.697	0.720	0.748	0.777	0.805	0.839	0.871	0.905	0.946
32	0.602	0.622	0.643	0.668	0.692	0.717	0.741	0.770	0.800	0.829	0.864	0.897	0.932	0.974
33	0.619	0.640	0.662	0.687	0.712	0.738	0.763	0.792	0.824	0.853	0.889	0.923	0.959	1.003
34	0.637	0.658	0.680	0.707	0.732	0.759	0.784	0.815	0.847	0.877	0.914	0.949	0.986	1.031
35	0.654	0.676	0.699	0.726	0.752	0.780	0.806	0.837	0.870	0.902	0.939	0.975	1.013	1.059

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)

A grande vantagem da aplicação do fator previdenciário é a sua flexibilidade, pois permite que o segurado escolha entre um benefício de menor valor, porém mais cedo e provavelmente por mais tempo ou, ao contrário, um benefício maior, porém mais tarde e de menor duração. Segundo Giambiagi e Tafner (2007), uma vez que o segurado possa escolher sua data de aposentadoria, o fator faz justiça distributiva, pois reconhece e premia as aposentadorias em idades mais elevadas ou com maiores tempos de contribuição; fato não observado no critério de idade mínima.

De acordo com Giambiagi (2007), após a aprovação do fator previdenciário ocorreu uma queda expressiva na concessão de aposentadorias por tempo de contribuição, pois as pessoas preferiram prolongar o período de contribuição ao invés de terem uma redução drástica no valor do benefício. Porém, as despesas do INSS continuaram crescendo, principalmente devido ao aumento do salário mínimo e o auxílio-doença (benefício de caráter temporário). Segundo o mesmo autor, às imposições da nova legislação induziram as pessoas a buscarem outros mecanismos de aposentadoria. Num período de quatro anos (2001-2005), o número de auxílios-doença passou de 575 mil auxílios/mês para 1,5 milhões de auxílios/mês. Deve-se ressaltar que o auxílio-doença é calculado pela média aritmética dos últimos 80% maiores salários de contribuição pós-Plano Real, não incidindo o “reductor” do fator previdenciário, contribuindo, portanto para aumentar o valor médio dessa categoria de benefício. Entre as possíveis razões para exploração desse tipo de auxílio, destaca-se a maior procura por benefícios não afetados pelo fator previdenciário.

2.3 Distorções na fórmula do “fator previdenciário”

Analisando a intuição por detrás da fórmula do “fator previdenciário”, observa-se que o novo método introduziu a lógica do sistema de capitalização, apesar do sistema previdenciário brasileiro continuar operando segundo um modelo de repartição simples. Segundo a lógica da capitalização (característico do sistema de previdência privada), o valor que o trabalhador espera receber ao se aposentar está estritamente relacionado com as contribuições realizadas durante a vida laboral.

A primeira parte da fórmula (2B) capta a relação entre o montante de recursos acumulados pelo trabalhador (numerador) e os anos esperados de recebimento do benefício (denominador). Desta forma, chega-se ao valor corrente do benefício para uma taxa de juros igual a zero. A segunda parcela (termo entre colchetes) considera não apenas o tempo e a alíquota de contribuição, mas também a idade na data de aposentadoria. Esse componente da fórmula funciona como um prêmio (“taxa de juros implícita”) que varia positivamente com a idade e o tempo de contribuição. Portanto, o prêmio deveria ser maior para aqueles que se aposentam mais tarde e/ou com maior tempo de contribuição, mas na prática a fórmula do fator aparenta ter contradições.

O primeiro ponto a ser questionado na fórmula é a taxa de juros implícita. Essa taxa está subestimada em relação às demais taxas no mercado financeiro, pois remunera as contribuições previdenciárias por uma taxa que varia entre pouco menos de 2% e pouco mais de 5% (seu valor depende do tempo de contribuição e da idade na data de aposentadoria). Atualmente, a poupança e os Fundos de Previdência Complementar têm remuneração financeira média na ordem de 6% ao ano, e a taxa Selic que remunera os títulos públicos está na ordem de 8,75% ao ano. Também é possível encontrar taxas extremamente baixas, que é o caso do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), com remuneração financeira na ordem de 3% ao ano mais a variação da TR (Taxa Referencial), que oscila de acordo com a taxa básica de juros (taxa Selic). Desde setembro de 2009, o Banco Central fixou a TR em zero, reduzindo, portanto, os ganhos do FGTS.

Deve-se acrescentar que a taxa de juros implícita contraria o objetivo do “fator previdenciário”, a de incentivar o trabalhador a retardar a aposentadoria e permanecer como contribuinte para o sistema previdenciário. Isso se deve ao fato de que o aumento na taxa de

juros implícita é maior quando há um aumento na idade na data de aposentadoria do que quando há um aumento no tempo de contribuição. Dado que o tempo de contribuição é multiplicado por um fator menor do que um ($\alpha = 0,31$), a taxa de juros implícita aumenta menos com um aumento nesta variável. Portanto, o fator previdenciário beneficia aqueles que ingressaram mais tarde no mercado de trabalho.

Outro ponto importante a se destacar é a expectativa de sobrevida, elemento de indeterminação no cálculo do fator previdenciário, pois não permite ao segurado conhecer antecipadamente o valor do benefício. Isso porque a tábua de mortalidade no Brasil é calculada anualmente a partir dos dados divulgados pelo censo demográfico.

Deve-se ressaltar que a variação brusca entre as tábuas de 2001 e 2002 (divulgadas em 2002 e 2003) foi um fator importante para aumentar a incerteza do segurado em relação ao futuro valor do benefício. A partir da divulgação do censo de 2000, foi possível incorporar dados mais recentes a respeito da mortalidade infantil e expectativa de sobrevida. Até então, as tábuas de mortalidade de 1999, 2000 e 2001 eram calculadas com base no censo de 1991. Como pode ser observado pela tabela 2.3, a expectativa de sobrevida para a idade de 48 anos cresceu de 27,0 em 1999, para 30,4 anos em 2007 (elevação de 12,59%). Para a idade de 65 anos, a expectativa de sobrevida cresceu de 14,2 em 1999, para 17,6 anos em 2007 (elevação de 23,94%).

Tabela 2.3. – Variação da Expectativa de Sobrevida para diversos anos e idades (1999-2007)

Idade	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Varição (em%) 1999-2007
48	27	27.1	27.2	29.7	29.8	30	30.1	30.3	30.4	12.59%
49	26.1	26.3	26.4	28.9	29	29.2	29.3	29.4	29.6	13.41%
50	25.3	25.5	25.6	28.1	28.2	28.3	28.5	28.6	28.8	13.83%
51	24.5	24.7	24.8	27.3	27.4	27.5	27.7	27.8	27.9	13.88%
52	23.7	23.9	24	26.5	26.6	26.7	26.9	27	27.1	14.35%
53	23	23.1	23.2	25.7	25.8	26	26.1	26.2	26.3	14.35%
54	22.2	22.3	22.4	24.9	25.1	25.2	25.3	25.4	25.6	15.32%
55	21.4	21.5	21.6	24.2	24.3	24.4	24.5	24.7	24.8	15.89%
56	20.6	20.8	20.9	23.4	23.5	23.7	23.8	23.9	24	16.50%
57	19.9	20	20.1	22.7	22.8	22.9	23	23.1	23.3	17.09%
58	19.2	19.3	19.4	21.9	22.1	22.2	22.3	22.4	22.5	17.19%
59	18.4	18.5	18.6	21.2	21.3	21.4	21.5	21.7	21.8	18.48%
60	17.7	17.8	17.9	20.5	20.6	20.7	20.8	20.9	21.1	19.21%
61	17	17.1	17.2	19.8	19.9	20	20.1	20.2	20.3	19.41%
62	16.3	16.4	16.5	19.1	19.2	19.3	19.4	19.5	19.6	20.25%
63	15.6	15.7	15.8	18.5	18.5	18.6	18.7	18.8	18.9	21.15%
64	14.9	15	15.1	17.8	17.9	18	18.1	18.2	18.3	22.82%
65	14.2	14.3	14.4	17.1	17.2	17.3	17.4	17.5	17.6	23.94%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Apesar da incerteza quanto ao valor da aposentadoria, a revisão metodológica permitiu que a expectativa de sobrevida passasse a ser estimada com certa previsibilidade, pois desde então a tábua de mortalidade não sofreu grande variação de um ano para o outro.

Destaca-se ainda o fato de que na fórmula do “fator previdenciário” é utilizado uma alíquota de contribuição maior do que a média efetiva. Apesar de haver diferentes tipos de contribuição, o valor da aposentadoria é determinado por uma alíquota de 31% , o que contribui para gerar desequilíbrio atuarial no sistema previdenciário. As tabelas 2.4 e 2.5 mostram as alíquotas para diferentes tipos de contribuição.

Os contribuintes individuais que trabalham por conta própria e os segurados facultativos podem contribuir com 11% sobre o valor do salário mínimo (Plano Simplificado da Previdência Social) ou com 20% de suas remunerações até o teto. Para os empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos, a alíquota de contribuição pode ser 8%, 9% ou 11%, dependendo do salário de contribuição. No caso de segurados especiais, que não recolhem cota patronal ou que contribui com um percentual do faturamento, a alíquota de contribuição é ainda menor.

Tabela 2.4 – Tabela de Contribuição para segurados contribuinte individual e facultativo para pagamento de remuneração a partir de Fev/2009

Salário de Contribuição (R\$)	Alíquota para fins de recolhimento ao INSS (%)
465,00 (valor mínimo)	11 (Plano Simplificado de Previdência)
de R\$ 465,00 (valor mínimo) até 3.218,90 (valor máximo)	20

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)

Tabela 2.5 – Tabela de Contribuição do segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso, para pagamento de remuneração a partir de Fev/2009

Salário de Contribuição (R\$)	Alíquota para fins de recolhimento ao INSS (%)
Até 965,67	8,00
de R\$ 965,68 até 1.609,45	9,00
de R\$ 1.609,46 até 3.218,90	11,00

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)

2.4 O atual cenário previdenciário brasileiro

Dando continuidade à trajetória do Regime Geral da Previdência Social nos anos 90, a presente seção tem o objetivo de analisar a atual década baseando-se no Informe do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). O entendimento do atual panorama previdenciário é fundamental, pois nos últimos anos intensificaram-se as manifestações a favor da extinção do fator previdenciário. Dado essas demandas, atualmente encontra-se em discussão na Câmara dos Deputados a aprovação do Projeto de Lei (PL) 3.299/08, que será discutida em maiores detalhes no próximo capítulo.

Além desta proposta, existem mais três matérias relacionadas aos segurados do INSS que estão sendo analisadas e parecem ter grandes efeitos sobre as contas públicas, mas que não será foco de discussão nesta monografia. O PL 01/2007, propõe estender os futuros reajustes do salário mínimo a todas as aposentadorias e pensões; o PL 4.434/08 recompõe o poder aquisitivo das aposentadorias e pensões pagas pelo INSS, com base no número de salários mínimos na época de concessão da aposentadoria e a última proposta visa derrubar o veto presidencial que impediu, em 2006, o aumento do salário mínimo de 16,66% para todos os segurados. Dado os impactos bilionários das quatro propostas, a intenção é substituí-los por uma única proposta para o reajuste de aposentados e pensionistas que recebem acima de um salário mínimo⁵. Segundo Fontana, líder do governo na Câmara dos Deputados é necessário buscar uma proposta que garanta equilíbrio nas contas da previdência e a recuperação da renda dos aposentados que ganham mais que o salário mínimo. Argumenta-se que estes não recebem reajuste acima da inflação há mais de 15 anos.⁶

De acordo com dados apurados no Informe da Previdência Social, no ano de 2008, a média dos benefícios emitidos pelo INSS somou 25.6 milhões, dos quais 3.2 milhões são assistenciais, 7.6 milhões são voltados à clientela rural e 14.8 milhões à clientela urbana. Cerca de dois terços desses benefícios (previdenciários e assistenciais) têm valor de até 1

⁵ Reportagem publicada no Valor Econômico no dia 20 de agosto de 2009: “Reajuste depende de acordo no Congresso”

⁶ Notícia publicada no Valor Econômico no dia 7 de Agosto de 2009: “Governo negocia aumento real para aposentados em 2010”

salário mínimo – entre eles, praticamente a totalidade dos benefícios rurais e assistenciais. Portanto, a grande maioria dos beneficiários da Previdência e Assistência Social teve expressivos aumentos no valor do benefício, acompanhando os reajustes dados ao salário mínimo. Além disso, deve-se ressaltar que desde 2003 o reajuste do salário mínimo sempre esteve acima da inflação medida pelo INPC⁷ (Índice Nacional de Preços ao Consumidor). Isso evidencia que os aposentados não estão entre os mais desprotegidos da sociedade brasileira, pois além de garantirem o poder de compra, obtiveram ganhos reais no valor do benefício (ver gráfico 2.2).

Gráfico 2.1 – Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência social, segundo a clientela – 2000 a 2008 (média de janeiro a dezembro) – em milhões de benefícios



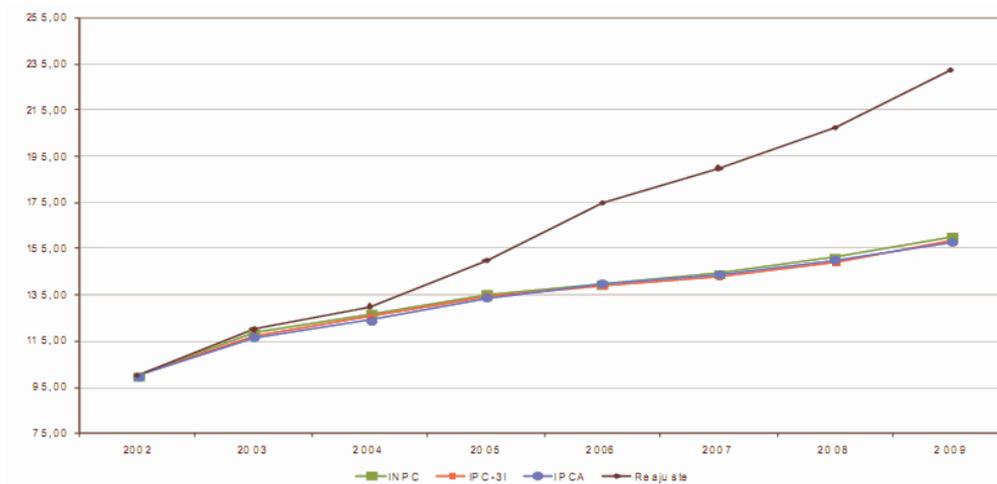
Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS –
Elaboração SPS/MP

De acordo com o artigo publicado no Ministério da Previdência e Assistência Social, os autores Ansiliero e Costanzi (2009) demonstraram que os beneficiários que recebem acima do piso, não tiveram perda do poder de compra. Esses autores concluem que a Previdência Social garante aos segurados que recebem acima do salário mínimo uma proteção efetiva contra a inflação, mas também um “ganho sistemático” para aqueles que

⁷ O INPC é calculado pelo IBGE e mensura o poder de compra dos indivíduos que ganham entre 1 e 6 salários mínimos, o que compreende a grande maioria dos beneficiários do RGPS. Atualmente, é o índice oficial de reajuste de benefícios previdenciários.

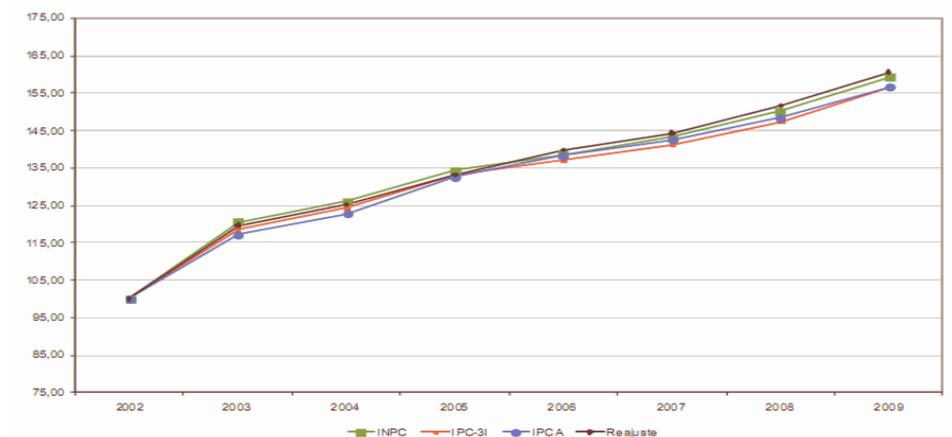
recebem o piso previdenciário (ver gráficos 2.2 e 2.3). Portanto, os beneficiários do RGPS não estão “perdendo poder de compra”, conforme alegado por aposentados e pensionistas.

Gráfico 2.2 – Evolução dos Índices de Inflação (INPC, IPCA, IPC-3i)⁸ e do Reajuste do Salário Mínimo entre 2002 e 2009, sendo 2002=100.



Fonte: IBGE e FGV
Elaboração: SPS/MPS

Gráfico 2.3 – Evolução dos Índices de Inflação (INPC, IPCA, IPC-3i) e do Reajuste dos Benefícios acima de 1 SM entre 2002 e 2009, 2002=100

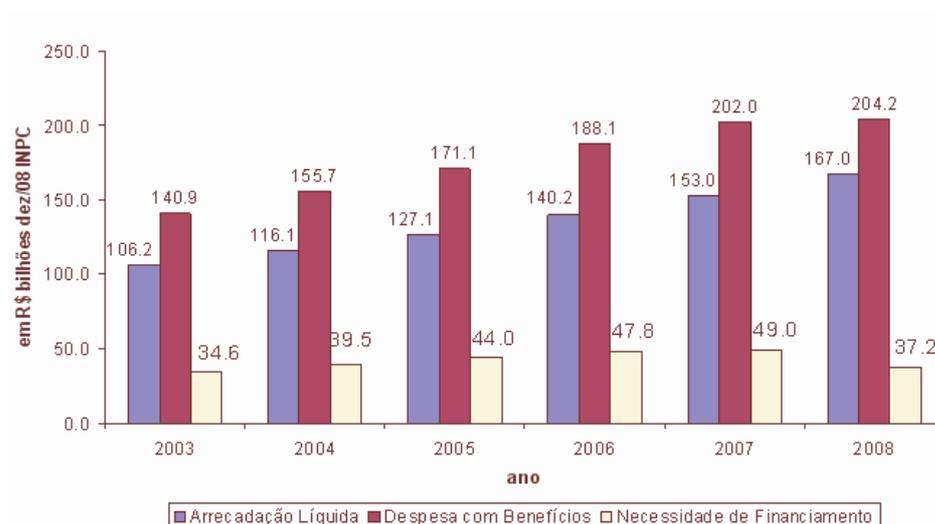


Fonte: IBGE e FGV/Elaboração: SPS/MPS

⁸ O IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) é calculado pelo IBGE e abrange famílias com rendimentos mensais de até 40 salários mínimos. É o índice oficial de inflação no país, sendo utilizado no COPOM (Comitê de Política Monetária) para acompanhamento das metas de inflação. O IPC-3i (Índice de Preços ao Consumidor da Terceira Idade) é calculado pela Fundação Getúlio Vargas e mede a variação da cesta de consumo de famílias compostas em sua maioria por indivíduos com mais de 60 anos de idade e rendimentos mensais de até 33 salários mínimos.

Observando o período de 2004 a 2008, o ano de 2008 apresentou a menor necessidade de financiamento. Conforme demonstrado no Informe da Previdência Social (Balanço 2008), esse cenário foi uma combinação de crescimento elevado da arrecadação e moderado incremento das despesas com benefícios previdenciários. Desde 2006, o aumento na arrecadação líquida, em termos percentuais, esteve sempre acima do incremento nas despesas com benefícios previdenciários (ver gráfico 2.4). Apesar do bom desempenho no período, a necessidade de financiamento do RGPS foi de R\$ 37,2 bilhões, o que impediu o uso desses recursos para investimento em outras políticas públicas e sociais.

Gráfico 2.4 - Evolução da Arrecadação Líquida, Despesas com Benefícios Previdenciários e Necessidade de Financiamento do RGPS



Fonte: Fluxo de Caixa do INSS (ajustado pelo sistema a informar/DATAPREV)

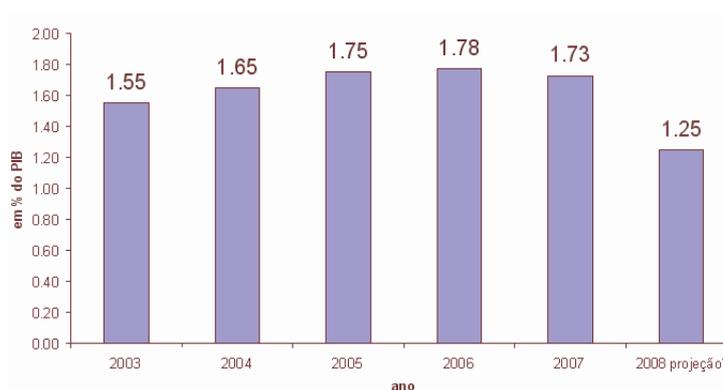
Elaboração: SPS/MPS

De acordo com o Informe da Previdência Social (Balanço 2008), os três principais fatores que explicam o crescimento da arrecadação líquida em 2007, são: i) o bom desempenho do mercado formal; ii) a expansão da arrecadação como um todo e iii) a elevação do teto do RGPS de R\$ 2.894,28 para R\$ 3.038,99 (março de 2008), o que ampliou a base de contribuição e as receitas correntes. E os fatores que contribuíram para o aumento das despesas com benefícios previdenciários são: i) reajuste acima da inflação concedido ao salário mínimo (março de 2008), fazendo com que 66% (dois terços) dos beneficiários da Previdência Social tivesse aumento significativo no poder de compra; ii)

aumento na quantidade de benefícios e iii) reajuste, dado em março de 2008, aos benefícios com valor superior a 1 salário mínimo, com base no INPC de abril de 2007 à fevereiro de 2008.

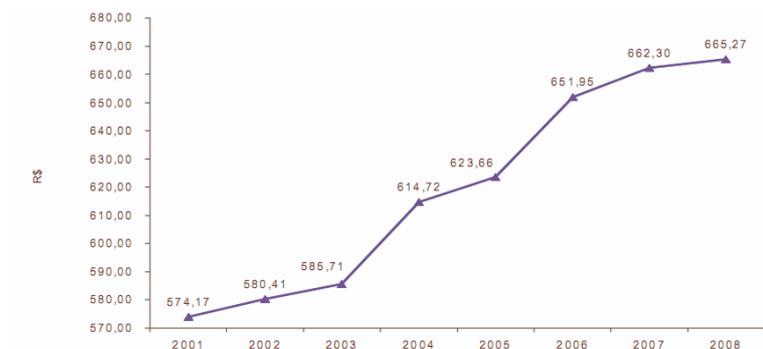
Analisando a necessidade de financiamento como proporção do PIB (ver gráfico 2.5), observa-se uma estimativa de 1,25% para o ano de 2008, o menor valor entre o período de 2003 a 2008, resultado do bom desempenho da economia brasileira. No entanto, o valor médio real dos benefícios da Previdência Social atingiu R\$665, 27, o que resultou no crescimento real de 15,9% em relação a 2001 (ver gráfico 2.6). A combinação do aumento da quantidade de benefícios paga (ver gráfico 2.1) e melhoria no valor médio real implica no aumento contínuo das despesas da Previdência Social.

Gráfico 2.5 – Evolução da Necessidade de Financiamento do RGPS em % do PIB - 2003 a 2008



Fontes: Fluxo de Caixa INSS e IBGE (Contas Nacionais)
Elaboração: SPS/MPS

Gráfico 2.6 – Valor Médio do Total de Benefícios Emitidos (Média de Janeiro a Dezembro) – Em R\$ de Dezembro de 2008(INPC)



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS
Elaboração: SPS/MPS

Analisando o déficit do Regime Geral de Previdência Social, observa-se uma necessidade de financiamento de R\$ 3,09 bilhões em julho de 2009, resultado de uma arrecadação líquida de R\$ 14,29 bilhões e despesas com benefícios previdenciários de R\$ 17,38 bilhões. Na comparação com julho de 2008, o déficit previdenciário teve crescimento real de 35,52%.

Segundo o ministro da Previdência Social, José Pimentel, um dos principais fatores que explicam o aumento do déficit foi o reajuste de 12,05% dado ao salário mínimo em fevereiro de 2009 (de R\$ 415,00 para R\$ 465,00). Ressalta-se ainda, que cerca de 14,4 milhões de beneficiários recebem um salário mínimo, sendo 98,7% da área rural e 43,3% da área urbana.

Considerando o acumulado de janeiro a julho dos anos de 2008 e 2009, o déficit do RGPS teve crescimento real de 13,36%. De acordo com reportagem publicada no Valor Econômico⁹, o governo prevê um déficit de R\$ 40,7 bilhões em 2009, sendo R\$ 1,2 bilhões provenientes da área rural e R\$ 39,5 bilhões da área urbana. Portanto, a necessidade de financiamento aumentaria em R\$ 3,50 bilhões, na comparação com o ano de 2008 (ver gráfico 2.4).

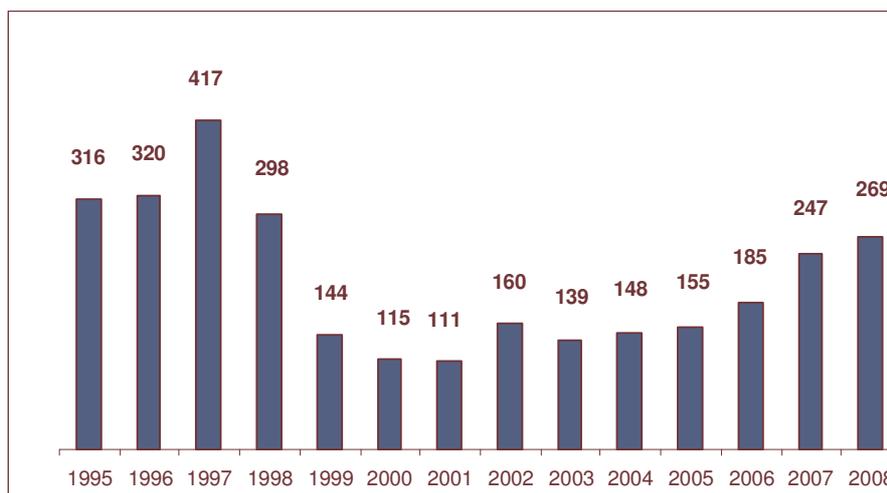
Outra preocupação decorre do crescimento das aposentadorias por tempo de contribuição. Entre o acumulado de janeiro a julho dos anos de 2008 e 2009, houve um crescimento de 16,05% na concessão desse tipo de aposentadoria (ver tabela 2.4). Esse crescimento acelerado é resultado de uma decisão feita pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em novembro de 2006, assegurando direito à aposentadoria sem que isso implicasse na extinção do vínculo empregatício. Segundo o ministro da Previdência Social, a decisão do STF coincidiu com um bom cenário da economia brasileira (valorização dos trabalhadores qualificados e com experiência no mercado de trabalho), o que contribuiu para aumentar o número de aposentadorias por tempo de contribuição.

Como pode ser observado pelo gráfico 2.7, a entrada do “fator previdenciário” no ano de 1999 gerou um movimento de queda do número de concessões de aposentadoria por tempo de contribuição. Nos dois anos seguintes o movimento de queda continuou, mas a

⁹ Notícia publicada no Valor Econômico no dia 20 de agosto de 2009: “Déficit da Previdência Social aumenta 35,5%”.

partir de 2004 a quantidade de concessões foi progressivamente se elevando, e acentuando-se entre os anos de 2006 e 2008.

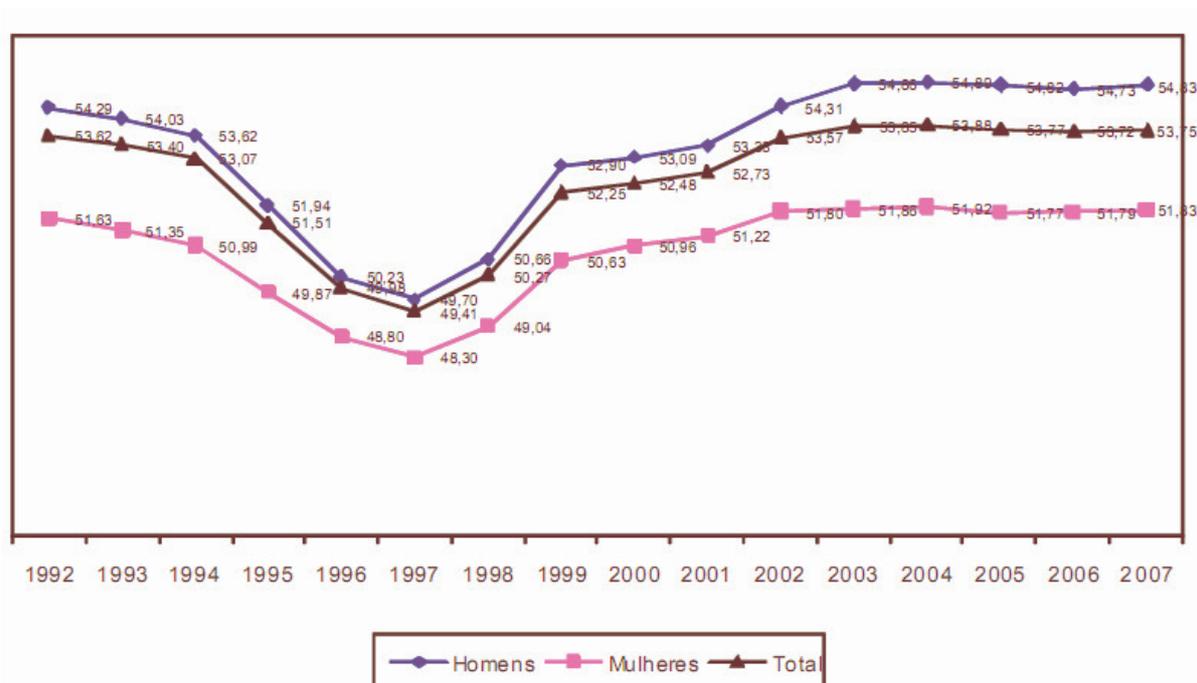
Gráfico 2.7 – Evolução da quantidade de concessões de aposentadorias por tempo de contribuição (1995-2008)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (INFOLOGO-Base de dados)

Com relação à idade de aposentadoria por tempo de contribuição, observa-se pelo gráfico 2.8, que em 2007 as mulheres se aposentaram em média aos 51,83 anos e os homens aos 54,83 anos, idades muito próximas ao do início da década de 90. A queda mais acentuada ocorreu no período anterior à aprovação da reforma devido o temor dos segurados quanto aos efeitos negativos do “fator previdenciário”. Entre 1997 e 2003, verificou-se uma elevação da idade média, mas que se estabilizou a partir de então. Apesar de o fator previdenciário ter sido criado com o intuito de incentivar a postergação da aposentadoria, tem-se observado que não houve alteração no comportamento dos segurados quanto ao momento de solicitar a aposentadoria.

Gráfico 2.8 – Idade Média de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (1992-2007)



Fonte: Relatório da Comissão de Finanças e Tributação, Projeto de Lei n° 3.299 de 2008

Um aspecto importante a se destacar é que a economia com “fator previdenciário” foi proporcionada pelos ganhos advindos da redução do valor do benefício. De acordo com notícia divulgada pela imprensa¹⁰, desde a implantação do fator previdenciário, em 1999, foi possível uma economia de cerca de R\$ 10,1 bilhões.

¹⁰ Notícia divulgada no Globo Online no dia 01/05/2008. “Fim do fator previdenciário elevará em 20% gastos com benefícios, diz secretário”

Capítulo 3 – Análise do Projeto de Lei (PL 3.299/08) que elimina o Fator Previdenciário

3.1 Considerações a respeito do PL 3.299/08

As frequentes manifestações das organizações trabalhistas a favor do fim do fator previdenciário e contra a regra de cálculo das aposentadorias segundo uma “média longo”, colocaram em pauta no Congresso Nacional a aprovação do PL 3.299/08. Esse Projeto de Lei propõe a extinção do fator previdenciário e adota novamente a média dos últimos 36 salários de contribuição para o cálculo das aposentadorias. Tendo sido a matéria aprovada no Senado, atualmente a intenção é buscar um acordo entre governo, centrais sindicais, aposentados e Parlamentares que permita alterar a proposta original sem extinguir o fator previdenciário.

As alterações à proposta original seriam as abaixo descritas¹¹:

- i. Adoção de uma nova fórmula para o cálculo das aposentadorias que permita os segurados aposentarem sem a incidência do “Fator previdenciário”. Quando a soma da idade do segurado e o tempo de contribuição atingir 85 para mulheres, e 95 para os homens, não é mais aplicado o redutor do fator previdenciário, daí o nome “Regra 85/95”.
- ii. Alteração das regras para o cálculo dos benefícios. Pela nova proposta, o cálculo seria feito pela média dos 70% maiores salários de contribuição. A proposta original, dos últimos 36 salários de contribuição (“média curta”), beneficiaria uma pequena minoria e não contribuiria para o equilíbrio das contas da previdência.
- iii. Utilização de uma tábua de expectativa de vida mais benéfica, que incentiva o segurado a continuar na vida laboral mesmo tendo cumprido os requisitos para receber a aposentadoria. De acordo com a proposta, a tábua de expectativa de vida seria congelada na data que o segurado cumprir o tempo necessário para se aposentar.

¹¹ Ver, http://www.sinditex.org.br/detalhes_noticia.asp?id=69; “O Fator Previdenciário e o PL 3.299/08”

Dado que o fator previdenciário é utilizado como um redutor do valor do benefício e estimula o retardamento da aposentadoria, a “Regra 85-95” objetiva antecipar o direito a aposentadoria integral. Para exemplificar os possíveis ganhos auferidos pelos trabalhadores com a implantação da nova proposta, suponha um homem com 35 anos de contribuição, 60 anos de idade e salário de contribuição de R\$ 2.000,00. Esse homem tem fator 95 (35 + 60) e poderia ser beneficiado pela nova regra já que com esta soma, ele poderia se aposentar recebendo a aposentadoria integral (R\$ 2.000,00). Pelas atuais regras, o indivíduo receberia apenas 87,9% (Tabela 2.1) da aposentadoria integral, ou seja, um benefício de R\$ 1.758,00. Sendo assim, com a nova proposta o valor do benefício aumentaria 12,1%. Atualmente para receber o benefício integral teria que esperar mais 2 anos para se aposentar.

Suponha agora uma mulher de 52 anos de idade e 31 anos de contribuição. Essa mulher tem fator 83 (52+31). Pelas regras atuais, só conseguiria se aposentar com perda de 32,8% do valor do benefício integral. Caso preferisse esperar para receber a aposentadoria integral, teria que trabalhar por mais 7 anos. Pela nova proposta, se essa mulher trabalhar por mais um ano, terá 32 anos de contribuição e 53 anos de idade, portanto atingirá fator 85 e teria direito ao benefício integral.

Desta forma, a “Regra 85/95” possibilita que o indivíduo obtenha o benefício integral, permanecendo na ativa por um período muito menor do que o previsto pela regra atual. A nova regra garante um aumento de até 39,6% no valor do benefício, que é o caso de uma professora de 49 anos de idade e 31 anos de contribuição. Como a regra para professoras e professores é “80/90”, essa professora tem fator 80 (49+31) e, portanto direito ao benefício integral.

De acordo com o deputado Pepe Vargas (PT-RS)¹², a implantação da “regra 85/95” acarretaria um impacto nas contas da Previdência quase nulo até 2015. Entre 2015 a 2029, a necessidade de financiamento da Previdência Social aumentaria dos atuais 1,25% do PIB para cerca de 2% do PIB. Portanto, o deputado não acredita que a nova proposta cause desequilíbrio previdenciário. É a partir desse argumento, que será feita nas próximas seções uma análise dos efeitos do PL sobre as contas da previdência.

¹² Ver, http://www.camara.gov.br/internet/chatCP/chatsAnteriores/08_04_2009_sala_8.html.

Com relação ao segundo item, a proposta original que restabelece o cálculo do benefício segundo uma “média curta” dos últimos 36 salários de contribuição foi apontado como injusta e prejudicial às contas da previdência e, portanto seria vetada caso não fosse modificada. Conforme apresentado anteriormente, a utilização da “média curta” incentiva os segurados a contribuírem pelo piso durante a maior parte da vida profissional, e apenas nos últimos 3 anos sobre o teto. Além disso, os trabalhadores de baixa escolaridade, pobres e que dependem do preparo físico para participar do mercado de trabalho têm uma trajetória de rendimento com um formato de “U” invertido, ou seja, possuem trajetórias de rendimento descendentes ao final da vida laboral devido às dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

Entretanto, os trabalhadores com maior escolaridade e com renda comparativamente mais elevada são beneficiados pela “média curta”, pois seus rendimentos são ascendentes ao longo da vida, que é resultado do acúmulo de experiência e melhor inserção no mercado de trabalho. Ou seja, a “média curta” para o cálculo dos benefícios previdenciários tem caráter regressivo de renda, pois beneficia uma pequena minoria de trabalhadores, que são aqueles que alcançam maiores salários ao final da vida profissional.

Em comparação com a regra atualmente vigente (média dos 80% maiores salários), a nova regra permitiria elevar a média das aposentadorias, pois excluem os 30% menores salários, e não apenas 20% menores. Portanto, o cálculo dos 70% maiores salários de contribuição aproveitaria as maiores contribuições, além de contribuir para o equilíbrio previdenciário.

Com relação ao terceiro item, a proposta visa minimizar os efeitos negativos do progressivo aumento da expectativa de vida sobre o valor do benefício, uma vez que as mudanças nas tábuas de mortalidade geram crescente incerteza para o segurado em relação ao futuro valor da aposentadoria. O congelamento da “tábua de mortalidade” ajudaria o segurado a alcançar a aposentadoria integral durante um tempo de contribuição menor.

3.2 O perfil do público afetado pelo fator previdenciário

Tendo apresentado as propostas do Projeto de Lei nº 3.299/08, a presente seção tem a intenção de mostrar o perfil do público afetado pelo fator previdenciário, basendo-se em artigo publicado no MPAS e estudo técnico realizado pela Câmara dos Deputados.

Analisando os benefícios concedidos (fluxo de entrada de novos benefícios no sistema previdenciário) e emitidos (benefícios de prestação continuada que se encontram ativos no sistema) pelo INSS no mês de julho de 2009, observa-se que uma minoria é afetada pelo fator previdenciário. Do total de benefícios concedidos, apenas 6,40% corresponde às aposentadorias por tempo de contribuição (ATC), no qual a incidência do fator previdenciário é obrigatória. Além disso, esse tipo de benefício tem participação significativa em termos de valores pagos. Considerando os benefícios emitidos, as ATC representam 28,08% do total de valores emitidos. Deve-se ressaltar que os benefícios assistenciais têm fundamentalmente valor de 1 salário mínimo e que no caso de aposentadorias por idade, o fator previdenciário só é aplicado caso seja vantajoso para o beneficiário.

Tabela 3.6 - Benefícios concedidos (quantidade e valor, como proporção do total de benefícios) – Julho/2009

	Quantidade	Valor
Aposentadoria por tempo de contribuição	6,40%	10,63%
Aposentadoria por idade	13,86%	10,63%
Assistenciais	5,45%	3,59%
Não afetados pelo fator previdenciário: Invalidez, pensões, auxílios, salário maternidade,...	74,28%	75,15%

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social

Tabela 3.7 - Benefícios emitidos (quantidade e valor, como proporção do total de benefícios) – Julho/2009

	Quantidade	Valor
Aposentadoria por tempo de contribuição	15,91%	28,08%
Aposentadoria por idade	28,90%	21,83%
Assistenciais	12,80%	9,34%
Não afetados pelo fator previdenciário: Invalidez, pensões, auxílios, salário maternidade,...	42,39%	40,74%

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social

Pela tabela 3.8, em julho de 2009 as aposentadorias por tempo de contribuição (ATC's) tiveram o maior valor médio (R\$ 1.126,43). Comparando-as com outras duas

modalidades de benefícios, observa-se que o valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição é 2,3 vezes superior ao valor médio das aposentadorias por idade e 1,9 vezes maior que as aposentadorias por invalidez. De acordo com Estudo Técnico realizado pela Câmara dos Deputados, 86,45% das aposentadorias por tempo de contribuição encontram-se acima de um salário mínimo, contra apenas 16,13% para as aposentadorias por idade. Portanto, uma vez que os benefícios de maior valor provêm das aposentadorias por tempo de contribuição, conclui-se que o público afetado por essa categoria teve no passado empregos com salários mais elevados.

Tabela 3.8 – Valor médio de aposentadorias emitidas, segundo grupo de espécie (Julho 2009)

	Quantidade	Valor (R\$)	Valor Médio (R\$)
Aposentadoria por tempo de contribuição	4.237.055	4.772.750.485	1.126,43
Aposentadoria por idade	7.694.918	3.710.804.935	482,24
Aposentadoria por Invalidez	2.869.429	1.738.876.258	606,00

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social

Além disso, os beneficiários que recebem aposentadoria por tempo de contribuição costumam usufruir do benefício durante um longo período, pois se aposentam relativamente jovens e vivem mais tempo que a média da população brasileira (de acordo com o IBGE, em 2007 a expectativa de vida brasileira era de 72,57 anos). Baseando-se na tábua de mortalidade publicada pelo IBGE em 2007 e tomando como exemplo o caso de uma mulher com 51 anos idade e 30 anos de contribuição, observa-se que essa mulher receberá o benefício por 29,9 anos (o mesmo período que contribuiu). Um exemplo similar pode ser feito para o caso de um homem (ver tabela 3.9). Deve-se ressaltar que o benefício pode ser estendido por um período ainda maior, caso a morte do titular implique na concessão de pensão.

Tabela 3.9 – Expectativa de sobrevida para diversas idades e ambos os sexos - 2007

Idades Exatas (X)	Expectativa de vida à idade X	
	Homem	Mulher
47	29,0	33,4
48	28,2	32,5
49	27,4	31,6
50	26,6	30,8
51	25,9	29,9
52	25,1	29,1
53	24,3	28,2
54	23,6	27,4
55	22,9	26,6
56	22,1	25,7
57	21,4	24,9

Fonte: IBGE – Tábua de mortalidade 2007

Segundo o artigo “Os impactos distributivos do projeto de lei que elimina o fator previdenciário”, publicado no site do Ministério da Previdência e Assistência Social (2008, pp. 3) e fazendo referência a aposentadoria por tempo de contribuição, tem-se o seguinte fragmento do texto:

“Trata-se, portanto, de um grupo restrito. As características desse grupo precisam ainda ser consideradas: são beneficiários que, no mercado de trabalho, lograram uma trajetória contributiva relativamente estável e consistente (isto é, tiveram, quando muito, curtos episódios de desemprego e inatividade) e, assim, conseguiram se aposentar em idades relativamente jovens (54,3 anos para homem e, 51,4 anos, se mulheres em 2007)”

Os defensores do Projeto de Lei 3.299/08 argumentam que a intenção é beneficiar os mais pobres, mas conforme apresentado pelo artigo publicado no MPAS, a proposta não tem caráter redistributivo de renda, pois afetará uma minoria que contempla condições de trabalho estáveis e com rendas mais elevadas.

Capítulo 4 – Análise dos Impactos da “Regra 85/95”

4.1 Metodologia de cálculo dos impactos

Para avaliar os impactos da Regra “85/95” sobre a economia e sobre a renda dos segurados foram utilizados os dados contidos no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), ano de 2008.

As características relativas à idade, tempo de contribuição, sexo, valor da remuneração e expectativa de sobrevivência, são variáveis importantes que afetam diretamente os resultados pretendidos. Apesar dos resultados não serem completos por falta de disponibilidade de informações fornecidas na base de dados do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), pode-se retirar conclusões satisfatórias sobre os impactos gerados pela “Regra 85/95”.

Pode-se verificar também que, a análise realizada na presente monografia apresentou consistência e aderência com os resultados obtidos pelo Deputado Pepe Vargas, relator do PL 3.299/08, comprovando desta forma a validação dos resultados aqui considerados.

A seguir são apresentadas as limitações na base de dados e as premissas adotadas.

A) LIMITAÇÕES

Os dados não informados pelo Anuário da Previdência Social são:

- I. Quantidade de contribuintes do sexo masculino com 60 anos de idade ou mais, e que já completaram 35 anos de contribuição;
- II. Quantidade de contribuintes do sexo feminino com 55 anos de idade ou mais, e que já completaram 30 anos de contribuição.

B) PREMISSAS (HIPÓTESES)

- I. Apesar da “Regra 85/95” não beneficiar os recém aposentados (aqueles que tiveram a sua aposentadoria solicitada em 2008), a premissa adotada aqui supõe que estes são os contribuintes que possivelmente se beneficiariam no primeiro ano de vigência da proposta. Portanto, serão considerados os dados de quantidade e valor

das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas, segundo espécie (42)¹³, sexo do segurado e grupos de idade.

- II. Dado que a “Regra 85/95” visa facilitar a obtenção do valor integral da aposentadoria, a proposta apenas beneficia aqueles que já completaram o tempo de contribuição, mas, no entanto, ainda apresentam um redutor no valor do benefício. A tabela 4.10 mostra os grupos beneficiados pela proposta.

Tabela 4.10 – Grupos beneficiados pela “Regra 85/95”, segundo faixas de idade, sexo e tempo de contribuição.

Grupos de Idade	Masculino (TC \geq 35)	Feminino (TC \geq 30)
55 a 59 anos	Não se enquadra na Regra: (Idade + TC) < 95	Enquadra-se na Regra: (Idade + TC) \geq 85
60 a 63 anos	Enquadra-se na Regra: (Idade + TC) \geq 95	Enquadra-se na Regra: (Idade + TC) \geq 85
64 anos ou mais	Não se enquadra na Regra: Não há redutor no valor do benefício	Não se enquadra na Regra: Não há redutor no valor do benefício

O Anuário do MPAS apenas fornece dados de faixas de idades compreendidas entre 55 -59 e 60-64, dessa forma vamos supor que os segurados com 64 anos de idade também se enquadram na nova proposta uma vez que, pela fonte de dados utilizada, fica impossível excluí-la de sua classe (60 a 64 anos).

- III. Um indivíduo representativo, para cada faixa de idade, será utilizado com o intuito de simplificar a análise. A tabela 4.11 apresenta os indivíduos representativos (considera-se estes como representativos de todo o universo analisado).

¹³ De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social, a característica da espécie 42 é o benefício integral aos 35 anos de contribuição, se do sexo masculino, ou aos 30, se do sexo feminino; e proporcional aos 30 ou 35 anos de contribuição, respectivamente.

Tabela 4.11 – Características dos Indivíduos Representativos

Grupos de Idade	Masculino	Feminino
55 a 59 anos		57 anos de idade e 30 anos de contribuição
60 a 64 anos	62 anos de idade e 35 anos de contribuição	62 anos de idade e 30 anos de contribuição

IV. O valor da remuneração média, para cada faixa de idade e sexo, será utilizado como base para o cálculo do benefício integral. O cálculo do benefício integral será feito tendo como parâmetro o “reduzidor” do fator previdenciário encontrado na tábua de mortalidade do ano de 2007. A tabela 4.12 mostra o aumento esperado no benefício para cada indivíduo representativo.

Tabela 4.12 - Aumento no benefício proporcionado pela “Regra 85/95”

Idade do indivíduo representativo	Masculino (TC=35 anos)	Feminino (TC=30 anos)
57 anos de idade		Fator Previdenciário: 0,782 Aumento no Benefício: 21,8%
62 anos de idade	Fator Previdenciário: 0,957 Aumento no Benefício: 4,3%	Fator Previdenciário: 0,957 Aumento no Benefício: 4,3%

- V. O crescimento da quantidade de beneficiários da “Regra 85/95” até 2050 corresponderá às projeções do IBGE com relação à população, segundo sexo e idade do indivíduo representativo.
- VI. Vamos supor, inicialmente, que a expectativa de sobrevida se mantém constante, de acordo com a expectativa de sobrevida no ano de 2007.

Tabela 4.13 – Expectativa de Sobrevida para cada indivíduo representativo

Indivíduo Representativo	Expectativa de Sobrevida	
	Masculino	Feminino
57 anos		24,9
62 anos	18,1	21

VII. O valor do benefício previdenciário (remuneração média) não se altera ao longo do tempo. Essa premissa é consistente com os reajustes dados pela Previdência Social aos segurados que recebem acima de 1 salário mínimo, uma vez que estes apenas têm garantido uma proteção contra a inflação. A tabela 4.14 apresenta o valor da remuneração para cada indivíduo representativo, considerando o aumento proporcionado pela “Regra 85/95”.

Tabela 4.14 – Valor da Remuneração Média Mensal para cada indivíduo representativo

Indivíduo Representativo	Valor da Remuneração Mensal Média	
	Masculino	Feminino
57 anos		R\$ 1.084,25
62 anos	R\$ 1.250,00	R\$ 1.354,51

VIII. Não será feita a distinção entre segurados rurais e urbanos, pois os rurais representam uma proporção insignificativa no total de aposentadorias por tempo de contribuição.

IX. O cálculo do impacto da “Regra 85/95” sobre a economia será feito considerando um crescimento anual do PIB na ordem de 3% até 2050, e utilizando como base o PIB a preços correntes do ano de 2007¹⁴.

Com o objetivo de descrever a metodologia utilizada, alguns dados são apresentados, a título de exemplificação:

¹⁴ De acordo com fonte do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Tabela 4.15 – Impacto da “Regra 85/95”, considerando dados de benefícios concedidos por TC no ano de 2008, segundo espécie 42, sexo feminino e idades entre 55-59 anos.

Ano	Quantidade de Entrantes	Varição da quantidade de Entrantes (em %)	Saintes	Total de Beneficiários	Remuneração Média com a incidência do fator (R\$)	Remuneração Média sem a incidência do fator (R\$)	Dispêndio com fator (R\$)	Dispêndio sem fator (R\$)	Impacto da "Regra 85/95" (R\$)
2008	19,368	4.43	0	19,368	890.19	1,084.25	224,134,731.23	272,996,802.00	48,862,070.77
2009	20,227	4.38	0	39,595	890.19	1,084.25	458,208,253.13	558,099,082.06	99,890,828.92
2010	21,113	4.31	0	60,708	890.19	1,084.25	702,542,087.01	855,698,454.11	153,156,367.10
2031	22,023	1.75	0	82,731	890.19	1,084.25	957,402,734.48	1,166,119,517.96	208,716,783.48
2032	22,408	2.12	0	105,139	890.19	1,084.25	1,216,712,123.29	1,481,959,162.66	265,247,039.36
2033	22,882	2.56	19,368	108,652	890.19	1,084.25	1,257,372,392.75	1,531,483,497.72	274,111,104.98
2034	23,467	3.00	20,227	111,892	890.19	1,084.25	1,294,864,148.69	1,577,148,573.45	282,284,424.76

A tabela 4.15 foi elaborada tendo por base os dados de benefícios concedidos (quantidade e valor) por tempo de contribuição no ano de 2008, segundo espécie 42, para o sexo feminino e idade compreendida entre 55 e 59 anos. Caso a “Regra 85/95” tivesse sido aprovada em 2008, considera-se que 19.368 mulheres se beneficiariam da nova proposta. Considerando que o indivíduo representativo é uma mulher com 57 anos de idade e 30 anos de contribuição e analisando a tábua de mortalidade para o ano de 2007, observa-se que o redutor no valor do seu benefício seria de 0,782, caso houvesse a incidência do fator previdenciário. No entanto, com a “Regra 85/95” o valor do seu benefício aumentaria em 21,8% (1 - 0,782), passando de R\$ 890,19 para R\$ 1.084,25.

Os dados da terceira coluna da tabela foram obtidos no site do IBGE e correspondem as projeções do crescimento do número de indivíduos do sexo feminino com 57 anos de idade. Vamos supor que todos os anos 19.368 mulheres se aposentam pela “Regra 85”. Além disso, a variação de entrantes de ano a ano corresponde às projeções de crescimento da população para o indivíduo representativo (57 anos de idade). Por exemplo, no ano de 2009, a quantidade de mulheres aposentando-se pela “Regra 85” é igual à entrada de 19.368 novas mulheres mais um crescimento de 4,43%, correspondendo a um total de 20.227. Portanto, o total de beneficiários no ano de 2009 é igual à soma da quantidade de mulheres que se aposentaram em 2008 (19.368) e as entrantes do ano de 2009 (20.227), totalizando 39.595.

Supondo que a expectativa de sobrevida não se altere, estima-se que apenas em 2033 haverá saintes do sistema previdenciário. De acordo com IBGE (2007), a expectativa

de sobrevida é de 25 anos, portanto uma mulher com 57 anos de idade em 2008 terá sua vida estimada até o ano de 2033.

Analisando os impactos da “Regra 85/95”, comparou-se o dispêndio com a incidência do fator previdenciário e sem a incidência do mesmo. O cálculo do dispêndio anual foi feito multiplicando a remuneração média por 13 meses (consideramos o décimo terceiro salário) e pelo número total de beneficiários no ano.

Uma análise similar a essa foi feita, considerando a seguinte base de dados fornecida pelo Anuário do MPAS (2008):

- 1) Quantidade e Valor de benefícios concedidos por tempo de contribuição, segundo espécie 42, para o sexo feminino e idade compreendida entre 60 e 64 anos: O indivíduo representativo é uma mulher com 62 anos de idade e 30 anos de contribuição;
- 2) Quantidade e Valor de benefícios concedidos por tempo de contribuição, segundo espécie 42, para o sexo masculino e idade compreendida entre 60 e 64 anos: O indivíduo representativo é um homem com 62 anos de idade e 35 anos de contribuição.

4.2 Análise dos Resultados obtidos

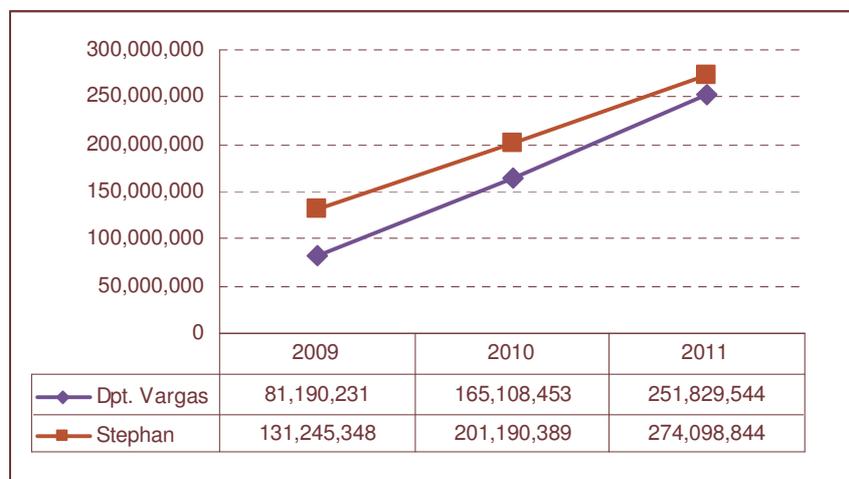
A) Validação dos Resultados obtidos

Os resultados obtidos no presente trabalho foram comparados com os do Deputado Pepe Vargas¹⁵, relator do PL 3.299/08, com o intuito de validar os mesmos.

Analisando o impacto orçamentário e financeiro da utilização da “Regra 85/95” para os anos de 2009 a 2011, observa-se pelo gráfico 4.9 que as estimativas se aproximam ao longo dos três anos. Para o ano de 2009, estimou-se que a “Regra 85/95” aumentaria as despesas previdenciárias em R\$ 131 milhões, contra R\$ 81 milhões do deputado, variação de 62,7% . Já em 2011, a variação dos resultados diminuiu para 8,8%.

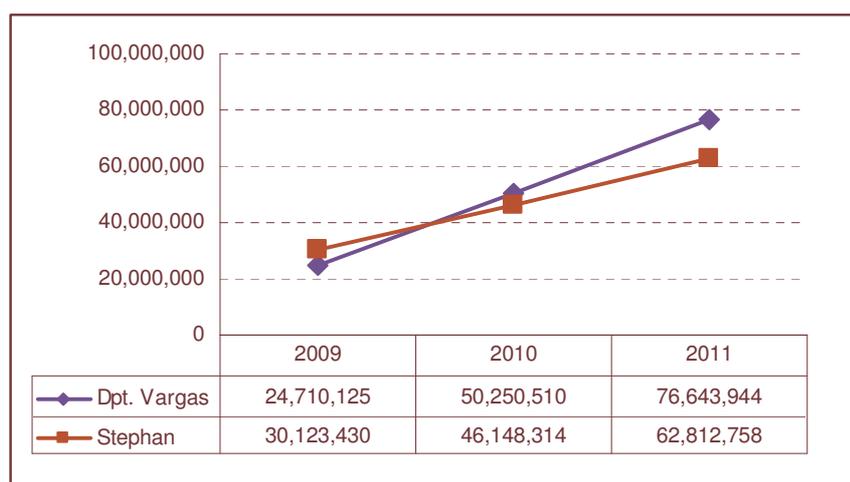
• ¹⁵ Estudo Técnico nº 02/2009, da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e Relatório da Comissão de Finanças e Tributação, **Projeto de Lei nº 3.299 de 2008**.

Gráfico 4.9 – Duas Estimativas do Impacto Orçamentário e Financeiro decorrente da aprovação da “Regra 85/95” (2009-2011)



Analisando separadamente para homens e mulheres, observa-se pelo gráfico 4.10 que as estimativas do impacto financeiro considerando apenas os homens estão muito próximas. Para o ano de 2009, estimou-se que a “Regra 85/95” aumentaria as despesas previdenciárias em R\$ 30 milhões, contra R\$ 24,7 milhões da Câmara dos Deputados. Além disso, em algum momento no tempo ocorreu um cruzamento nas estimativas.

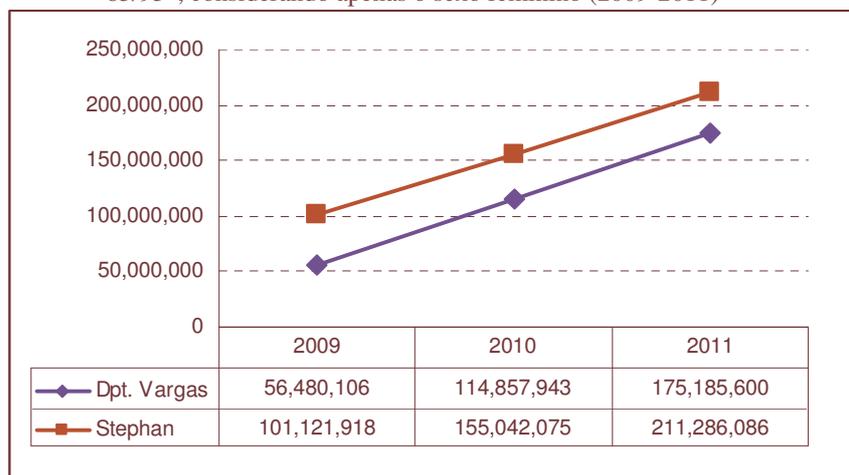
Gráfico 4.10 - Duas Estimativas do Impacto Orçamentário e Financeiro decorrente da aprovação da “Regra 85/95”, considerando apenas o sexo masculino (2009-2011)



Considerando apenas as mulheres, observa-se que as diferenças nas estimativas tendem a ser amenizadas ao longo do tempo. Entre 2009 e 2011, as diferenças foram de 79%, 35% e 20,6%, respectivamente. Deve-se destacar que tanto as estimativas da Câmara

dos Deputados quanto às apresentadas aqui, mostram que as despesas com as mulheres são maiores.

Gráfico 4.11 - Duas Estimativas do Impacto Orçamentário e Financeiro decorrente da aprovação da “Regra 85/95”, considerando apenas o sexo feminino (2009-2011)

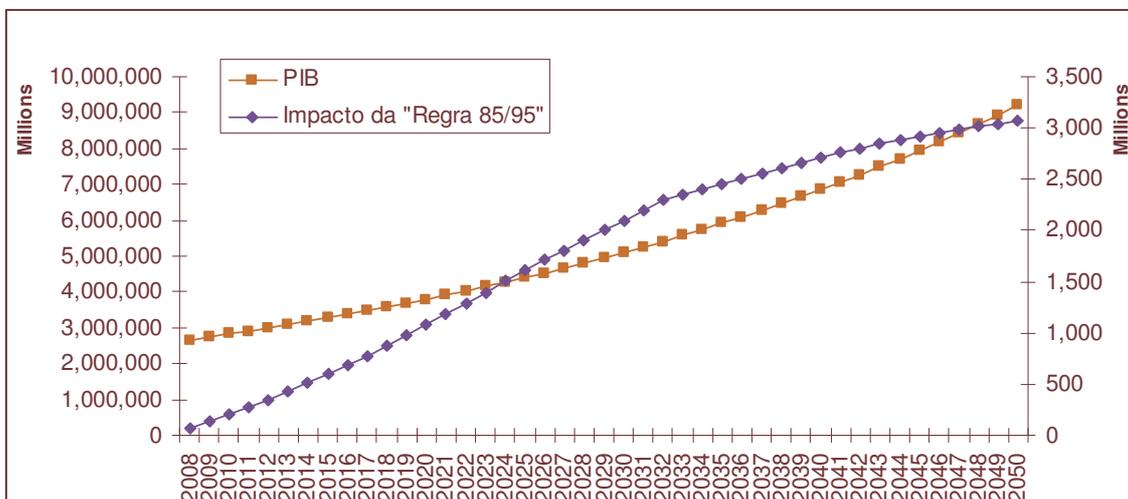


B) Impactos da “Regra 85/95” sobre os segurados e sobre a economia

Analisando o impacto financeiro e orçamentário da “Regra 85/95” entre os anos de 2008 e 2050, observa-se, pelo gráfico 4.12, que a partir do ano de 2033 os impactos tendem a ser atenuados, pois é quando começa a sair um número significativo de beneficiários do sistema previdenciário. Dado que para cada indivíduo representativo foram consideradas as expectativas de sobrevivência de 18, 21 e 25 anos e supondo que a partir de 2008 entram beneficiários da “Regra 85/95”, observa-se que o ano de saída é respectivamente, 2026, 2029 e 2033.

Fazendo-se a hipótese de que o PIB cresça 3% a.a., a tendência é de que a curva do PIB cresça progressivamente até 2050. Para o ano de 2050, estima-se uma despesa com a “Regra 85/95” de R\$ 3,07 bilhões e um Produto Interno Bruto – PIB de R\$ 9,21 trilhões em valores correntes para o mesmo período. Portanto, as despesas com a “Regra 85/95” representam 0,03% do PIB de 2050. Dado que o impacto da “Regra 85/95” sobre a economia é muito pequeno, isso viabilizaria a aprovação da proposta.

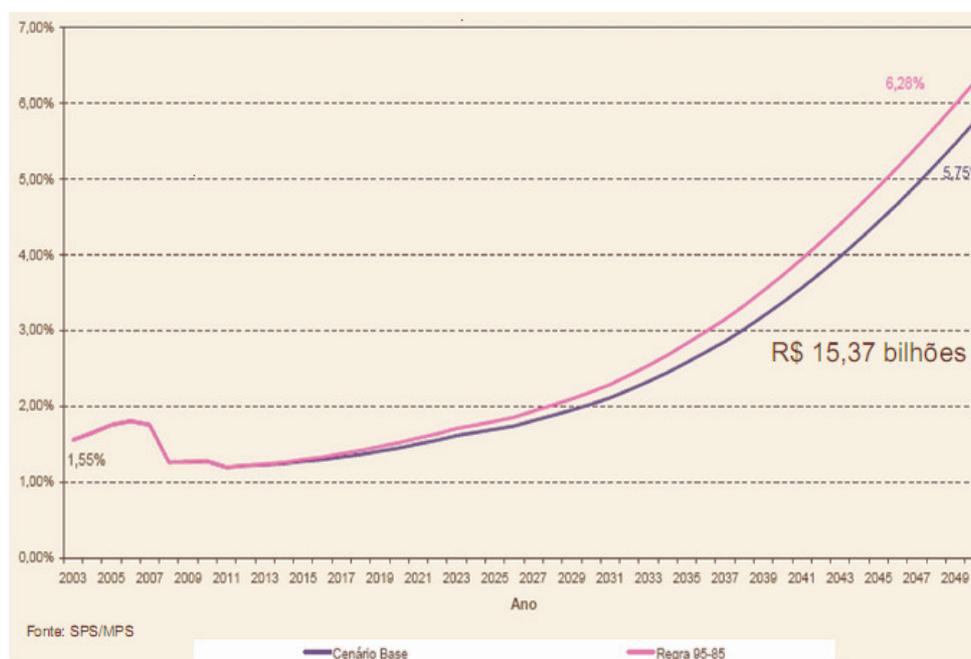
Gráfico 4.12 – Estimativas da Evolução do PIB e Impacto orçamentário e financeiro da aprovação da “Regra 85/95” (2008-2050)



Uma vez que não foi possível estimar os impactos da ‘Regra 85/95 na Necessidade de Financiamento da Previdência Social (NFPS), o gráfico 4.13 apresenta os resultados obtidos pelo Estudo Técnico nº02/2009 da Câmara dos Deputados. De acordo com esse estudo, o impacto na necessidade de financiamento da Previdência Social é de cerca de 6,28% do PIB. Com as regras atuais, a NFPS em 2050 atingiria 5,75% do PIB. Portanto, a Regra 85/95 aumentaria a NFPS em aproximadamente 0,5% do PIB.

O gráfico 4.13 mostra que os impactos a curto prazo são pequenos, apesar de elevarem a despesa com benefícios previdenciários. A longo prazo, a medida passa a ser sentida, impondo desta forma a identificação de uma fonte de custeio para compensar o aumento dos gastos.

Gráfico 4.13 – Impacto da “Regra 85/95” na Necessidade de Financiamento da Previdência Social como percentual do PIB



Fonte: VARGAS, Pepe, **Mudança do Fator Previdenciário: Aperfeiçoando a Previdência com Justiça Social e Equilíbrio Fiscal** – Apresentação Power Point.

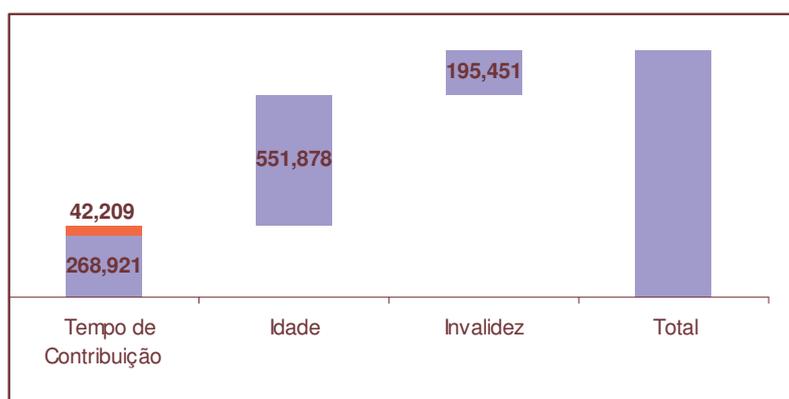
Analisando os impactos da “Regra 85/95” sobre os segurados, estima-se que 42.209 pessoas se beneficiariam da nova regra, caso fosse aprovada no ano de 2008. Deste total, 20.119 são mulheres e 22.010 são homens. Os beneficiários da “Regra 85/95” representam 15,7% do total de benefícios concedidos por tempo de contribuição em 2008. Ao comparar com o total de aposentadorias concedidas em 2008, representam 4,15% deste total (ver gráfico 4.14). Portanto, a proposta beneficia um número pequeno de segurados.

Além disso, conforme mostrado anteriormente, os dispêndios da “Regra 85/95” são maiores com as mulheres do que com os homens. Possivelmente, a proposta beneficia mais as mulheres, pois abrangem mulheres em duas faixas de idade (55-59 e 60-63 anos). Uma vez cumprido o tempo de contribuição, faixas de idade menores representam maiores aumentos no valor do benefício, isso mostra a vantagem das mulheres em relação aos homens.

Os homens beneficiados pela “Regra 95” são aqueles com idade entre 60 e 63 anos de idade, e tempo de contribuição maior ou igual a 35 anos. Analisando a tábua de

mortalidade de 2007, observa-se que o redutor no valor do benefício é relativamente pequeno para esse grupo de segurados. Portanto, o aumento no benefício proporcionado pela “Regra 95” é relativamente pequeno comparado com o proporcionado pela “Regra 85” (mulheres).

Gráfico 4.14 – Quantidade de Benefícios Concedidos no ano de 2008 e Estimativa de Beneficiários da “Regra 85/95” (2008).



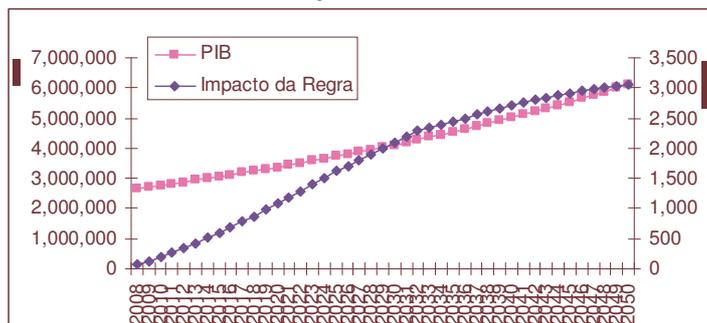
Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2008)

C) Sensibilização das Premissas

Os resultados apresentados nesta monografia foram obtidos baseando-se em diversas premissas, no entanto podemos ajustar os parâmetros (por exemplo, PIB e expectativa de sobrevida) com o objetivo de obter melhores estimativas.

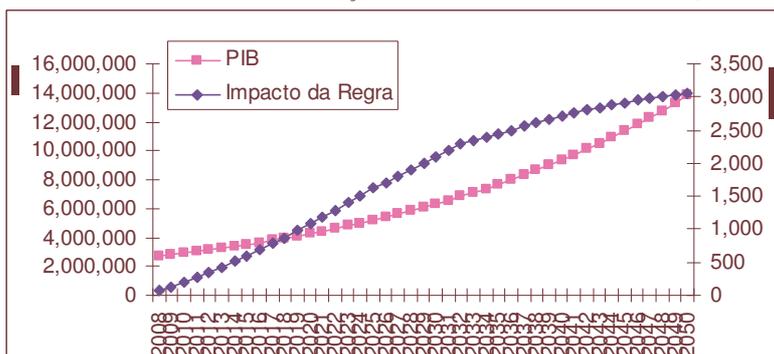
- 1) Supondo crescimento do PIB na ordem de 2% a.a. No ano de 2050 estima-se um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 6,11 trilhões. As despesas com a “Regra 85/95” aumentam para 0,05% do PIB.

Gráfico 4.15 - Estimativa de Evolução do PIB na ordem de 2% a.a. (2008-2050)



2) Supondo crescimento do PIB na ordem de 4% a.a.: Para o ano de 2050 estima-se um PIB de R\$ 13,82 trilhões, e, portanto as despesas com a “Regra 85/95 diminuem para 0,02% do PIB.

Gráfico 4.16 - Estimativa de Evolução do PIB na ordem de 4% a.a. (2008-2050)



Portanto, estimativas de maior crescimento econômico acarretam uma menor Necessidade de Financiamento da Previdência Social, decorrente dos gastos com a “Regra 85/95”.

3) Aumentando em 5 anos a expectativa de sobrevida e mantendo o PIB constante em 3% a.a.

Para o ano de 2050, estima-se uma despesa com a “Regra 85/95” de R\$ 3,63 bilhões, representando um aumento de R\$ 560 milhões em relação à estimativa inicialmente proposta de R\$ 3,07 bilhões. Supondo crescimento do PIB na ordem de 3% a.a., o dispêndio com a regra representa 0,04% do PIB.

4) Diminuindo em 5 anos a expectativa de sobrevida e mantendo o PIB constante em 3% a.a.

A despesa com a “Regra 85/95” diminui para R\$ 2,49 bilhões. Supondo crescimento do PIB na ordem de 3% a.a., o dispêndio com a regra se mantém em 0,03% do PIB.

5. Conclusão

A presente monografia procurou analisar os impactos da “Regra 85/95” sobre os segurados e sobre a economia. Os resultados foram obtidos a partir da construção de um arcabouço metodológico rigorosamente documentado ao longo do trabalho e utilizando a base de dados de benefícios concedidos por tempo de contribuição, espécie 42, do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), ano de 2008. Como estratégia metodológica destaca-se as seguintes premissas utilizadas: expectativa de sobrevida constante, ausência de reajuste do benefício previdenciário e estabelecimento prévio de similaridade da quantidade de beneficiários da “Regra 85/95” com a quantidade de recém aposentados por tempo de contribuição no ano de 2008. Apesar das limitações na base de dados, os resultados obtidos foram compatíveis com os dados apresentados por um estudo técnico realizado pela Câmara dos Deputados para o horizonte de 2009 a 2011.

Com relação aos segurados, concluiu-se que a medida visa melhorar as condições daqueles que optam pela aposentadoria por tempo de contribuição, através da antecipação do direito a aposentadoria integral. No entanto, o público atingido pelas mudanças previstas é pequeno (representam 4,15% do total de aposentadorias concedidas em 2008), e possivelmente beneficiará mais as mulheres do que os homens. Conforme apresentado na monografia, o perfil do público beneficiado pela “Regra 85” são mulheres com 30 anos ou mais de contribuição e faixas de idade entre 55 e 63 anos. E os beneficiados pela “Regra 95” são homens com 35 anos de contribuição ou mais e faixas de idade entre 60 e 63 anos de idade. Portanto, cumprido o tempo de contribuição, quanto menor a idade do segurado dentro das faixas de idade de 55 e 63 anos, maior é o aumento no benefício proporcionado pela “Regra 85/95”.

Quanto aos impactos sobre a economia, estimou-se que para o ano de 2050 a regra representaria um dispêndio de apenas 0,03% do PIB. No entanto, avaliando a “Regra 85/95” na Necessidade de Financiamento da Previdência Social (NFPS), o estudo feito pela Câmara dos Deputados mostrou que a medida aumentaria a NFPS em aproximadamente 0,5% do PIB. A divergência entre os resultados não condiz com os números obtidos para o triênio 2009-2011, que se mostram muito próximos no estudo da Câmara e nesta monografia. Isso mostra que estimativas dessa natureza requerem rigor ao serem expressas, de modo que, seja possível rastrear possíveis inconsistências na sua formulação. De

qualquer forma, a aprovação da “Regra 85/95” deve ser feita com prudência, pois a medida não contribui para o equilíbrio do sistema previdenciário.

Futuros estudos necessitam ser feitos abrangendo uma base de dados de contribuintes que se enquadrariam na “Regra 85/95”, pois esse projeto de lei apenas beneficia os futuros aposentados, e não os que aposentaram recentemente. Modificações nas premissas é uma outra estratégia metodológica que pode ser objeto de estudo, tais como: a) valor do benefício se ajustando com projeções da inflação para o futuro b) revisões anuais na expectativa de sobrevida c) expectativa de sobrevida e PIB se alterando conjuntamente.

6 Referência Bibliográfica

- GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia, **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**, Editora Campus (1999)
- TAFNER, Paulo e Giambiagi, Fábio (coordenadores), **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**, Ipea (2007)
- VELLOSO, João Paulo R. (coordenador), ROUANET, Sérgio Paulo...(et al.), **A crise mundial e a nova agenda de crescimento**, Editora José Olympio (1999)
- Giambiagi, Fábio, **Reforma da Previdência: O encontro marcado**, 2º ed., Editora Campus, 2007
- DELGADO, Guilherme C., QUERINO, Ana Carolina, RANGEL, Leonardo, STIVALI, Matheus: **Avaliação de Resultados da lei do fator previdenciário**; Texto para discussão nº 1161 do IPEA, 2006
- NERI, Marcelo, GIAMBIAGI, Fábio: **Previdência Social e Salário Mínimo: O que pode fazer, respeitando a restrição orçamentária?**, Texto para discussão nº 78 do BNDES, 2000
- GIAMBIAGI, Fábio, ALÉM, Ana Cláudia, **A evolução Previdenciária no Brasil: Evolução, Diagnóstico e Perspectiva**, Texto para Discussão nº 57 do BNDES, 1997
- GIAMBIAGI, Fábio, **As muitas reformas da previdência social**, Texto para Discussão nº 430 do Departamento de Economia da PUC-RIO, 2000
- MARQUES, Rosa Maria e BATICH, Mariana, **The Labor Market and Social Security in Brazil**, *Inl. Journal of Political Economy*, vol. 30, no. 4, Winter 2000-2001. pp. 49-67
- ANSILIERO, Graziela e PAIVA, Luís Henrique, **The recent evolution of social security coverage in Brazil**, *International Social Security Review*, Vol. 61, 2008
- SILVA, Ademar A., **A Reforma da Previdência Social no Brasil: entre o direito social e o mercado**, São Paulo em Perspectiva, 2004. pp. 16-32
- FERREIRA, Carlos R., **Aposentadoria e Distribuição da Renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2000**, *RBE*, Rio de Janeiro, Vol. 60, nº 3, 2006. pp. 247-260

- GIAMBIAGI, Fábio, MENDONÇA, João Luis, BELTRÃO, Kaizô e ARDEO, Vagner, **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?**, Pesquisa e Planejamento Econômico (ppe), Vol. 34, n° 3, 2004
- MÁLAGA, Tomás, LEME, Maria Carolina, **Entrada e Saída Precoce da Força de Trabalho: Incentivos do regime de Previdência Brasileiro**, RBE, Rio de Janeiro, 2001, pp. 205-222
- NAKAHODO, Sidney N. e SAVOIA, José Roberto, **Estudo Comparativo dos Governos Fernando Henrique Cardoso e Lula**, RBCS, Vol. 23, n° 66, 2008, pp. 45-58
- GIAMBIAGI, Fábio, ESTERMÍNIO, Isabela, **Reforma Previdenciária no Brasil: elevado investimento de capital político, escassos resultados e desafios não resolvidos**, Revista de Economia, Vol. 32, n° 1, 2006, pp. 135-156
- ULHÔA, Raquel, **Governo negocia aumento real para aposentados em 2010**, Valor Econômico, 7 de Agosto de 2009, A8
- COSME, Everaldo, **Fim do fator previdenciário: PL 3299/08**, www.forumdosaposentados.blogspot.com.
- Informe do Ministério da Previdência Social, **Regime de Previdência de Previdência Social: Balanço do Ano de 2008**, Vol. 21, n° 1, 2009, pp. 1-16
- Informe do Ministério da Previdência Social, **Os Impactos Distributivos do Projeto de Lei que elimina o fator previdenciário**, Vol. 20, n° 6, 2008
- Informe do Ministério da Previdência Social, **Considerações sobre a Política de Reajuste de Benefícios da Previdência Social e Comparações com Índices de Inflação**, Vol. 21, n° 3, 2009
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), **O fator previdenciário e seus impactos sobre os trabalhadores**, Nota Técnica n° 65, abril de 2008.
- CAMBRAIA, Túlio, **Os Efeitos da Extinção do Fator Previdenciário e do Retorno à Média Curta**, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Estudo Técnico n°. 02/2009.
- Relatório da Comissão de Finanças e Tributação, **Projeto de Lei n° 3.299 de 2008 (Apensos: PL n° 4.447, de 2008 e PL n° 4.643, de 2009)**, pp. 1-23

- **VARGAS, Pepe, Mudança do Fator Previdenciário: Aperfeiçoando a Previdência com Justiça Social e Equilíbrio Fiscal – Apresentação Power Point.**