



CAMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 676, de 17 de junho de 2015

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 14/2015

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 676, de 17 de junho de 2015, que altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

1 INTRODUÇÃO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, a Excelentíssima Senhora Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 676, de 17 de junho de 2015, que altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

A presente Nota Técnica atende a determinação contida no art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece que *o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória.*

2 SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA.

A Medida Provisória nº 676, de 17 de junho de 2015, tem por objetivo permitir a opção de não incidência do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, quando o total resultante da soma da idade e do tempo de contribuição do segurado for de, respectivamente, 95 e 85 pontos (denominada regra 85/95) para o homem e mulher, estabelecendo uma progressão dessa regra até 100 e 90. A MP 676/2015 reduz essa fórmula em 5 pontos para o professor e a professora



CAMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

O fator previdenciário foi implantado pela Lei nº Lei 9.876/99, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, como parte da reforma da Previdência Social iniciada no ano anterior, modificando os critérios para a concessão das aposentadorias pagas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com o objetivo de estimular os segurados a adiar suas aposentadorias.

Formulado numa equação, o Fator Previdenciário (FP) considera o tempo de contribuição, a alíquota e a expectativa de sobrevida do segurado no momento da aposentadoria. Por esse método, cada segurado recebe um benefício calculado de acordo com a estimativa do montante de contribuições realizadas, capitalizadas conforme taxa pré-determinada que varia em razão do tempo de contribuição, da idade do segurado e da expectativa de duração do benefício. Na prática, o Fator Previdenciário reduz o valor da aposentadoria para as pessoas mais novas e aumenta para aqueles que se aposentam em uma idade elevada com um total de tempo de contribuição acima do mínimo exigido.

O Fator Previdenciário é aplicado para cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, sendo opcional no segundo caso. Ele foi criado com o objetivo de fazer com que a soma dos benefícios, na média, sejam similares para trabalhadores com contribuições iguais. Portanto, se dois segurados com rendas iguais ao longo da vida laboral tiverem a expectativa de receberem seus benefícios por tempo diferente, em função de um ter se aposentado mais jovem que o outro, o que se aposentou numa idade mais elevada receberá um benefício mensal superior, pois seu fator previdenciário será maior. A fórmula do Fator Previdenciário é a seguinte:

Fórmula
$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right], \text{ onde:}$$

f = fator previdenciário;

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31

Es = expectativa de sobrevida do trabalhador na data da aposentadoria, fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando-se a média única nacional para ambos os sexos;

Id = idade do trabalhador no momento da aposentadoria;



CAMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

O tempo mínimo de contribuição exigido para aposentadoria por tempo de contribuição para homens e mulheres é de 35 e 30 anos, respectivamente. Para professores e professoras há uma redução de 5 anos. Na aposentadoria por idade, a idade mínima para a aposentadoria é de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, com um mínimo de 15 anos de contribuição. Para aposentadoria rural a idade é 5 anos inferior. Na aplicação do Fator Previdenciário, são somados ao tempo de contribuição do segurado: cinco anos para as mulheres; cinco anos para os professores que comprovarem efetivo exercício do magistério no ensino básico, fundamental ou médio; e dez anos para as professoras que comprovarem efetivo exercício do magistério no ensino básico, fundamental ou médio.

Um segurado homem com 60 anos e 35 anos de contribuição junto ao INSS que solicita sua aposentadoria por tempo de contribuição, deverá calcular o benefício da seguinte forma:

$$Tc = 35 \text{ anos}$$

$$Id = 60 \text{ anos}$$

Es = 21,8 (valor da tabela de sobrevivência fornecida pelo IBGE, que deve ser consultada para cada idade)

$$a = 0,31 \text{ (valor fixo)}$$

$$f = [(35 \times 0,31) \div 21,8] \times [1 + (60 + (35 \times 0,31)) \div 100] = 0,85$$

Calculando a partir de um salário de benefício desse segurado junto ao INSS de R\$ 2.000,00, o valor da renda mensal de sua aposentadoria por tempo de contribuição será de R\$ 1.700,00 (R\$ 2.000,00 \times 0,85). Portanto, ele tem uma perda de R\$ 300,00, que corresponde a 17,65% para o resto de sua vida, estimada em 19,9 anos pelo IBGE.

Uma segurada mulher com 55 anos e 30 anos de contribuição junto ao INSS que solicita sua aposentadoria por tempo de contribuição, deverá calcular o benefício da seguinte forma:

$$Tc = 35 \text{ anos (30 anos + 5 anos por ser mulher)}$$

$$Id = 55 \text{ anos}$$

Es = 25,7 (valor da tabela de sobrevivência fornecida pelo IBGE, que deve ser consultada para cada idade)

$$a = 0,31 \text{ (valor fixo)}$$

$$f = [(35 \times 0,31) \div 25,7] \times [1 + (55 + (35 \times 0,31)) \div 100] = 0,70$$

Calculando a partir de um salário de benefício dessa segurada junto ao INSS de R\$ 2.000,00, o valor da renda mensal de sua aposentadoria por tempo de contribuição será de R\$ 1.400,00 (R\$ 2.000,00 \times 0,70).



CAMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

Portanto, ela tem uma perda de R\$ 600,00, que corresponde a 42,9% por todo o tempo que receber o benefício, estimado em 25,7 anos.

É importante lembrar que o Fator Previdenciário foi adotado depois que o Congresso recusou, por apenas um voto, a introdução da idade mínima para as aposentadorias dos trabalhadores do setor privado, ao votar a reforma da Previdência, no âmbito da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Para os regimes de previdência social dos servidores públicos, essa emenda constitucional estabeleceu a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres.

Entre as alterações promovidas pela Emenda nº 47/2005, a mais importante foi a previsão, no art. 3º da própria Emenda, de mais uma hipótese diferenciada de concessão de aposentadoria a servidor. Esta regra permite a inativação do servidor que ingressou antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 20 em idades inferiores àquelas definidas no art. 40 da Constituição. Trata-se da famosa regra 85/95.

De acordo com a regra 85/95, a cada ano de contribuição do servidor que exceder o tempo mínimo de 35 anos, se homem, e 30, se mulher, será reduzido um ano na idade necessária pela norma geral do art. 40, § 1º, III, “a” da Constituição (60, para homem, e 55, para mulher). Essa regra é denominada informalmente de “regra 85/95”, pois a soma da idade e do tempo de contribuição sempre deverá resultar nesses números. Exemplificando, se um servidor, do sexo masculino tiver iniciado seu vínculo previdenciário aos 20 anos de idade, irá contar exatamente com 35 anos de contribuição (sem interrupção) aos 55 anos de idade. Nesse caso, ele teria que trabalhar mais 2,5 anos para poder se aposentar, com 57,5 anos de idade e 37,5 anos de contribuição que, na soma, totaliza 95, se aposentando 2,5 anos antes da idade mínima. Uma servidora que começou a trabalhar aos 22 anos de idade, irá contar 30 anos de contribuição aos 52 anos. Ela precisará trabalhar mais 1,5 ano para poder se aposentar por essa regra: $53,5 + 31,5 = 85$ (se aposentando 1,5 ano antes da idade mínima).

É importante destacar que a regra 85/95 é válida apenas para os servidores que ingressaram no serviço público até 1998 e não é possível se aposentar antes de alcançar essas somas. Já no RGPS, como não há obrigatoriedade de idade mínima, é possível se aposentar com qualquer idade, sendo aplicado o fator previdenciário.

O Projeto de Lei de Conversão nº 4/2015 implementa a regra 85/95 no RGPS, igualando o Fator Previdenciário a 1 quando a segurada



CAMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

alcançar 85 na soma entre idade e tempo de contribuição ou o segurado alcançar 95. Diferentemente do que ocorre para servidores públicos, essa regra vale para todos os segurados, inclusive aqueles que ainda irão ingressar no mercado de trabalho. Além disso, não impede que o segurado se aposente antes de alcançar o 85/95. Nos exemplos supra apresentados para exemplificar a aplicação do FP, o homem sairia de um fator 0,85 para 1 e a mulher de um fator 0,70 para 1, ganhando, respectivamente, 17,65% e 42,9% enquanto o benefício estiver ativo.

A exposição de motivos da MP ressalta que essa alternativa apresentada pelo PLV nº 4/2015, desacompanhada da progressão da regra, levaria as despesas da Previdência Social a patamares insustentáveis no médio e longo prazo, por ignorar o processo de transição demográfica com o envelhecimento acelerado da população e o aumento crescente da expectativa de sobrevida.

A majoração da regra 85/95 para 95/105 ocorrerá progressivamente até 2022, devendo ser realizada a primeira majoração em 1º de janeiro de 2017, a segunda em 1º de janeiro de 2019 e as demais em 1º de janeiro de 2020, 1º de janeiro de 2021 e 1º de janeiro de 2022, assegurando o cálculo do benefício da aposentadoria por essa regra aos segurados que preencham os requisitos necessários até 31 de dezembro de 2016.

3 ANÁLISE DO IMPACTO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO NO RGPS

A análise da evolução dos dados de aposentadorias no RGPS desde a implantação do Fator Previdenciário mostra que ele não tem sido eficaz para postergar as aposentadorias, mas apenas reduzir o valor dos benefícios, visto que os trabalhadores preferem acumular aposentadoria e salário, mesmo com grande perda na aposentadoria. Dessa forma, a previdência deixa de ser substituição de renda e passa a ser complementação de renda durante um período de 10 a 20 anos, bem como gera um drama quando trabalhador efetivamente perde a capacidade de trabalho e tem uma queda brutal na sua renda.

O Gráfico 1 demonstra que logo após a implantação do FP houve uma elevação da idade média das Aposentadorias por Tempo de Contribuição (ATCs). Porém, a partir de 2003 esta praticamente se estabilizou, estando em 55 anos para os homens, 52 para as mulheres e 54 anos na média geral. O leve aumento deve-se ao fato dos trabalhadores



estarem entrando no mercado de trabalho cada vez mais tarde, conforme pode ser visto na Tabela A.

Gráfico 1 - Idades Médias- Aposentadoria por Tempo de Contribuição

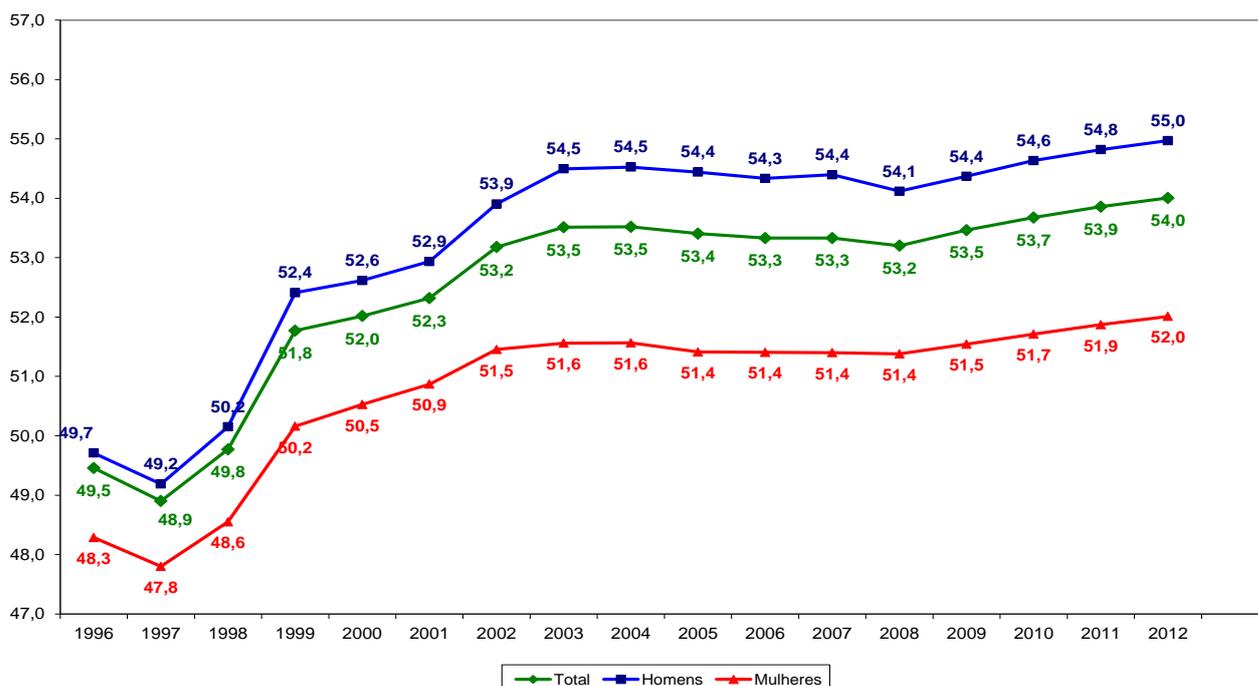


Tabela A – Participação dos Jovens no Mercado de Trabalho

Taxa de Participação de 15 a 18 anos e de 19 a 22 anos - PNADs 1992 e 2009

IDADE	Economicamente Ativas						Não-economicamente Ativas		Total		Taxa de Participação	
	Ocupados		Desocupados		Total		Ativas					
	1992	2009	1992	2009	1992	2009	1992	2009	1992	2009	1992	2009
15	1.287.571	654.113	209.951	182.836	1.497.522	836.949	1.654.225	2.653.778	3.151.747	3.490.727	47,5	24,0
16	1.442.026	936.794	220.742	314.181	1.662.768	1.250.975	1.366.231	2.186.083	3.028.999	3.437.058	54,9	36,4
17	1.582.634	1.200.378	237.766	368.771	1.820.400	1.569.149	1.165.429	1.706.394	2.985.829	3.275.543	61,0	47,9
18	1.646.183	1.489.239	262.767	496.017	1.908.950	1.985.256	962.982	1.258.592	2.871.932	3.243.848	66,5	61,2
15-18	5.958.414	4.280.524	931.226	1.361.805	6.889.640	5.642.329	5.148.867	7.804.847	12.038.507	13.447.176	57,2	42,0
19	1.659.588	1.769.801	260.063	462.143	1.919.651	2.231.944	772.392	961.042	2.692.043	3.192.986	71,3	69,9
20	1.762.350	1.984.000	247.761	455.564	2.010.111	2.439.564	696.808	874.495	2.706.919	3.314.059	74,3	73,6
21	1.683.270	2.136.257	204.816	404.344	1.888.086	2.540.601	660.837	728.385	2.548.923	3.268.986	74,1	77,7
22	1.799.305	2.209.249	210.023	378.612	2.009.328	2.587.861	656.767	663.774	2.666.095	3.251.635	75,4	79,6
19-22	6.904.513	8.099.307	922.663	1.700.663	7.827.176	9.799.970	2.786.804	3.227.696	10.613.980	13.027.666	73,7	75,2
Total	12.862.927	12.379.831	1.853.889	3.062.468	14.716.816	15.442.299	7.935.671	11.032.543	22.652.487	26.474.842	65,0	58,3



CAMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

Vamos considerar uma mulher que se aposenta na idade média, 52 anos, com 30 anos de contribuição. Suporemos que seu salário de benefício seria de R\$ 3.000,00 antes da aplicação do FP, que nesse caso seria de 0,629. Portanto essa pessoa iria receber um benefício de R\$ 1.886,00, o que implica numa perda de 59%. Apesar dessa enorme perda, a grande maioria das mulheres nessa situação se aposenta porque elas vislumbram um aumento de renda ao somar os R\$ 3.000,00 de salário (supondo por simplificação que seu salário no momento de aposentadoria seja igual à média das 80% maiores contribuições) com o benefício do INSS. Por vários anos ela vai ganhar, nesse exemplo, R\$ 4.886,00, com um aumento de 62,9%, tendo então a maior renda de sua vida nesses anos em que acumular salário e aposentadoria. Todavia, quando perder a capacidade laboral, terá uma redução de renda ainda maior de seu poder aquisitivo, caindo 61,4%. Normalmente, para tentar se adaptar ao novo padrão de renda, essa aposentada faz um empréstimo consignado de 30% do seu benefício. Depois que gastar esses recursos, o drama fica ainda maior, pois seu benefício será reduzido por alguns anos para R\$ 1.320,00.

O Fator Previdenciário, por outro lado, tem sido muito importante para evitar uma explosão de despesas na previdência, como pode ser observado no Quadro B. Desde a sua implantação até 2014 houve uma economia acumulada de R\$ 138 bilhões. Com o passar dos anos o impacto financeiro do FP vai se tornando cada vez maior em função da população brasileira estar envelhecendo e de estar vivendo cada vez mais. Com isso, se extinguissemos o FP sem nenhuma compensação, no ano de 2050 a necessidade de financiamento do RGPS crescerá 1,45% do PIB, bem mais que todo o déficit atual, como se pode ver no gráfico 2.



Quadro B

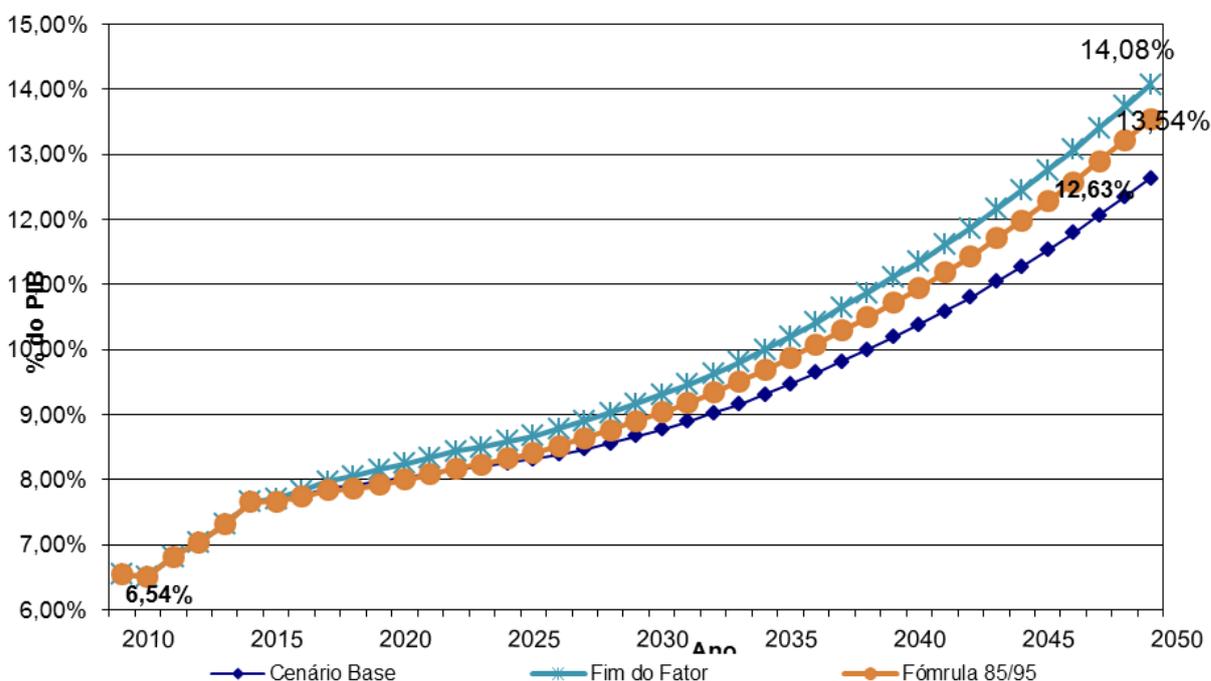
Redução de gastos com ATC em função do FP por ano
2000/2015 (R\$ milhões)

Ano	Redução anual
2000	34,1
2001	177,3
2002	522,8
2003	1.095,4
2004	1.822,8
2005	3.044,2
2006	4.481,4
2007	6.511,9
2008	9.198,2
2009	11.782,4
2010	14.524,5
2011	17.819,4
2012	20.400,3
2013	22.836,8
2014	24.844,2
2015	25.518,1
até 2015	184.173,8
até 2014	138.855,7

Valores em R\$ de 2014

Obs: Valores de 2013 a 2015 estimados a partir regressão múltipla e atualizados pelo INPC.

Gráfico 2 – Despesas do RGPS com o cenário base, o fim do Fator Previdenciário e o modelo aprovado pelo PLV 4/2015 (elaboração própria)



Felizmente, os brasileiros estão vivendo cada vez mais e com mais funcionalidades. Este é um fenômeno mundial, mas que está ocorrendo com mais rapidez no Brasil. Em meio século (1960-2010), a esperança de vida do brasileiro aumentou 25,4 anos, passando de 48,0 para 73,4 anos. A previsão é que continue aumentando, chegando a 81,3 anos em 2050 (ver



CAMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

Quadro C). Por outro lado, o número médio de filhos por mulher caiu de 6,3 filhos para 1,9 nesse período, valor abaixo do nível de reposição da população. Essas mudanças alteraram a pirâmide etária, com estreitamento da base e o alargamento do topo, refletindo a estrutura de população mais envelhecida, característica dos países mais desenvolvidos.

Em função disso, as despesas com previdência já crescerão substancialmente no cenário atual, com o fator previdenciário. Portanto, a progressividade da regra 85/95 é indispensável para não piorar ainda mais esse quadro, além de ser justo, pois se não fosse implementada, as pessoas que se aposentarão no futuro receberiam, em média, o benefício por mais tempo, tendo contribuído pelo mesmo tempo que os que se aposentarão nos próximos anos.

Para termos uma ideia do impacto do aumento da expectativa de vida, com base na previsão do IBGE constante no Quadro C, vamos considerar uma mulher com 30 anos de contribuição e 60 anos de idade (90 pontos). Se essa situação fosse hoje, seu FP seria 0,850. Em 2020, o FP ficaria em 0,826; em 2030, cairia para 0,791; e em 2050 o FP seria 0,741. Portanto, o ganho das mulheres que irão se aposentar em 2050, nesse exemplo, será cerca 11% maior do que daquelas pessoas que se aposentarem em 2022, visto que elas viverão quase 3 anos a mais. As mulheres que se aposentarão entre 2015 e 2021 terão um ganho maior tendo em vista ter que contar menos pontos para igualar o FP a 1.



CAMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

Quadro C – Evolução das Expectativas de Vida no Brasil

Indicadores	1980	1990	2000	2008	2010	2020	2030	2050
Taxa de fecundidade total	4,06	2,79	2,39	1,86	1,76	1,53	1,50	1,50
Taxa de mortalidade infantil	69,10	47,00	30,10	24,10	21,60	15,30	11,00	6,40
Expectativas de vida às idades								
0 (ao nascimento)								
Ambos os sexos	62,60	66,57	70,43	72,48	73,40	76,06	78,23	81,29
Homens	59,62	62,84	66,71	68,75	69,68	72,47	74,80	78,16
Mulheres	65,69	70,44	74,29	76,36	77,26	79,80	81,80	84,54
60 anos								
Homens	75,15	77,20	78,81	79,34	79,60	80,45	81,27	82,68
Mulheres	77,58	79,75	81,66	82,52	82,92	84,17	85,29	87,02
70 anos								
Homens	79,40	81,32	82,91	83,25	83,41	83,96	84,50	85,47
Mulheres	80,86	82,85	84,75	85,38	85,68	86,62	87,48	88,87
80 anos								
Homens	85,65	87,03	88,69	88,91	89,01	89,37	89,73	90,40
Mulheres	86,41	87,76	89,46	89,87	90,06	90,70	91,30	92,31

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 - Revisão 2008.

Utilizando um exemplo similar para homens teríamos um homem de 60 anos de idade e 40 de contribuição (100 pontos). Se essa situação fosse hoje, seu FP seria 0,981. Em 2020, o FP ficaria em 0,952; em 2030, cairia para 0,912; e em 2050 o FP seria 0,855. Portanto, o ganho dos homens que irão se aposentar no em 2050, nesse exemplo, será cerca 11% maior do que daquele que se aposentarem em 2022. É importante destacar que o ganho dos homens será bem menor que o das mulheres e em algumas situações, no início da década de 2020, será mais vantajoso aplicar o fator previdenciário (maior que 1) quando alcançar os 100 pontos, o que poderá induzir muitos deles a não esperar, se aposentando com 35 anos de contribuição com redução do fator.

4 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve abranger a análise da repercussão da norma sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade



CAMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

com a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária da União.

De acordo com estimativa própria, tendo em vista que o Governo Federal não apresentou estimativa na exposição de motivos, a MP em apreço reduz os dispêndios da União nos sete primeiros anos de sua vigência. Todavia, no médio e longo prazo essa regra trará aumento de despesas. Em virtude disso, a citada exposição afirma que outras iniciativas que assegurem a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social serão objeto de reflexão no Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, instituído pelo Decreto no 8.443, de 30 de abril de 2015.

Notadamente, como foi explicado anteriormente, a regra 85/95 trás grande ganho em relação ao fator previdenciário, com pequeno aumento no tempo de contribuição e na idade média de aposentadoria. Todavia, como haverá um represamento inicial de aposentadorias em função das pessoas terem que esperar um pouco para ter esse benefício, haverá uma redução de despesas no curto prazo.

A regra 90/100, já de partida apresenta um ganho considerável para as mulheres de cerca de 25% (estimativa do FP para 2022). Considerando a mulher média, ela teria que trabalhar mais 4 anos para ter um aumento de cerca de 30% no seu benefício para o resto da vida. Para os homens, o ganho é bem menor, mas com o passar do tempo, como a expectativa de vida continuará aumentando, também passará a ser bastante significativo.

Como se percebe, no que concerne à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da proposição, a MP busca assegurar o equilíbrio das contas públicas no curto prazo, portanto, dentro da vigência do atual PPA. Nesse sentido, entendemos que ela atende aos requisitos de **COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**.

São esses os subsídios.

Brasília-DF, 22 de junho de 2015.

LEONARDO JOSÉ ROLIM GUIMARÃES

Consultor de Orçamentos