

NOVO MODELO PREVIDENCIÁRIO PARA NOVOS TRABALHADORES

UM NOVO MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA NOVOS TRABALHADORES

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 1 |
| 2. SUMÁRIO EXECUTIVO | 2 |
| 2.1 CENÁRIO FISCAL E CARGA TRIBUTÁRIA | 7 |
| 2.2 PREVIDÊNCIA: SINTOMAS DO DESAJUSTE | 10 |
| 2.3 RAZÕES DO DESEQUILÍBRIO | 13 |
| 3. MEDIDAS PROPOSTAS | 17 |
| 3.1 CONSCIENTIZAÇÃO | 17 |
| 3.2 GESTÃO E CONTABILIDADE..... | 17 |
| 3.3 NOVO MODELO - PRINCÍPIOS | 17 |
| 4. NOVO MODELO PREVIDENCIÁRIO PARA NOVOS TRABALHADORES | 21 |
| 4.1 APLICAÇÃO | 21 |
| 4.2 FORMALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO | 21 |
| 4.3 MODELO DE 2 PILARES | 22 |
| 4.4 FINANCIAMENTO DO MODELO..... | 27 |
| 5. SIMULAÇÕES | 30 |

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é apresentar um NOVO MODELO PREVIDENCIÁRIO para o Brasil. NÃO SE TRATA DE UM PROJETO DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA, uma vez que os direitos dos trabalhadores em atividade serão preservados. Trata-se, sim, de uma proposta válida apenas para os NOVOS E FUTUROS PARTICIPANTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SEJAM DO SETOR PÚBLICO OU PRIVADO, ainda não incluídos no mercado de trabalho.

Este documento é resultado de um esforço de dois anos, que envolveu renomados especialistas na questão previdenciária diretamente, na construção da proposta e indiretamente, no debate de seus diversos aspectos.

O projeto tem várias vantagens para o país, das quais destacamos:

I – **A retomada de investimentos pelo Governo.** Isso não se daria pela redução imediata das despesas previdenciárias, que só serão obtidas no longo prazo, mas pela possibilidade, no curto prazo, de uma queda mais significativa da taxa de juros no país, graças à percepção dos agentes econômicos da redução do risco Brasil, e pelas perspectivas de atração de maior volume de investimentos estrangeiros para projetos de infra-estrutura

II – **Menor resistência política.** Como não se trata de uma reforma previdenciária, mas da criação de um novo modelo para os novos trabalhadores, a proposta não questiona nem suprime direitos adquiridos;

III – **Inclusão social.** Os trabalhadores poderiam ser incluídos nos benefícios do crescimento do país por meio da aplicação de parte de sua poupança previdenciária nas empresas geradoras da riqueza nacional;

IV – **Aumento da renda.** Possibilidade de os trabalhadores obterem uma melhor remuneração na aposentadoria com a redução das obrigações do Estado Brasileiro.

Nos últimos 25 anos, a taxa de crescimento do país ficou muito abaixo das necessidades de criação de novos postos de trabalho para a população jovem. Em 2006, o governo gastou 11,4% do Produto Interno Bruto (PIB) com despesas previdenciárias e 8% do PIB com o pagamento de juros. O resultado foi uma taxa de investimento abaixo de 1% do PIB. Em 2008, graças ao elevado crescimento do PIB, os maiores gastos com benefícios previdenciários representaram uma fração menor do PIB, de 10,9%, incluídos os gastos de todos os regimes – Geral e dos servidores públicos das três esferas de Governo.

Para crescer, o país precisa de investimentos.

Para alcançar o crescimento sustentável, o Brasil precisa de um NOVO MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA OS NOVOS TRABALHADORES.

Agradecemos a todos pelas contribuições dadas a essa proposta.

2. Sumário Executivo

O Brasil enfrenta desafios em cadeia. Cada elo dessa corrente é um novo obstáculo ao processo de desenvolvimento e modernização da estrutura econômica e social do país. Mas, inegavelmente, há um desses desafios que, adequadamente resolvido, poderá condicionar a solução, senão de todos, pelo menos uma parcela substancial deles.

A Previdência Social é este desafio básico. O sistema atual – que vem se agravando perigosamente nas últimas décadas – é marcado por um desequilíbrio estrutural que o coloca acima de qualquer outro que igualmente afeta alguns dos modelos de atuação do Estado em diferentes setores da vida nacional.

O modelo previdenciário brasileiro é portador de uma doença endêmica que, com crescente intensidade, está consumindo sua saúde financeira e, com ela, a própria capacidade de geração de recursos da máquina pública. Para tornar esse quadro mais claramente dramático, basta dizer que a despesa previdenciária caminha para a alarmante porcentagem de 16% do PIB, caso não se faça nada substancialmente consistente e capaz de reduzir progressivamente o perigo de explosão dessa verdadeira bomba-relógio. Esses 16% compreenderiam mais de 12% do PIB no INSS e outros 4% dos regimes dos servidores públicos

Mesmo que venhamos a ter um sistema previdenciário que opere isento de qualquer das mazelas gerenciais a que está submetido, subsistiria o problema estrutural que o vem consumindo e que é representado pelo volume já astronômico de recursos que o Estado despense com o seu custeio. Esta é uma das idéias fundamentais que devem permear qualquer entendimento da crise estrutural da previdência e que não pode ser confundida com nenhuma outra fonte colateral de desequilíbrio.

O Brasil não é um caso isolado nesse campo. Muitos países, inclusive alguns dos mais desenvolvidos, igualmente estão mergulhados em grave crise em seus respectivos sistemas previdenciários. Todos procuram com afinco fórmulas capazes de travar essa marcha inexorável rumo ao desastre fatal.

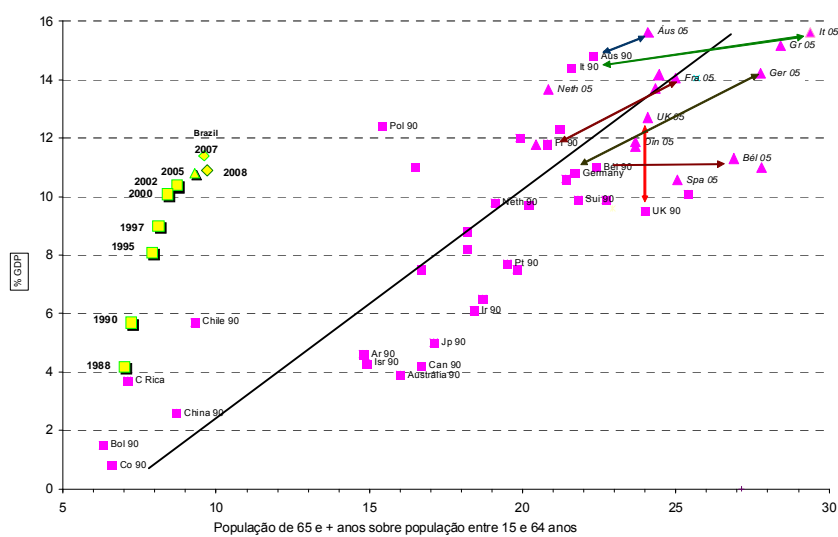
O caso do Brasil, entretanto, é o mais grave dentre os países emergentes. Uma nação jovem, com menos de 6,5% de sua população acima de 65 anos, gasta 10,9% do PIB¹ com despesas previdenciárias, contra 5% do México, 3% da Coreia do Sul, 2% da Tailândia e percentual desprezível da China, todos países com percentuais de idosos próximos aos do Brasil.

A despesa previdenciária desencadeia uma ação devastadora sobre a dívida pública, a taxa de juros, o nível de investimentos e as demais despesas econômicas e sociais do Estado. Por isso, deve ser seriamente equacionada, com vigor, determinação e consciência.

Somente no INSS ela cresceu de 2,6% do PIB em 1988 para 7,1% do PIB em 2006 e 2007 e 6,9% em 2008, atingindo nesse ano um gasto total com previdência de 10,9% do PIB.

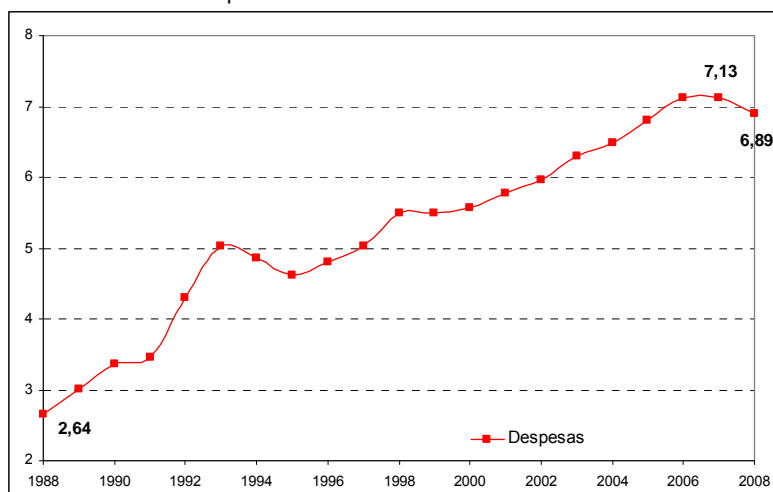
¹ Nesta edição do texto, adota-se o PIB revisto em 2006.

Gráfico 1 Razão de dependência de idosos (65 e + sobre 15-64 anos) e gastos com seguridade social como % PIB



Fonte: OECD e Ministério da Previdência.

Gráfico 2 INSS: Despesas com Benefícios Previdenciários



Fonte: Ministério da Previdência.

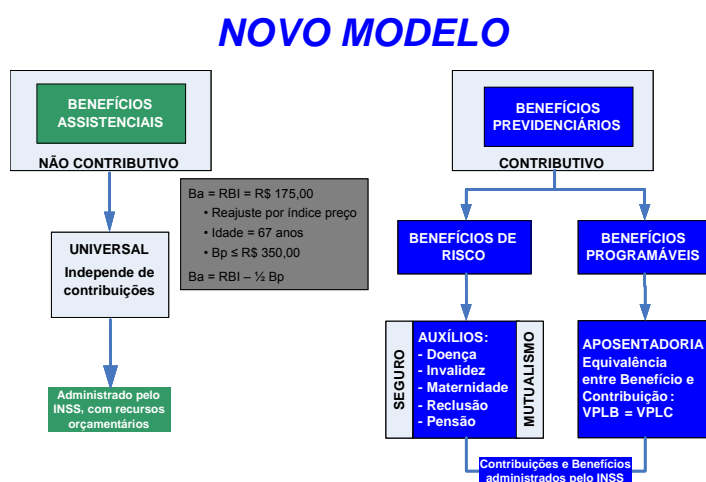
Itens básicos de um Novo Modelo Previdenciário

Além desse primeiro equívoco de se localizar a crise previdenciária no mero combate ao déficit operacional, é imperativo considerar e compreender como se poderia configurar um Novo Modelo Previdenciário que pudesse não só contemplar os direitos de todos os que são assistidos pelo sistema atual como abrir um horizonte bem mais amplo para os trabalhadores que, no futuro, vierem a ingressar na engrenagem da Previdência Social.

Nesse sentido, um grupo de especialistas escolhidos por diversas entidades representativas de segmentos econômicos e profissionais, após um exame mais profundo do quadro previdenciário brasileiro, oferece para debate um elenco de itens que poderiam figurar na construção de um Novo Modelo Previdenciário no Brasil. São eles:

- Segregação entre Previdência e Assistência;
- Segregação entre benefícios de risco e benefícios programáveis, sendo o financiamento dos benefícios de risco em regime solidário e mutual;
- Classificação dos benefícios programáveis, ou aposentadoria propriamente dita, baseados em dois pilares:
 - a) de repartição;
 - b) de capitalização.
- Montagem de um planejamento atuarial rigoroso e realista;
- Estabelecimento de um modelo único e universal para todos os beneficiários da Previdência Social;
- Correção dos benefícios previdenciários e assistenciais por um índice de preços
- Reconhecimento dos direitos femininos.

Figura 1 – Novo Modelo



Legenda:

Ba: Benefício Assistencial

RBI: Renda Básica do Idoso – adotada com metade do salário mínimo da época do estudo para quem não tivesse aposentadoria.

Bp: Benefício Previdenciário – determinado atuarialmente e complementado por um componente assistencial, de valor entre RBI (para os sem aposentadoria) e zero para aqueles que tiverem aposentadoria acima de um determinado valor, como será visto abaixo).

Razões e objetivos

Resumidamente, são as seguintes razões e objetivos desses pontos básicos da proposta de reforma:

A segregação entre previdência e assistência visa a preservar as finalidades e características do sistema previdenciário (horizonte de longo prazo e fontes de custeio contributivas) e das políticas assistenciais do Estado (horizonte de governo e fontes de custeio não contributivas). Também a separação entre eventos de risco e eventos

programáveis tem por objetivo distinguir e dar tratamento específico às características e fontes de custeio próprias desses benefícios. A segregação deve ser completa, abrangendo a execução orçamentária e o registro contábil.

Esquemáticamente, os benefícios assistenciais não contributivos assentam sobre um modelo de assistência social universal que independe de contribuições dos beneficiários e, por isso mesmo, cabe ao Estado provê-los. Já os benefícios previdenciários são contributivos e assentam sobre dois modelos: os de risco e os programáveis.

Os primeiros incluem doença, invalidez, maternidade, reclusão e pensão e continuarão a ser tratados em regime mutualista pelo INSS. Isso não significa que não haja necessidade de revê-los na busca de um melhor equilíbrio do ponto de vista de sua estrutura e gestão. Essa revisão, no entanto, não foi objeto dessa proposta, pois já vêm sendo alvo de medidas e propostas no âmbito do Governo

Os outros benefícios referem-se essencialmente à aposentadoria, cujo modelo assenta sobre a equivalência entre o valor do benefício e as contribuições do beneficiário.

A proposta de Novo Modelo Previdenciário prevê, quanto aos benefícios programáveis, três regimes de benefícios:

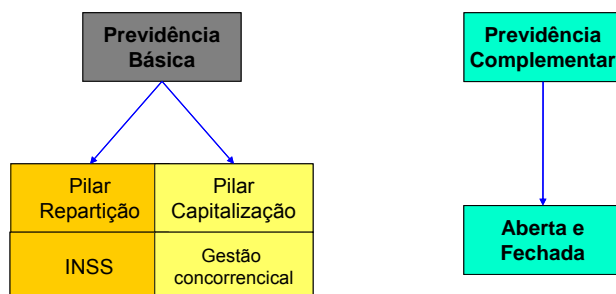
- repartição (benefício definido)
- capitalização (contribuição definida)
- capitalização facultativa

Figura 2 – Novo Modelo para Novos Entrantes

NOVO MODELO PARA NOVOS ENTRANTES NO MERCADO DE TRABALHO

Programáveis: modelo de 2 pilares:

- Repartição
- Capitalização



No regime de repartição, haverá um benefício individual baseado nos salários de contribuição limitados ao teto de R\$ 1.245,00, combinado com idades mínimas e calculado pelo Fator Previdenciário. Este regime, se implementado, cobriria hoje cerca de 80% da PEA (População Economicamente Ativa).

No regime de contribuição definida, haverá um benefício baseado na capitalização das contribuições entre salários que variam entre R\$ 1.245,00 e R\$ 3.038,99, valor do teto atual do RGPS, e no retorno das aplicações feitas pelo gestor dos recursos. Esse

modelo visa a estimular a formação de poupança doméstica de melhor qualidade, atualmente muito baixa e extremamente necessária à retomada de índices mais elevados de crescimento econômico do país.

No regime de capitalização facultativa, o beneficiário utilizará a Previdência Complementar, seja aberta ou fechada, conforme modelo já existente.

Os benefícios programáveis serão sustentados em duas bases. A primeira corresponde ao atual Regime Geral de Previdência Social e assentará, por sua vez, em outros dois pilares: um, com característica de benefício definido e em sistema de repartição (solidário e mutual); e outro, de contribuição definida durante o período trabalhado e em sistema de capitalização (contas individualizadas). A segunda base corresponde à atual Previdência Complementar, aberta ou fechada, de caráter facultativo e que, por estar operando adequadamente, não é objeto do Novo Modelo da Previdência Social.

Filosofia da Reforma

O Novo Modelo Previdenciário que ora se discute inspira-se na busca do equilíbrio entre as responsabilidades do Estado e os recursos que possibilitem seu atendimento em bases saudáveis e duradouras. O que se deseja alcançar é um valor dos benefícios que reflita o valor das contribuições do beneficiário ao longo de sua vida laborativa.

Já a assistência social é aqui vista como complemento do benefício previdenciário em todas as situações em que as contribuições do segurado venham a resultar num benefício muito baixo.

A Renda Básica do Idoso (RBI), de caráter universal, que substitui o benefício por idade da LOAS, fica condicionada a dois requisitos cumulativos: ter idade maior ou igual à idade mínima e receber benefícios previdenciários ou assistenciais de valor inferior a um salário mínimo.

Por ser o regime que abarca o maior universo de beneficiários, o benefício previdenciário em regime de repartição será operado com base no atual fator previdenciário, porém com a exigência adicional de uma idade mínima de 60 anos para homens e mulheres.

O reconhecimento dos direitos femininos se daria em função da exigência de um tempo de contribuição menor do que o dos homens (como já acontece atualmente), e não em função de uma aposentadoria em idades mais baixas.

Outro item de fundamental importância é a desvinculação dos benefícios previdenciários e assistenciais do Salário Mínimo, pois o regime previdenciário e assistencial tem características, funções e objetivos inteiramente diferentes e independentes do sistema de salário mínimo aplicado no Brasil. Ademais, tão logo se consiga essa separação, os benefícios institucionais serão imediatos, sobretudo no tocante à redução das despesas do Estado com previdência e assistência.

Em contrapartida à desvinculação do salário mínimo todos os benefícios previdenciários seriam corrigidos por um índice de preços

Dentro do desequilíbrio estrutural desse regime insere-se outro rigorosamente escandaloso: a diferença entre os gastos do governo com benefícios previdenciários e com serviços à população como um todo, e as despesas com a previdência do setor público. Ainda com base nos dados de 2004, o governo despendeu com toda a população o valor médio per capita de apenas R\$ 1.990,00, com saúde, educação, segurança,

investimento, etc, enquanto o mesmo gasto atingiu R\$ 25.300,00 por beneficiário da previdência do setor público e R\$ 5.600,00 por beneficiário da previdência do INSS! Ou seja, para 23 milhões de beneficiários privados naquele ano foi gasta a soma de R\$ 130,2 bilhões, enquanto para apenas 3 milhões do setor público a quantia de R\$ 75,9 bilhões. Os números frios dispensam comentários.

Tabela 1: Gasto público: benefícios do RGPS, RPPS e demais gastos públicos – 2004

| Categoria de gastos | R\$ (bilhões) | Número de beneficiários (milhões) | Valor médio anual |
|--|----------------------|--|--------------------------|
| Benefícios previdenciários - INSS | 130,2 | 23 | R\$ 5.660 |
| Benefícios previdenciários - servidores públicos | 75,9 | 3 | R\$ 25.300 |
| Benefícios previdenciários - total | 206,1 | 26 | R\$ 7.930 |
| Demais gastos | 361,0 | 182 | R\$ 1.990 |

Fonte: Relatório FIPE.

Deleted: -

Deleted: -

Em 2008, os 22,7 milhões de beneficiários previdenciários do Regime Geral absorveram R\$ 199,5 bilhões enquanto que os três milhões de aposentados e pensionistas dos Regimes dos Servidores públicos absorveram R\$ 115,9 bilhões.

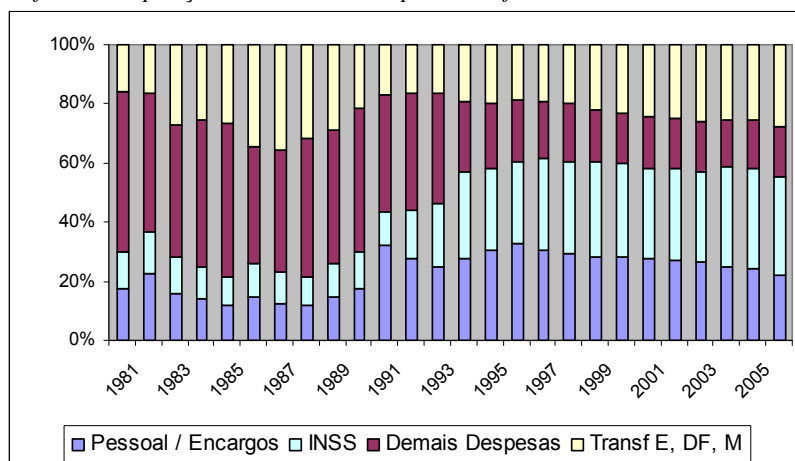
Não obstante as despesas do INSS terem crescido menos do que o PIB em 2008, em razão do bom desempenho econômico no ano, as despesas totais com previdência alcançaram um patamar que estrangula a capacidade financeira do Estado. E isso tem importantes conseqüências sobre a dívida pública, a taxa de juros, o nível de investimentos e as demais despesas do Estado, inibindo, por conseqüência, o nível de crescimento econômico e estabelecendo um círculo vicioso de estagnação que precisa ser rompido. Para tanto e diante dos principais números e tendências da Previdência Social, é inevitável que sejam abordadas as seguintes questões:

- ⇒ Cenário fiscal;
- ⇒ Carga tributária;
- ⇒ Desajustes e as iniquidades existentes na Previdência Social;
- ⇒ Razões essenciais dessas tendências; e
- ⇒ Proposições.

2.1 Cenário fiscal e carga tributária

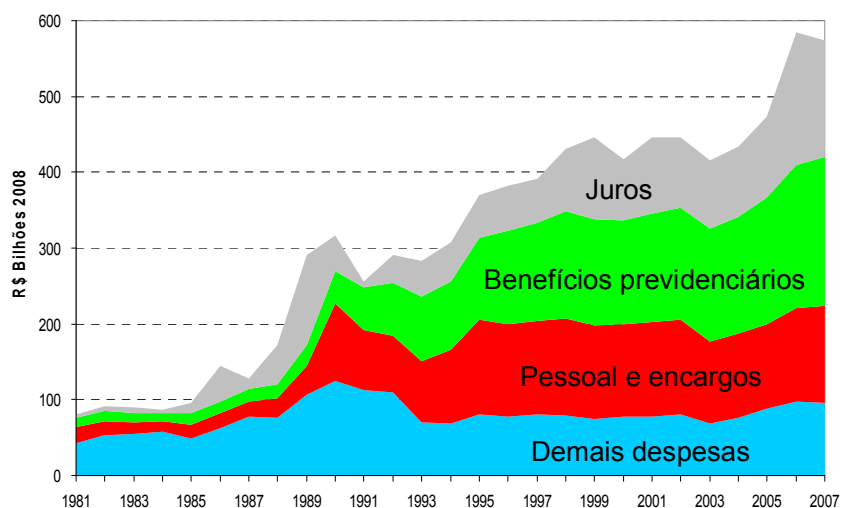
Nos últimos 25 anos ocorreu uma importante mudança estrutural na composição das despesas não financeiras da União: as despesas com pessoal (incluído o gasto com os benefícios previdenciários dos servidores, somadas às despesas com benefícios previdenciários do INSS) apresentaram rápido crescimento a partir de 1988 e passaram de pouco mais de 20% do total nos anos 80 para perto de 60% a partir de 1995 (Gráficos 3 e 4).

Gráfico 3 Composição estrutural das despesas não financeiras da União 1980-2005



Fonte: STN Despesas por grupo.

Gráfico 4 Despesas não financeiras da União 1980-2007



Fonte: STN Despesas por Grupo.

Tamãna mudana estrutural ocorreu não obstante os limitados reajustes salariais gerais concedidos desde então, e às duas reformas constitucionais da Previdência.

Em conseqüência, as despesas discricionarias² encolheram, passando de pouco mais de 50% do total nos anos 80 para menos de 20% nos últimos anos. Nessa margem encolhida, ainda estão includidos os direcionamentos obrigatórios, como os gastos com educaao e saúde, e as despesas com benefícios assistenciais, como aqueles provenientes da LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social e do Bolsa-Família. Um item que acomodou esse encolhimento foi o investimento da União, que caiu para menos de 1% do PIB.

² Despesas discricionárias são aquelas de livre alocaao.

A Tabela 2 abaixo mostra a composição do gasto público no Brasil no ano de 2004, dividindo as despesas em três categorias: benefícios previdenciários (com 30% do total de gastos públicos), juros (18%) e demais gastos, para os quais resta pouco mais da metade do total arrecadado (52%).

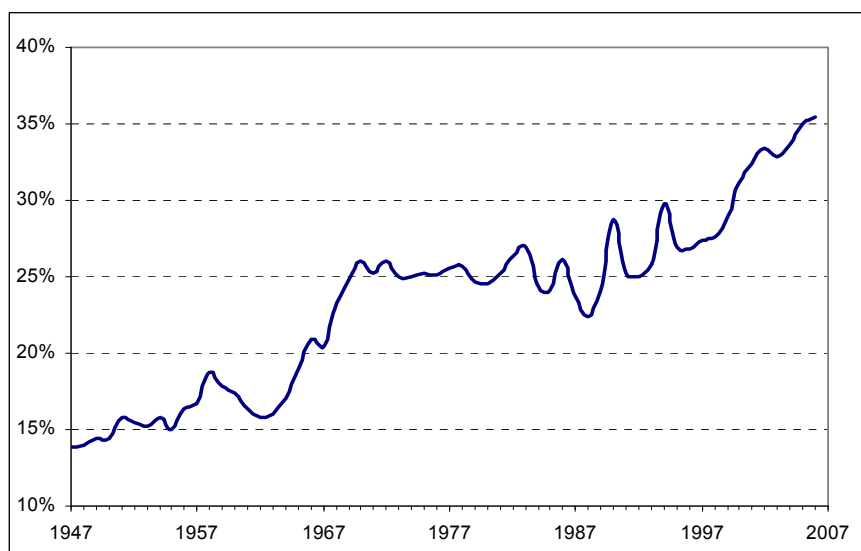
Tabela 2: Gasto público: benefícios do RGPS, RPPS e demais gastos públicos – 2004

| Categoria de gastos | R\$ (bilhões) | Número de beneficiários (milhões) | Valor médio anual |
|--|----------------------|--|--------------------------|
| Benefícios previdenciários - INSS | 130,2 | 23 | R\$ 5.660 |
| Benefícios previdenciários - servidores públicos | 75,9 | 3 | R\$ 25.300 |
| Benefícios previdenciários - total | 206,1 | 26 | R\$ 7.930 |
| Demais gastos | 361,0 | 182 | R\$ 1.990 |

Fonte: Relatório FIPE.

O crescimento das despesas ocasionou um elevado aumento da carga tributária, a qual passou de cerca de 26% do PIB entre 1995 e 1998, para mais de 35% do PIB em 2007 (Gráfico 5).

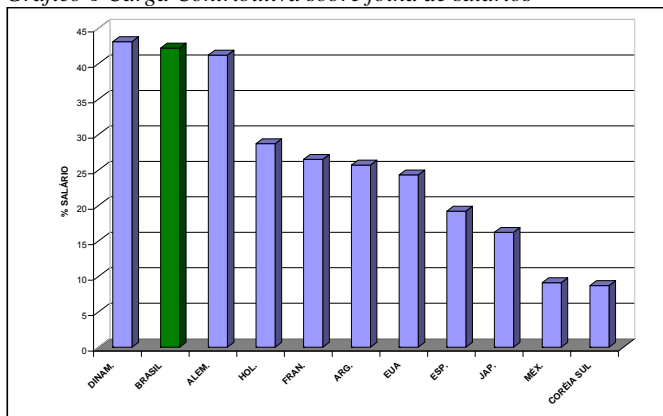
Gráfico 5 Carga Tributária Bruta – 1947 a 2007



Fonte: CAE Senado, março 2008

O Brasil ainda fornece outro exemplo de extraordinária alta carga contributiva: os encargos sobre salários, de 42%, estão entre os maiores do mundo (Gráfico 6).

Gráfico 6 Carga Contributiva sobre folha de salários



Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário - 2003.

2.2 Previdência: sintomas do desajuste

A Previdência apresenta diversos sintomas de desequilíbrios, expressos:

- na desproporção das despesas previdenciárias em relação à idade média da população;
- nas elevadíssimas alíquotas de contribuição e encargos sobre folha;
- nos erros de arquitetura do sistema;
- nas iniquidades (acesso e distribuição);
- na existência de subsídios cruzados *ex-ante* em muitas das aposentadorias concedidas; e
- nos eternos problemas de gestão, fraudes, sonegação e cobrança morosa.

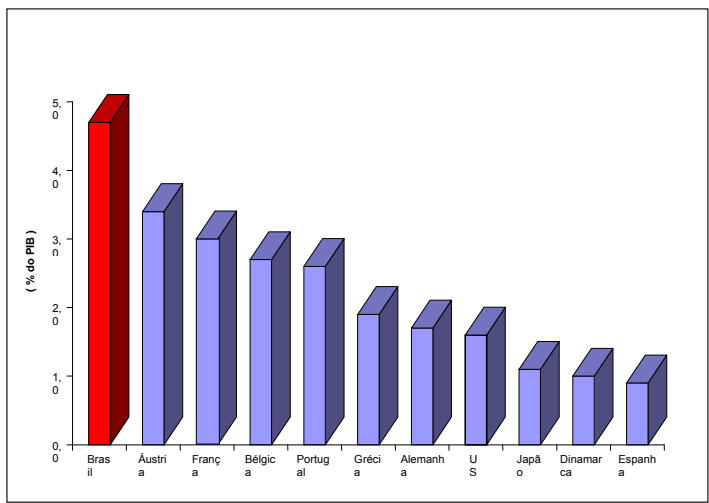
Não se pretende, aqui, deter-se no exame do que já se tornou um verdadeiro mito popular: a crença, corroborada por declarações de autoridades governamentais de que o grande problema é a fraude, a sonegação, a renúncia legal de contribuições, a má gestão e assemelhados. Pelo resultado alcançado até o momento, o recente recenseamento parece estar decepcionando aqueles que esperavam encontrar em torno de 20% de benefícios fraudados.

Igualmente não é possível tergiversar sobre esta grave questão. Esses problemas existem e os gestores públicos têm por dever de ofício dar combate incessante e extenuante a essas práticas abomináveis. É necessário, para construir viabilidade política para uma proposta, que antes se dê satisfação clara e inequívoca ao cidadão de todas essas questões e da situação das contas da Previdência livres desses problemas.

Quanto à situação corrente de caixa, ainda predomina o dissenso sobre a existência de déficit. Aqueles que negam sua existência recorrem à Constituição de 1988, que adotou o conceito de Seguridade Social, definida como o conjunto de ações de saúde, assistência e previdência a serem financiadas por contribuições sobre a folha, o faturamento e o lucro líquido. Esse enfoque pode mostrar que, sem a Desvinculação de Receitas da União, DRU, e sem a contabilização das despesas com benefícios previdenciários dos servidores da União, a soma desses recursos é maior do que a soma das despesas financiadas por essas fontes. Não se pretende polemizar sobre esse entendimento.

Outro indício do desequilíbrio é o gasto com aposentadorias e pensões de servidores públicos como proporção do PIB, que se situa em patamares significativamente mais elevados que nos países membros da OECD. Em 2002, estas despesas alcançaram 4,9% do PIB (4,4% para o PIB revisado) (Gráfico 7).

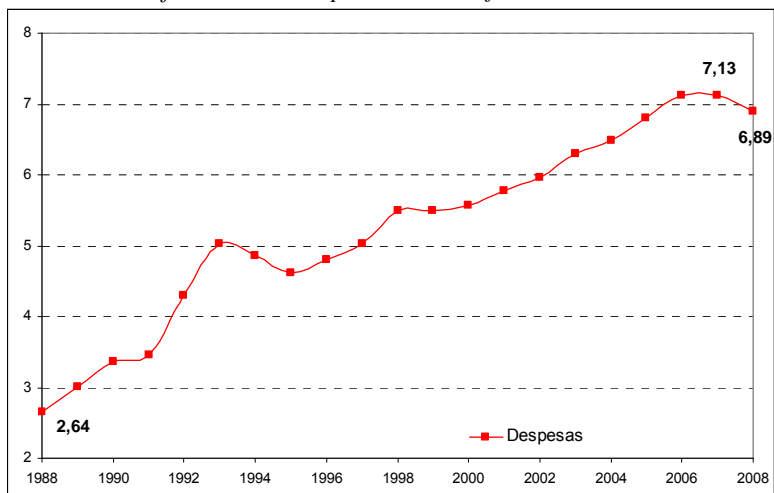
Gráfico 7 Despesas previdenciárias com servidores públicos – países selecionados



Fonte: OECD

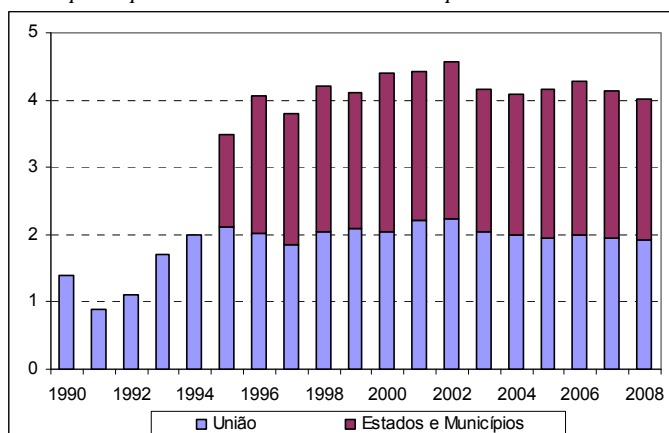
Nota-se o desequilíbrio também no extraordinário crescimento dos gastos com aposentadorias e pensões do INSS – de 2,6% do PIB em 1988 para 7,1% do PIB em 2006 e 2007 e 6,9% em 2008 (Gráfico 8), e dos servidores públicos federais entre 1990 e 1995 e dos estaduais entre 1995 e 2008 (Gráfico 9).

Gráfico 8 INSS: Despesas com Benefícios Previdenciários



Fonte: MPS, AEPS e Resultados do RGPS (vários números).

Gráfico 9 Despesas previdenciárias com servidores públicos – 1988 a 2008 (% PIB)



Fonte: SOF/MPOG e MPS. Não existem informações relativas a Estados e Municípios anteriores a 1995.

A tabela 3, abaixo, mostra a composição anual das despesas previdenciárias por esfera de competência. A despesa com benefícios previdenciários de todos os regimes no Brasil alcançou R\$ 315,5 bilhões ou 10,9% do PIB em 2008. A maior parcela foi despendida com benefícios do INSS, R\$ 199,6 bilhões ou 6,98% do PIB, seguida pela previdência dos servidores da União, com R\$ 55,4 bilhões, pelos Estados, com R\$ 49,0 bilhões, e pelos Municípios, com R\$ 11,5 bilhões.

Tabela 3 Despesa com benefícios previdenciários por esfera de competência.

| R\$ bilhões | | | | | | |
|-------------|-------|---------|------------|-------|-------|-------|
| | União | Estados | Municípios | RPPS | INSS | Total |
| 2002 | 32,9 | 30,4 | 4,0 | 67,3 | 88,0 | 155,3 |
| 2003 | 34,9 | 31,6 | 4,3 | 70,8 | 107,1 | 177,9 |
| 2004 | 38,5 | 35,7 | 5,0 | 79,2 | 125,8 | 205,0 |
| 2005 | 41,9 | 39,6 | 7,8 | 89,3 | 146,0 | 235,3 |
| 2006 | 46,1 | 44,7 | 8,4 | 99,2 | 165,6 | 264,8 |
| 2007 | 50,5 | 46,7 | 10,1 | 107,3 | 185,3 | 292,6 |
| 2008 | 55,4 | 49,0 | 11,5 | 115,9 | 199,6 | 315,5 |
| % PIB | | | | | | |
| | União | Estados | Municípios | RPPS | INSS | Total |
| 2002 | 2,2 | 2,1 | 0,3 | 4,6 | 5,96 | 10,51 |
| 2003 | 2,1 | 1,9 | 0,3 | 4,2 | 6,30 | 10,46 |
| 2004 | 2,0 | 1,8 | 0,3 | 4,1 | 6,48 | 10,56 |
| 2005 | 2,0 | 1,8 | 0,4 | 4,2 | 6,80 | 10,96 |
| 2006 | 2,0 | 1,9 | 0,4 | 4,3 | 7,13 | 11,40 |
| 2007 | 1,9 | 1,8 | 0,4 | 4,1 | 7,13 | 11,26 |
| 2008 | 1,9 | 1,7 | 0,4 | 4,0 | 6,89 | 10,89 |

Fonte: AEPS/MPS 2007 e "Estatísticas Fiscais, SOF/MPOG, site do MPOG; União 2008 compreende o período dezembro/2007 a novembro 2008; estimativas para Estados e Municípios.

Ainda assim, é interessante analisar a composição dos atuais benefícios, pois são também reflexo dos erros de arquitetura destacados.

Próximo de um terço dos benefícios do INSS é pago a trabalhadores rurais, que recebem valor equivalente ao piso previdenciário de um salário mínimo. Seja pela baixa renda monetária do trabalhador rural ou pela dificuldade de comprovação dos valores recolhidos, resta a estes trabalhadores o valor mínimo assegurado pela previdência (Tabela 4). Ao mesmo tempo, as contribuições recolhidas ao longo da vida laborativa não justificam o valor, ainda que baixo, da aposentadoria concedida (Tabela 5).

Tabela 4 Quant. e valor dos benefícios urbanos, rurais e assistenciais em manutenção (Dez/08)

| | Quantidade | % | Valor (R\$ milhões) | % | Valor médio (R\$) |
|---------------|---------------|--------------|------------------------|--------------|----------------------|
| Urbanos | 15.037 | 57,6 | 10.861 | 71,4 | 731,86 |
| Rurais | 7.738 | 29,7 | 2.956 | 19,4 | 382,14 |
| Assistenciais | 3.312 | 12,7 | 1.377 | 9,1 | 415,87 |
| EPU* | 7 | 0,0 | 10,4 | 0,1 | 1.373,49 |
| Total | 26.094 | 100,0 | 15.204 | 100,0 | |

* Encargos previdenciários da União

Fonte: BEPS – Boletim Estatístico da Previdência Social - Volume 11, nº. 4 Tabela 13 (Abril 06).

Tabela 5. Setor Rural: receitas, despesas e déficit. (R\$ bilhões dez/05, INPC)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Despesa | 12,2 | 14,6 | 17,1 | 20,6 | 23,3 | 27,4 | 32,4 | 36,7 | 40,0 |
| Receita | 1,5 | 1,9 | 2,3 | 2,8 | 3,2 | 3,3 | 3,8 | 4,2 | 5,0 |
| Déficit | 10,6 | 12,8 | 14,8 | 17,8 | 20,2 | 24,0 | 28,6 | 32,4 | 35,0 |
| Auto-financiam. | 12,7 | 12,8 | 13,5 | 13,8 | 13,5 | 12,2 | 11,8 | 11,6 | 12,4 |

Fonte: Resultado do Regime de Previdência Social – RGPS/MPS, diversos números.

2.3 Razões do desequilíbrio

A razão essencial dessas tendências reside no que se pode denominar de erros de arquitetura do sistema previdenciário. Esses erros, em suma, fazem com que os aposentados e pensionistas retirem da previdência, durante os anos esperados de fruição do benefício, mais do que, atuarialmente, a soma das contribuições pagas durante a vida contributiva justificam. O sistema foi desenhado sem apoio em avaliações atuariais e por isso prometeu benefícios que não poderia sustentar.

Tome-se como exemplo uma aposentadoria por idade, concedida aos 65/60 anos (homens/mulheres), exigindo apenas 15 anos de contribuição (12,5 em 2006, aumentando em 6 meses por ano até chegar a 15 anos em 2011). A esperança de sobrevivência nessas idades é respectivamente 16/23 anos, maior, portanto, do que o tempo de contribuição. Ou seja, a mulher recebe da Previdência em média o dobro do que contribuiu e o homem 1,7 vezes mais, isso tendo como referencial uma taxa de juros da ordem de 5% ao ano (Tabela 6). Essa relação é inversamente proporcional à magnitude das taxas de juros, isto é: quanto menores forem as taxas de juros maior será o desequilíbrio. Por exemplo, para taxa de juros de 3% ao ano, o valor presente do benefício é 2,5 vezes o das contribuições para os homens e mais de 3 vezes para as mulheres. A coletividade está pagando a diferença.

Tabela 6 Aposentadoria por idade, para TC e taxas de juros selecionados (R\$)

| Contribuição (anos) | 15 | 20 | 25 | 30 |
|--------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Benefício | 605 | 681 | 765 | 856 |
| Taxa de juros: 5% | | | | |
| VPC (1) | 45.743 | 72.843 | 108.935 | 156.660 |
| VPB 16 H (2) | 89.487 | 100.734 | 113.104 | 126.707 |
| VPB 23 M (3) | 111.374 | 125.373 | 140.768 | 157.698 |
| 1/2 (%) | 51,1 | 72,3 | 96,3 | 123,6 |
| 1/3 (%) | 41,1 | 58,1 | 77,4 | 99,3 |
| Taxa de juros: 3% | | | | |
| VPC (1) | 39.705 | 59.935 | 84.834 | 115.297 |
| VPB 16 H (2) | 101.741 | 114.528 | 128.592 | 144.057 |
| VPB 23 M (3) | 133.188 | 149.928 | 168.338 | 188.584 |
| 1/2 (%) | 39,0 | 52,3 | 66,0 | 80,0 |
| 1/3 (%) | 29,8 | 40,0 | 50,4 | 61,1 |

VPC = Valores Presentes das Contribuições; VPB = Valor Presente dos Benefícios; alíquota de contribuição para a aposentadoria: 24%; salário inicial R\$ 600,00, crescendo à taxa real de 2% ao ano. VPB calculado para esperanças de sobrevivência por gênero da Tábua IBGE-2004: 16/23, Homens/Mulheres aos 65/60 anos de idade. (R\$ de 2005).

No caso dos servidores públicos, que se aposentam aos 60/55 anos (H/M), com aposentadoria integral (valor equivalente à última remuneração), o desequilíbrio é bem maior. Somente taxas de juros a partir de 5% ao ano seriam capazes de equilibrar os valores presentes das contribuições e benefícios para os homens e somente acima de 6% para as mulheres (Tabela 7).

Tabela 7 Comparação dos valores presentes para os servidores públicos civis (R\$)

| Aposentadoria Integral | Taxa de Juros | 3% | 4% | 5% | 6% |
|------------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Homem R\$ 4.191 | VPC | 524.199 | 625.483 | 751.965 | 910.428 |
| | VPB | 803.895 | 744.273 | 691.435 | 644.467 |
| | Razão VPB/VPC | 1,53 | 1,19 | 0,92 | 0,71 |
| Mulher R\$ 3.759 | VPC | 394.886 | 458.432 | 535.068 | 627.694 |
| | VPB | 899.865 | 812.334 | 737.653 | 673.603 |
| | Razão VPB/VPC | 2,28 | 1,77 | 1,38 | 1,07 |

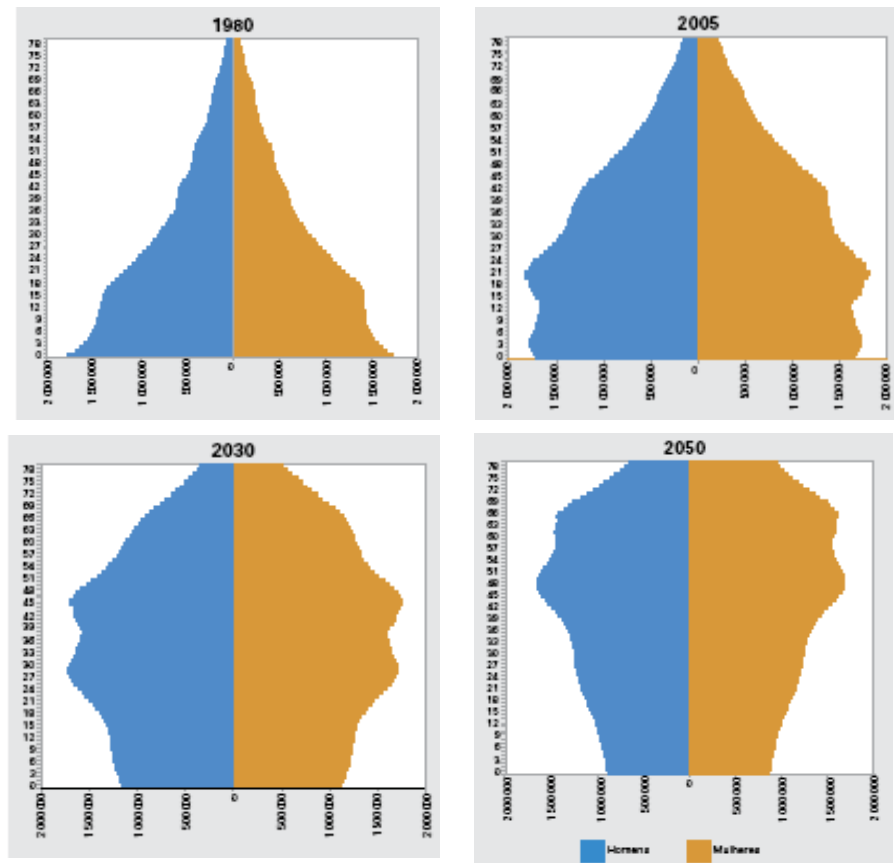
VPC = Valores Presentes das Contribuições; VPB = Valor Presente dos Benefícios; alíquota de contribuição para a aposentadoria: 24%; entrada no serviço público aos 25 anos de idade; aposentadoria de valor igual à última remuneração aos 60/55 anos de idade; tempo de contribuição no serviço público: 35/30; Salário inicial R\$ 2.000,00 crescendo a 2,2% ao ano; Esperança de sobrevivência do IBGE-2004, por sexo.

Mesmo as aposentadorias com o fator previdenciário têm desequilíbrio porque, como será demonstrado mais adiante, o fator direciona toda a contribuição para a aposentadoria, não financiando, portanto os benefícios de risco.

Adicionalmente aos erros de arquitetura, as contas da previdência são agravadas pela rápida mudança demográfica em curso e pelas baixas idades de aposentadoria.

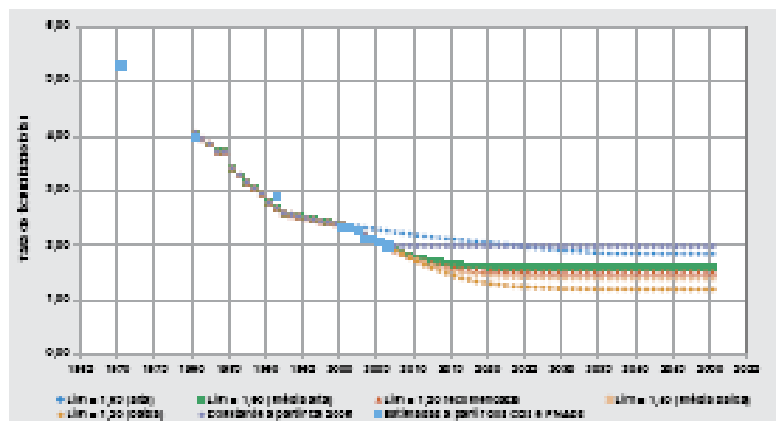
Das mudanças demográficas, como ilustradas pelas pirâmides populacionais do IBGE (Figura 3), re-estimadas com base nos novos valores da taxa de fecundidade (Figura 4), o aumento da longevidade eleva a proporção de idosos na população e a queda da fecundidade arrefece o crescimento populacional. A baixa idade de aposentadoria eleva a proporção de aposentados na população. A crescente participação da mulher no mercado de trabalho nas últimas três décadas fará com que uma proporção crescente das novas concessões de aposentadorias seja para mulheres. Como as mulheres se aposentam em menor idade com menor tempo de contribuição e têm uma esperança de sobrevivência maior, crescerá a participação delas no conjunto das aposentadorias. Tudo isso combinado produz um acelerado aumento na proporção de beneficiários relativamente ao número de contribuintes. O resultado não poderia ser outro senão o crescimento explosivo do desequilíbrio.

Figura 3. Pirâmides populacionais



Fonte: Estimativas a população IBGE 2008.

Figura 4. Taxas de fecundidade



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1960-2050 - Revisão 2008.

Fonte: IBGE 2008.

Nada há que indique uma reversão dessas tendências no horizonte de interesse. Por isso, pode-se esperar um crescimento contínuo das despesas correntes da previdência se não houver novas mudanças. Faz-se necessário então corrigir os erros de desenho e adaptar o sistema às mudanças demográficas em curso.

O modelo a seguir apresentado respeita o direito adquirido dos atuais beneficiários da previdência

3. Medidas Propostas

Reformar sistemas de previdência tem-se revelado um difícil desafio em todo o mundo. Nem por isso, o assunto pode ser ignorado. A postergação potencializa as dificuldades.

Este trabalho não tem como objetivo o detalhamento de um programa completo de ação, mas sim apontar tarefas essenciais e, em seguida, propor um novo modelo de previdência e sua aplicação.

3.1 Conscientização

Uma importante tarefa é conscientizar toda a sociedade sobre os problemas e afastar os mitos já mencionados, por meio de um programa de comunicação que detalhe a situação das contas correntes, explique as razões, as tendências de evolução e demonstre a necessidade de mudança. Nesse particular, é importante que se comuniquem os resultados do recadastramento ainda em curso e que se adotem medidas para a manutenção de um cadastro permanentemente atualizado³.

3.2 Gestão e contabilidade

Outra importante tarefa é o aprimoramento da gestão, para melhor atendimento ao segurado, e modernização dos sistemas de arrecadação e cobrança, de controles e auditoria, de informatização e redução da dependência de operações manuais.

Ainda nesse item, é necessário conferir tratamento contábil adequado aos componentes assistenciais dos benefícios e às renúncias de contribuições, seguindo o princípio de que políticas assistenciais e de incentivos a setores da atividade econômica ou porte de empresas não ocorram à custa das contribuições sobre folha, cumprindo integralmente o disposto na Emenda Constitucional nº. 20/98, segundo a qual as contribuições sobre folha de salários somente podem ser destinadas ao pagamento de benefícios previdenciários.

3.3 Novo modelo - princípios

Uma mudança contra a qual seria razoável esperar menores resistências seria a adoção de novo modelo para aqueles que viessem a ingressar pela primeira vez nos mercados de trabalho, a partir da publicação das novas regras. Não haveria quebra de direitos nem frustração de expectativas de direito: os novos ingressantes 'iniciariam o jogo' com as novas regras.

Esse novo modelo seguiria os princípios apresentados na introdução deste Relatório, ou seja:

- ⇒ Segregação entre previdência e assistência;
- ⇒ Segregação entre eventos de risco e programáveis, sendo o financiamento dos benefícios de risco em regime solidário e mutual;
- ⇒ Benefícios programáveis baseados em dois pilares: repartição (solidário e mutual) e capitalização (contas individualizadas);
- ⇒ Planejamento atuarial;

³ Para ser alcançado, este propósito deve contemplar investimentos em sistemas de informação, visando assegurar que os recursos sejam aplicados com eficácia (finalidades) e com eficiência (economicidade), incluindo, especificamente, um banco de dados de óbitos e de outros dados pertinentes, para cruzamento com as folhas de benefícios e de novas concessões.

- ⇒ Modelo único e universal;
- ⇒ Tratamento específico para os trabalhadores rurais;
- ⇒ Desvinculação do piso de benefícios previdenciários do salário mínimo;
- ⇒ Reconhecimento dos direitos femininos.

3.3.1 Separação entre Previdência e Assistência

Previdência e Assistência seguem princípios distintos e, por isso, propõe-se uma separação completa entre essas duas importantes políticas públicas. O modelo previdenciário apresentado adiante deverá ser independente, mas integrado com o sistema de Assistência Social do Estado, especificamente com a Renda Básica do Idoso - RBI que se propõe criar.

A RBI substitui o benefício por idade da LOAS, que atualmente concede um salário mínimo para os maiores de 65 anos de idade, condicionado a teste de renda, ou seja, para indivíduos que vivam em famílias com renda per capita de até um quarto de salário mínimo. A gestão deste benefício é custosa, particularmente o teste de renda, que é declaratório e de difícil verificação.

Por essa razão, sugere-se substituí-lo pela concessão de um benefício assistencial condicionado a dois requisitos, cumulativos: ter idade maior ou igual à idade mínima (aqui sugerida em 67 anos) e receber benefício previdenciário ou assistencial de valor inferior a um salário mínimo. A RBI terá valor máximo fixo (sugerido em R\$ 175,00 em 2006), desvinculado do salário mínimo e reajustado periodicamente por índice de preços, vedado seu aumento real, e se integrará com o benefício previdenciário da forma apresentada adiante.

A vantagem sobre a LOAS advém da maior facilidade de administração (e conseqüente menor curso administrativo) e de ser, para o beneficiário, muito mais transparente e segura, pois as condições para seu recebimento são claras e objetivas.

O valor das despesas decorrentes desse benefício pode ser antecipado, já que depende do número de pessoas com idade superior à limite, da distribuição etária e da renda dos beneficiários da previdência e assistência. De acordo com o IBGE, havia em meados de 2008 no País 12,4 milhões de residentes com idade superior a 65 anos, cerca de 6,5% da população, sendo que em dezembro desse ano dessas pessoas pouco mais de 1,5 milhão tinham o benefício da LOAS concedido a maiores de 65 anos.

As estatísticas do Ministério da Previdência não trazem dados atualizados do número de benefícios emitidos por faixas etárias. Os últimos disponíveis são de 2003. Naquele ano, o INSS mantinha 8,2 milhões de beneficiários com 65 ou mais anos de idade. A população maior de 65 anos nessa data era de 10,6 milhões de pessoas. Portanto, se a idade mínima para RBI fosse 65 anos, haveria naquele ano aproximadamente 2,4 milhões de pessoas a mais habilitadas ao benefício (Tabela 8).

Tabela 8 População e população idosa

| | População | 65+ | % | 70+ | % |
|------|-----------|--------|------|--------|-----|
| 2000 | 171.280 | 9.326 | 5,4 | 5.903 | 3,4 |
| 2008 | 189.613 | 12.378 | 6,5 | 7.997 | 4,2 |
| 2010 | 193.253 | 13.194 | 6,8 | 8.613 | 4,5 |
| 2020 | 207.143 | 19.125 | 9,2 | 12.220 | 5,9 |
| 2030 | 216.410 | 28.854 | 13,3 | 18.679 | 8,6 |

Fonte: IBGE População Projetada 1980-2050 Revisão 2004 quinquênios.

Para implantação dessa medida será necessária alteração da Constituição Federal, para abrir a possibilidade de se pagar benefício assistencial aos idosos em valor fixo, reajustável por índice de preços e desvinculado do salário mínimo.

3.3.2 Separação entre benefícios de risco e programáveis

Propõe-se a clara separação dos eventos cobertos pela previdência social em dois grupos. O primeiro envolveria os eventos de risco, como a doença, a invalidez e a morte, ou seja, situações que podem acontecer com todos os indivíduos, porém que não sabemos se e quando irão acontecer com cada um. Incluem-se nessa categoria, ainda, a maternidade, a reclusão e o salário-família. O segundo grupo abrange os eventos programáveis, como é o caso do alcance de uma idade avançada, convencionada como idade de aposentadoria, ou de determinado tempo de contribuição. Conhece-se, em cada momento, quanto tempo falta para que o evento aconteça.

A distinção é importante, pois permite que se adotem lógicas de financiamento específicas para cada situação. Para os eventos de risco, o financiamento seguiria um regime de mutualismo, segundo o qual todos contribuiriam para um fundo comum do qual se retirariam os recursos para prover renda aos submetidos aos eventos citados. Para os programáveis, adota-se um financiamento que elimine os subsídios *ex-ante* nesses benefícios, de forma que cada indivíduo, em média, custeie sua própria aposentadoria.

Os benefícios de risco neste modelo são os previstos no sistema atual:

- a) auxílio doença;
- b) aposentadoria por invalidez;
- c) pensões por morte;
- d) salário maternidade;
- e) auxílio reclusão; e
- f) salário família.

As regras de elegibilidade e a formação de valor desses benefícios seriam as mesmas hoje existentes no RGPS, tendo como teto o valor máximo da base de contribuição compulsória ao regime de aposentadoria capitalizada (adiante descrito)⁴.

O financiamento desses benefícios se daria por meio de contribuições a serem suportadas pelos empregados e empregadores (incluindo o Poder Público, no que se refere aos seus servidores).

A alíquota necessária e suficiente para o financiamento deverá ser precisamente calculada por atuário habilitado, mas as indicações são de que se situe em torno de 8% dos salários. Essa alíquota deveria ser revista periodicamente para ajustar insuficiências ou excessos de arrecadação relativamente à despesa com benefícios.

Atualmente, o financiamento dos benefícios de risco é feito a partir da arrecadação própria do INSS, que tem como base de incidência a folha de salários; o total arrecadado é depositado em conta única e se destina ao pagamento de benefícios de risco e programáveis. O modelo sugerido mantém para os benefícios de risco o financiamento em regime mutualista, administrado pelo INSS. Além disso, abre a possibilidade de financiamento dos benefícios de risco exclusivamente por parte das empresas ou, ainda, a substituição da base de incidência atual por outra, de forma a desonerar a folha de pagamentos e, assim, reduzir o custo do emprego e aumentar a formalidade nas relações de trabalho.

⁴ A aplicação deste modelo aos servidores públicos exigirá a alteração das regras constitucionais dos benefícios de pensão e aposentadoria por invalidez.

Esse novo modelo deveria ser aplicado, sem distinção, a todos os segurados existentes na data da publicação das novas regras e aos novos ingressantes.

Além dessas vantagens, ficaria possibilitada a futura constituição de fundos efetivamente segregados para cada tipo de benefício, e se abririam novas oportunidades com vistas à aperfeiçoar a gestão e o atendimento ao segurado.

Considerando as medidas propostas de desvinculação entre previdência e assistência e, dentro da previdência, a separação entre benefícios de risco e programáveis, o modelo a seguir apresentado contempla uma proposta para estes últimos.

4. Novo Modelo Previdenciário para Novos Trabalhadores

Esta seção trata, exclusivamente, dos benefícios programáveis, ou aposentadoria, propriamente dita.

Face ao crescente número de aposentadorias, ao seu custo e às tendências demográficas em curso, ganhou intensidade uma proposta de mudança, com migração do modelo baseado no regime financeiro de repartição simples para outro com múltiplos pilares, sendo um destes de capitalização plena, com os seguintes resultados:

- Redução do risco atuarial do Estado;
- Acúmulo de poupanças de longo prazo; e
- Redução das despesas previdenciárias no futuro.

A redução do risco atuarial do Estado pode ser alcançada mediante a sua transferência para os indivíduos ou para as entidades que o assumissem em troca do capital efetivamente acumulado na data da aposentadoria. A aplicação desse novo modelo permitirá o acúmulo de volumosas poupanças de longo prazo, necessárias para a retomada dos investimentos e do crescimento econômico sustentado. E a mais importante vantagem seria a efetiva redução das despesas previdenciárias no futuro, quando as aposentadorias seriam custeadas a partir dos fundos financeiros acumulados no regime capitalizado.

4.1 Aplicação

O novo modelo seria aplicável, obrigatoriamente, a todos os que entram pela primeira vez no mercado de trabalho a partir da data de publicação das novas regras, sejam eles trabalhadores assalariados do setor privado, servidores públicos civis, autônomos ou empregados domésticos. Os trabalhadores rurais teriam tratamento específico.

Todos esses trabalhadores estariam submetidos às mesmas regras previdenciárias, podendo, no entanto, a previdência dos servidores públicos continuar organizada e administrada em separado da dos demais trabalhadores.

Alternativamente, para os servidores públicos poder-se-ia alterar somente as regras para elegibilidade aos benefícios, mantendo-se o regime de repartição, sob responsabilidade do ente estatal, concedendo benefícios até o teto do pilar de capitalização adiante mencionado, e implantar a previdência complementar para a parcela dos benefícios excedente a esse teto – conforme permitido pelas Emendas Constitucionais nº 20/98 e 41/03.

4.2 Formalização das relações de trabalho

As alíquotas de contribuição devem ser estabelecidas em níveis que favoreçam a formalização do mercado de trabalho. Pode-se começar aplicando alíquotas menores para novos entrantes, levando a contribuição total da empresa a convergir, no longo prazo, para a contrapartida da contribuição do empregado até o teto, acrescida apenas da contribuição para o financiamento dos benefícios de risco.

4.3 Modelo de 2 pilares

O novo modelo de previdência para os novos trabalhadores – que segrega os benefícios de risco dos benefícios programáveis, teria para os benefícios programáveis, dois pilares: um de repartição para a parcela das rendas até um certo teto, como por exemplo, R\$1.245,00 (em 2008); e outro, de capitalização plena, para a parcela das rendas superiores a esse valor, até o teto atual do INSS.

As rendas acima desse valor continuariam a contar com os mecanismos já existentes de previdência complementar, seja a fechada, como os fundos de pensão, ou aberta, como os planos oferecidos por seguradoras ou empresas de previdência, o que não será objeto deste Relatório.

4.3.1 Pilar em regime de repartição

O pilar de repartição substituiria as aposentadorias por tempo de contribuição e por idade hoje existentes para as diversas categorias de trabalhadores, e compreenderia as rendas até R\$ 1.245,00. Segundo a PNAD-2007, 80% da PEA ocupada tem rendimentos até esse patamar. Portanto, mais de quatro quintos da PEA ocupada teria a mesma cobertura que têm atualmente no INSS. Apenas o outro quinto contribuiria para o pilar de capitalização.

De acordo com a atual regra vigente no RGPS, adquire direito à aposentadoria aquele que completa um certo tempo de contribuição (35/30 anos, H/M) e o valor do benefício é calculado com a aplicação do fator previdenciário. Isso pode ocasionar que pessoas jovens (que tenham cumprido os anos de contribuição necessários) optem, por diversas circunstâncias, pela aposentadoria, resultando em renda muito baixa. Futuramente, poderão se arrepender, porém não haverá mais possibilidade de reversão.

Para evitar isso e, ao mesmo tempo, garantir o direito de escolha pelo segurado, o novo modelo propõe a definição de uma idade mínima para aposentadoria, que não seja muito alta, porém seja suficiente para evitar aposentadorias precoces. Considera-se estabelecê-la em 60 anos para ambos os sexos.

Portanto, no novo modelo, a elegibilidade aos benefícios se daria quando, cumulativamente, o segurado contasse com 60 anos de idade e 35/30 H/M anos de contribuição. Caso não conte com o tempo de contribuição necessário, o segurado poderia se aposentar quando atingir 67 anos de idade (aplicável a ambos os sexos).

No entanto, para atingir os objetivos propostos, seriam necessários alguns aprimoramentos à fórmula do fator previdenciário.

4.3.1.1 Aprimoramento na fórmula do Fator Previdenciário

Para a aquisição do direito nas regras atuais, o indivíduo deve completar determinado tempo de contribuição (atualmente 35/30 anos H/M, com redução de 5 anos para professores do ensino fundamental e médio). Não seriam alterados esses requisitos, mas somente a fórmula de cálculo do benefício.

Atualmente, pela Lei nº. 9.876/99, o valor da aposentadoria por tempo de contribuição no Regime Geral resulta da multiplicação da média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição do período contributivo (Y) pelo fator previdenciário (f) conforme equação (1) a seguir:

$$Bp = Y \times f \quad (1)$$

Bp: Benefício previdenciário do pilar em repartição

Y: média dos 80% maiores salários de contribuição do período que se inicia em julho de 1994 ou na data da primeira contribuição, se posterior
f: fator previdenciário

O fator obedece à seguinte fórmula (2):

$$f = \frac{Tc \times \alpha}{Es} \left[1 + \frac{Id + Tc \times \alpha}{100} \right] \quad (2)$$

Tc: Tempo de contribuição

Id: Idade na data da aposentadoria

Es: Expectativa de sobrevivência de ambos os sexos para a idade na aposentadoria

$\alpha = 0,31$ (soma da alíquota de contribuição dos segurados e dos empregadores)

O reagrupamento dos termos permite um melhor entendimento da fórmula:

$$Bp = \frac{Y \times Tc \times \alpha}{Es} \left[1 + \frac{Id + Tc \times \alpha}{100} \right]$$

O primeiro numerador da fórmula, denominado $Y \times Tc \times \alpha$, representa a soma das contribuições vertidas pelos empregados e empregadores durante os Tc anos de contribuição. Sua divisão pela expectativa de sobrevivência, Es, resulta no valor corrente do benefício durante os anos esperados de fruição, na ausência de juros e de desconto. O termo entre colchetes atua como uma taxa implícita de juros e de desconto, cujo valor depende do tempo de contribuição e da idade na data da aposentadoria, variando de pouco menos de 2% até 5%.

Em outras palavras, pela fórmula do fator, o valor corrente da aposentadoria é tal que iguala os valores presentes das contribuições e benefícios, para a taxa de juros definida implicitamente, para aqueles que viverem exatos (Es) anos. Isto é, a previdência devolve a esses segurados o valor aportado e remunerado durante o período contributivo.

A principal vantagem da adoção do fator previdenciário é a sua flexibilidade, pois ele permite a aposentadoria sem exigência de tempos mínimos de contribuição, de idades mínimas, de carência ou de qualidade de segurado.

O benefício será aquele resultante da aplicação da fórmula, porque esse valor será o justificado pelas contribuições e pela expectativa de duração do benefício.

A integração do benefício previdenciário com o assistencial (RBI) segue o mesmo critério do pilar de repartição baseado na idade mínima.

A fórmula do fator, embora muito superior à que existia antes (média dos últimos 36 salários de contribuição), contém desequilíbrios atuariais pelas seguintes razões:

1. acumula toda a contribuição (alíquota de 0,31) para formar o valor da aposentadoria, deixando sem financiamento os benefícios de risco;
2. acrescenta à contagem de tempo (Tc) tempos fictícios (Tf) de cinco anos para mulheres e professores e dez anos para professoras;
3. estima a expectativa de sobrevivência igualmente para toda a população brasileira, incluindo os sem renda e sem assistência médica, que por essa razão tendem a ter vidas mais curtas do que os segurados do RGPS e os servidores públicos; e
4. aplica-se compulsoriamente só à aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS.

Portanto, a aplicação do fator previdenciário requer ajustes na fórmula, apresentados na seqüência.

4.3.1.2 Revisão do Fator

(a) Especialização das alíquotas – benefícios programáveis e benefícios de risco

Propõe-se utilizar na fórmula do fator previdenciário somente a alíquota de contribuição destinada ao financiamento dos benefícios programáveis. Considerando que a proposta aqui apresentada prevê a redução da alíquota total de contribuição sobre remunerações para 23% (sendo 15% do empregador e 8% do empregado), 8% do empregador seriam direcionados ao financiamento dos benefícios de risco em regime de repartição⁵ e 15% (8% do empregado e 7% do empregador) seriam considerados para determinar o valor da aposentadoria. Isso resulta na redução do coeficiente aplicado no fator previdenciário, de 0,31 para 0,15. A empresa, enquanto não se atingisse um novo regime estacionário, continuaria, no entanto, a recolher 20% mais o Seguro Acidente de Trabalho (SAT), que seriam destinados ao financiamento da transição.

A mudança estimularia os segurados a aumentar o tempo de contribuição e postergar a data da aposentadoria: quanto maior a idade e o tempo de contribuição no momento da aposentadoria, maior será o valor de seu benefício.

(b) Extinção de tempos fictícios

As mulheres e os professores podem se aposentar com 30 anos de contribuição e as professoras com 25 anos, independentemente de idade no RGPS e nas idades mínimas no serviço público. O valor da aposentadoria no RGPS é determinado pela fórmula do fator acrescentando cinco anos na contagem de tempo para as mulheres e professores e dez anos para as professoras. No serviço público, o valor da aposentadoria será equivalente à média dos salários de contribuição ou à última remuneração, conforme o caso.

A adição de cinco ou dez anos na contagem de tempo resulta em um valor do fator previdenciário 18% (professores e mulheres) ou 43% (professoras) superior ao valor obtido sem esse tempo adicional, e, portanto, em uma aposentadoria igualmente superior à justificada pelo histórico de contribuições e pela expectativa de sobrevivência. No Regime Geral, são poucas as aposentadorias de professores e a eliminação desta vantagem não teria impacto financeiro significativo; no serviço público, ao contrário, devido ao grande contingente de professores, o impacto seria expressivo.

Observe-se que o direito à aposentadoria com menor tempo de contribuição para as mulheres e professores é assegurado na Constituição. No entanto, o valor das aposentadorias, segundo a mesma Constituição, deve ser atuarialmente determinado, isto é, calculado sem a contagem de tempos fictícios. A sugestão, nesse caso, não é alterar o direito constitucional, mas definir adequadamente o valor do benefício para esses menores tempos de contribuição, o que poderia ser feito pela revisão da fórmula do fator previdenciário aqui proposta, por legislação ordinária. Aos segurados afetados restaria sempre a opção de permanecer em atividade até que o fator assumisse um valor por ele considerado satisfatório.

⁵ Estima-se, no entanto, que o custo dos benefícios de risco seja de cerca de 7% das remunerações, que será financiado por esta alíquota de 3%, por parte das alíquotas de 12% incidente sobre a faixa de remuneração do pilar de capitalização e parte da alíquota de 20% incidente sobre as remunerações que superem o teto (vide item 3.5).

(c) Expectativa de sobrevida da população segurada

A expectativa de sobrevida adotada na fórmula do fator é estimada, pelo IBGE, para toda a população brasileira, nela incluídos aqueles que não têm renda e, portanto sem acesso a padrões mínimos da assistência médica. Naturalmente, a mortalidade entre essas pessoas tende a ser maior do que entre aquelas que dispõem de recursos para os cuidados médicos adequados.

Por isso, a expectativa de sobrevida da fórmula deveria ser a que melhor descreva as características de sobrevivência do conjunto dos segurados, isto é, dos participantes da Previdência Social, incluídos os que estão em fruição de benefícios.

(d) Aplicação universal do fator previdenciário aos benefícios programáveis

Atualmente, a fórmula do fator é aplicada obrigatoriamente apenas às aposentadorias por tempo de contribuição do Regime Geral e, se o interessado assim o desejar, às aposentadorias por idade desse mesmo regime. No serviço público não há aplicação do fator a nenhum benefício. Em 2005, no Regime Geral foram concedidos 3,6 milhões de benefícios, dos quais as aposentadorias por tempo de contribuição representaram apenas 4,3%.

4.3.1.3 Integração do benefício previdenciário com o assistencial

Como mencionado, não haveria piso para o valor do benefício previdenciário: o segurado receberia o benefício previdenciário justificado pelas suas contribuições. Porém, caso resulte em valor muito baixo – inferior a duas vezes a RBI, seria complementado pela RBI, de acordo com a seguinte fórmula matemática, representada no Gráfico 10.

$$B = Bp + (RBI - \frac{1}{2} \times Bp) \quad \text{para } Bp \leq 2 \times RBI$$

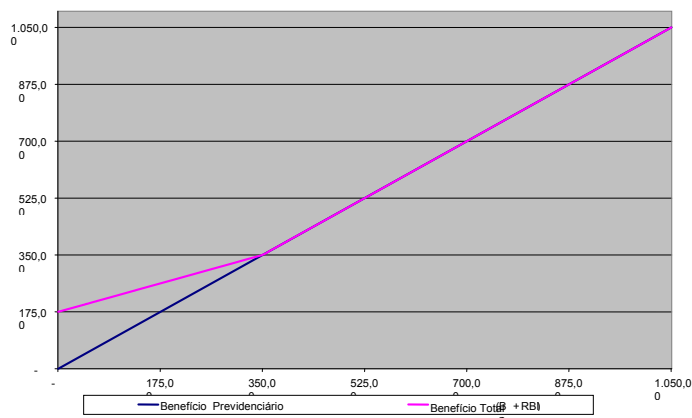
$$B = Bp \quad \text{para } 2 \times RBI \leq Bp \leq R\$1.245,00$$

B: Benefício total

Bp: Benefício previdenciário do pilar em repartição

RBI: Benefício assistencial (Renda Básica do Idoso), equivalente a R\$ 175,00 (em 2006)

Gráfico 10 Benefício Total (RBI+ Benefício Previdenciário)



Esse modelo incentiva a formalização da relação de trabalho ao acrescentar à RBI metade da média dos salários de contribuição, se estes forem inferiores a duas vezes a RBI.

4.3.2 Pilar em regime de capitalização plena

Rendas do trabalho entre R\$ 1.245,00 e R\$ 3.038,99 estariam submetidas a regime capitalizado. As alíquotas de contribuição seriam as mesmas do pilar de repartição, acumuladas em contas individuais em nome do segurado, junto à entidade de previdência, pública ou privada, de sua livre escolha.

A elegibilidade a essa parcela do benefício é a mesma do pilar em regime de repartição.

O segurado poderia, no momento da aposentadoria, optar pela forma de recebimento do benefício que melhor lhe conviesse, por exemplo, mediante resgate integral, retirada programada por um certo número de anos, conversão em renda vitalícia, ou combinação destes, como a retirada programada de uma fração do capital e a aquisição, com a outra fração, de uma renda vitalícia condicionada à sobrevivência a uma idade avançada. Em qualquer caso, o valor do benefício seria atuarialmente calculado em razão do montante acumulado em sua conta e, no caso de renda vitalícia, de sua expectativa de sobrevivência na data da opção.

Objetiva-se, com isso, a ampliação das poupanças individuais capitalizadas. Atualmente, a regulamentação desse mercado no país é satisfatória, porém com a implantação do pilar capitalizado seriam necessárias adequações e aprimoramentos, com vistas a dar ainda mais proteção ao segurado.

4.3.3 Implantação

A implantação dessa medida requer alteração da Constituição Federal, para incluir a exigência de idade mínima na aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS, elevar a idade mínima da aposentadoria por idade e permitir o pagamento de benefícios previdenciários de valor inferior ao salário mínimo, bem como para a aplicação do fator previdenciário às aposentadorias de servidores públicos que ainda podem se aposentar com proventos iguais à última remuneração.

As demais alterações propostas poderiam ser efetuadas mediante lei ordinária: adequação dos parâmetros do fator previdenciário e aplicação deste a todas as aposentadorias. As contribuições destinadas ao financiamento dos benefícios também seriam definidas em lei ordinária.

4.4 Financiamento do modelo

Para financiar o pilar em regime de repartição, propõe-se estabelecer a alíquota do segurado (inclusive o doméstico) em 8% sobre seus rendimentos até o valor máximo definido para esse pilar (R\$1.245,00), o que representaria efetiva redução das alíquotas hoje existentes (que variam de 8% a 11%, conforme o salário de contribuição do segurado).

Os empregadores desses indivíduos contribuiriam com 20% (exceto o empregador doméstico, para o qual seria mantida a atual alíquota de 12%), resultando em uma alíquota total equivalente a 28%. No caso de autônomos e segurados facultativos, não haveria alteração nas alíquotas de contribuição (20%).

Para financiar o pilar em regime de capitalização, o segurado contribuiria com 8% sobre as parcelas dos salários de contribuição relativas a este pilar (portanto, acima de R\$ 1.245,00) e o empregador com 7%. O empregador contribui também com 8% para financiar os benefícios de risco, operados pelo INSS, e com a diferença para 20%+SAT (isto é, 5 + SAT) para o INSS para financiar a transição até atingir o regime permanente. Assim, a empresa não teria incentivos a substituir antigos por novos, em movimento de arbitragem em empregados.

A empresa continuaria recolhendo 20%+SAT sobre remunerações acima do teto para o INSS para o financiamento da transição. Financiar a transição significa contribuir para o pagamento dos benefícios dos atuais inativos e dos ativos que continuarão a se aposentar pelas regras atuais.

Para valores acima do teto do pilar em capitalização, o indivíduo poderia optar pela previdência complementar, aberta ou fechada, de filiação e contribuição facultativa, conforme regras atualmente existentes.

O Quadro 1 a seguir apresenta essas alíquotas que vigeriam durante o período de transição, isto é, até que as finanças do INSS deixassem de apresentar necessidade de financiamento. Desse momento em diante, ou pouco antes, as alíquotas que se destinam ao financiamento da transição podem iniciar sua trajetória de queda até seus valores permanentes, mostrados no Quando 2.

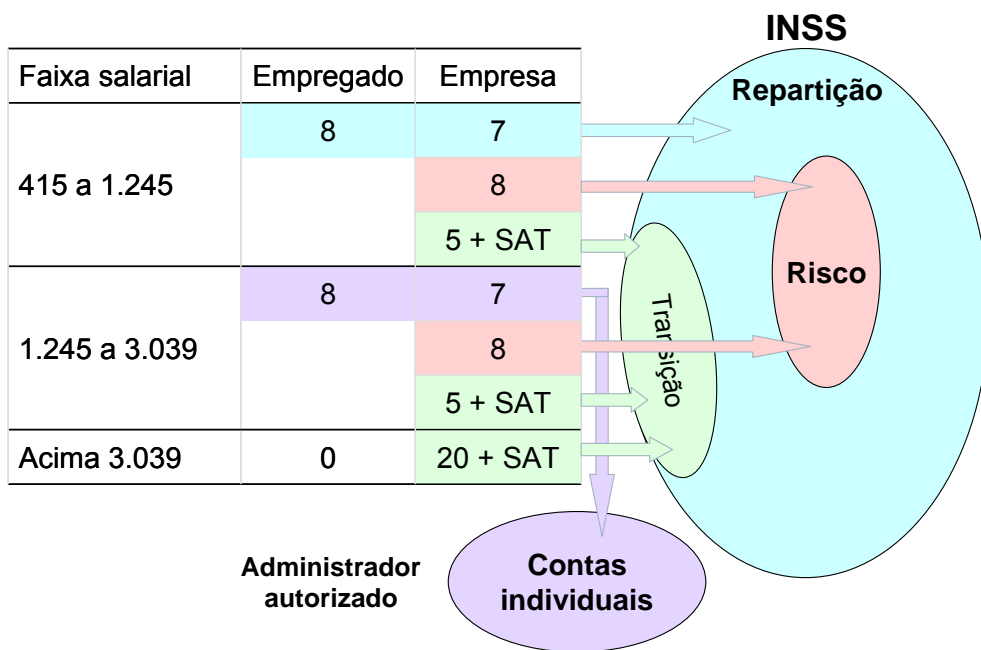
Segurados facultativos, autônomos e empregador doméstico têm regras específicas.

Na definição das alíquotas de contribuição, buscou-se estabelecer valores que permitam o equilíbrio entre contribuições e benefícios, sem que se alterassem as alíquotas hoje existentes para as contribuições patronais.

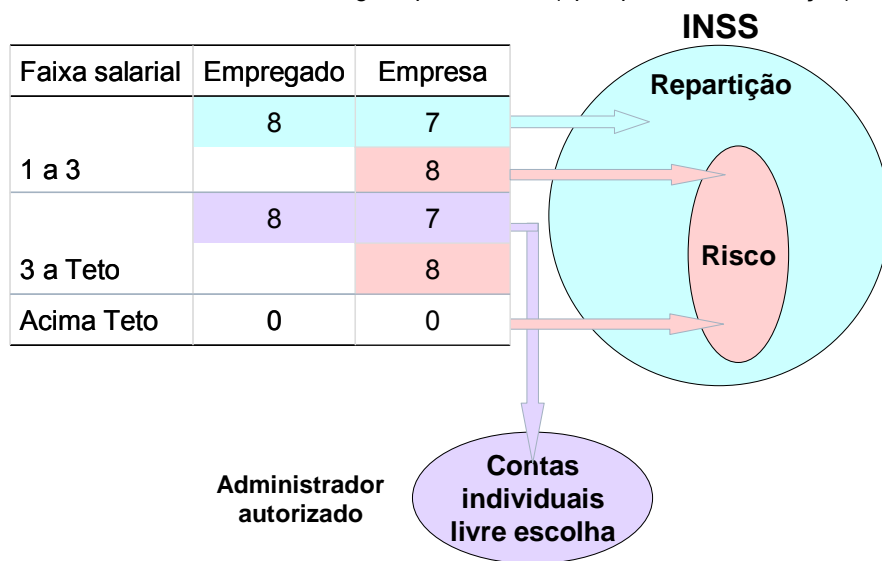
Portanto, seriam mantidas as contribuições ao Seguro Acidente do Trabalho – SAT e os adicionais por exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos prejudiciais à saúde ou à integridade física.

Dessa forma, a contribuição patronal total seria de 20% sobre a folha de pagamentos dos novos trabalhadores (mais SAT e agentes nocivos), carga idêntica à que incide sobre as remunerações pagas aos trabalhadores atuais, o que evitaria arbitragens no mercado de trabalho que poderiam advir da tributação diferenciada em razão da vinculação previdenciária do trabalhador.

Quadro 1 Alíquotas de contribuição – Financiamento dos benefícios



Quadro 2. Financiamento em regime permanente (após período de transição)



Os Quadros abaixo 3 a 5 apresentam as alíquotas totais de contribuição que seriam cobradas, conforme o vínculo laborativo do segurado:⁶

Quadro 3 Alíquotas totais de contribuição – Segurado empregado e avulso

| Faixa de renda | Contribuição segurado | Contribuição empregador | | Destino |
|---------------------------|------------------------------|--------------------------------|-----|---|
| até R\$1245,00 | 8% | 20% | | INSS |
| R\$1.245,01 até teto | 8% | 20%, sendo | 7% | Instituição pública ou privada (capitalização) |
| | ---- | | 13% | INSS |
| acima do teto (R\$ 3.039) | ---- | 20% | | INSS |

Quadro 4 Alíquotas totais de contribuição – Trabalhador doméstico

| Faixa de renda | Contribuição empregado doméstico | Contribuição empregador doméstico | | Destino |
|--------------------------|---|--|----|---|
| até R\$1.245,00 | 8% | 12% | | INSS |
| R\$1.245,01 até teto | 8% | 12%, sendo | 7% | Instituição pública ou privada (capitalização) |
| | ---- | | 5% | INSS |
| acima do teto (R\$3.039) | ---- | 12% | | INSS |

Quadro 5. Alíquotas totais de contribuição – Segurado individual e facultativo

| Faixa de renda | Contribuição segurado individual e facultativo | | Destino |
|---------------------------|---|-----|---|
| até R\$1.245,00 | 20% | | INSS |
| R\$1.245,01 até teto | 20%, sendo | 15% | Instituição pública ou privada (capitalização) |
| | | 5% | INSS |
| acima do teto (R\$ 3.039) | ---- | | INSS |

Conforme fossem sendo verificados os efeitos das mudanças no sistema previdenciário, as alíquotas de contribuição patronal poderiam ser gradualmente reduzidas, tanto as aplicáveis aos novos trabalhadores, quanto às aplicáveis aos atuais, assim como as alíquotas das contribuições previdenciárias dos trabalhadores vinculados ao sistema antigo, até que se iguallassem às aplicáveis aos novos trabalhadores.

⁶ Não foram abordadas as renúncias contributivas relativas às Filantrópicas e ao Simples, nem as regras específicas dos clubes de futebol profissional e cooperativas (nestes últimos casos, a contribuição é calculada em percentual do faturamento/renda dos espetáculos/valor da nota, e não guarda relação com as remunerações). Mantida a regra atual, estas contribuições (quando existentes) seriam destinadas ao INSS, o que prejudicaria o segurado, que não teria aportes na sua conta capitalizada. Uma solução seria instituir a contribuição patronal, ao menos em percentual equivalente a 8% das remunerações na faixa de renda do pilar capitalizado, direcionada à conta individual do segurado, ou o aporte do respectivo valor pelo Tesouro. Trata-se, no entanto, de uma medida que envolve política econômica e de incentivos governamentais, muito mais ampla que a questão previdenciária, e portanto não tratada neste trabalho.

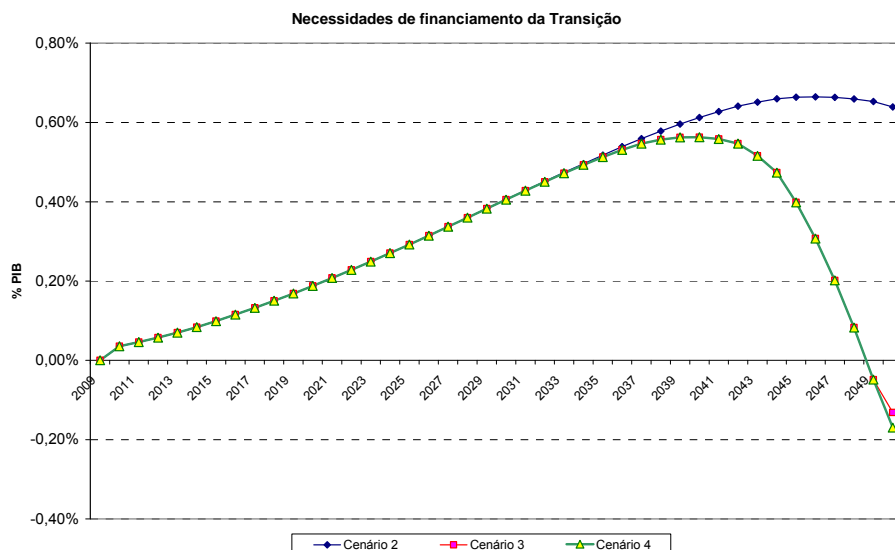
5. Simulações

Foram simulados quatro cenários:

1. Cenário base – continuidade das regras atuais, sem nenhuma alteração.
2. Cenário 2 – mesmas regras de elegibilidade, mas separam-se benefícios de risco dos programáveis e adotam-se dois pilares para os benefícios programáveis dos novos entrantes nos mercados de trabalho, e somente para esses. O primeiro pilar, em regime de repartição, para salários até R\$ 1.245,00, com as mesmas regras de elegibilidade e formação de valores atualmente vigentes. O segundo, pilar, em regime de capitalização, para salários entre R\$ 1.245,00 e R\$ 3.038,99 (teto atual do INSS). Remunerações acima desse teto continuam com as mesmas opções atuais – fundos de pensão fechados ou previdência privada aberta. Essa simulação pretende revelar as necessidades de financiamento provocadas unicamente pela mudança de modelo, com a adoção do pilar capitalizado para os novos entrantes.
3. Cenário 3 – como no cenário 2, mas com novas regras de elegibilidade e formação do valor da aposentadoria. A aposentadoria plena se daria aos 67 anos de idade e seu valor seria determinado pela média dos salários de 40 anos de contribuição. Nessa idade, a aposentadoria seria incondicional, isto é, independente de qualidade de segurado e tempo mínimo de contribuição. Se o valor resultasse menor do que certo limiar, haveria complementação pela assistência social. Admitir-se-ia também a aposentadoria antecipada, a partir dos 60 anos de idade, na condição de ter tempo de contribuição de 30/35 anos (mulheres/homens) e com ajuste pelo fator previdenciário. Novamente essas novas regras de elegibilidade seriam aplicáveis somente aos novos entrantes nos mercados de trabalho.
4. Cenário 4 – como no cenário 3, mas dessa vez com ajustes no fator previdenciário.

O Gráfico 11 abaixo ilustra o custo de transição do modelo capitalizado.

Gráfico 11 Financiamento da transição como % do PIB



Como se nota no Gráfico, as necessidades de financiamento provocadas pela adoção de novo modelo com pilar capitalizado são perfeitamente financiáveis. No caso de manutenção das regras de elegibilidade e formação do valor da aposentadoria, as necessidades de financiamento atingem seu pico em 35 anos, período necessário para que os primeiros novos entrantes alcancem o direito à aposentadoria. Seu valor máximo atinge menos de 0,9% do PIB por volta de 2045.

Se, adicionalmente, forem alteradas as regras para os novos entrantes (cenários 3 e 4), as necessidades de financiamento atingem seu valor máximo em 2038, inferior a 0,6% do PIB desse ano, por volta de 2038 e declina rapidamente a partir dessa data.

Pretende-se mostrar com essas simulações que há formas de se construir um novo modelo para os novos entrantes, que contenha um pilar capitalizado, cujas necessidades de financiamento possam ser perfeitamente suportáveis.

O Gráfico 12 ilustra as trajetórias das despesas com benefícios previdenciários do INSS para os quatro cenários simulados. Como se nota, sem alterações, as despesas com benefícios previdenciários do INSS podem superar a 12% do PIB nos últimos anos da década dos 40, com trajetória ainda crescente.

Ressalte-se que um novo modelo, cujas bases legais fossem promulgadas ao final de 2009 somente começariam a produzir efeitos financeiros palpáveis em 4 décadas. É desse fato inconteste de nossa vida que se deve extrair o sentido de urgência da adoção de um novo modelo.

Gráfico 12 Despesas previdenciárias nos diferentes cenários e Custo de transição como % do PIB

