



Universidade de São Paulo
Escola de Artes, Ciências e Humanidades

**Previdência Social no Brasil: Origem, desenvolvimento e
análise introdutória do *fator 95/85***

Igor Nogueira de Camargo

Trabalho de Conclusão de Curso

Orientação: Prof. Dr. Luís Eduardo Afonso
Profa. Dra. Flávia Mori Sarti

São Paulo
2010

Previdência Social no Brasil: Origem, desenvolvimento e análise introdutória do *fator 95/85*

Igor Nogueira de Camargo

Trabalho de conclusão de curso apresentado como parte das atividades para obtenção do título de Bacharel no curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

Orientação: Prof. Dr. Luís Eduardo Afonso
Profa. Dra. Flávia Mori Sarti

São Paulo
2010

Resumo

Este trabalho final de graduação em Gestão de Políticas Públicas tem como objetivo apresentar uma visão ampla da Previdência Social no Brasil e introduzir a análise sobre o *fator 95/85*. Inicialmente, descreve-se o processo de construção da seguridade social, a origem e o desenvolvimento do sistema previdenciário nacional. As reformas recentes realizadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso e o governo Lula serão detalhadas, com a elaboração de um diagnóstico da situação atual do sistema.

No último capítulo, esse trabalho expõe uma análise introdutória sobre o Projeto de Lei nº 3.299/2008 que propõe uma alternativa ao *fator previdenciário*, o *fator 95/85*, que, basicamente, concede o benefício integral de aposentadoria ao homem que completar 95 anos como resultado da soma da *idade* e dos *anos de contribuição* e à mulher que completar 85 anos como resultado da soma das mesmas variáveis. As conclusões são que o *fator 95/85* (1) beneficia o trabalhador antecipando a possibilidade de recebimento integral do benefício, (2) concede um benefício maior para aqueles que se enquadram mais cedo às regras e (3) possui uma taxa de reposição maior que o *fator previdenciário* em todas as estimativas analisadas.

Abstract

This graduation's final paper in Public Policy Management aims to present a broad view of the Social Security System in Brazil and introduce the analysis about the "factor 95/85". Initially, it describes the social security building process, the origin and development of the national pension system. The recent reforms undertaken by the Government of Fernando Henrique Cardoso and the Lula Government will be detailed, with the elaboration of a diagnosis of the current system.

In the last chapter, this paper presents an introductory discussion on the Bill No. 3.299/2008 which sets an alternative to the "social security factor", the "factor 95/85", which basically gives full benefits of retirement for the man who completes 95 as result of the sum of age and years of contribution and for the woman who completes 85 as result of the sum of the same variables. The conclusions are that the "factor 95/85": (1) benefits the worker anticipating the possibility of receiving the full benefit, (2) provides a greater benefit for those who are included earlier in the rules and (3) has a replacement rate greater than the "social security factor" in all estimates analyzed.

Índice

Resumo	3
Abstract.....	4
Índice	5
Introdução	6
Objetivo	10
Justificativa.....	12
Metodologia.....	14
Capítulo 1: A construção da seguridade social.....	16
Capítulo 2: Origem e desenvolvimento do sistema previdenciário brasileiro.....	20
2.1. A lei Eloy Chaves (1923)	20
2.2. A lei orgânica da previdência social (1960).....	22
2.3. A criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (1974).....	23
2.4. O sistema previdenciário pós Constituição Federal de 1988.....	24
Capítulo 3: As reformas recentes no sistema previdenciário: governo FHC e governo Lula	28
3.1. As reformas no governo FHC.....	28
3.2. A reforma no governo Lula	30
3.2.1. As modificações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal	31
3.2.2. Jurisprudência e doutrina acerca da EC 41.....	33
3.3. A lógica política das reformas	37
Capítulo 4: Diagnóstico da Previdência Social após reformas de FHC e Lula.....	39
Capítulo 5: O fator 95/85.....	43
5.1. O Projeto de Lei nº 3.299/2008	43
5.2. Os modelos propostos.....	45
5.3. Análise comparativa entre o fator previdenciário e o fator 95/85	46
5.3.1. Salário-de-benefício.....	46
5.3.2. Taxa de reposição e antecipação do salário-de-benefício integral no fator 95/85	49
Considerações Finais	57
Bibliografia.....	60

Introdução

O debate em torno da questão previdenciária vem merecendo destaque no contexto nacional, uma vez que o Brasil tem apresentando maiores taxas de longevidade com o passar dos anos, deixando de ser um país unicamente jovem e passando por um processo de transição, de envelhecimento da população. Juntamente com esse fenômeno, cresceram as despesas da previdência social sem ampliação proporcional da base de arrecadação.

De acordo com o Informe de Previdência Social de janeiro de 2010, em relação ao Regime Geral da Previdência Social¹, o saldo previdenciário (diferença entre arrecadação líquida e benefícios previdenciários) foi negativo em R\$43,6 bilhões no ano de 2009, o que corresponde a uma redução do déficit de 11,2%, quando comparado ao ano anterior (Ministério da Previdência Social, 2010). Apesar da melhora gradual no equilíbrio das contas do sistema, tal déficit elevado evidencia a importância de continuar o estudo sobre o tema no esforço de equilíbrio das contas nacionais.

Contudo, a discussão racional sobre o tema, baseada em uma lógica fiscal e atuarial, tende a se contrapor rapidamente com questões emocionais e pessoais, tornando-se um assunto delicado a ser tratado por parlamentares e sociedade como um todo. Normalmente, reformas na área costumam ocorrer na fase de “lua de mel” do governo com o eleitorado, que sempre permite um maior grau de manobra aos governantes para aprovarem matérias polêmicas (Giambiagi e Além, 2008).

O tema é de crucial importância dada a ligação direta que a previdência social possui com o bem-estar das famílias no Brasil. A política de previdência nacional é a que mais efetivamente promove a redistribuição de renda. A seguridade social, assegurada pela assistência da Previdência Social, proporciona espectro de cobertura que vai além dos pagamentos dos salários-de-benefício das aposentadorias, englobando também, o salário-maternidade, o auxílio-reclusão, o auxílio-doença, o seguro desemprego, entre outros benefícios assistenciais.

¹ O Regime Geral aplica-se aos que se aposentam pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), basicamente, aos trabalhadores da iniciativa privada.

Além disso, a participação da previdência na economia nacional é intensa, principalmente nos pequenos municípios brasileiros, a ponto de constituir importante e, muitas vezes, única fonte de recurso para algumas famílias nessas localidades. Portanto, o sistema previdenciário conjuga sua importância tanto na área de proteção social, quanto em seu papel de redistribuição social e regional dos recursos econômicos.

Nesse momento, é importante distinguir que apesar de seu papel social, há uma distinção entre a função da previdência e da assistência social. A assistência social congrega um conjunto de políticas públicas não contributivas, dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar. Entre os pilares da assistência social no Brasil estão a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010). Já a previdência social, apesar de ser fundamentada num sistema de repartição (assunto tratado no capítulo 3), é um sistema previdenciário em sua natureza e essência, mas que no caso brasileiro, desempenha um papel social altamente relevante.

Ao realizar uma revisão histórica da previdência social no país, que será apresentada no decorrer desse trabalho, nota-se que, inicialmente, o Estado só amparava os trabalhadores que contribuam ao sistema previdenciário, o conceito de seguridade social não era adotado, portanto, a assistência social não era um direito do cidadão e dever do Estado. Hoje, formalmente, a previdência social segue o princípio da universalidade, adotado na Constituição Federal de 1988, sob o regime de repartição, cujo funcionamento ocorre baseado num sistema solidário, por meio do qual há uma estrutura de transferência de uma parte da sociedade para outra, particularmente dos adultos para os idosos e dos indivíduos com boa saúde para os inválidos, sendo o atendimento dos grupos sociais necessitados uma função do Estado, custeada pelos demais grupos da sociedade.

No entanto, todo esse aparato legislativo atual, se preocupa muito mais em assegurar o acesso de diferentes grupos e categorias aos recursos transferidos pelo governo do que viabilizar as fontes de financiamento que permitem atingir esse objetivo, sem ônus fiscal. Um dos principais fatores apontados por Giambiagi *et alli* (2004), como resultantes do déficit que a previdência vem apresentando ao longo dos

últimos anos é, justamente, a benevolência da legislação, que permite aposentadorias precoces por tempo de contribuição.

Nota-se que a aposentadoria por tempo de contribuição é um dos pontos mais delicados inseridos na questão, pois reduz o tempo de contribuição de parte da base dos contribuintes e aumenta o período de assistência da previdência durante a sobrevivência do indivíduo.

Nesse sentido, cabe destacar a segunda reforma da previdência social realizada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que tratou de revisão atuarial da fórmula de pagamentos das aposentadorias do Regime Geral da Previdência Social, cujo resultado alterou a concessão dos benefícios aos que se aposentam por tempo de contribuição. Tal mudança no sistema introduziu o chamado *fator previdenciário*, que é um coeficiente tanto menor (maior) quanto maior (menor) for o tempo de contribuição e a idade de aposentadoria.

Além de proporcionar uma visão sobre o direito à seguridade social, o trabalho também apresentará uma revisão histórica sobre o sistema previdenciário nacional e um detalhamento mais aprofundado sobre o processo político das últimas reformas. Em seu último capítulo, esse trabalho irá focar numa análise comparativa entre as atuais regras de contribuição e concessão de salário-de-benefício para aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) e as mudanças que estão sendo discutidas na agenda federal, a partir das novas regras que podem ser adotadas pelo Projeto de Lei nº 3.299 de abril de 2008, que traz como principal novidade o *fator 95/85*, o qual consiste, basicamente, numa regra que concede o benefício integral (com base na média salarial) aos trabalhadores homens que tiverem o resultado 95 como soma de idade e tempo de contribuição e às trabalhadoras mulheres que tiverem 85 como soma das mesmas variáveis.

Esse trabalho está dividido em cinco capítulos. No primeiro, faz-se uma análise da construção do direito à seguridade social, como direito social de cidadania. No segundo capítulo, apresenta-se um histórico da previdência social no Brasil. O terceiro capítulo trata do processo político pelo qual transcorreram as reformas realizadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula e o quarto capítulo apresentará o diagnóstico da previdência social após as reformas recentes. O capítulo 5 trata de uma

análise comparativa entre a regra atual do *fator previdenciário* e as novas regras do *fator 95/85* advindas com a possibilidade de aprovação do PL nº 3.299/2008 e, por fim, o trabalho será finalizado com as conclusões e considerações finais a respeito do tema.

Objetivo

A previdência social, como uma política nacional que garante o sustento dos trabalhadores após o período laboral, é uma questão chave para entender desdobramentos sociais, econômicos e fiscais. O objetivo geral desse trabalho é apresentar uma visão ampla da Previdência Social no Brasil e introduzir a análise sobre o *fator 95/85*. Um dos objetivos específicos é entender a questão desde seu primórdio, quando o início do sistema adveio de países desenvolvidos, no século XVIII, e como a questão foi constituída e direcionada no Brasil. O trabalho define os principais acontecimentos da história da previdência social no país e contextualiza toda a questão antes de adentrar nas questões atuais que tratam das reformas ocorridas no Governo de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Serão analisadas as reformas recentes no sistema e seus desdobramentos para assim ser feita a proposta de estudo final desse trabalho, cujo um dos principais objetivos é analisar o *fator 95/85*, um novo fator que pretende substituir o *fator previdenciário*. O objetivo nessa parte do trabalho é esclarecer as dúvidas referentes ao novo fator, sendo assim, busca-se responder os questionamentos sobre a hipótese de tal fator conceder condições de maiores salários-de-benefício aos trabalhadores, uma vez que o fator previdenciário pode reduzir em 40% o salário-de-benefício dos aposentados.

Em seu primeiro capítulo, esse trabalho descreve o processo de construção da seguridade social, tendo como ponto inicial a configuração do *welfare state* inglês proveniente da Revolução Industrial. Nesse sentido, inicia-se a elaboração do segundo capítulo que trata das origens da seguridade social no Brasil e do histórico do sistema nacional da Previdência Social. Após a Constituição de 1988, último grande marco na história do sistema, as reformas realizadas no Governo Fernando Henrique Cardoso e no Governo Lula são descritas com maior nível de detalhamento no capítulo três, assim como é feito um breve diagnóstico da situação atual do sistema no capítulo 4.

Por fim, o capítulo 5 propõe uma análise inicial sobre o Projeto de Lei (PL) nº 3.299/2008 cuja principal inovação está no *fator 95/58*, o qual consiste, basicamente, numa regra que concede o benefício integral (com base na média salarial) aos

trabalhadores homens que tiverem o resultado 95 como soma de idade e tempo de contribuição e às trabalhadoras mulheres que tiverem 85 como soma das mesmas variáveis. Nesses casos, o PL propõe que o *fator previdenciário* não incida sobre a média dos salários-de-contribuição do segurado, sendo inserido o *fator 95/85*.

Justificativa

A revisão histórica acerca da previdência social revela que o país ainda está num processo de adequação do sistema previdenciário à realidade nacional. As reformas feitas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula mostraram ser positivas no curto prazo, mas estão longe de poder ser admitidas como solucionadoras da questão.

Cabe destacar, nesse momento, os problemas centrais apontados pelos críticos do sistema previdenciário brasileiro que justificam a realização das reformas. O primeiro deles se refere ao financiamento da previdência. Segundo Giambiagi e Além (2008), a arrecadação com o sistema previdenciário foi suficiente para pagar as despesas com benefícios, gestão e ainda financiou grande parte do atendimento médico-hospitalar nos anos de 1980; mas em meados dos anos de 1990, o crescimento dos gastos com aposentadorias e pensões consumiu a íntegra da arrecadação e passou a ser insuficiente até mesmo para estes fins. O déficit crescente entre a arrecadação do INSS e dos regimes estatutários dos servidores e as despesas com benefícios foi a principal causa da crise financeira do Estado da década de 1990.

Um dos problemas centrais da previdência, segundo Matijascic (2003) e Giambiagi e Além (2008), é a legislação que rege os benefícios. Os preceitos previstos pela lei, firmados na Constituição Federal de 1988, são onerosos, considerando os gastos necessários para pagar os benefícios. Um dos problemas nesse espectro são as aposentadorias por tempo de contribuição, pois seu valor médio é elevado e o seu tempo médio de duração é maior que o das aposentadorias por idade. O Brasil é um dos poucos países do mundo que adotam a figura dessa espécie de aposentadoria, que requer dispêndios elevados e não atende os mais pobres.

Para fins de justificativa desse trabalho, cabe destacar a segunda reforma de FHC, implementada pela Lei nº 9.876 de novembro de 1999 que tratou de revisão atuarial da fórmula de pagamentos das aposentadorias do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), cujo efeito alterou a concessão dos benefícios aos que se aposentam por tempo de contribuição. Tal mudança no sistema introduziu o chamado *fator*

previdenciário, que é um coeficiente tanto menor (maior) quanto menor (maior) for o tempo de contribuição e a idade de aposentadoria.

Segundo Giambiagi *et alli* (2004), buscou-se com tal reforma incluir alguns princípios do regime de capitalização e certo senso de equilíbrio atuarial, em um sistema que, mesmo com tal mudança, continuou operando, essencialmente, num regime de repartição. Contudo, o *fator previdenciário* exerce um efeito redutor no salário-de-benefício dos aposentados, podendo ser reduzido em até 40% em relação ao valor integral.

De fato, a discussão em torno do *fator previdenciário* está longe de ter chegado ao fim, o aspecto fortemente político da questão, envolve os trabalhadores, os aposentados e as centrais sindicais em busca de uma reforma que possa beneficiar à sociedade, mas que também possa contribuir para um maior equilíbrio nas contas nacionais.

Nesse sentido, está tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.299 de abril de 2008 de autoria do Senador Paulo Paim do Partido dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul (PT/RS) que traz como principal novidade o *fator 95/85*, o qual consiste, basicamente, em conceder o benefício integral (com base na média salarial) aos trabalhadores homens que tiverem 95 como soma de idade e tempo de contribuição e às trabalhadoras mulheres que tiverem 85 como soma das mesmas variáveis.

Esse trabalho busca, em seu último capítulo, apresentar uma análise comparativa entre as regras atuais de previdência com as novas regras a serem possivelmente implementadas com o PL 3.299/2008. A partir de modelos fixos de trabalhadores/aposentados, serão apresentadas as taxas de reposição obtidas em cada situação e as diferenças apresentadas por meio da análise comparativa dos dados obtidos. A partir dos resultados e do estudo sobre as questões que envolvem todo o tema, serão apresentadas as conclusões e as considerações finais sobre o trabalho.

Metodologia

Para realização do trabalho foi feita inicialmente uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, a partir de leituras de artigos e livros da área de Finanças Públicas, Economia Brasileira Contemporânea, Seguridade Social e artigos específicos sobre Previdência Social no Brasil. A partir disso foi elaborado um estudo sobre a questão da previdência social no Brasil e suas origens advindas com a construção do estado de bem-estar social. A análise conta com o estudo da construção da seguridade social em países desenvolvidos, com destaque para a Inglaterra, Reino Unido, e também para a dinâmica do desenvolvimento da seguridade no Brasil. Nessa etapa do estudo também foi possível um panorama histórico sobre a previdência social no país, desde a primeira iniciativa legislativa sobre a questão até a última reforma significativa realizada no sistema no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Após o aprofundamento teórico sobre a questão e a partir de pesquisas feitas na Internet acerca do Projeto de Lei nº 3.299 de abril de 2008, no site da Câmara dos Deputados e nos sites pessoais dos parlamentares envolvidos no projeto, foi possível um maior entendimento das novas regras do *fator 95/85* que ainda não foram pontualmente discutidas no meio acadêmico. Para realizar a análise comparativa entre o *fator previdenciário* e o *fator 95/85*, foram estruturados dois sistemas em *software* de banco de dados, onde as variáveis foram vinculadas de forma que os resultados obtidos restringissem erros de digitação de dados e o processo de análise dos dados empíricos pudesse ser mais ágil, uma vez que o conjunto de dados para realizar um estudo desse perfil é relativamente grande. Cada sistema, correspondente a um fator, contou com uma estruturação de dados e cálculo diferenciado, ao final da obtenção dos dados empíricos, os mesmos foram comparados a partir de uma análise que contou com três principais focos: a taxa de reposição, o valor real do salário-de-benefício e a média de antecipação do recebimento da integralidade do salário-de-benefício no caso do fator 95/85.

A análise comparativa entre os resultados obtidos com o uso do *fator previdenciário* e do *fator 85/95* para cômputo do salário-de-benefício na aposentadoria por tempo de serviço será apresentada a partir da taxa de reposição obtida em cada

modelo proposto. Sendo esses modelos os seguintes: (1) homem, (2) mulher, (3) professor do ensino básico e (4) professora do ensino básico. A partir de simulações com (a) a idade de aposentadoria, (b) o tempo de contribuição, (c) o salário no início da carreira e (d) o crescimento de renda anual dos indivíduos, serão apresentados os resultados a serem comparados e, por fim, as conclusões obtidas e considerações finais acerca da pesquisa.

Capítulo 1: A construção da seguridade social

A seguridade social, como direito social de cidadania ainda está em construção no Brasil. A proteção aos idosos feita pela previdência social, para proporcionar uma velhice digna das pessoas que dedicaram sua vida ao trabalho é uma das aplicações do *welfare state*, o estado de bem-estar social. A aposentadoria pública tornou-se, paulatinamente, um direito assegurado pelo Estado a uma camada expressiva da população.

Harold Wilensky, autor dos livros *Industrial Society and Social Welfare*, com Charles Lebeaux em 1955 e *The Welfare State and Equality* em 1975, revela uma concepção teórica da origem e do desenvolvimento dos programas de *welfare*. Para ele, “o crescimento econômico e seus resultados demográficos e burocráticos são a causa fundamental da emergência generalizada do *welfare state*.” (Wilensky *apud* Arretche, 1995:6).

Segundo o autor, o desenvolvimento da industrialização resultou no surgimento de padrões mínimos garantidos pelo governo, de renda, nutrição, saúde, habitação e educação para todos os cidadãos, assegurados como um direito social e não mais como caridade. Há uma correlação entre as variáveis crescimento industrial e gastos sociais, sendo a primeira uma condição necessária para a segunda, pois os gastos com programas sociais só são possíveis porque a indústria permite um vasto crescimento da riqueza das sociedades.

Os problemas sociais com os quais os serviços sociais devem lidar são resultados das mudanças sociais, principalmente demográficas, desencadeadas pela industrialização. As mudanças advindas com a Revolução Industrial, no que diz respeito à dependência do trabalhador em relação ao mercado de trabalho e à especialização advinda da divisão do trabalho implicou em profundas mudanças sobre o sistema familiar, isto é, sobre o tamanho das famílias, as formas de educação das crianças, as modalidades de reprodução social, o envelhecimento da população e etc. Tais mudanças exigiram uma resposta do governo, no sentido de contornar os problemas do trabalhador e de suas famílias para garantir o desenvolvimento econômico. Os serviços sociais

podem ser vistos como uma resposta ao impacto inevitável da industrialização sobre a vida das famílias e o fato da maior parte dos gastos com o estado de bem-estar social ser destinado aos idosos constitui um fenômeno correlato do envelhecimento da população e da industrialização (Arretche, 1995:7).

Um dos objetivos de Wilensky é demonstrar a existência de uma alta correlação entre as variáveis de desenvolvimento econômico e o esforço de seguridade social (podendo ser traduzido como gasto estatal em serviços de consumo público). Tal correlação tem como variável mais expressiva a proporção de velhos na população, a qual seria um subproduto do nível de desenvolvimento econômico. Basicamente, o desenvolvimento econômico implica numa diminuição da taxa de natalidade e aumento direto na proporção de velhos no universo populacional, adicionam-se a isso os resultados positivos dos programas sociais na longevidade da população. Tal fenômeno é comprovado pelo fato de que os maiores beneficiários dos programas sociais são os velhos (Wilensky *apud* Arretche, 1995:8).

“(...) o nível econômico é a causa fundamental do desenvolvimento do *welfare state*, mas seus efeitos são sentidos principalmente nas mudanças demográficas do século passado (entende-se século XIX) e no impulso dos programas em si mesmos, uma vez estabelecidos. Com a modernização, as taxas de natalidade declinaram e a proporção de velhos, associada ao declínio do valor econômico das crianças, exerceu pressão no sentido da expansão do gasto. Uma vez estabelecidos, os programas amadurecem, movendo-se em todo lugar em direção a uma maior cobertura e mais elevados benefícios. O crescimento do gasto com seguridade social começa como uma consequência natural do crescimento econômico e seus efeitos demográficos são acelerados pela interação das percepções políticas das elites e das pressões das massas e das burocracias do *welfare*.” (Wilensky *apud* Arretche, 1995:9).

Para Richard Titmuss, pesquisador social inglês, autor de *Essays on the Welfare State* (1958) e *Commitment to Welfare* (1968), além dos estados físicos de dependência do homem, a ampliação progressiva dos programas sociais é resultado da ampliação progressiva do campo de necessidades culturalmente construídas, as chamadas *man-made dependencies*, que englobam o desemprego, o subemprego e a aposentadoria. O reconhecimento dessas dependências humanas alinhado com o gradual rompimento da

Lei dos Pobres² ampliou ainda mais o campo a qual está subordinada a concessão dos direitos sociais.

Segundo T. H. Marshall, célebre sociólogo inglês, autor de *Política Social* (1965) que analisa a questão a partir de sua visão sobre a Inglaterra, o estado de bem-estar social surge em seu país inicialmente no último quartel do século XIX, na era vitoriana, graças a longos anos de prosperidade. Em tal período foram concedidas medidas de políticas sociais, como: leis de assistência aos indigentes, leis de proteção aos trabalhadores da indústria e algumas medidas contra a pobreza. Esse seria o embrião do real *welfare state* que surgiria após a Segunda Guerra Mundial.

Com a progressiva dissolução da Lei dos Pobres, as políticas de seguridade social na Inglaterra passaram a atender à heterogeneidade da pobreza. Cria-se, assim, um significativo dispositivo de proteção que atendia de forma distinta as crianças, velhos, desempregados e indigentes. Além do mais, segundo Marshall, houve uma convergência entre os países desenvolvidos quanto à natureza e a extensão da responsabilidade governamental pelo bem-estar social, como, por exemplo, o público alvo dos programas previdenciários. Ainda que haja divergência entre os países quanto ao método de operação na concessão dos direitos sociais, o movimento de convergência quanto ao objetivo é altamente significativo (Arretche, 1995:12).

Já em relação às iniciativas de construção dos direitos sociais em abrangência internacional, essas estão majoritariamente presentes nos períodos entre e pós Guerra. Com destaque inicial para a Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919, na ocasião do Tratado de Versalhes. Segundo Araújo, a ratificação tardia pelo Tratado por parte de alguns países já indica certa resistência à proteção social, incluindo-se aqui o Brasil.

De forma mais incisiva, surge após a Segunda Guerra Mundial a percepção evidente de que um mercado exclusivamente liberal não bastaria para sanar as mazelas

² A Lei dos Pobres ou *Poor Law*, de 1536, reformada em 1832 e 1834, assim como o *Statue of Artificiers* de 1536, apresentava ambiguidade no sentido que protegiam a classe trabalhadora e os livrava da miséria, mas, ao mesmo tempo, extinguiu o direito de cidadania de tais indivíduos participantes dos programas.

da sociedade contemporânea. Nesse momento os problemas sociais tornam-se também problemas políticos consubstanciados com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. O Estado, como administrador do bem-estar social passou a utilizar-se da ciência, da técnica, do cálculo atuarial e das projeções estatísticas para prevenir os riscos sociais. Evidentemente, a priorização das demandas sociais aconteceu de maneira distinta entre os países do globo.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 tornou legal a proposta da seguridade social. No entanto, o país ainda não alcançou o estágio completo do estado de bem estar social e, apesar de estar alinhado às proposituras dos organismos internacionais, ainda deve à sociedade a proteção contra a exclusão social. A III Revolução Industrial e a globalização trouxeram efeitos significativos para a sustentabilidade da seguridade social, no caso brasileiro, os trabalhadores formais que devidamente possuem carteira assinada representam 49,7% da população urbana que de alguma forma está empregada no país e que devidamente contribui para o sistema previdenciário (IBGE, 2010).

O sistema de proteção social se constitui como um dos pilares da estabilidade social do país, porém, tal estabilidade se dá apenas com o equilíbrio da arrecadação da folha de salário do trabalhador formal para assegurar os salários de aposentadorias, pensões e outros benefícios da previdência social. A questão é ampla e envolve aspectos econômicos e políticos, como o nível de emprego, questões de direitos adquiridos anteriormente, interesses políticos conflitantes na formulação das políticas públicas e outras variáveis complexas. Para ser aprofundado o estudo sobre o tema a partir da experiência brasileira, o próximo capítulo desse trabalho irá apresentar o histórico do sistema previdenciário nacional.

Capítulo 2: Origem e desenvolvimento do sistema previdenciário brasileiro

Por razões históricas, políticas e econômicas, o surgimento e origem do *welfare state* no Brasil ocorreu de maneira distinta em relação ao dos países desenvolvidos, conforme apresentação no capítulo anterior. O processo de modernização da economia nacional é marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrário-exportadora. No Brasil, o estado de bem-estar social, surge a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político, com objetivo de regular os aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia. As primeiras iniciativas de políticas sociais, datadas no período anterior à Revolução de 1930, são consideradas fragmentadas e emergencialistas (Medeiros, 2001:9).

A seguridade social brasileira teve suas raízes num modelo residual liberal. Como exemplo tem-se a primeira Lei sobre Acidentes de Trabalho em 1919, na qual o Estado tinha uma ação limitada, deixando correr os morosos processos que tramitavam na instância policial, cujo resultado era na maioria das vezes inesperado, pois poderia beneficiar o trabalhador, mas também poderia acusá-lo como culpado pelo sinistro do acidente. Apenas após a passagem da economia agrário-exportadora para a economia urbano-industrial na década de 1930 é que o país passou a assistir às primeiras mudanças institucionais no Estado que visavam proporcionar o mínimo do seguro social para a sociedade industrial que aos poucos surgia no país (Araújo, 2003:77).

2.1. A lei Eloy Chaves (1923)

O início do marco legal que regulamentou a existência de instituições com mecanismos previdenciários no país ocorreu com a lei Eloy Chaves, de 1923, que criou as “caixas de aposentadoria e pensão”. Inicialmente a lei tratava do amparo ao trabalhador das empresas ferroviárias na fase de inatividade, nos quinze anos posteriores foram criadas as CAPs dos portuários (1926); dos serviços telegráficos e

radiotelegráficos (1930); de força, luz e bondes (1930) e assim progressivamente. Em 1937, havia 183 caixas de aposentadorias regulamentadas no país. Nesse início o processo de vinculação dos filiados se dava por empresa. O sistema se caracterizava por (a) um pequeno número de segurados; (b) a multiplicidade de instituições e (c) a relativa baixa quantia dos valores envolvidos (Giambiagi e Além, 2008:278).

É a partir de 1930 que se iniciou a constituição de um *welfare state* no Brasil, com políticas sociais de profundo caráter conservador. Diferentemente da construção da cidadania inglesa, classicamente descrita por Marshall, o direitos sociais advindos com a construção do *welfare state* no Brasil não foram um resultado das barganhas e lutas políticas dos trabalhadores, mas, sim, de uma generalização e coordenação das políticas sociais num mecanismo de constituição da força de trabalho assalariada por intermédio do Estado.

“A produção legislativa a que se refere o período 1930/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos institutos de aposentadorias e pensões, de um lado, e de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 1943. Se é essa é, de fato, a inovação mais importante, o período é também fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de “nacionalização” das políticas sob a forma de centralização do Executivo Federal, de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos e resguardos de algumas competências típicas da organização federativa do país” (Draube *apud* Medeiros, 2001:10).

No decorrer da década de 1930 a gestão da previdência social passa a ser assumida pelo Estado, deixando de ser administrada por empresas e passando a ser organizada por categorias profissionais. As contribuições previdenciárias passaram a ter participação paritária da União, o que simultaneamente desonerou o capital no que diz respeito a gastos com seguros sociais, garantiu níveis mínimos de manutenção da força de trabalho e legitimou politicamente o Estado. Além disso, o sistema de previdência social promoveu rapidamente a expansão da máquina burocrática estatal, sendo uma das mais importantes fontes de emprego público no país. É esse arquétipo patrimonialista estatal adotado pela previdência social que resultou em uma mentalidade particularista por parte dos trabalhadores, essencialmente dependentes do clientelismo do Estado, uma

vez que esse grupo de segurados estava inserido em um limitado núcleo capitalista da economia nacional (Medeiros, 2001:12).

O processo de vinculação à previdência por categoria profissional foi favorecido pelo fortalecimento do sindicalismo e da classe média urbana, havendo maior atenção ao tema previdenciário por parte do Estado que assumiu a gestão de novas instituições. Assim, surgem os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), dos marítimos, dos comerciários, dos bancários e etc. A diferença dos salários das categorias profissionais, num processo natural, foi fortalecendo os institutos das categorias que recebiam os maiores salários, tornando o sistema de institutos muito heterogêneo. Na tentativa de unificação e diminuição das disparidades o Presidente Getúlio Vargas criou o Instituto dos Serviços Sociais do Brasil, em 1946, mas tal iniciativa não apresentou conseqüências práticas (Giambiagi e Além, 2008:279).

2.2. A lei orgânica da previdência social (1960)

Entre os anos de 1946 e 1960, em relação à previdência social, os problemas de unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios constituíram-se na tônica do período. Apenas em 1960, após mais de 14 anos de debate parlamentar, uma nova política marcou a evolução do sistema: foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). A aprovação da lei estendia a cobertura previdenciária aos empregadores e autônomos em geral. A efetivação da LOPS ocorreu em 1966 quando foi instalado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unificava em uma mesma estrutura seis IAPs.

Esse período foi caracterizado por avanços no processo de centralização legislativa e institucional, assim como, de extensão da proteção social a novos grupos sociais. No entanto, em relação à seleção de beneficiários e à concessão de benefícios, há um padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado. Segundo Malloy, o caráter redistributivo do *welfare state* brasileiro foi reduzido, afirmando-se como um sistema de redistribuição horizontal (entre indivíduos de um mesmo grupo) do que de redistribuição vertical (entre diferentes grupos). A razão para tal afirmação se justifica pelos critérios de elegibilidade e provisão de benefícios. A previdência social, por

exemplo, pressupunha a concessão de benefícios na medida da contribuição prévia para o sistema, tratando-se de um mecanismo incapaz de romper com a reprodução da desigualdade (Malloy *apud* Medeiros, 2001:14).

Com o decorrer dos anos a abrangência da previdência passou a cobrir trabalhadores inicialmente não contemplados com as regras existentes, como os trabalhadores rurais (1971), as empregadas domésticas (1972) e etc. Na mesma direção, o sistema também passou a incorporar novas pessoas jurídicas como o seguro de acidente de trabalho.

2.3. A criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (1974)

O período militar foi caracterizado como uma fase de consolidação do sistema, inicialmente desenhado no período anterior, ou seja, num modelo meritocrático, particularista e clientelista. Com o passar dos anos, fatores como: (1) o aumento do número de segurados (2) o gradativo crescimento da complexidade fiscal do sistema; (3) o envelhecimento da população e (4) o avanço do conceito de seguridade social no país, levaram a previdência social ao status de ministério com a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social em 1974, que passou a tratar das políticas de previdência e assistência médica e social em âmbito nacional.

Após três anos, em 1977, o INPS foi desmembrado em três órgãos: o INPS, que tinha a responsabilidade de arcar com os pagamentos dos salários-de-benefício; o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPS), destinado a administrar e recolher os recursos do INPS; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), criado para administrar a pasta de saúde. Já as responsabilidades de assistência à população mais carente ficaram a cargo da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Na década de 80, em 1988, a LBA foi deslocada para a pasta de habitação e bem-estar social. Em 1990, o INSP uniu-se ao IAPAS e passou a se chamar INSS; no mesmo ano, o INAMPS foi absorvido pelo Ministério da Saúde (Giambiagi e Além, 2008:280).

2.4. O sistema previdenciário pós Constituição Federal de 1988

Originalmente, o sistema previdenciário nacional era constituído como um sistema de capitalização. Com o passar dos anos, o direito à seguridade social se fortaleceu no país e o Estado passou a se sentir mais pressionado para obter recursos, paulatinamente, o sistema passou a se configurar como um sistema de repartição simples.

No sistema de capitalização, as aposentadorias dos indivíduos são capitalizadas através da contribuição prévia dos recursos das próprias contribuições feitas ao longo da vida ativa. Esse mecanismo está associado à concepção da previdência social como poupança, por meio do qual o segurado se protege do risco de sobreviver depois de se aposentar. A ideia básica nesse tipo de sistema é que o valor presente das contribuições se iguala o valor presente esperado dos benefícios de cada participante, ou seja, cada indivíduo é responsável pela sua própria aposentadoria.

Já no sistema de repartição, a aposentadoria dos inativos são, a cada momento, financiadas pelas contribuições dos ativos contemporâneos, ficando esses sujeitos a terem suas aposentadorias financiadas pela geração seguinte. Nesse modelo, há uma concepção filosófica onde se entende que a previdência social pode ser configurada não apenas como um sistema de pagamentos pós período laboral, mas sim como um sistema por meio do qual há uma transferência de uma parte da sociedade para a outra, particularmente dos ativos para os inativos, dos jovens para os idosos e dos com boa saúde para os inválidos, sendo o atendimento dos grupos sociais necessitados uma função do Estado custeada pelos grupos da sociedade (Giambiagi e Além, 2008:281).

Segundo Giambiagi e Além (2008), na prática, a maioria dos países possui um sistema híbrido de previdência social, onde mecanismos de capitalização e de repartição simples se complementam para formar a estrutura previdenciária. As reformas atuariais recentes demonstram um esforço por parte dos governos de proporcionar maior lógica atuarial inserindo mecanismos característicos do regime de capitalização.

Em 1986, foi eleita a Assembleia Nacional Constituinte, que em 1988 promulgou a Constituição Federal, que, na visão de muitos estudiosos contém muitas

vezes a expressão “direitos” e poucas vezes a expressão “deveres”. O que compactua com a concepção preponderante do período, conforme a qual o Estado deveria prover uma série de benefícios sem a prévia análise, por parte dos constituintes, da contrapartida de como esses benefícios seriam concedidos. “De um modo geral, foi uma Carta Magna escrita com a preocupação muito mais de assegurar o acesso de diferentes grupos e categorias a recursos transferidos pelo governo, do que de viabilizar as fontes de financiamento que permitissem atingir esse objetivo, sem ônus fiscais.” (Giambiagi e Além, 2008:282).

Tratando do sistema previdenciário, a Constituição Federal de 1988 firmou uma série de regras gerais bastante generosas nesse aspecto, tanto no regime geral quanto para os aposentados:

- (1) Aposentadoria por idade: 65 e 60 anos para homens e mulheres, respectivamente, com redução de 5 anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e aqueles que exercem atividades em regime de economia familiar, incluindo-se aqui o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;
- (2) Aposentadoria por tempo de serviço (posteriormente transformada em aposentadoria por tempo de contribuição): 35 e 30 anos de serviço para homens e mulheres.
- (3) Aposentadoria proporcional por tempo de serviço: 30 e 25 anos de serviço para homens e mulheres, respectivamente (Giambiagi e Além, 2008:283).

Cabe também enfatizar a regulação das mudanças constitucionais referentes à previdência social, feitas por disposições normativas como as Leis 8.212 e 8.213, ambas de 1991:

- (1) Definição de um piso de um salário mínimo para todos os benefícios, desaparecendo assim a discriminação entre o piso da população urbana, de um lado, e rural, de outro;

- (2) Correção de todos os salários-de-contribuição para cômputo do salário-de-benefício;
- (3) Extensão da aposentadoria proporcional para as mulheres e empregados rurais;
- (4) Redução de cinco anos de idade para a concessão de aposentadorias por velhice aos trabalhadores rurais.

Esse conjunto de medidas, obviamente, causou impacto significativo nas contas da previdência, a vinculação do salário mínimo para todos os beneficiários implicou na duplicação das despesas com o estoque dos benefícios rurais em manutenção, tendo em conta que o valor unitário desses benefícios anteriormente era de meio salário mínimo. A correção dos salários-de-benefício de acordo com a inflação minimizou a possibilidade de corrosão do valor real da aposentadoria, o que anteriormente contribuía para o ajuste do valor da despesa frente ao acelerado aumento no nível de preços.

Ademais, a extensão da possibilidade da aposentadoria proporcional por tempo de serviço para as mulheres aumentou ainda mais as despesas com o total dessa espécie de aposentadoria, acentuando ainda mais a despesa previdenciária. Por fim, a redução da idade mínima para se aposentar no meio rural, aumentou de maneira repentina e acentuada o gasto com os inativos, pois as mulheres na faixa etária de 55-60 anos e os homens de 60-65 anos se tornaram, automaticamente, elegíveis para se aposentar (Giambiagi e Além, 2008:283).

O resultado de todas essas mudanças, decorrentes da benevolência legislativa, foi o déficit da previdência social, que até então era atuarialmente deficiente, porém, superavitária em termos de caixa, por arrecadar um volume superior ao pagamento de aposentadorias e pensões. O sistema deixou de financiar a saúde pública paulatinamente, que até então era em boa parte custeada pelo repasse da diferença entre as receitas e despesas da previdência oficial. Essa diferença foi gradualmente desaparecendo, causando uma crise na saúde pública em meados da década de 1990. A deficiência foi solucionada com dotações do Tesouro Nacional e a partir dos recursos advindos com novas tributações, especialmente, a Contribuição Provisória sobre

Movimentações Financeiras (CPMF), cuja receita destinava-se a custear os gastos na saúde, sendo extinta em 2008.

Capítulo 3: As reformas recentes no sistema previdenciário: governo FHC e governo Lula

Diante do quadro deficitário das contas da previdência e da necessidade de financiamento por parte do Tesouro Nacional desde meados dos anos 1990, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula implementaram políticas reformistas para a previdência social que serão analisadas a seguir.

3.1. As reformas no governo FHC

No governo de FHC ocorreram duas reformas, a primeira delas adveio em seu primeiro governo com a Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998, que trouxe mudanças aos servidores públicos e aos trabalhadores do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) que se aposentam pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Para os trabalhadores do RGPS a mudança ocorreu na “desconstitucionalização” da regra de cálculo da aposentadoria do INSS, não sendo mais essa calculada pela média dos maiores 36 dos 48 últimos salários-de-contribuição, pois essa fórmula induzia à subdeclaração dos salários dos meses anteriores ao início do cálculo³. Já para os servidores públicos ativos, a principal mudança alterou a idade mínima para a aposentadoria, sendo de 53 anos para os homens e 48 para as mulheres, contemplando aqueles que se aposentassem por tempo de contribuição, com “pedágios” proporcionais. Além disso, para os novos entrantes do funcionalismo público foi adotada a idade mínima de aposentadoria de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres, mantida a redução de cinco anos para professores do ensino fundamental e médio. (Giambiagi *et alli*, 2004).

No segundo governo de FHC, a reforma previdenciária implementada pela Lei nº 9.876 de 26 de novembro de 1999 (sancionada para regulamentação da EC nº

³ Tal medida entrou em vigor apenas com a superior aprovação da Lei nº 9.876 de 26 de novembro de 1999.

20/1998) tratou de revisão atuarial da fórmula de pagamento das aposentadorias do INSS⁴, a partir de dois componentes: (1) passaram a fazer parte do cálculo para o resultado final do benefício do indivíduo não mais os 36 últimos salários, mas sim os 80% maiores salários-de-contribuição; (2) ademais, foi adotado o *fator previdenciário* que é um coeficiente tanto menor (maior) quanto menor (maior) for o tempo de contribuição e a idade de aposentadoria. A nova fórmula matemática passou a adotar esse coeficiente e a expectativa de sobrevida da pessoa, calculada e divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Giambiagi *et alli*, 2004). A fórmula do fator previdenciário segue a seguinte composição:

Equação 1:

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

Onde:

f = fator previdenciário;

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição no momento da aposentadoria;

Id = idade no momento da aposentadoria;

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31;

Em relação aos grupos sociais tratados de maneira especial pela previdência social, para efeito de aplicação do fator previdenciário são adicionados ao tempo de contribuição: (1) cinco anos quando se tratar de mulher, (2) cinco e dez anos, quando se tratar, respectivamente, de professor ou professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. O fator previdenciário passou a incidir sobre os requerimentos de aposentadoria por tempo de contribuição do INSS, sendo a quantidade mínima de anos de contribuição de 35 anos para o homem e 30 anos para a mulher, com redução de cinco anos para o professor (ou seja, 30 anos) e também cinco anos para professora (ou seja, 25 anos), ambos do ensino básico (Giambiagi e Além, 2008).

⁴ Foram preservados os direitos adquiridos daqueles que já se encontravam na inatividade.

3.2. A reforma no governo Lula

Na era Lula, em seu primeiro governo (2003 – 2006), foram adotadas políticas reformistas para a previdência social no início do mandato, no chamado período “lua de mel” com o eleitorado. As políticas que envolvem mudanças nas regras de aposentadoria costumam ser acompanhadas por discursos contrários fortemente carregados de apelo emocional, fazendo com que argumentos irracionais e sentimentais atrapalhem consideravelmente os arranjos políticos para que medidas atuariais e fiscais eficazes sejam tomadas pelos parlamentares (Giambiagi e Além, 2008).

Com mudanças substanciais no decorrer da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 40 (PEC 40), a reforma do governo Lula se concretizou na Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003⁵, sendo importante destacar a dificuldade política de aprovar uma emenda constitucional; a qual exige três quintos de votos favoráveis em cada Casa do Congresso Nacional (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

A proposta inicial do PEC 40, apresentado para a Câmara dos Deputados compreendia as seguintes mudanças no RPPS (funcionários públicos) e RGPS (aposentados pelo INSS):

1. Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS):

- Fim da integralidade e paridade. O valor dos benefícios passaria a ser calculado de acordo com a média dos 80% maiores salários até o teto de R\$ 2.400⁶ (mesma fórmula usada pelo INSS);
- Unificação da alíquota de contribuição (11%);
- Imposição de uma alíquota de contribuição de 11% para os benefícios dos inativos com valores superiores a R\$ 1.058;
- O teto do rendimento passaria a ser de R\$ 17.170;
- Para os novos funcionários públicos, o teto dos benefícios passaria a ser R\$ 2.400;

⁵ A EC 41 foi posteriormente regulamentada pela Lei nº 10.887 de 18 de junho de 2004.

⁶ Os valores apresentados são baseados no valor real da moeda em 2003.

- Pensões: para aqueles sem direito adquirido, o teto seria de R\$ 2.400 acrescidos de 70% dos valores acima desse limite;
- Idade mínima de aposentadoria: 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres). Funcionários públicos que entraram no mercado antes de 1998 poderiam se aposentar com 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres), com a redução de 5% no valor do benefício por ano antecipado, até o máximo de 35% de redução do valor do benefício;
- Funcionários públicos atuais e futuros contribuiriam em 11% dos seus salários para um fundo de pensão contributivo complementar.

2. Regime Geral da Previdência Social (RGPS):

- O teto do salário-de-benefício passaria a ser de R\$ 2.400.

3.2.1. As modificações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Ao tramitar a PEC 40 na Câmara dos Deputados, os representantes do Legislativo aprovaram a Emenda, porém, fizeram uma alteração importante: excluiu-se a eliminação dos direitos de paridade e integralidade. Assim, os funcionários públicos continuaram a ter o direito de receber seus salários integrais mesmo após a entrada na aposentadoria, além do reajuste de seus benefícios na mesma proporção que os salários dos funcionários públicos ativos. Em relação ao teto do benefício para o INSS, a Câmara manteve o valor de R\$ 2.400,00. Já no Senado Federal, os senadores alteraram a seguinte proposta: para cada ano adicional de contribuição acima dos 35 anos, o servidor público já entrante na época poderia abater um ano da idade mínima de aposentadoria que iria ser estabelecida (a saber, 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres, com exceção aos professores) (Souza, 2006).

A seguir, a tabela 1 ilustra os impactos parciais de cada fase durante a negociação política decorrente da PEC 40, totalizando os resultados dos ativos e inativos tanto do RGPS e RPPS, sendo os resultados apresentados a uma taxa de desconto de 3% a.a.

Tabela 1. Impacto fiscal das reformas previdenciárias propostas (1).

<i>Impacto fiscal da reforma em cada fase (% PIB 2001)</i>			
<i>Medidas</i>	<i>Original</i>	<i>Câmara</i>	<i>Senado</i>
<i>Taxa de desconto 3%</i>			
Situação atual	3,15	3,15	3,15
Fim da integralidade e paridade	-0,20		
Idade mínima de aposentadoria	-0,15	-0,24	-0,15
Contribuição dos inativos	-0,10	-0,10	-0,10
Redução da pensão	-0,03	-0,02	-0,02
Unificação da alíquota de contribuição	-0,01	-0,01	-0,01
Teto de salários e benefícios	0	0	0
Teto do RGPS	0,02	0,02	0,02
Dívida após a reforma	2,73	2,82	2,90
Impacto (PIB)	-0,43	-0,33	-0,25
Impacto (% da dívida)	-13,50	-10,60	-8,00

Fonte: Souza *et alli* (2006).

A partir da análise da tabela superior e segundo o estudo de Afonso *et alli* infere-se que a negociação política decorrida antes da promulgação da Emenda Constitucional 41 influenciou significativamente a aplicabilidade do projeto original proposto pelo Poder Executivo. O processo democrático resultou na legitimidade e legalidade da proposta, com consequências restritivas quanto à economicidade e eficácia do planejamento feito inicialmente.

As duas alterações introduzidas na Emenda Constitucional reduziram significativamente seu impacto fiscal: a alteração que manteve a integralidade e a paridade dos benefícios aos servidores públicos (feita na Câmara dos Deputados) e a regra de transição para o cumprimento da idade mínima de aposentadoria para os servidores já entrantes da época (feita no Senado Federal).

No entanto, a proposta de reforma previdenciária do Presidente Lula apresentou impactos fiscais positivos na redução da dívida, alguns especialistas esperam que a EC 41 traga uma redução da ordem de 7,5% da dívida implícita do sistema no longo prazo.

Contudo, Giambiagi *et alli* (2004) propõem que se a reforma de Lula for vista como um passo de uma sequência de mudanças constitucionais e legais para uma maior racionalidade atuarial das contas da Previdência, as reformas estão no caminho correto. Porém, se a mudança for vista com magnitude tão profunda que dispensa qualquer outra reavaliação para os próximos vinte anos, as contas nacionais apresentarão grandes problemas fiscais.

O ponto central para a defesa desse argumento será apresentado no próximo capítulo, no entanto, vale adiantar que as despesas com os servidores inativos da União, que correspondem ao Regime Próprio da Previdência Social, se mantêm estável na faixa de 2,0% e 2,5% do PIB, enquanto ao longo da segunda metade dos anos 90 e da primeira metade dos anos 2000, ou seja, num período de cerca de dez anos, os gastos do INSS, que fazem parte do Regime Geral da Previdência Social, aumentaram quase 2,5% do PIB (Giambiagi *et alli*, 2004). Sabe-se que a reforma do governo Lula focou, prioritariamente, alterações referentes às aposentadorias dos servidores públicos. No entanto, nota-se, segundo os estudos analisados, que grande parte do déficit é decorrente do desequilíbrio das contas do INSS, que engloba majoritariamente os segurados que fizeram carreira na iniciativa privada.

Para encerrar a análise do ciclo da aprovação dependente da PEC 41, a próxima parte desse estudo irá analisar as consequências fiscais da mudança realizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade⁷ n° 3105 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 3128 que alteraram os incisos I e II do artigo 4° da referida emenda.

3.2.2. Jurisprudência e doutrina acerca da EC 41

Após ser aprovada no Senado Federal a EC 41 passou por modificação junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), onde foram ajuizadas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) acerca do artigo 4° da EC 41. A Associação Nacional dos

⁷ Instrumento do Controle Direto da Constitucionalidade, proveniente do Direito Constitucional exercido pelo STF, regulamentado pela Lei 9.868 de 1999.

Membros do Ministério Público (Conamp) e a Associação Nacional dos Procuradores da República, respectivamente ajuizaram as ADIs 3105/2004 e a 3128/2004.

Ambas ADIs foram julgadas improcedentes pelo STF. O julgamento das ações ocorreu numa sessão histórica que durou cerca de oito horas no dia 18 de agosto de 2004. Segue a decisão do Tribunal, cujo acesso está disponível no site do STF.

18/08/2004 – Julgamento do Pleno: Procedente em parte.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação em relação ao caput do artigo 4º da emenda constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, vencidos a Senhora Ministra Ellen Gracie, relatora, e os Senhores Ministros Carlos Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello. Por unanimidade, **o tribunal julgou inconstitucionais** as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", contidas, respectivamente, nos incisos I e II do parágrafo único do artigo 4º da emenda constitucional nº 41/2003, pelo que aplica-se, então, à hipótese do artigo 4º da EC nº 41/2003 o § 18 do artigo 40 do texto permanente da Constituição, introduzido pela mesma Emenda Constitucional. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Cezar Peluso. (Plenário STF, 18.08.2004)

O art. 4º da EC 41, resumidamente, altera a contribuição dos servidores inativos e pensionistas do RPPS com o mesmo percentual estabelecido para os servidores ativos, titulares de cargos efetivos. Os servidores inativos e pensionistas do RPPS haviam adquirido direito a partir da EC 20/98 à contribuição solidária ou à não contribuição. Pela Súmula Vinculante 359, já havia se decidido que a lei aplicável à aposentadoria é a lei vigente ao tempo que ela se dá ou em que o servidor preencheu os requisitos necessários para o respectivo requerimento.

Nessa situação, de direito realizado, ou seja, em que não se exerce o direito imediatamente, sobrevindo lei nova, esta não pode atuar sobre direito já incorporado ao patrimônio de seu titular. Os doutrinadores que ajuizaram as ADIs, argumentaram que o direito realizado dos servidores que se aposentaram já foi exercido e que se tornou situação definitivamente constituída, envolvendo o direito numa situação jurídica subjetiva com a força inderrogável do ato jurídico perfeito.

Ainda mais, argumentaram os doutrinadores, que, segundo a própria Constituição Federal, em seu art. 5, XXXVI, “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”. Um dos argumentos mais preponderantes contidos na petição inicial das ADIs se foca no fato de que os servidores anteriormente ativos já haviam contribuído para posteriormente receberem os proventos de sua contribuição, portanto, já havia sido firmado o acordo entre o contribuinte e o Estado e não há mais aposentadoria para quem contribuir sendo aposentado, ou seja, segundo os doutrinadores, não havia existência de causa para cobrança da contribuição do inativo.

Após a decisão de inconstitucionalidade acerca do art. 4º da EC 41 e também de ambas ADIs, o STF, na prática de seu ativismo jurídico, modificou o valor máximo de isenção para o cálculo das contribuições dos inativos para R\$ 2.508,72, a diferença entre o valor total dos benefícios e esse valor ficou sujeita à alíquota de contribuição de 11%. O valor de R\$ 2.508,72, estabelecido pelo STF, nada mais é que o teto de benefício do INSS, em seu valor real, nominalmente corrigido pela inflação⁸. Finalmente, a EC 41 passou a ter o seguinte impacto fiscal sobre as finanças públicas, apresentado na tabela 2 que sintetiza o total dos resultados dos ativos e inativos tanto do RGPS e RPPS, sendo os resultados calculados a uma taxa de desconto de 3% a.a.

⁸ Atualmente, abril de 2010, o teto de salário de benefício é de R\$ 3.416,54, segundo a Portaria Interministerial MPS/MF nº 350, de 30 de dezembro de 2009.

Tabela 2. Impacto fiscal das reformas previdenciárias propostas (2).

<i>Impacto fiscal da reforma em cada fase (% PIB 2001)</i>				
<i>Medidas</i>	<i>Original</i>	<i>Câmara</i>	<i>Senado</i>	<i>STF</i>
<i>Taxa de desconto 3%</i>				
Situação atual	3,15	3,15	3,15	3,15
Fim da integralidade e paridade	-0,2			
Idade mínima de aposentadoria	-0,15	-0,24	-0,15	-0,15
Contribuição dos inativos	-0,1	-0,1	-0,1	-0,05
Redução da pensão	-0,03	-0,02	-0,02	-0,02
Unificação da alíquota de contribuição	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Teto de salários e benefícios	0	0	0	0
Teto do RGPS	0,02	0,02	0,02	0,02
Dívida após a reforma	2,73	2,82	2,9	2,91
Impacto (PIB)	-0,43	-0,33	-0,25	-0,24
Impacto (% da dívida)	-13,5	-10,6	-8	-7,5

Fonte: Souza *et alli* (2006).

De fato, a mudança realizada pelo STF na EC 41 não alterou significativamente os resultados fiscais do resultado proveniente do Congresso Nacional e da aprovação do Executivo. Na realidade as mudanças provenientes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal foram mais significativas.

A reforma Lula foi concluída somente em julho de 2005, quando foi promulgada a EC 47, que, sinteticamente, regulamentava os direitos à integralidade e paridade aos aposentados do funcionalismo público:

“... o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderão aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha cumulativamente, as seguintes condições:

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição se mulher;

II – vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III – idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.”

Os proventos de aposentadoria dos servidores públicos que se aposentarem de acordo com o que se refere o art. 6º da EC 41 de 2003 passou a ser condicionado ao disposto no art. 7º da mesma ementa, conforme disposto no art. 2º da EC 47 de 5 de julho de 2005. Na prática, a EC 47 assegurou o direito à integralidade e à paridade aos servidores públicos.

As reformas do governo Lula se basearam em quatro pontos principais:

- 1) Modificação da fórmula de cálculo do benefício aos servidores aposentados, possibilitando que o mesmo seja feito de maneira similar aos cálculos do INSS pós reforma FHC e não mais com base no salário de final de carreira;
- 2) A antecipação da idade mínima de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres, válida para todos os servidores públicos e não somente para os novos entrantes, como previsto anteriormente pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998, aprovada no governo FHC;
- 3) Taxação em 11% da parcela do salário dos servidores públicos inativos que excedesse o teto do INSS;
- 4) Elevação do teto do INSS (RGPS) para R\$ 2.400, cujo valor real deveria ser mantido após a aprovação da proposta (Giambiagi e Além, 2008:280).

3.3. A lógica política das reformas

Segundo Giambiagi e Além (2008), analisando os resultados fiscais das três reformas, apesar do impacto positivo causado por todas elas, nenhuma apresentou mudanças realmente substanciais para o sistema como um todo, além disso, nenhuma

reforma conseguiu impedir a tendência de agravamento do déficit da previdência social, sendo todas elas configuradas como paramétricas e não estruturais. Apesar do grande capital político desprendido pelos dois fortes governos, os resultados fiscais não foram tão elevados.

Em nenhum dos governos houve uma expressiva “janela de oportunidade” (Kingdom, 1993) para que uma profunda reforma baseada na lógica atuarial fosse aceita. Os governos de FHC e Lula tinham diante do impasse duas alternativas: (1) assumir que as reformas não passavam de pequenos ajustes frente a um problema muito mais sério que demandava mudanças substanciais para evitar problemas de longo prazo ou (2) colocar a questão diante dos parlamentares de forma que ficasse claro para eles que o problema era uma questão de vida ou morte para a sustentação política do governo.

De um ponto de vista estritamente econômico, a primeira alternativa seria a ideal, mas seria, certamente, um fracasso político. Isso porque já é difícil convencer os parlamentares a votarem a favor de medidas impopulares mesmo mostrando que essas são essenciais para o sucesso do governo. Portanto, seria um desafio ainda maior e com mais desgaste político convencer toda base aliada do governo a votar favorável a uma proposta que traria poucos resultados efetivos para o equilíbrio das contas nacionais. Como já dito anteriormente, as propostas de reformas previdenciárias são sempre carregadas de fortes emoções e são um pesar para os parlamentares, pois eles sabem que perderão um pouco do apoio político de seu eleitorado, mesmo que momentaneamente, sendo favoráveis a tais mudanças nem um pouco populares. De fato, reformas desse tipo ocorrem a custos altos e, na maioria das vezes imediatos, enquanto os benefícios são difusos e, geralmente, vistos no longo prazo (Giambiagi e Além, 2008:306).

Capítulo 4: Diagnóstico da Previdência Social após reformas de FHC e Lula

Atualmente o sistema previdenciário brasileiro se compõe de quatro grandes blocos, sendo esses:

- (1) O INSS que recebe as contribuições e paga os benefício dos ex-trabalhadores do setor privado formal;
- (2) O sistema dos servidores públicos federais que recolhe contribuições e paga benefícios para os ex-servidores da União;
- (3) Os diversos sistemas estaduais e municipais que recolhem contribuições e pagam benefícios aos ex-trabalhadores dessas esferas subnacionais;
- (4) Os fundos de pensão de empresas privadas e estatais que recolhem as contribuições dos empregados e das próprias empresas, e pagam benefícios aos participantes.

Giambiagi *et alli* (2004) ao analisar o sistema previdenciário nacional, destaca a ordem de grandeza do déficit dos três principais blocos do sistema: (1) o Regime Geral da Previdência Social (RGPS – trabalhadores aposentados pelo INSS); e (2 e 3) o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS – funcionalismo público). No INSS a despesa é da ordem de 7,0% a 7,5% do PIB e a receita de 5,0% a 5,5% do PIB.

No caso dos servidores da União e no agregado dos servidores das esferas subnacionais a despesa com inativos é da ordem de 2,0% a 2,5% do PIB e a receita de 0,0% a 0,5% do PIB. Sendo assim, ao analisar estaticamente a situação, nota-se que o problema maior se encontra nos blocos que remuneram os servidores públicos inativos, no entanto, analisando a evolução da trajetória das variáveis ao longo do tempo, o maior problema na verdade diz respeito às aposentadorias do INSS.

Tabela 3. Déficit previdenciário - 2000 a 2004 (em % do PIB).

INSS	Ano				
	2000	2001	2002	2003	2004
Receita	5,1	5,2	5,3	5,3	5,6
Despesa	6,0	6,3	6,2	7,1	7,3

Servidores	Ano				
	2000	2001	2002	2003	2004
Receita	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7
Despesa	4,5	4,8	4,6	4,3	4,3

Fonte: Giambiagi *et alli* (2004).

A tabela sugere que embora as reformas de Lula tenham sido significativas no sentido de proporcionar maior controle fiscal ao sistema no âmbito dos servidores públicos, há um crescimento de 2 pontos do PIB na relação entre a receita e a despesa previdenciária do INSS, enquanto a mesma relação nos sistemas dos servidores públicos não apresenta crescimento.

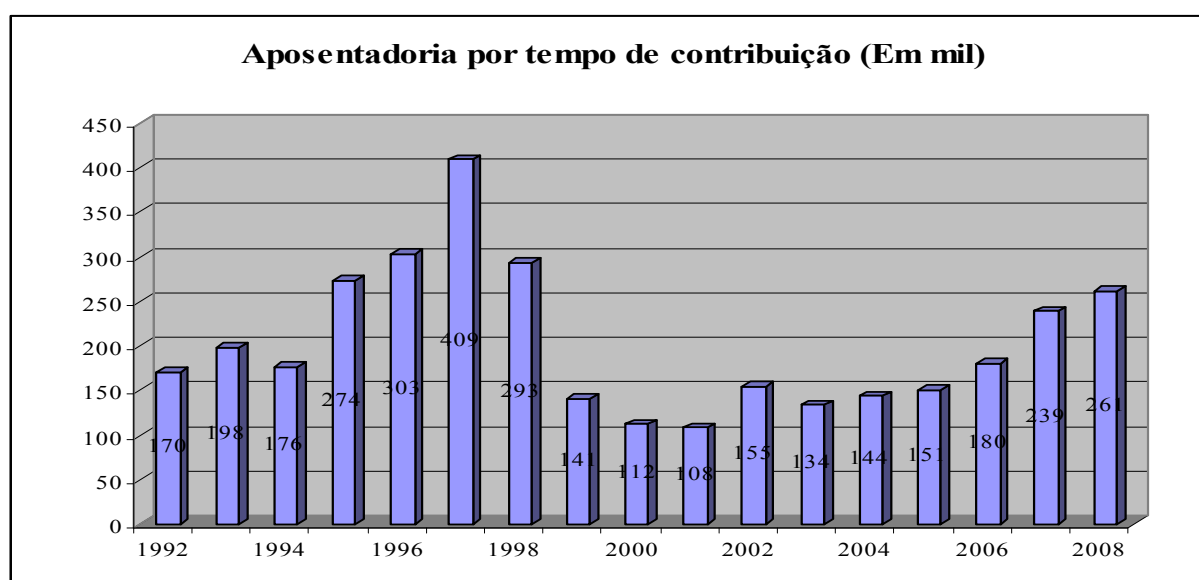
Desde meados da década de 1990 até meados dos anos 2000 o gasto com benefícios do INSS cresceu quase 2,5% do PIB, passando de 4,9% do PIB em 1994 para 7,3% do PIB em 2004, com o agravante de que esse crescimento tem ocorrido sistematicamente desde 1988, não havendo um ano da série 1988-2004 que apresente relação de gasto INSS/PIB inferior ao ano anterior. A partir desses dados, pode-se inferir que se as reformas de FHC e Lula forem encaradas como passos de uma sequência que reestrutura atuarial, fiscal e legalmente a previdência, terá sido uma estratégia correta. No entanto, tais reformas não devem ser vistas e nem admitidas como suficientes para o equilíbrio das contas previdenciárias.

A análise dos gastos do INSS suscita outra questão importante no diagnóstico da situação atual da previdência, o efeito que o salário mínimo (SM) possui para o aumento do déficit. De acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social dos anos da década de 1990 e 2000, 61% da quantidade de aposentadorias e 31% do valor total pago estavam associados a pagamentos a indivíduos que recebiam exatamente 1 SM. Ou seja, à medida que o SM aumenta em termos reais, há um efeito alavancador nos gastos, pois aumentariam o contingente de indivíduos que fariam parte do grupo.

Segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social de 2008, 99,6% dos benefícios concedidos à clientela rural apresentam valor de até um piso previdenciário, enquanto que os benefícios da clientela urbana dessa faixa correspondem a 39% do total, sendo que 95,6% dos benefícios urbanos estão contidos na faixa que atinge até cinco pisos previdenciários. Portanto, a vinculação do salário mínimo ao piso previdenciário possui um forte efeito de pressão nos gastos do INSS pelo fato da maioria esmagadora dos trabalhadores rurais receberem 1 SM e 39% dos trabalhadores urbanos também receberem. Além desse fator, deve ser destacada a participação das aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) na composição do gasto previdenciário.

Houve queda nessa espécie de aposentadoria durante os dois anos seguintes da segunda reforma de FHC, que institucionalizou o fator previdenciário, mas desde 2003 a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição vem crescendo, nesse caso, o fator previdenciário não está contribuindo para com um dos seus objetivos que é de justamente incentivar as pessoas a trabalharem por mais anos, mesmo tendo completado os requisitos mínimos para requerer seu benefício. O gráfico abaixo apresenta tal evolução.

Gráfico 1. Aposentadorias requeridas por tempo de contribuição.



Fonte: Brasil (2010).

Por se tratar de um benefício relativo mais caro, pois essas aposentadorias são em média de 3,6 SM *per capita*, contra 1,7 SM da média total, a ATC tende a gerar um gasto maior médio do que a variação do número de beneficiados, ou seja, o valor total dos benefícios aumenta desproporcionalmente ao número de beneficiários, esse fenômeno provocado por essa espécie de aposentadoria é chamado de “efeito composição”. Para se ter noção do peso da ATC em números reais, no ano de 2003, de cada 100 homens que se aposentaram no meio urbano por ATC, 52 a fizeram antes dos 55 anos e de cada 100 mulheres, 76 se aposentaram antes dos 55 anos (Giambiagi *et alli*, 2004).

Concluindo, segundo Giambiagi *et alli* (2004), em consonância com os especialistas do tema ponderam-se três pontos fundamentais que contribuíram para o aumento da despesa previdenciária do INSS:

- (1) “Efeito SM”: Uma vez que as aposentadorias com valor de exatamente 1 SM corresponde a 99,6% dos benefícios concedidos à clientela rural e 39% dos benefícios da clientela urbana, o aumento real do SM pressiona o salário-de-benefício para cima, uma vez que há vinculação entre o SM e o piso previdenciário.
- (2) Benevolência da legislação: O Brasil é um dos poucos países do globo que permitem a ATC e essa espécie de aposentadoria tem um valor médio maior que o valor médio geral das aposentadorias, pressionando os gastos pelo seu “efeito composição”. Além de privilégios para grupos da sociedade que, analisados a partir de outras perspectivas, podem ser considerados dispensáveis.
- (3) “Efeito PIB”: O baixo crescimento da economia durante os anos 1990 e 2000, cerca de 2,0% a.a., tende a elevar a razão INSS/PIB.

A partir da argumentação exposta, o governo federal brasileiro não poderá se isentar da responsabilidade de implementar uma nova reforma diante dos problemas nas contas da Previdência Social. No entanto, em uma situação de crescimento econômico elevado ou na possibilidade de formas compensatórias de redução do gasto previdenciário, a entrada dessa questão na *agenda setting* seria dificultada, uma vez que a questão deixa de ser urgente (Kingdom, 1993).

Capítulo 5: O fator 95/85

5.1. O Projeto de Lei nº 3.299/2008

Após analisar as últimas reformas no sistema previdenciário nacional e suas implicações, cabe agora analisar comparativamente os resultados decorrentes das regras atuais do sistema previdenciário com as (possíveis) novas regras a serem adotadas com o Projeto de Lei 3.299/2008, em relação à (1) concessão de benefícios, à (2) média de adiantamento no recebimento do salário-de-benefício e à (3) taxa de reposição das duas propostas, a partir de modelos padrões de aposentadorias.

Especificamente, o PL 3.299/2008, de autoria do Senado Federal, a partir de iniciativa do Senador Paulo Paim (PT/RS), altera a redação do art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre Planos de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social, e revoga os arts. 3º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que instituiu o fator previdenciário.

A proposta busca extinguir a aplicação do fator previdenciário no cálculo do salário-de-benefício das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social, mediante retorno da forma de cálculo anterior, correspondente à média aritmética simples dos últimos salários-de-contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento, até o máximo de trinta e seis, apurados em período não superior a quarenta e oito meses. Para o segurado especial que apresente menos de vinte e quatro contribuições no período máximo citado, o salário-de-benefício consistiria em um vinte e quatro avos da soma dos salários-de-contribuição apurados.

Calcular o salário-de-benefício dos aposentados dessa maneira não é novidade. O cálculo já era realizado dessa forma antes da primeira reforma realizada pelo governo FHC, que “desconstitucionalizou” esse método de cálculo. A partir da Lei nº 9.876 de 1999 a legislação previdenciária passou a contabilizar a média dos 80% maiores salários de contribuição do indivíduo multiplicado pelo fator previdenciário para chegar ao resultado do salário-de-benefício. A verdadeira inovação advinda com o Projeto de Lei nº 3.299/2008 se encontra no *fator 95/85*.

O PL 3.299/2008 não extingue o fator previdenciário por si só, como faz a Medida Provisória (MP) 475 de 23 de dezembro de 2009, aprovada e emendada no Plenário da Câmara dos Deputados no dia 04 de maio de 2010. Ao invés disso, o projeto propõe que esse coeficiente não incida sobre a média dos salários-de-contribuição do segurado quando a soma da idade com o respectivo tempo de contribuição, ambos considerados na data do requerimento do benefício, atinja noventa e cinco anos, para o homem, e oitenta e cinco anos, para a mulher, e desde que esse tempo de contribuição não seja inferior a trinta e cinco anos para o homem, ou trinta anos para a mulher.

O projeto já foi aprovado no Senado Federal e está previsto para tramitar na Câmara dos Deputados. Porém, cabe destacar que o jogo político em ano eleitoral fez com que a votação da MP 475/2009⁹ que põe fim ao fator previdenciário a partir de janeiro de 2011 fosse votada em regime de urgência, desvalorizando a existência do PL 3.299/2008 que, ao menos, mostrava uma alternativa em relação ao *fator previdenciário*, e não sua simples extinção.

Portanto, quando o segurado alcançar a soma do *fator 95/85*, ele terá direito a uma renda mensal (lê-se aposentadoria) sem qualquer redução decorrente de sua expectativa de sobrevida e, caso seja vontade do mesmo, esse pode continuar a trabalhar para aumentar a média de suas contribuições ou mesmo atingir um *fator previdenciário* maior que um inteiro, que será aplicado em uma situação mais favorável ao trabalhador, aumentando seu salário-de-benefício. No caso dos indivíduos que não alcançarem o resultado exigido pelo *fator 95/85*, o salário-de-benefício será contabilizado a partir da média dos salários-de-contribuição multiplicada pelo coeficiente do *fator previdenciário*, que, nesse caso, será menor que um inteiro, reduzindo o salário-de-benefício em relação ao valor integral.

⁹ No dia 04 de maio 2010, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou duas medidas populistas que podem elevar o gasto público em 4 bilhões de reais por ano: (1) ajuste de 7,72% para as aposentadorias da Previdência Social acima de um salário mínimo e (2) fim do fator previdenciário a partir de janeiro de 2011. Revista VEJA, *O Risco do Populismo Eleitoral*, edição 2164, ano 43, nº 19, p.77, 12 de maio de 2010.

A tabela abaixo ilustra os coeficientes do *fator previdenciário* pelas variáveis de idade e anos de contribuição, assim como os cruzamentos entre as duas variáveis que se encaixam na regra do *fator 95/85*, somando 95 nesse modelo (homem, empregado comum urbano do INSS). Os números inteiros “95” indicam que, a partir das regras do *fator 95/85*, a soma da idade e dos anos de contribuição totaliza 95, sendo assim, o trabalhador se aposentaria recebendo o valor integral do salário-de-benefício. Fora disso, a média dos salários-de-contribuição seria multiplicada de acordo com o *fator previdenciário*.

Tabela 3. Fator previdenciário e o fator 95/85: Homem segurado pelo INSS (empregado comum).

Idade	Anos de contribuição			
	35	36	37	38
56	0.751171	0.774069	0.797046	0.820103
57	0.778279	0.801994	0.825791	95
58	0.810629	0.835321	95	0.884959
59	0.841494	95	0.892827	0.918625
60	95	0.901012	0.927717	0.954513
61	0.914006	0.941816	0.969721	0.99772
62	0.951991	0.980947	1.01	1.039151
63	0.992775	1.022961	1.053248	1.083636
64	1.031045	1.062383	1.093827	1.125374

Exemplificando, um homem definido nesse padrão, a partir das novas regras do *fator 95/85*, que tenha 58 anos de idade e 37 anos de contribuição pode requerer sua aposentadoria e receber integralmente seu salário-de-benefício. De acordo com a regra atual do *fator previdenciário*, um homem que tenha 37 anos de contribuição ao sistema, só poderia receber na integralidade seu salário-de-benefício a partir dos 62 anos de idade. Atualmente, sem as novas regras, esse mesmo homem, sofre uma redução de 14% em seu salário-de-benefício, pois seu fator previdenciário é de 0,860.

5.2. Os modelos propostos

Para realização dessa análise foram selecionados quatro perfis padrões de aposentados do RGPS, todos aposentados por tempo de contribuição (ATC) e todos da

categoria empregado¹⁰ urbano, são eles: (1) homem, (2) mulher, (3) professor e (4) professora, ambos do ensino infantil, fundamental e médio. Foram feitas suposições de salários em um, três e cinco salários mínimos no início da vida profissional para cada modelo, com projeções de aumento salarial de 2,0%, 1,0% e 0,5% a.a. Cabe também destacar que foi selecionada a média dos 80% maiores salários-de-contribuição para cálculo do salário-de-benefício nos cálculos do *fator 95/85*. Em pesquisa realizada, notou-se que as centrais de trabalhadores e aposentados desejam que o benefício seja calculado com base na média dos 60% maiores salários-de-contribuição, para ser excluída uma parcela de salários mais baixos, enquanto o governo tende a manter a média dos 80%, utilizada atualmente. Porém, para efeito de comparação entre os dados encontrados optou-se por manter a regra dos 80% maiores salários-de-contribuição.

5.3. Análise comparativa entre o fator previdenciário e o fator 95/85

Por meio da análise comparativa entre o fator previdenciário e o fator 95/85, o presente estudo tem como objetivo esclarecer as dúvidas a respeito de quais seriam os resultados do fator 95/85 nas ATC, em comparação ao fator previdenciário, a partir do ponto de vista do trabalhador. Os dados empíricos, calculados a partir de um sistema de cálculo, apresentam nesse capítulo qual são os resultados da utilização dos dois fatores para cálculo do salário-de-benefício. Sendo assim, após a comparação dos resultados obtidos, será possível uma conclusão a respeito do impacto do fator 95/85 no cômputo do salário de benefício nas aposentadorias por tempo de contribuição.

5.3.1. Salário-de-benefício

Uma das formas de analisar os resultados do fator 95/85 é compará-lo ao fator previdenciário. Para poder comparar os resultados foram criados dois sistemas em software de bancos de dados, onde as variáveis envolvidas foram todas vinculadas para que os resultados fossem possíveis de serem alcançados com maior agilidade e reduzindo a possibilidade de erro de digitação no cálculo. Tratando do fator previdenciário, o sistema calculava o salário-de-benefício a partir das variáveis contidas

¹⁰ Empregado é o trabalhador regular assalariado de uma empresa.

na fórmula do coeficiente, sendo essas: a idade de início da vida laboral, a idade de aposentadoria, o tempo de contribuição, a taxa de crescimento salarial (foram utilizadas as taxas de 2,0% a.a., 1,0% a.a. e 0,5% a.a.), a expectativa de sobrevida calculada pelo IBGE e também o cômputo das contribuições do (1) empregado, que variam entre: 8% para salário-de-contribuição de até R\$ 1.024,97; 9% para salário-de-contribuição de R\$ 1.024,98 até R\$ 1.708,27 e 11% para salário de contribuição de R\$ 1.708,28 até R\$ 3.416,54 ou valores acima deste, e do (2) empregador, taxa de 20% independente da faixa salarial. O resultado obtido no cálculo do coeficiente (fator previdenciário) era multiplicado pela média dos 80% maiores salários e, assim, era obtido o valor final do salário-de-benefício.

No caso do sistema criado para calcular os resultados do fator 95/85 foi utilizado o mesmo software, sendo as variáveis calculadas: a idade de início da vida laboral, a idade de aposentadoria, o tempo de contribuição e a taxa de crescimento salarial (foram utilizadas as taxas de 2,0% a.a., 1,0% a.a. e 0,5% a.a.). Também foram computadas as contribuições do (1) empregado, variando entre 8%, 9% e 11% de acordo com a faixa salarial, sendo adotada a mesma regra descrita acima adotada pela legislação atual, e do (2) empregador, taxa de 20% independente da faixa salarial. Com os resultados dos salários-de-contribuição da vida do trabalhador a partir de um salário inicial que variava entre 1, 3 e 5 salários mínimos e de acordo com o crescimento salarial estipulado, eram calculadas a média dos 80% maiores salários-de-contribuição para se chegar ao resultado final do salário-de-benefício no fator 95/85 a partir dos modelos estipulados.

As tabelas abaixo propõem tal averiguação e demonstram a diferença resultante da comparação por cada modelo proposto a partir da análise dos salários-de-benefício em termos reais, com taxa de crescimento de renda de 2,0% a.a..

Tabela 4 Homem, empregado urbano, salário inicial de dois salários mínimos.

Idade	Anos de contribuição	Salário-de-benefício (SB)		Diferença SB
		Fator previdenciário	Fator 95/85	
60	35	R\$ 1.413,10	R\$ 1.550,41	8,86%
59	36	R\$ 1.359,02	R\$ 1.567,29	13,29%
58	37	R\$ 1.362,74	R\$ 1.584,40	13,99%
57	38	R\$ 1.360,96	R\$ 1.616,09	15,79%

Nota-se que há uma tendência de aumento nos salários-de-benefício do fator 95/85 inversamente proporcional à idade do trabalhador, pois quanto mais jovem ele se enquadrar na regra (idade + anos de contribuição = 95), maior será seu salário-de-benefício. Com a regra atual, o que ocorre é justamente o contrário, ao se aposentar mais cedo, o trabalhador tem seu salário reduzido pelo fator previdenciário.

Tabela 5. Mulher, empregada urbana, salário inicial de um salário mínimo.

Idade	Anos de contribuição	Salário-de-benefício (SB)		Diferença SB
		Fator previdenciário	Fator 95/85	
55	30	R\$ 526,13	R\$ 728,02	27,73%
54	31	R\$ 527,75	R\$ 735,85	28,28%
53	32	R\$ 529,47	R\$ 743,79	28,81%
52	33	R\$ 536,16	R\$ 758,67	29,33%

Já no caso de uma trabalhadora urbana com salário inicial de um SM, apresenta-se uma diferença maior entre o salário-de-benefício em relação ao caso superior (Tabela 4), onde o salário inicial era de dois SM.

Tabela 6. Professor de ensino infantil, fundamental e médio, salário inicial de três salários mínimos.

Idade	Anos de contribuição	Salário-de-benefício (SB)		Diferença SB
		Fator previdenciário	Fator 95/85	
57	33	R\$ 1.933,86	R\$ 2.276,01	15,03%
56	34	R\$ 1.939,99	R\$ 2.300,64	15,68%
55	35	R\$ 1.938,72	R\$ 2.325,61	16,64%
54	36	R\$ 1.938,27	R\$ 2.350,93	17,55%

Tabela 7. Professora de ensino infantil, fundamental e médio, salário inicial de dois salários mínimos.

		Salário-de-benefício (SB)		
Idade	Anos de contribuição	Fator previdenciário	Fator 95/85	Diferença SB
52	28	R\$ 1.007,32	R\$ 1.425,36	29,33%
51	29	R\$ 1.010,86	R\$ 1.440,60	29,83%
50	30	R\$ 1.014,58	R\$ 1.456,05	30,32%
49	31	R\$ 1.018,47	R\$ 1.471,71	30,80%

No caso dos professores e professoras, a partir dos modelos propostos, nota-se que o fator 95/85 tende a beneficiar tal grupo, especialmente as professoras. Atualmente, ao se aposentarem pelo tempo de contribuição ao sistema, o salário-de-benefício desses profissionais costuma ser fortemente reduzido pelo baixo coeficiente do fator previdenciário. Por exemplo, uma jovem que começou a lecionar aos 24 anos recebendo um salário inicial de dois SM (R\$ 1020,00) e se aposentou aos 52 anos, com 2,0% a.a. de crescimento salarial durante o período, receberia hoje um salário-de-benefício de R\$ 1.007,32 (fator previdenciário: 0,707), a partir das novas regras do fator 95/85, essa professora receberia R\$ 1.425,36 de aposentadoria mensal, diferença de 29,33%.

Em todos os casos, há uma relação inversamente proporcional entre o salário-de-benefício e a idade de aposentadoria no caso do fator 95/85, pois quanto mais jovem o trabalhador se enquadrar nas regras do fator 95/85, maior será seu salário-de-benefício. A partir dessa análise, já pode ser afirmado o viés que a nova regra possui de beneficiar as pessoas de classes sociais mais humildes, mais especificamente a grande maioria da população brasileira, pois estas costumam começar a trabalhar mais cedo, ou seja, com as novas regras, esse grupo estaria mais rapidamente apto a dar entrada em sua aposentadoria integral.

5.3.2. Taxa de reposição e antecipação do salário-de-benefício integral no fator 95/85

A taxa de reposição, dada pela divisão entre os valores da primeira aposentadoria e da remuneração no último período laboral, é um indicador que mostra o

quanto o aposentado sente a “troca” de seu salário como ativo pelo salário-de-benefício como inativo. Tal indicador é dado pela seguinte equação:

Equação 2:

$$TR = \frac{A_{T+1}}{W_T}$$

Onde:

TR = taxa de reposição;

A = salário-de-benefício;

W = salário de contribuição;

T= último período como ativo.

A seguir são apresentados os resultados encontrados a partir dos modelos propostos, (1) homem, (2) mulher, (3) professor e (4) professora, sendo esses dois últimos ambos do ensino infantil, fundamental e médio. Notou-se que o salário inicial não interfere no resultado da taxa de reposição, pois está é definida em termos proporcionais. Nessa primeira seção a taxa de crescimento salarial adotada foi de 2,0% a.a. Em todos os casos, a idade de aposentadoria e os anos de contribuição dos modelos propostos foram selecionados para se enquadrassem nas regras do fator 95/85, onde a soma desses fatores deve resultar em 95 para homem, 85 para mulher, 90 para professor e 80 para professora¹¹.

Tabela 8. Taxa de reposição (2,0% a.a. aumento salarial): Homem, empregado urbano aposentado INSS.

Homem				
Anos de contribuição	38	37	36	35
Idade de aposentadoria	57	58	59	60
TR fator previdenciário	0,66	0,65	0,67	0,68
TR fator 95/85	0,76	0,76	0,77	0,78

¹¹ O PL 3.299/2008 não relata claramente qual seria o método adotado no caso de professores e professoras, no entanto, foi estabelecida a soma de 90 e 80, respectivamente, devido a redução de cinco anos garantida à classe pelo art. 201, § 8º da Constituição Federal de 1988.

Tabela 9. Taxa de reposição (2,0% a.a. aumento salarial): Mulher, empregada urbana aposentada pelo INSS.

Mulher				
Anos de contribuição	33	32	31	30
Idade de aposentadoria	52	53	54	55
TR fator previdenciário	0,56	0,56	0,57	0,58
TR fator 95/85	0,78	0,8	0,8	0,8

Tabela 10. Taxa de reposição (2,0% a.a. aumento salarial): Professor.

Professor				
Anos de contribuição	34	33	32	30
Idade de aposentadoria	56	57	58	60
TR fator previdenciário	0,66	0,67	0,68	0,7
TR fator 95/85	0,78	0,77	0,79	0,8

Tabela 11. Taxa de reposição (2,0% a.a. aumento salarial): Professora.

Professora				
Anos de contribuição	31	28	26	25
Idade de aposentadoria	49	52	54	55
TR fator previdenciário	0,55	0,58	0,59	0,67
TR fator 95/85	0,8	0,82	0,83	0,83

Nas tabelas de 8 a 11 é confirmada a hipótese de que o fator 95/85 favorece o trabalhador, pois apresenta taxas de reposição superiores às taxas do fator previdenciário. No caso das mulheres (tabelas 9 e 11) a diferença entre as taxas de reposição das duas regras chega a alcançar 0,25 pontos.

Além disso, a partir da tabela 3, nota-se que o fator previdenciário antecipa a aposentadoria integral para o homem empregado urbano em média 4,25 anos. Realizando o mesmo cálculo para os outros modelos propostos, percebe-se que essa antecipação é ainda maior. A mulher empregada urbana, pelas regras do fator 95/85, receberia a aposentadoria integral com antecipação de 9,25 anos em média, o professor com antecipação de 5,25 anos, e, por fim, as professoras receberiam o salário-de-benefício integral com antecipação de 10,25 anos em média.

Tabela 12. Fator previdenciário e fator 95/85: Mulher segurada pelo INSS (empregada comum).

Idade	Anos de contribuição			
	30	31	32	33
51	0.624937	0.644023	0.663178	0.682402
52	0.647224	0.666984	0.686814	85
53	0.670858	0.69133	85	0.732494
54	0.695962	85	0.738498	0.759879
55	85	0.744717	0.766832	0.789023
56	0.751171	0.774069	0.797046	0.820103
57	0.778279	0.801994	0.825791	0.84967
58	0.810629	0.835321	0.860098	0.884959
59	0.841494	0.867117	0.892827	0.918625
60	0.874397	0.901012	0.927717	0.954513
61	0.914006	0.941816	0.969721	0.99772
62	0.951991	0.980947	1.01	1.039151
63	0.992775	1.022961	1.053248	1.083636
64	1.031045	1.062383	1.093827	1.125374

Tabela 13. Fator previdenciário e fator 95/85: Professor.

Idade	Anos de contribuição			
	33	34	35	36
49	0.637707	0.65575	0.673859	0.692032
50	0.659435	0.678086	0.696803	0.715586
51	0.682402	0.701693	0.721053	0.740482
52	0.706714	0.726684	0.746725	0.766837
53	0.732494	0.753184	0.773947	0.794783
54	0.759879	0.781334	0.802864	90
55	0.789023	0.811292	90	0.856062
56	0.820103	90	0.866456	0.889753
57	90	0.873632	0.897675	0.921801
58	0.884959	0.909906	0.934938	0.960055
59	0.918625	0.944511	0.970484	0.996545
60	0.954513	0.9814	1.008377	1.035445
61	0.99772	1.025813	1.054	1.082281
62	1.039151	1.0684	1.097746	1.12719

Tabela 14. Fator previdenciário e fator 95/85: Professora.

Idade	Anos de contribuição			
	28	29	30	31
48	0.61712	0.63459	0.65212	0.66971
49	0.63771	0.65575	0.67386	80
50	0.65944	0.67809	80	0.71559
51	0.6824	80	0.72105	0.74048
52	80	0.72668	0.74673	0.76684
53	0.73249	0.75318	0.77395	0.79478
54	0.75988	0.78133	0.80286	0.82447
55	0.78902	0.81129	0.83364	0.85606
56	0.8201	0.84324	0.86646	0.88975
57	0.84967	0.87363	0.89768	0.9218
58	0.88496	0.90991	0.93494	0.96005
59	0.91862	0.94451	0.97048	0.99655
60	0.95451	0.9814	1.00838	1.03545
61	0.99772	1.02581	1.054	1.08228
62	1.03915	1.0684	1.09775	1.12719

A seguir são apresentados os valores das taxas de reposição para os mesmos modelos, porém, admitindo uma taxa de aumento salarial de 1,0% a.a.

Tabela 15. Taxa de reposição (1,0% a.a. aumento salarial): Homem, empregado urbano, aposentado INSS.

Homem				
Anos de contribuição	38	37	36	35
Idade de aposentadoria	57	58	59	60
TR fator previdenciário	0,74	0,75	0,76	0,77
TR fator 95/85	0,87	0,87	0,87	0,87

Tabela 16. Taxa de reposição (1,0% a.a. aumento salarial): Mulher, empregada urbana, aposentado INSS.

Mulher				
Anos de contribuição	33	32	31	30
Idade de aposentadoria	52	53	54	55
TR fator previdenciário	0,63	0,63	0,64	0,65
TR fator 95/85	0,89	0,89	0,89	0,89

Tabela 17. Taxa de reposição (1,0% a.a. aumento salarial): Professor.

Professor				
Anos de contribuição	34	33	32	30
Idade de aposentadoria	56	57	58	60
TR fator previdenciário	0,74	0,75	0,76	0,78
TR fator 95/85	0,88	0,89	0,89	0,89

Tabela 18. Taxa de reposição (1,0% a.a. aumento salarial): Professora.

Professora				
Anos de contribuição	31	28	26	25
Idade de aposentadoria	49	52	54	55
TR fator previdenciário	0,62	0,64	0,65	0,66
TR fator 95/85	0,92	0,9	0,91	0,93

Para análise comparativa, também são apresentados os valores das taxas de reposição para os mesmos modelos, agora admitindo uma taxa de aumento salarial de 0,5% a.a.

Tabela 19. Taxa de reposição (0,5% a.a. aumento salarial): Homem, empregado urbano, aposentado INSS.

Homem				
Anos de contribuição	38	37	36	35
Idade de aposentadoria	57	58	59	60
TR fator previdenciário	0,79	0,8	0,81	0,82
TR fator 95/85	0,93	0,93	0,93	0,94

Tabela 20. Taxa de reposição (0,5% a.a. aumento salarial): Mulher, empregada urbana, aposentada INSS.

Mulher				
Anos de contribuição	33	32	31	30
Idade de aposentadoria	52	53	54	55
TR fator previdenciário	0,67	0,67	0,68	0,68
TR fator 95/85	0,89	0,89	0,89	0,89

Tabela 21. Taxa de reposição (0,5% a.a. aumento salarial): Professor.

Professor				
Anos de contribuição	34	33	32	30
Idade de aposentadoria	56	57	58	60
TR fator previdenciário	0,79	0,8	0,81	0,83
TR fator 95/85	0,94	0,94	0,94	0,94

Tabela 22. Taxa de reposição (0,5% a.a. aumento salarial): Professora.

Professora				
Anos de contribuição	31	28	26	25
Idade de aposentadoria	49	52	54	55
TR fator previdenciário	0,67	0,67	0,68	0,69
TR fator 95/85	0,94	0,95	0,95	0,95

A partir da análise geral de todas as taxas de reposição, conclui-se que além do fator 95/85 favorecer mais ao trabalhador que o fator previdenciário, por apresentar taxas de reposição mais elevadas, há uma relação direta entre o aumento salarial e a taxa de reposição em ambas as regras, principalmente na regra do fator 95/85. Quanto maior é o aumento salarial anual, menor é a taxa de reposição. Em contrapartida, quando os modelos são calculados a partir de um crescimento salarial baixo, as taxas de reposição são maiores.

Em um estudo de Giambagi e Afonso (2009), a partir da utilização de microdados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), foram calculadas taxas de crescimento de renda a partir da quantidade de anos de estudo dos indivíduos, sendo que os grupos de indivíduos apresentavam as seguintes taxas de crescimento de renda:

- 0 a 8 anos de estudo: 0,15% a.a.;
- 9 a 11 anos de estudo: 1,07% a.a.;
- 12 anos de estudo ou mais: 1,92% a.a..

A partir disso, pode-se inferir que os indivíduos com menos anos de estudo tendem a ter um baixo crescimento de renda durante sua vida, enquanto aqueles que podem estudar mais apresentam uma porcentagem maior de crescimento de renda durante a vida ativa. Com esses esclarecimentos, pode-se concluir a partir da análise das

taxas de reposição do fator 95/85 que o PL 3.299/2008 contribui especialmente para a parte da população que não possui um elevado nível educacional e que, conseqüentemente, não apresenta alta taxa de aumento salarial durante os anos de trabalho. O fator previdenciário também apresenta essa tendência, mas em índices inferiores, principalmente no tocante às mulheres, professores e professoras que sofrem forte redução salarial pelas regras atuais, uma vez que esse grupo se aposenta mais cedo que os homens empregados urbanos.

Por fim, o PL 3.299/2008 não apresenta quais seriam as regras para que o contribuinte professor(a) possa requerer seu pedido de aposentadoria integral, contudo, esse estudo, como já dito anteriormente, adotou a regra 90/80 para professores e professoras do ensino infantil, fundamental e médio. Uma vez que essa modalidade de cálculo pode ser colocada em prática, é importante destacar o forte efeito compensador que as novas regras trariam para tal classe, pois as taxas de reposição seriam de índices maiores que 0,85 para a maior parte dos indivíduos.

Considerações Finais

A seguridade social, fruto da Revolução Industrial, passa por um período de crise que desafia os governos do mundo todo em busca de sua sustentabilidade. No Brasil não é diferente, no caso do sistema previdenciário, esse passou ao longo do século XX por uma evolução cujo resultado hoje é considerado positivo, pois alcançou a amplitude da sociedade brasileira, tendo como grande marco a promulgação da Constituição Federal de 1988. Após esse divisor de águas, o sistema passou por três reformas significativas, duas no Governo de FHC e a última no Governo Lula. Tais reformas devem ser vistas como passos para uma real adequação do sistema à realidade das relações trabalhistas e da seguridade social do país.

Em 2009, a Previdência Social encerrou o ano com uma necessidade de financiamento de ordem de R\$ -43,6 bilhões, segundo o Informe de Previdência Social de Janeiro de 2010. Os especialistas da área, em sua maioria, concordam em serem três as principais causas desse resultado: (1) o forte efeito de pressão de aumento dos gastos que o salário mínimo possui sobre as contas da previdência devido ao seu vínculo com o piso previdenciário, (2) a benevolência da Constituição por permitir aposentadorias por tempo de contribuição com forte “efeito de composição” nos gastos e benefícios amplos e onerosos a determinados grupos da sociedade, e, por fim (3) o baixo crescimento econômico dos últimos anos.

Diante de tal situação, é evidente que o sistema precisa ser revisto novamente para que uma reforma estrutural possa o tornar sustentável. Adicionado a isso, a insatisfação de grande parte da população e, especialmente, da classe dos aposentados em relação ao *fator previdenciário*, advindo com a reforma realizada no Governo FHC, trouxe à *agenda setting* o PL 3.299/2008 que, basicamente, inova por introduzir o *fator 95/85* para o cálculo do salário de benefício dos segurados. O Projeto propõe que o *fator previdenciário* não incida sobre a média dos salários-de-contribuição do segurado quando a soma da idade com o respectivo tempo de contribuição, ambos considerados na data do requerimento do benefício, atinja noventa e cinco anos, para o homem, e oitenta e cinco anos, para a mulher, e desde que esse tempo de contribuição não seja inferior a trinta e cinco anos, para o homem, e a trinta anos, para a mulher.

A partir das análises comparativas entre as duas regras, conclui-se que o fator 95/85 traz mais vantagens ao trabalhador, tendo um resultado ainda mais distributivo. Primeiro, o novo fator adianta o recebimento integral do benefício para o segurado para todos os modelos analisados. O homem empregado urbano teria seu salário adiantado em 4,25 anos em média, a mulher empregada urbana 9,25 anos, o professor 5,25 anos e a professora 10,25 anos em média. Cabe destacar o significativo adiantamento no recebimento do salário-de-benefício especialmente para as mulheres.

Segundo, o *fator 95/85* concede um benefício maior para aqueles que se enquadram mais cedo às regras em todos os modelos analisados, por exemplo, um homem que inicia sua vida de trabalho recebendo dois salários mínimos, com crescimento de renda de 2% a.a. e que se enquadra na nova regra aos 57 anos, receberá um salário-de-benefício de R\$ 1.616,09, enquanto outro homem nas mesmas condições, mas se enquadrando nas regras aos 60 anos, receberá R\$ 1.550,41 de salário-de-benefício. Portanto, fica comprovado que o *fator 95/85* beneficia mais ao grupo que inicia sua vida laboral mais cedo e, conseqüentemente, aposenta-se mais cedo.

Terceiro, em relação às taxas de reposição calculadas, notou-se que o *fator 95/85* apresentou resultados maiores que o *fator previdenciário* em todos os modelos analisados. Além disso, as taxas de reposição dos modelos submetidos a uma taxa de crescimento de renda baixa (0,5% a.a.) apresentaram resultados maiores que aqueles submetidos a uma taxa de crescimento de renda mais elevada (2,0% a.a.), evidenciando que as regras do *fator 95/85* resultam em maior benefício especialmente para os indivíduos com menos anos de estudo, que apresentam níveis inferiores de crescimento de renda ao longo dos anos de vida.

Por fim, é importante destacar que para fins de continuidade de estudo do efeito do fator 95/85 também devem ser analisados seus resultados fiscais, ponderando quais seriam os impactos que essas novas regras causariam nas contas previdenciárias. Conclui-se que o sistema de previdência nacional se constitui como um dos pilares da estabilidade social do país, sendo que, basicamente, o equilíbrio das contas depende da arrecadação do trabalhador formal para assegurar os salários de subsistência de aposentadorias, pensões e outros benefícios, uma vez que o Brasil possui um sistema de

repartição simples. A questão é ampla e envolve aspectos econômicos e políticos, como o nível de emprego, questões de direitos adquiridos anteriormente, interesses políticos conflitantes na formulação das políticas e outras variáveis complexas. Há uma forte tendência de que o tema só tenha a devida atenção quando os resultados deficitários tomarem proporções maiores e a questão passe a ter *status* de urgência na agenda do governo federal, no entanto, cabe enfatizar a importância de ações reformistas mais concretas sobre o sistema.

Bibliografia

ARAÚJO, ODÍLIA DE S. *O direito à seguridade social*. In: Benecke, Dieter W.; Nascimento, Renata (orgs.). *Política Social Preventiva: desafio para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

ARRETCHE, MARTA T.S. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. *BIB*. n.39, 1.º semestre de 1995.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.299 de abril de 2008*. Disponível em: http://www.camara.gov.br/SILEG/PROP_DETALHE.ASP?id=391382 (Acesso em dezembro de 2009).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm (Acesso em maio de 2010).

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 3.299/2008*. Brasília, 2010. Disponível em http://www.camara.gov.br/SILEG/PROP_DETALHE.ASP?id=391382. (Acesso em maio de 2010).

GIAMBIAGI, FÁBIO; AFONSO, LUÍS E. Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*. Vol.63, n.2, abril-junho de 2009.

_____; ALÉM, ANA CLÁUDIA. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus Elsevier, 2008.

_____; MENDONÇA, JOÃO LUÍS de O.; BELTRÃO, KAIZÔ I.; ARDEO, VAGNER L. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*. Vol.34, n.3, dezembro de 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Mensal do Emprego*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/default.shtm (Acesso em maio de 2010).

KINGDOM, J. W. How do issues get on public policy agenda? In: Wilson, W. (ed.). *Sociology of the public agenda*. London: Sage, 1993.

MATIJASCIC, MILKO. Reforma da previdência no Brasil: impasses atuais e perspectivas futuras. In: Benecke, Dieter W.; Nascimento, Renata (orgs.). *Política Social Preventiva: desafio para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

MEDEIROS, MARCELO. *A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Anuário Estatístico da Previdência Social* 2007. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423> (Acesso em maio de 2010).

_____. *Anuário Estatístico da Previdência Social* 2008. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423> (Acesso em maio de 2010).

_____. Regime Geral da Previdência Social: balanço do ano de 2009. *Informe de Previdência Social*. Vol.22, n.1, janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=343> (Acesso em maio de 2010).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Assistência social*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial> (Acesso em agosto de 2010).

SOUZA, ANDRÉ P.; AFONSO, LUÍS E.; ZYLBERSTAJN, HÉLIO; FLORI, PRISCILLA. Resultados fiscais da reforma de 2003 no sistema de Previdência Social brasileiro. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*. Vol.36, n.1, abril de 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3105 (ADI/3105)*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp> (Acesso em novembro de 2009).

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3128 (ADI/3128)*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp> (Acesso em novembro de 2009).