PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA – SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se de uma proposta de Reforma da Previdência no Brasil.

A proposta contempla:

- Desconstitucionalização do tema: uma PEC e quatro Leis Complementares
- Uma ampla reforma paramétrica do atual sistema.
- Uma reforma estrutural para todos os brasileiros nascidos a partir de 1º de janeiro de 2014 (*A NOVA PREVIDÊNCIA PARA TODOS*).

Reforma Paramétrica

✓ **Estabelece idade mínima para aposentadoria e uma transição rápida.**

	Regras atuais	Regra proposta - Inicial	Transição	Regra proposta - Final
Aposentadoria por tempo de contribuição	Sem idade mínima	Idade: 55 (homem) e 53 (mulher)	12 anos	65 (homem e mulher)
Aposentadoria dos servidores públicos	Fórmula 85/95 para quem entrou até 1998: soma de idade e tempo de contribuição igual a 85 para mulheres e 95 para homens.	Idade: 60 (homem) e 55 (mulher)	10 anos	65 (homem e mulher)
Aposentadoria rural	Idade: 60 (homem) e 55 (mulher)	Idade: 60 (homem) e 55 (mulher)	10 anos	65 (homem e mulher)
Aposentadoria dos professores	Sem idade mínima, 5 anos a menos de tempo de contribuição	Idade: 52 (homem) e 50 (mulher)	15 anos	65 (homem e mulher)

✓ **Estabelece regras para a Pensão.**

	Regras atuais	Regra proposta	Transição	Regra proposta - Final
Pensão por morte - Reposição	100%	60%, mais 10% por dependente adicional até o limite de 100%	Sem Transição	

✓ **Estabelece regras para a Acumulação de Benefícios.**

	Regras atuais	Regra proposta (valor cumulativo e alíquota progressiva)	Transição	Regra proposta - Final
Acumulação de Pensão por morte com aposentadoria (2º benefício)	100%	até 1 Piso previdenciário: 100% entre 1 e 3 Pisos: 80% entre 3 e 5 Pisos: 60% entre 5 e 8 Pisos: 50% acima de 8 pisos: 40%	Sem Transição	

- ✓ **Estabelece regras para os Servidores Públicos, contemplando:**
  - Autorização para elevação ou redução da alíquota previdenciária básica, de acordo com a necessidade para garantir equilíbrio atuarial, permitida a progressividade da alíquota;
  - Determina uma igualdade progressiva da idade para aposentadoria de homens e mulheres;
  - Estabelece idade mínima de 55 anos para os policiais civis e agentes penitenciários, com elevação para 60 anos, com regra de transição em 10 anos;
  - Obrigatoriedade de definição de planos de equacionamento do déficit atuarial;
  - Autoriza a implantação de alíquota previdenciária suplementar, desde que somada com a alíquota básica não ultrapasse 22% sobre a totalidade do vencimento dos servidores ativos, inativos e pensionistas, permitida a progressividade da alíquota;
  - Limita o valor do benefício equivalente ao teto previdenciário do RGPS, mediante a obrigatoriedade de criação de previdência complementar;
  - Autoriza o aporte de ativos nos Regimes Próprios;
  - Determina uma regra de cálculo dos benefícios igual à do RGPS;
  - Estabelece uma regra de transição mais dura para garantia de integralidade e paridade, mediante preenchimento dos requisitos de tempo de contribuição e idade;
  - Determina a aplicação dessas regras a todos os servidores civis da União, Estados e Municípios. (Aplica-se, portanto, a Juízes, Procuradores, Promotores, Diplomatas, etc.).
  - Estabelece que Agentes políticos (parlamentares, prefeitos, governadores e presidente da república) estarão submetidos ao RGPS.
- ✓ **Estabelece regras para os Membros das Forças Armadas, Policiais e Bombeiros contemplando:**
  - Define um Regime Próprio de Previdência Social dos Membros das Forças Armadas;
  - Cria o Fundo de Previdência das Forças Armadas (FAPREV) e determina que o mesmo seja o órgão gestor do Regime Próprio das Forças Armadas e ligado ao Ministério da Defesa;
  - Determina elevação progressiva da alíquota de contribuição previdenciária de 7,5% para 11%, sendo aumentado em 0,5% a cada ano;
  - Permite a renúncia de contribuição (e do direito correspondente) para manutenção de filhas ao benefício de pensão;
  - Eleva a contribuição para manutenção de desse benefício para 6%, com progressividade anual de 0,5% (meio ponto percentual ao ano);
  - Iguala as condições de acumulação de pensão com outro benefício previdenciário nos mesmos moldes de todos os demais trabalhadores;
  - Cria regras de determinação do valor dos proventos na inatividade em função da idade de entrada em benefício, com período de transição.
- ✓ **Cria o Benefício Universal do Idoso e o Piso Previdenciário (70% do SM em 2020).**
- ✓ **Desvincula benefícios e contribuições do Salário Mínimo.**
- ✓ **Extingue a DRU referente à Seguridade Social.**
- ✓ **Prevê a possibilidade de novas fontes de recursos para a seguridade social.**
- ✓ **Determina a segregação de benefícios de risco.**

Reforma Estrutural

A **Nova Previdência para os futuros entrantes** será formalmente criada em 2020. Ela combina o princípio de renda mínima com as virtudes do sistema de repartição e também do sistema de capitalização.

- Cria um benefício universal para todos os brasileiros ao atingirem a idade de 65 anos;
- Cria uma camada de repartição simples que preserva o caráter de solidariedade de gerações; e
- Cria uma camada de capitalização, com contas individuais. Essa camada será criada progressivamente entre 2020 e 2040 e será equivalente a 70% do teto do RGPS.
- O trabalhador, por livre escolha, poderá transferir parte dos depósitos correntes de seu FGTS para sua conta individual.
- Como ela é formalmente instituída em 2020 e é destinada àqueles que nasceram a partir de 1º de janeiro de 2014, somente a partir de 2030 haverá trabalhadores no novo sistema, os que nasceram em 2014. No ano seguinte, 2031, entrarão também os trabalhadores nascidos em 2015 e assim por diante.
- Alíquotas de capitalização serão de 8,5%.

Impacto sobre equidade e justiça social

A Proposta de Reforma corrige enormes desigualdades e injustiças existentes em nosso modelo previdenciário. Ao estabelecer idade mínima progressiva para todos e igualá-las ao término do período de transição, fará com que ricos deixem de se aposentar muito antes dos pobres e desprotegidos.

Além disso, a limitação progressiva do valor de todos no regime de repartição terá impacto significativo na distribuição de renda no país. Simulações feitas com a limitação no valor de benefícios, tendo como base de informações as Pnads/IBGE dos anos de 2016 e 2017 indicam que a desigualdade de rendimento expresso pelo Índice de Gini seria reduzida em mais de 16%. A tabela apresenta esses resultados.

Índice de Gini para a renda de Aposentadoria nas regras atuais e como limitação até o teto do RGPS, conforme Proposta – Brasil: 2016 e 2017

Anos	Gini renda de aposentadoria	Gini renda de aposentadoria com teto	Diferença absoluta	Diferença percentual
2016	0,3937	0,3297	0,0640	-16,2%
2017	0,3859	0,3195	0,0664	-17,2%

Fonte de dados primários: Pnad/IBGE – 2016 e 2017

O mesmo efeito ocorreria se for considerada a renda familiar per capita, porém em intensidade menor. Assim, sob a ótica distributiva e de justiça social, a proposta de reforma tem a virtude de propor medidas no sentido de também reduzir a desigualdade econômica entre brasileiros.

Impacto fiscal da Reforma

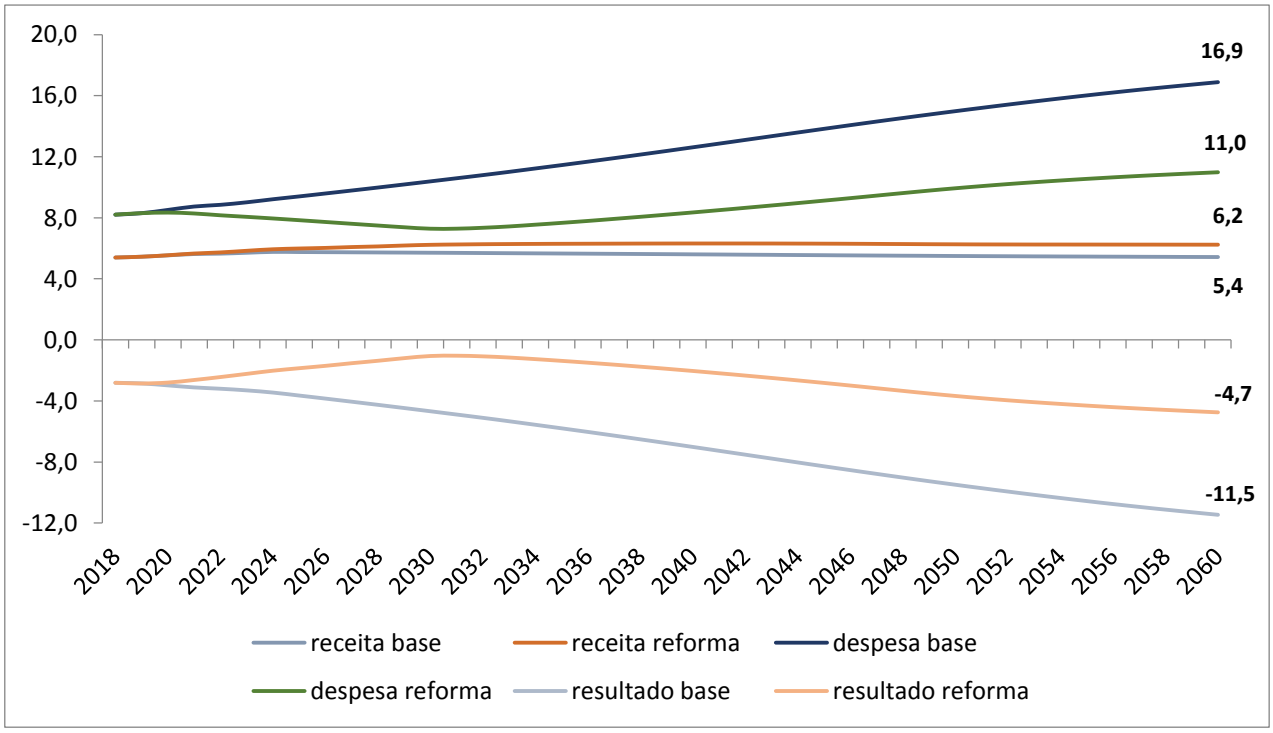
- Reduz a trajetória da despesa previdenciária em mais de 5 pontos percentuais do PIB.
- Reduz drasticamente a despesa previdenciária dos Regimes Próprios (União, Estados e Municípios).

- Seus efeitos são imediatos e crescentes.
- Nos 10 primeiros anos a redução de despesa é equivalente a quase dois anos de despesa previdenciária atual
- Seu impacto é 58% superior ao da PEC 287 **em sua versão ORIGINAL**.
- A **NOVA PREVIDÊNCIA PARA OS FUTUROS ENTRANTES** é sustentável e equilibrada.
- A perda de arrecadação da camada de capitalização é negligenciável:
    - Entre 2020 e 2030 não há NENHUMA PERDA;
    - Entre 2030 e 2040 o **valor acumulado** chega R$ 11,7 bilhões (a valores de 2017)

Comparação da Redução da Despesa RGPS entre a PEC 287 original e a Reforma paramétrica proposta (em R$ bilhões)

Reforma	Redução da Despesa ou Economia Acumulada em 10 anos em R$ bilhões
PEC 287 Original (completa)	**R$ 802,3 bilhões**
PEC 287 Original (RGPS)	R$ 689,1 bilhões
PEC 287 Original (Demais)	R$ 113,2 bilhões
Proposta de Reforma (completa)	**R$ 1.273,8 bilhões**
Proposta de Reforma (RGPS)	R$ 1.318,4
Proposta de Reforma Piso Universal	(-) R$ 44,6 bilhões
Diferença acumulada (10 anos)	**R$ 471,5 bilhões (58,7%)**

Projeção da Receita, Despesa e Resultado do RGPS em % do PIB
Cenário Base e Reforma Paramétrica (PIB exógeno)



Nota: adotou-se crescimento médio do PIB de 1,8% ao ano.

APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE REFORMA: SEUS PRINCÍPIOS E SEUS NÚMEROS

1. Introdução

Entre as diversas formas institucionais de proteção dos indivíduos de uma sociedade moderna, a Previdência Social assume papel proeminente. Trata-se, sem dúvida, de uma engenhosa construção institucional de proteção a todos os participantes de uma sociedade moderna, contra os riscos da incapacidade laboral por doença ou acidente, do envelhecimento e da morte.

Desde seu advento formal na Alemanha em fins do século XIX até nossos dias, cada sociedade foi criando seu aparato institucional conferindo-lhe feições específicas. Algumas preservaram a ideia de seguro social; outras estruturaram mecanismos de garantia de renda mais dissociados da contribuição individual. Algumas criaram mecanismos em que o valor do benefício é definido *a priori*; outras em que o valor do benefício é resultado das aplicações e dos rendimentos obtidos ao longo do tempo. Algumas, ainda, combinaram previdência e assistência, igualando, em grande medida, os valores de benefícios tanto para quem contribui, quanto para quem não contribui, como é o caso brasileiro. Enfim, apesar das diversas modalidades, o fato é que se verifica no mundo a proeminência de sistemas previdenciários.

Também o Brasil foi se modificando em termos previdenciários. Construímos umas das maiores redes de proteção previdenciária do mundo, conquista de poucos países emergentes. A Previdência alcança todos os municípios do território nacional e protege os trabalhadores brasileiros e suas famílias de diversos riscos. Entretanto, estamos diante de um célere processo de envelhecimento da população e isso exige a revisão das regras previdenciárias que escolhemos no passado. A Previdência já consome mais da metade do orçamento da União, sobrando pouco espaço para a educação, a saúde, a infraestrutura e provocando uma expansão insustentável de nossa dívida e seus juros.

É fato que desde a segunda metade do século passado os países foram fazendo reformas em seus sistemas previdenciários, para fazer face ao processo de envelhecimento, que impôs aumento progressivo das despesas. Desde então foram mais de três dezenas de reformas espalhadas mundo afora: desde mudanças suaves e planejadas, como o caso dos Estados Unidos, até mudanças drásticas, como os casos da Grécia e de Portugal.

Desde meados do século XX o mundo experimentou uma transição demográfica, com um progressivo envelhecimento da população. No Brasil esse processo de envelhecimento iniciou tardiamente, mas sua velocidade é elevada. Em poucos anos deixaremos de ser um país de jovens para sermos um país de meia idade. A esperança de vida ao nascer subiu 4 anos por década e subirá, nas próximas quatro décadas, mais outros 2,1 anos a cada nova década. O aumento da esperança de vida ao nascer combinado com redução na taxa de fecundidade resultou no envelhecimento progressivo da população e no aumento da participação dos segmentos etários mais velhos do total da população. Além disso, como consequência do avanço das condições médico-hospitalares, também as esperanças de vida condicionadas apresentaram melhorias ainda mais expressivas.

Enquanto a esperança de vida ao nascer, entre 1980 e 2010 cresceu 19,4% para homens e 18% para mulheres, para os que tinham 60 anos, aumentou em 41,6% e 30,8%, respectivamente. E isso afeta o equilíbrio do sistema previdenciário, pois mais gente está se tornando beneficiária e permanecendo por muito mais tempo nessa situação.

O envelhecimento da população afeta fortemente a sustentabilidade das políticas de previdência, trabalho, assistência social e saúde. Os gastos previdenciários no Brasil saltaram de 3,4%, em 1988, para 14,5% do PIB, em 2017[1]. Isto significa um crescimento médio ao ano de 4,9% nesse período. E não há nada no horizonte que indique que essa tendência será revertida sem mudanças na Previdência. Em 2017 o Tesouro Federal desembolsou com benefícios do RGPS o montante de R$ 558 bilhões, quase o dobro de todo o gasto da União com Educação, Saúde, Segurança e Defesa juntas. Com o pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores civis da União o Tesouro Federal gastou mais de R$ 82 bilhões.

Os gastos com Previdência dos Estados e do Distrito Federal somou R$ 165 bilhões em 2017. Em muitos casos, o número de aposentados e pensionistas é igual ou mesmo maior do que o número de servidores em atividade. Em uma palavra: é insustentável! Um possível colapso não está distante. Apenas no âmbito federal o gasto com Previdência tem aumentado em torno de R$ 50 bilhões a cada ano. Em seu conjunto, os gastos aumentam quase R$ 80 bilhões por ano. É como se tivéssemos que criar uma nova CPMF a cada ano.

Em menos de uma década à frente, a Previdência consumirá mais de 80% dos gastos do governo federal, impedindo o investimento público e limitando severamente a prestação de outros serviços essenciais à qualidade de vida da população. Precisamos fazer investimentos em infraestrutura e gerar as condições para que o Brasil cresça, as empresas se fortaleçam e as famílias prosperem. Não é mais possível manter esse círculo vicioso.

Chegou a hora de o Brasil fazer mudanças para impedir o crescimento do desequilíbrio e garantir uma Previdência Sustentável para todos. Temos que fazer as reformas antes de envelhecermos. Envelhecer é uma conquista da sociedade e não pode jamais ser uma prisão do crescimento e do futuro. Não podemos mais permitir que a imobilidade e o populismo impeçam o ajustamento da Previdência, algo que todos os países já enfrentaram ou estão enfrentando. Enquanto nos recusamos a enfrentar o desafio previdenciário, a dívida pública subirá implacavelmente e asfixiará a economia. A dívida bruta em relação ao PIB subiu de 56% em 2014 para 74% em 2017. Sem reforma não há futuro!

2. O envelhecimento e seus impactos

A mudança demográfica reflete mudanças culturais e avanços a comemorar. Todos estão vivendo mais. O flagelo da mortalidade infantil foi drasticamente reduzido. A expansão da rede de atendimento médico e da distribuição de remédios para doenças crônicas permitiu que idosos sobrevivessem mais tempo. Também os avanços técnicos e tecnológicos da medicina e da indústria farmacêutica fizeram com que todos vivessem mais e melhor. Ainda que haja alguma pequena

[1] Nos números apresentados está incluído o BPC. Como o leitor perceberá, há todo sentido em tratar esse benefício assistencial como gasto previdenciário. Esse mesmo tratamento será dado quando apresentamos as propostas.

variação, a expectativa média de sobrevida de quem chega aos 65 anos já excede 18 anos no Brasil. Ou seja, pelo Brasil afora quem chega aos 65 anos vive, em média, além dos 83. Felizmente, este processo não se encerrou: os idosos vivem cada vez mais. São e serão mais e mais brasileiros recebendo aposentadorias.

De outro lado, temos a redução da fecundidade. As mulheres escolheram ter menos filhos: em 1960, a média era de 6 filhos por mulher. Em 1980, 4 filhos. Em 2010, menos de 2. A taxa já não repõe a população e nas próximas décadas prevê-se que chegará a apenas 1,5. Em um futuro próximo, a cada ano serão menos brasileiros para contribuir no mercado de trabalho.

Em síntese: estamos passando por uma rápida transição demográfica e por grandes transformações no mercado de trabalho. As pessoas estão vivendo cada vez mais: a expectativa de vida ao nascer passou de 45 anos em 1940, para 76 anos hoje. De acordo com o IBGE, chegará a 80 anos em 2042. No entanto, a idade de aposentadoria do brasileiro continua a mesma desde Vargas.

Nos últimos 20 anos dobrou o número de aposentados e pensionistas no Brasil. E esse crescimento vai se acelerar ainda mais nos próximos anos: em 2050 o número de idosos será três vezes o atual, enquanto o número de pessoas em idade ativa (potenciais contribuintes para a previdência) será aproximadamente o mesmo que temos hoje. O número de crianças e jovens irá diminuir cerca de 40%. Em 1950 o Brasil estava no grupo de países com população mais jovem do planeta. Atualmente, já está no grupo intermediário. Até o final deste século, mantida essa tendência, seremos o nono país mais envelhecido do planeta. Nossa transição demográfica se dará a um ritmo particularmente acentuado. O tempo necessário para passar de 7% para 14% a percentagem de idosos no Brasil será de apenas 19 anos. A título de exemplo, o Japão demorou 23 anos; a Tailândia, 20 anos; a China, 24 anos; O Reino Unido, 65 anos, a Suécia 82 anos e a França 110 anos para passar por essa transição. Não temos tempo a perder.

Chegou a hora de o Brasil fazer suas mudanças para impedir o crescimento do desequilíbrio e garantir uma Previdência Sustentável para todos. Temos que fazer as reformas antes de envelhecermos.

3. O que propõe a Reforma?

A Reforma apresenta um amplo leque de alterações. Todas essas alterações têm uma razão de ser e, em conjunto, definem um novo patamar para a Previdência no Brasil. Ela está formatada em uma Proposta de Emenda Constitucional e quatro Projetos de Leis Complementares.

- ✓ **Estabelece idade mínima para aposentadoria.**

Apenas o Brasil e um pequeno conjunto de países têm um tipo de aposentadoria que depende exclusivamente de tempo de contribuição, sem exigência de idade mínima, a chamada Aposentadoria por Tempo de Contribuição. Isso podia ser adequado quando, em média, vivia-se muito pouco. Mas não é mais o caso. Em 2017 foram R$ 158 bilhões gastos com essa aposentadoria, representando 28% do total da despesa previdenciária. Isso representa 14 vezes a despesa com ensino profissional ou 20 vezes o orçamento da ciência e tecnologia. Apesar disso, apenas 30% das aposentadorias pagas pelo INSS são deste tipo. Ela não contempla a maioria dos

trabalhadores. Na realidade, ela é restrita aos mais escolarizados, das ocupações mais produtivas e das regiões mais ricas do país e se dá, em média, aos 54 anos. A maioria dos brasileiros, em geral os mais pobres se aposentam por idade, aos 65 ou 60 anos.

A idade mínima das aposentadorias de quem não completa 30 ou 35 anos de contribuição, varia de 55 anos, caso da mulher na aposentadoria rural, a 65 anos, caso da aposentadoria por idade urbana para o homem. O pedreiro e a empregada doméstica, por exemplo, se aposentam, em média, aos 65 e aos 60, mas seus patrões geralmente se aposentam por tempo de contribuição e não precisam atingir uma idade mínima para se aposentar. **É, portanto, um símbolo vivo da injustiça de nossa previdência**.

A exigência de uma idade mínima para aposentadoria é absolutamente comum não apenas em países desenvolvidos, mas também em países emergentes, mais parecidos demograficamente com o Brasil, como Paraguai e México com idade mínima legal de 65 anos hoje para ambos os sexos e para Argentina e Chile também aos 65 anos para os homens.

Existe, como se sabe, aposentadoria por invalidez, mas classicamente a aposentadoria é um seguro contra a perda da capacidade de trabalho decorrente da idade avançada. **Por isso é tão natural que exista uma idade mínima**. Tempo de contribuição não é risco para ser protegido.

A Reforma propõe, portanto, idades mínimas que vão aumentando progressivamente, em um período de transição, até atingir a idade limite. As idades mínimas serão:

	Regras atuais	Regra proposta - Inicial	Transição	Regra proposta - Final
Aposentadoria por tempo de contribuição	Sem idade mínima	Idade: 55 (homem) e 53 (mulher)	12 anos	65 (homem e mulher)
Aposentadoria dos servidores públicos	Fórmula 85/95 para quem entrou até 1998: soma de idade e tempo de contribuição igual a 85 para mulheres e 95 para homens.	Idade: 60 (homem) e 55 (mulher)	10 anos	65 (homem e mulher)
Aposentadoria rural	Idade: 60 (homem) e 55 (mulher)	Idade: 60 (homem) e 55 (mulher)	10 anos	65 (homem e mulher)
Aposentadoria dos professores	Sem idade mínima, 5 anos a menos de tempo de contribuição	Idade: 52 (homem) e 50 (mulher)	15 anos	65 (homem e mulher)

- ✓ **Estabelece regras para a Pensão.**

A pensão por morte é um benefício previdenciário por excelência. É o mais antigo benefício previdenciário e, em sua forma primitiva, data de meados do século XIII. Existe no mundo todo e

foi criado para proteger as famílias desamparadas pela perda do seu provedor. No Brasil, há uma grande diferença: a pensão ultrapassa o compromisso da Previdência de manter a renda familiar. Atualmente, o valor da pensão é igual para famílias com ou sem crianças. Nem sempre foi assim: até 1995 havia distinção. Além disso, nossas regras permitem a acumulação desse benefício com aposentadoria e não estabelece qualquer restrição para o beneficiário que tem outra renda, inclusive as previdenciárias. Mais de 20% dos que recebem pensão recebem também aposentadoria. Outros quase 10% recebem pensão e têm renda do trabalho. Por isso a pensão exige uma discussão responsável da sociedade. Com o aumento da expectativa de vida, não apenas as aposentadorias, mas também as pensões duram cada vez mais tempo. **Esse é mais um símbolo vivo da injustiça de nossa previdência**.

Em 2015 foi apresentada proposta (MP 664/2015) para revisão da Pensão. Buscava-se limitar o tempo de benefício em função da idade do sobrevivente e ajustar o valor do benefício em função do número de dependentes. Houve aprovação quanto à limitação do período de percepção do benefício em função da idade do beneficiário. Lamentavelmente, porém, manteve-se a integralidade do valor do benefício havendo ou não dependentes menores. A PEC 287 apresentou proposta de ajustamento e aqui é incluída proposta parecida com a da PEC 287, porém com um piso ligeiramente maior, em função das famílias atualmente serem menos numerosas. Em síntese, a Reforma propõe:

	Regras atuais	Regra proposta	Transição	Regra proposta - Final
Pensão por morte - Reposição	100%	60%, mais 10% por dependente adicional até o limite de 100%	Sem Transição	

- ✓ **Estabelece regras para a Acumulação de Benefícios.**

Praticamente todos os países do mundo estabelecem restrições à acumulação de benefícios. No Brasil não há quase nenhuma restrição, especialmente no caso de percepção de benefício de pensão. Por essa razão, a Reforma propõe que em caso de acumulação de pensão com aposentadoria, haja uma redução do valor total. Em síntese:

	Regras atuais	Regra proposta (valor cumulativo e alíquota progressiva)	Transição	Regra proposta - Final
Acumulação de Pensão por morte com aposentadoria (2º benefício)	100%	até 1 Piso previdenciário: 100% entre 1 e 3 Pisos: 80% entre 3 e 5 Pisos: 60% entre 5 e 8 Pisos: 50% acima de 8 pisos: 40%	Sem Transição	

- ✓ **Estabelece regras para os Servidores Públicos.**

É urgente rever as regras dos regimes próprios. Somente o governo federal gasta com aposentadorias e pensões dos servidores civis mais de R$ 82 bilhões por ano. Os Estados já gastam mais de R$ 164 bilhões com aposentadorias e pensões (quase 2 vezes o próprio Fundo de Participação dos Estados), apresentando um déficit de R$ 86,2 bilhões. Atrasos de salários, de

aposentadorias e pensões e atrasos com fornecedores são facetas da crise previdenciária que aflige, em maior ou menor grau, os Entes da Federação.

Não se trata de déficit de um ou outro ano. Pelo contrário. O déficit é estrutural. O déficit atuarial da previdência dos servidores civis e militares da União está estimado em R$ 1,8 trilhão. Para os estados esse número é estimado em R$ 1,9 trilhão. Nas capitais é estimado em R$ 447 bilhões. É mais de metade do PIB brasileiro. No caso dos estados, isso corresponde a 9,7 vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) de todos juntos. Para as capitais, equivale a 3,4 vezes a RCL. Na União está em 2,5 vezes a RCL. Trata-se de uma dívida contraída com os servidores, que é, sem dúvida, o maior desafio fiscal desses entes durante as próximas duas décadas.

São, porém, os Estados e os Municípios os entes que prestam os serviços mais essenciais, como segurança pública, saúde e educação. Infelizmente, as reformas anteriores definiram longuíssimas regras de transição, que ainda demorarão muito a surtir efeito desejado, além de não prever mecanismos práticos e eficazes para saldar o passivo atuarial acumulado ao longo de décadas sem preocupação com a sustentabilidade previdenciária.

Vários Estados e diversos Municípios não conseguem mais prestar serviços públicos básicos e essenciais, estabelecidos na Constituição. Os investimentos públicos caíram nos últimos 3 anos em quase todos os Estados da Federação. Enquanto isso, apenas entre 2016 e 2017 a despesa previdenciária dos Estados aumentou em mais de 10% acima da inflação.

O quadro é ainda mais grave porque essas transferências alcançam poucas famílias, e não são as pobres. Segundo diversos estudos, os regimes de previdência dos servidores seriam sozinhos responsáveis por não menos do que 7% de toda a desigualdade de renda do país. Enquanto na iniciativa privada os trabalhadores se aposentam com a média de suas contribuições, os servidores que ingressam até 2003, que são os que se aposentarão nas próximas décadas, recebem o último salário da carreira ("integralidade"). Não é aceitável concordar e proteger este tipo de iniquidade.

Por essas razões a Reforma propõe os seguintes ajustes para os servidores públicos:

- Autorização para elevação ou redução da alíquota previdenciária básica, de acordo com a necessidade para garantir equilíbrio atuarial, permitida a progressividade da alíquota;
- Determina uma igualdade progressiva da idade para aposentadoria de homens e mulheres;
- Estabelece idade mínima de 55 anos para os policiais civis e agentes penitenciários, com elevação para 60 anos, com regra de transição em 10 anos;
- Determina a obrigatoriedade de definição de planos de equacionamento do déficit atuarial;
- Autoriza a implantação de alíquota previdenciária suplementar, desde que somada com a alíquota básica não ultrapasse 22% sobre a totalidade do vencimento dos servidores ativos, inativos e pensionistas, permitida a progressividade da alíquota;
- Limita o valor do benefício equivalente ao teto previdenciário do RGPS, mediante a obrigatoriedade de criação de previdência complementar;
- Autoriza o aporte de ativos nos Regimes Próprios;
- Determina uma regra de cálculo dos benefícios igual à do RGPS;
- Estabelece uma regra de transição mais dura para garantia de integralidade e paridade, mediante preenchimento dos requisitos de tempo de contribuição e idade;
- Determina a aplicação dessas regras a todos os servidores civis da União, Estados e Municípios. (Aplica-se, portanto, Juízes, Procuradores, Promotores, Diplomatas, etc.).

- Estabelece que Agentes políticos (parlamentares, prefeitos, governadores e presidente da república) estarão submetidos ao RGPS.

✓ **Estabelece regras para os Membros das Forças Armadas.**

É legítima e justa uma repactuação do regime da previdência dos militares. As despesas com reservas, reformas e pensões militares da União já ultrapassam os R$ 41 bilhões, e equivalem à metade do estratégico orçamento da Defesa Nacional. Este regime passou por mudanças e aprimoramentos no início dos anos 2000. Muito do que se afirma sobre "privilégios" existentes não passa de fantasia, pois as mudanças legais que ocorreram em 2001 modificaram essa situação. Mas é necessário aprimorar ainda mais, de modo a adequar a despesa com benefícios para garantir recursos para investimentos capazes de dotar nossas Forças Armadas de tecnologia e equipamentos compatíveis com a relevância econômica, estratégica e geopolítica de nosso país. De forma equivalente, é necessário garantir recursos para ajustar o padrão remuneratório de nossas forças que, flagrantemente encontram-se desajustados. Não é razoável que oficiais médios ganhem em final de carreira menos do que o salário inicial de algumas carreiras do funcionalismo público civil, nem tampouco que sejam menos remunerados do que seus congêneres estaduais.

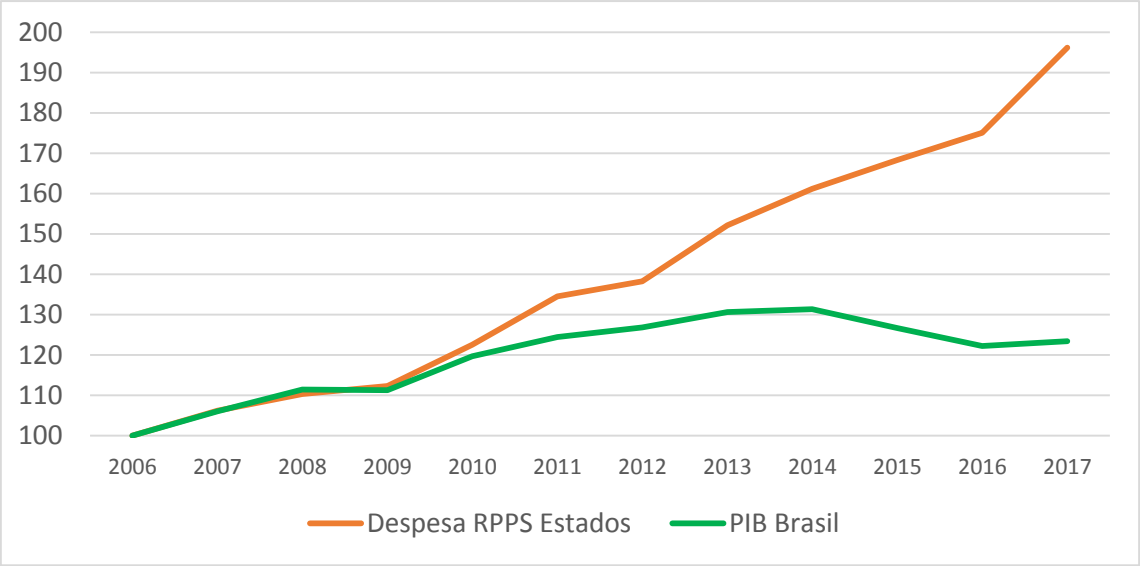
Diante desse quadro, a reforma apresenta os seguintes ajustes para os Membros das Forças Armadas:

- Define um Regime Próprio de Previdência Social dos Membros das Forças Armadas;
- Cria o Fundo de Previdência das Forças Armadas (FAPREV) e determina que o mesmo seja o órgão gestor do Regime Próprio das Forças Armadas e ligado ao Ministério da Defesa;
- Determina elevação progressiva da alíquota de contribuição previdenciária de 7,5% para 11%, sendo aumentado em 0,5% a cada ano;
- Permite a renúncia de contribuição (e do direito correspondente) para manutenção de filhas ao benefício de pensão;
- Eleva a contribuição para manutenção de desse benefício para 6%, com progressividade anual de 0,5% (meio ponto percentual ao ano);
- Iguala as condições de acumulação de pensão com outro benefício previdenciário nos mesmos moldes de todos os demais trabalhadores;
- Cria regras de determinação do valor dos proventos na inatividade em função da idade de entrada em benefício, com período de transição.

✓ **Estabelece regras para os Policiais e Bombeiros dos Estados.**

O gasto previdenciário dos estados vem crescendo a longa data e a um ritmo superior ao de geração de riqueza no país. É evidente que parcelas crescentes dos orçamentos estaduais são dedicadas ao pagamento de benefícios, retirando, por consequência recursos de outras áreas cruciais. O gráfico abaixo ilustra essa situação:

Crescimento Real da Despesa Previdenciária em comparação com o PIB (Índice - Base 100=1996)



Os estados respondem constitucionalmente pela segurança pública. Dadas as atuais regras previdenciárias aplicáveis a esse segmento profissional, os efeitos sobre a conta de benefícios são devastadores para as finanças estaduais. Para o conjunto de estados da federação a carreira militar responde por 22% da despesa com previdência e com 30% do déficit financeiro previdenciário. Sua magnitude é tão expressiva que compromete a prestação dos demais serviços e praticamente anula a capacidade de investimento dos estados.

Assim, também as forças militares estaduais devem ser ajustadas em termos previdenciários. Os Estados são responsáveis pela segurança pública e devem ter capacidade financeira para honrar seus compromissos com seus servidores e com aposentados e pensionistas, entre eles, os oriundos das forças de segurança pública. Devem também ter capacidade para fazer investimentos tão necessários à melhoria das condições de vida das populações que lá vivem. À semelhança das Forças Armadas, é necessário que novos ajustes e aprimoramentos sejam feitos. A reforma apresenta os seguintes ajustes para os Membros das polícias militares e corpos de bombeiros militares:

- Amplia o tempo mínimo de contribuição para ter direito à aposentadoria;
- Obriga que o regime previdenciário tenha equilíbrio financeiro e atuarial;
- Iguala as condições de acumulação de pensão com outro benefício previdenciário nos mesmos moldes de todos os demais trabalhadores;
- Cria regras de determinação do valor dos proventos na inatividade em função da idade de entrada em benefício, com período de transição.

✓ **Cria o Benefício Universal do Idoso e o Piso Previdenciário**

A Reforma proposta, de forma inovadora e civilizatória, estabelece a criação de um benefício UNIVERSAL (Renda Básica do Idoso – RBI) a todos, quando atingirem a idade de 65 anos. Para homens e para mulheres. Para todas as regiões e áreas do país. Para receber o benefício basta completar a idade. Independe de contribuição. Seu valor será fixado em 70% do SM de 2020 e a partir de então será reajustado anualmente, segundo a inflação apurada.

O Piso Previdenciário será estabelecido na mesma data e no mesmo valor e será reajustado da mesma forma. Assim, todos poderão contribuir a partir desse valor, mesmo que em trabalhos avulsos ou intermitentes recebam menos do que o salário mínimo.

E mais: se o trabalhador contribuir um único ano, o valor de seu benefício será o Benefício Universal acrescido de um valor correspondente atuarialmente a sua contribuição. A cada ano adicional de contribuição, maior será o valor de seu benefício. É justo! É simples! Contribuiu mais, recebe mais. Não contribuiu? Recebe a Renda Básica do Idoso.

A pessoa com deficiência grave também terá garantia do benefício universal independente de contribuição para a previdência e com qualquer idade, inclusive se a deficiência for congênita. Atualmente a pessoas com deficiência grave que recebe o BPC não pode trabalhar, tendo o benefício suspenso se entrar no mercado de trabalho formal. Além de estimular a informalidade, o modelo atual desestimula as pessoas com deficiência a buscarem produzir e se mostrarem capazes. No novo modelo proposto, quem receber o benefício universal poderá trabalhar e futuramente se aposentar de acordo com regras diferenciadas para as pessoas com deficiência. Caso a pessoa com deficiência tenha necessidade de cuidador, receberá um adicional. Aliás, esse adicional será para todos que tiverem necessidade da assistência permanente de outra pessoa e será sempre igual a 50% do piso previdenciário.

- ✓ **Determina a desvinculação da Previdência ao Salário Mínimo.**

Outro ponto da maior relevância que consta da Proposta de Reforma é a desvinculação do piso previdenciário ao salário mínimo, criando-se um piso previdenciário universal. Dessa forma se unificará o RGPS e o BPC, garantindo o acesso à previdência a todos os brasileiros, independente de contribuição. Por outro lado, se fará justiça contributiva com a integração entre o piso universal o sistema contributivo, garantindo ao trabalhador de baixa renda que tenha contribuído por pouco tempo um valor adicional a seu benefício, que atualmente só é possível se ele contribuir por pelo menos quinze anos.

Essa medida permitirá que o salário mínimo cresça, segundo a evolução da produtividade de nossa economia, sem trazer pressão para a previdência, tendo impacto da redução da pobreza das famílias mais jovens. Atualmente cerca de **metade das crianças até cinco anos de idade** estão em famílias que se situam abaixo da linha de pobreza, enquanto menos de dez por cento dos idosos estão abaixo dessa linha. Aumentar o salário mínimo eleva a renda das famílias e, consequentemente das crianças e jovens, mas não deve impactar a despesa previdenciária, com reduzido ou nenhum efeito sobre a renda de crianças e jovens, posto que quase 90% dos idosos que recebem benefícios previdenciários não têm nenhuma criança vivendo em seu domicílio e apenas 3,5% deles tinham duas ou mais crianças em seu lar.

Desvincular o benefício do salário mínimo, não é uma novidade. Todos aqueles que recebem benefícios superiores ao salário mínimo têm seu reajuste determinado pela inflação. E isso ocorre há muito tempo e atravessou vários governos. Também aqueles que recebem o menor valor de benefício devem estar sujeitos a uma regra justa: o valor real do benefício deve ser preservado. E isso ocorre, corrigindo-o pela inflação.

Assim, a Reforma propõe que a partir de 2020 todos, rigorosamente todos os benefícios previdenciários tenham garantido a manutenção de seu poder de compra, sendo reajustados anualmente pela inflação apurada.

- ✓ **Extingue a Desvinculação das Receitas da União referentes à Seguridade Social.**

Buscando trazer mais transparência para o resultado do RGPS e da seguridade social, esta PEC acaba com a desvinculação das receitas da União referentes à seguridade social. Com isso, garante que toda a receita da seguridade social seja diretamente aplicada na própria seguridade e, com isso, encerra uma polêmica que tanto foi usada para frear e barrar uma tão necessária reforma da previdência social.

- ✓ **Prevê a possibilidade de novas fontes de recursos para a seguridade social.**

A Reforma autoriza a criação de tributação sobre o valor agregado ou sobre a movimentação financeira para a cobertura do déficit do RGPS sem sufocar a saúde e assistência social, tal qual ocorre atualmente. É importante destacar que essas possíveis novas receitas, quando vierem a ser criadas, devem estar diretamente ligadas ao custeio de subsídios previdenciários e à redução da tributação sobre a folha de pagamento, com o objetivo de redução do custo do trabalho.

- ✓ **Determina a segregação de benefícios de risco.**

Visando melhorar a eficiência da previdência, será criada a concorrência na oferta de benefícios de risco como aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente. Isto já ocorre em países como Espanha, Alemanha e Chile e, em parte, já está autorizada na nossa Constituição, embora ainda não tenha sido implementada. A lei complementar estabelecerá critérios, os seguros mínimos a serem garantidos para todos os segurados da previdência e o sistema de fiscalização, fornecendo assim todos os instrumentos necessários para a efetiva implementação em nosso sistema previdenciário.

- ✓ **Reconhece o proeminente papel da Mãe na Previdência Social.**

Por reconhecer o papel proeminente da mãe e as dificuldades e vicissitudes enfrentadas pela mulher que é mãe em termos de seu engajamento e participação no mercado de trabalho a Reforma assegura 1 ano adicional em termos de contribuição para cada filho, limitado a três. Assim, a mulher que cumprir a idade mínima de aposentadoria, terá no cálculo de seu valor de benefício considerado um ano adicional de contribuição para cada filho, até o limite de três. Se, por exemplo, uma mulher solicitar sua aposentadoria tendo contribuído por 32 anos e tiver 3 filhos, para o cálculo de seu benefício, serão computados 35 anos de contribuição, elevando dessa forma sua renda para o restante de sua vida.

- ✓ **Cria uma Nova Previdência para os futuros entrantes.**

Mas a proposta em tela não para por aí. Além de fazer uma ampla reforma paramétrica, a Proposta de Reforma apresenta e propõe um novo modelo previdenciário para os brasileiros que entrarão no mercado a partir de 2030, especificamente a todos os que tiverem nascidos a partir de 01 de janeiro de 2014. É a **Nova Previdência para os futuros entrantes**. Uma previdência que não produzirá déficits e será sustentável, evitando sobressaltos na vida do cidadão e insegurança quanto ao futuro.

Ela também prevê que aqueles nascidos a partir de 01 de janeiro de 2000 (os brasileiros do terceiro milênio) possam voluntariamente, segundo sua escolha, migrar para o novo sistema.

E como vai funcionar a **Nova Previdência para os futuros entrantes**?

A **Nova Previdência para os futuros entrantes** será formalmente criada em 2020. Ela combina o princípio de renda mínima com as virtudes do sistema de repartição e também do sistema de capitalização.

- Cria um benefício universal para todos os brasileiros ao atingirem a idade de 65 anos;
- Cria uma camada de repartição simples que preserva o caráter de solidariedade de gerações; e
- Cria uma camada de capitalização, com contas individuais que incentivará a formação de poupança previdenciária por parte de indivíduos e famílias.

A **Nova Previdência para os futuros entrantes** traz também a novidade de permitir que os trabalhadores possam, segundo sua escolha, carrear uma parcela dos depósitos correntes do FGTS (25% dos depósitos correntes) para sua conta capitalizada de poupança previdenciária, com rendimentos maiores e igualmente seguros.

E para quem é destinada a **Nova Previdência para os futuros entrantes?** Ela é construída para todos os brasileiros – homens e mulheres, de todas as regiões do Brasil – que tiverem nascido a partir de 01 de janeiro de 2014. São os brasileiros do futuro. Teremos assim, uma geração de brasileiros mais iguais sob a ótica previdenciária, sem privilégios e iniquidades, traços tão marcantes de nossa sociedade.

Como ela é formalmente instituída em 2020 e é destinada àqueles que nasceram a partir de 01 de janeiro de 2014, somente a partir de 2030 haverá trabalhadores no novo sistema: aqueles nascidos em 2014. No ano seguinte, 2031, entrarão também os trabalhadores nascidos em 2015 e assim por diante.

E por que a **Nova Previdência para os futuros entrantes** está desenhada dessa forma? Por duas razões: (1) Em primeiro lugar, porque o sistema antigo é deficitário, sua despesa será crescente até meados dos anos 2040 – quando começará a declinar – de modo que não se pode perder receita por um longo período, sob pena de aumento da carga tributária ou da dívida pública; e (2) Em segundo lugar, porque é necessário tempo para criar a camada de capitalização.

4. Os números e alguns detalhes da Reforma

Esta seção está dividida em três partes: (i) a primeira, apresenta o custo de implantação do Benefício Universal do Idoso, cotejando-o com BPC (Benefício de Prestação Continuada), decorrente da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social); (ii) a segunda parte apresenta a redução de despesas previstas em decorrência da reforma paramétrica proposta e compara seus efeitos àqueles decorrentes da PEC 287, em sua versão original; e (iii) apresenta a forma como será criada a camada de capitalização e as estimativas de perda de arrecadação em decorrência da implantação dessa camada.

Em alguns casos, os dados serão apresentados em magnitudes relativas ao PIB e em outros casos, seu valor monetário, sempre a preços constantes. Em cada situação o leitor será devidamente alertado.

- O Benefício Universal do Idoso

O Benefício Universal do Idoso, como anteriormente explicado, será concedido a todos os indivíduos que completarem 65 anos. Esse benefício não está condicionado à contribuição, logo será pago para os que contribuíram e para aqueles que não contribuíram. Ele substitui o BPC e o universaliza. Seu valor será fixado em 70% do salário mínimo (fixado em 2020) e será reajustado anualmente pela inflação do período.

Ao substituir o BPC traz consigo enormes vantagens: a) terá custo de administração quase nulo, posto que dispensará qualquer condicionalidade, além do cumprimento da idade e estar vivo; b) por isso mesmo, está praticamente imune a fraudes, o que além do prejuízo decorrente da própria fraude, exige recursos enormes para equipes de auditorias e fiscalizações, além de processos judiciais caros e demorados; e c) traz implícito o conceito de cidadania e pertencimento, posto que todo brasileiro, independentemente de sua inserção laboral ou social fará jus ao benefício.

Por suas características, seu custo será determinado por seu valor (70% do SM de 2020) e pela demografia. Assim, quanto mais gente chegar aos 65 anos de idade, maior será sua despesa. Da mesma forma, quanto mais as pessoas viverem (depois de atingirem 65 anos) maior será o volume de benefícios ativos e, consequentemente, maior será a despesa com esse benefício.

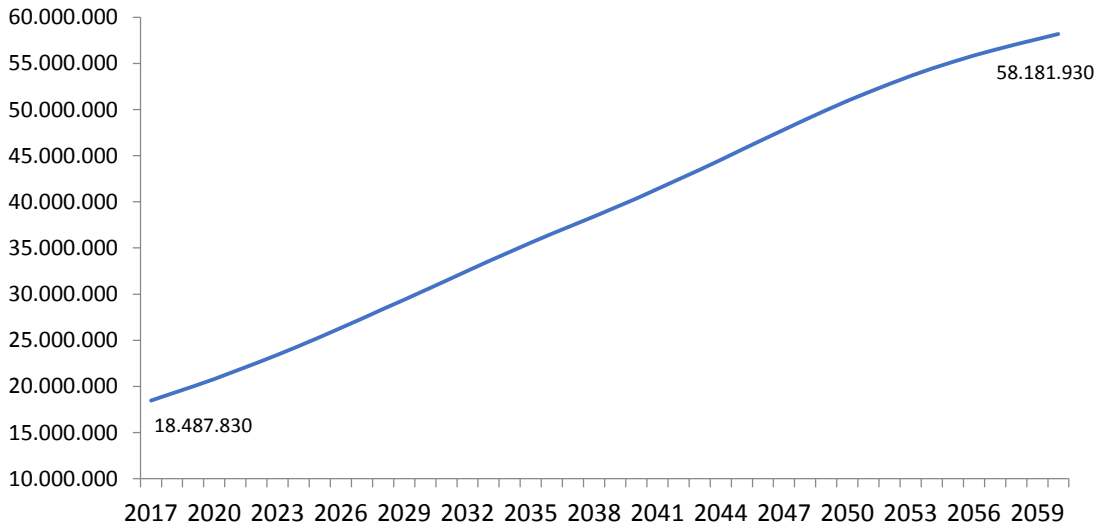
A tabela e o gráfico a seguir apresentam a evolução do número de potenciais beneficiários a partir de 2017 até o ano de 2060. Entre 2017 e 2060 o número de indivíduos com 65 anos ou mais saltará de 18,49 milhões para 58,18 milhões, ou seja, será multiplicado por mais de 3 vezes. O gráfico apresenta essa evolução.

Brasil: número de indivíduos com 65 anos ou mais – 2017-2060

Ano	Homem	Mulher	Total	(%) Na População
2017	7.982.479	10.505.351	18.487.830	8,94%
2020	8.966.932	11.846.417	20.813.349	9,83%
2025	10.899.784	14.449.799	25.349.583	11,57%
2030	13.079.581	17.369.284	30.448.865	13,54%
2035	15.275.327	20.286.140	35.561.467	15,52%
2040	17.315.943	23.052.105	40.368.048	17,41%
2045	19.595.844	26.054.213	45.650.057	19,58%
2050	21.922.510	29.010.155	50.932.665	21,87%
2055	23.831.639	31.352.091	55.183.730	23,86%
2060	25.184.119	32.997.811	58.181.930	25,49%

Fonte: IBGE. Revisão da População, 2018.

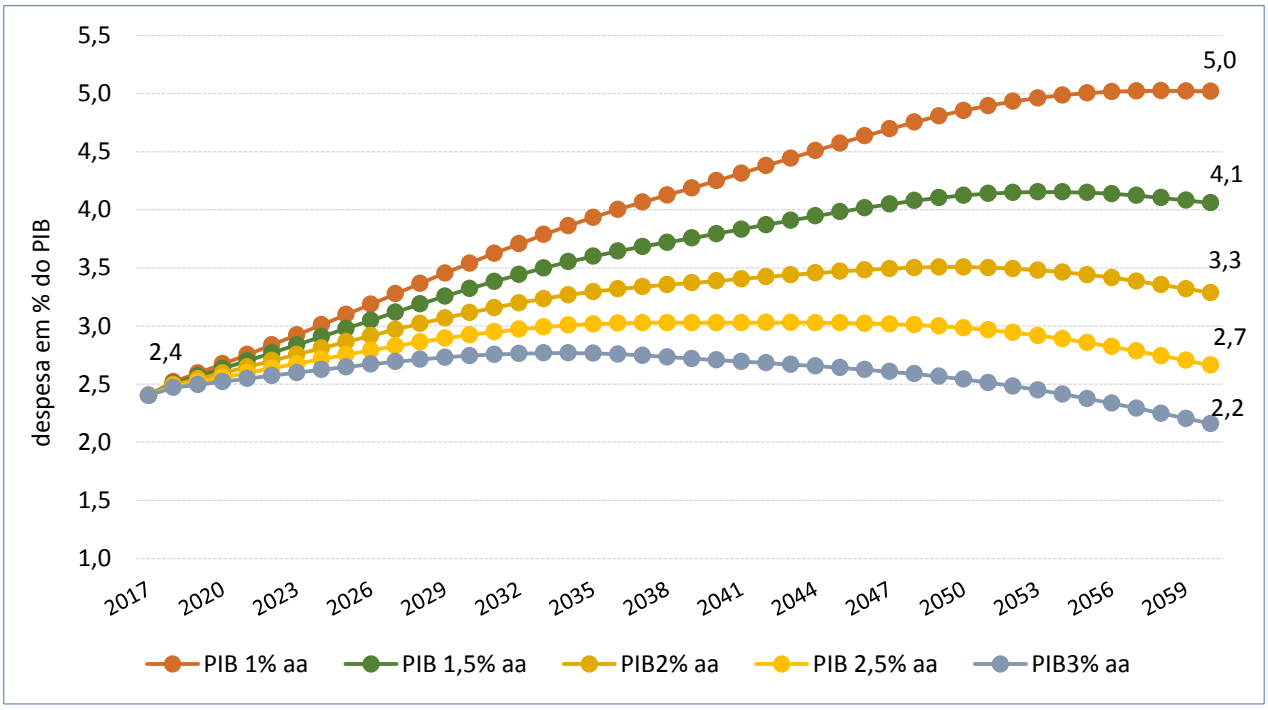
Número de indivíduos com 65 anos ou mais



Fonte: IBGE. Revisão da População, 2018.

Evidentemente, isso significa que o volume de despesas com um benefício universal nos moldes aqui propostos irá crescer e muito nos próximos anos. O gráfico a seguir apresenta a evolução da despesa bruta com esse benefício, tomando como base de comparação o ano de 2017. Os dados são expressos como proporção do PIB e são considerados vários níveis de crescimento médio do produto.

Despesa Bruta com o Piso Universal em % do PIB entre 2017 e 2060 – Piso de 0,7 SM em 2017 sem ganho real (crescimento exógeno do PIB)



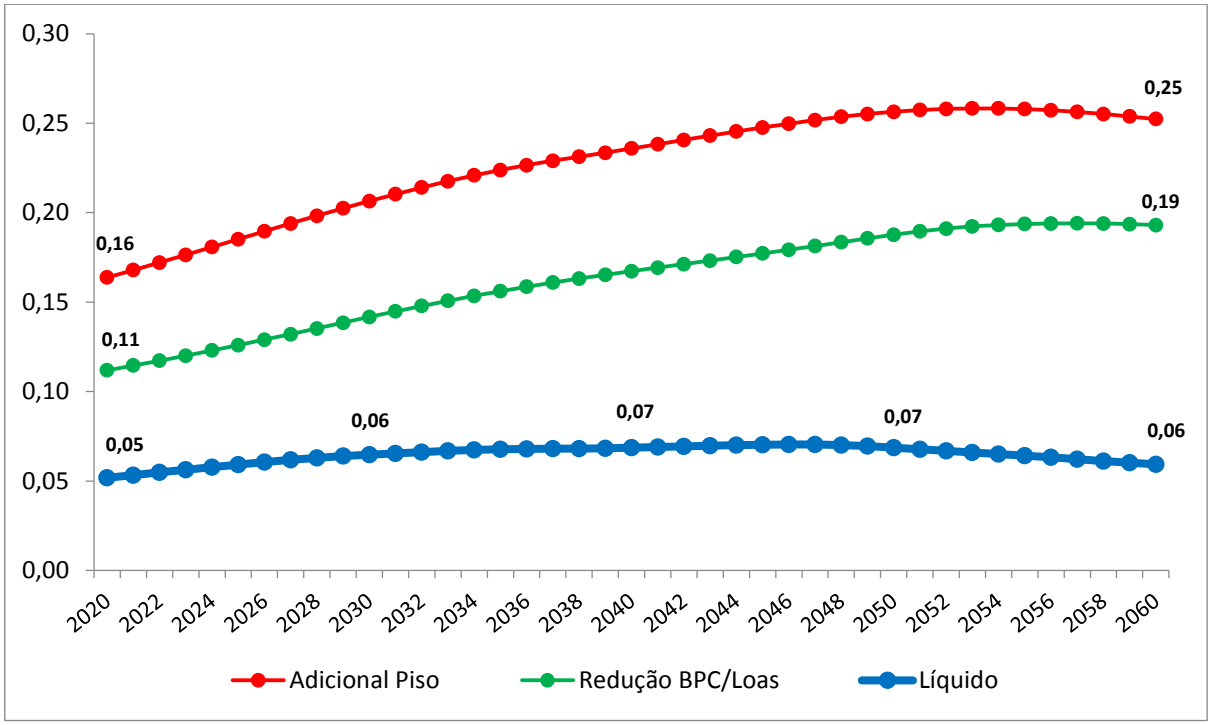
No cenário mais pessimista de um crescimento médio do PIB de apenas 1% ao ano a despesa bruta saltaria do 2,4% par 5,0% do PIB, no período, um aumento de quase 2,1 vezes. No cenário mais otimista (crescimento médio do PIB de 3% ao ano) a despesa bruta, depois de se elevar até 2033, quando atinge 2,8% do PIB, passa a cair e chega em 2060 com apenas 2,2% do PIB, uma queda de 10%. Por fim, admitido um cenário moderado, de crescimento médio do PIB de 2% ao ano, a

despesa bruta cresce moderadamente até 2050 e a partir daí apresenta tendência de queda, chegando em 2060 em 3,3% do PIB, com crescimento de 37% em relação a 2017.

Note, porém que essa é a evolução da despesa bruta do Benefício Universal do Idoso e não seu impacto líquido, ou seja, o aumento agregado da despesa. Isso porque, mantido o *status quo*, uma parcela dos beneficiários receberia o benefício assistencial BPC, cujo valor é equivalente a um salário mínimo. Esses, passando a receber o Benefício Universal do Idoso, produziriam uma redução da despesa total.

Isso está apresentado no gráfico apresentado a seguir, considerada uma hipótese mais restrita de crescimento do PIB de apenas 1,5% ao ano.

Despesa Adicional Pilar Universal, Redução BPC/LOAS com 0,7 SM e resultado líquido em % do PIB (crescimento exógeno do PIB de 1,5% aa)



Considerada então a redução de despesa decorrente da extinção do BPC, o aumento líquido de despesa é de apenas 0,1% do PIB, considerado uma trajetória do PIB bastante conservadora, de apenas 1,5% ao ano. Note que se o PIB crescer a um ritmo mais forte o resultado será ainda mais positivo, podendo mesmo não ter acréscimo nenhum da despesa líquida.

- Os impactos da Reforma paramétrica

Há duas dimensões dos impactos da Reforma proposta: (i) sobre equidade e justiça social e; (ii) sobre as despesas e o equilíbrio fiscal. Veremos cada uma delas.

Impacto sobre equidade e justiça social

A Proposta de Reforma corrige desigualdades e injustiças existentes em nosso modelo previdenciário. Ao estabelecer idade mínima progressiva para todos e igualá-las ao término do período de transição, fará com que segmentos de renda mais elevada deixem de se aposentar muito antes dos pobres e desprotegidos.

Tomemos os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). Aqui são apresentados, de forma sintética, informações sobre benefícios concedidos para os anos de 2014 a 2016. Essa informação é mais adequada para retratar a dinâmica recente do sistema previdenciário. Por exemplo, a presença marcante do publico feminino – que expressa a inserção da mulher no mercado de trabalho – não seria devidamente captada caso utilizássemos os benefícios emitidos. Esses retratam o estoque de benefícios e incorporam um passado remoto de nossa dinâmica demográfica e também do mercado de trabalho.

Para o propósito de análise dos benefícios previdenciários permanentes[2] são apresentados apenas os dados referentes às aposentadorias urbanas e rurais concedidas por tempo de contribuição ou por idade. Em conjunto representam quase dois terços dos benefícios previdenciários permanentes, tanto em termos de quantidade, quanto de valor dispendido. A tabela a seguir apresenta dados sobre idade média do beneficiário e valor médio de aposentadoria para os anos de 2014 a 2016, separando-os por tipo de aposentadoria e por clientela.

Idade média e valor médio do benefício - Aposentadorias Concedidas - 2014 a 2016

Anos	**Aposentadoria por tempo de contribuição**					
	Urbana = 430.407			**Rural = 1.626**		
Idade média de Aposentadoria (em anos)						
	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher
2014	53,4	54,2	51,9	53,9	54,2	51,0
2015	53,6	54,2	52,4	54,0	54,2	51,4
2016	53,6	54,2	52,7	54,1	54,4	50,2
Valor médio de Aposentadoria (em R$)						
	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher
2014	1.740,29	1.910,96	1.396,45	827,81	833,08	757,57
2015	2.001,03	2.124,46	1.774,74	942,97	949,56	848,04
2016	2.326,25	2.446,58	2.119,66	1.065,65	1.075,41	913,40
	Aposentadoria por Idade					
	Urbana = 362.486			**Rural = 299.880**		
Idade média de Aposentadoria (em anos)						
	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher
2014	64,6	67,4	62,9	60,2	62,4	58,4
2015	64,6	68,2	62,8	60,0	62,4	58,2
2016	64,5	68,4	62,8	60,0	62,4	58,0
Valor médio de Aposentadoria (em R$)						
	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher
2014	997,02	1.071,57	950,23	726,13	728,39	724,36
2015	1.099,85	1.178,42	1.048,55	790,69	793,78	788,36
2016	1.210,53	1.320,23	1.141,85	883,59	887,32	880,55

Fonte: AEPS-2016

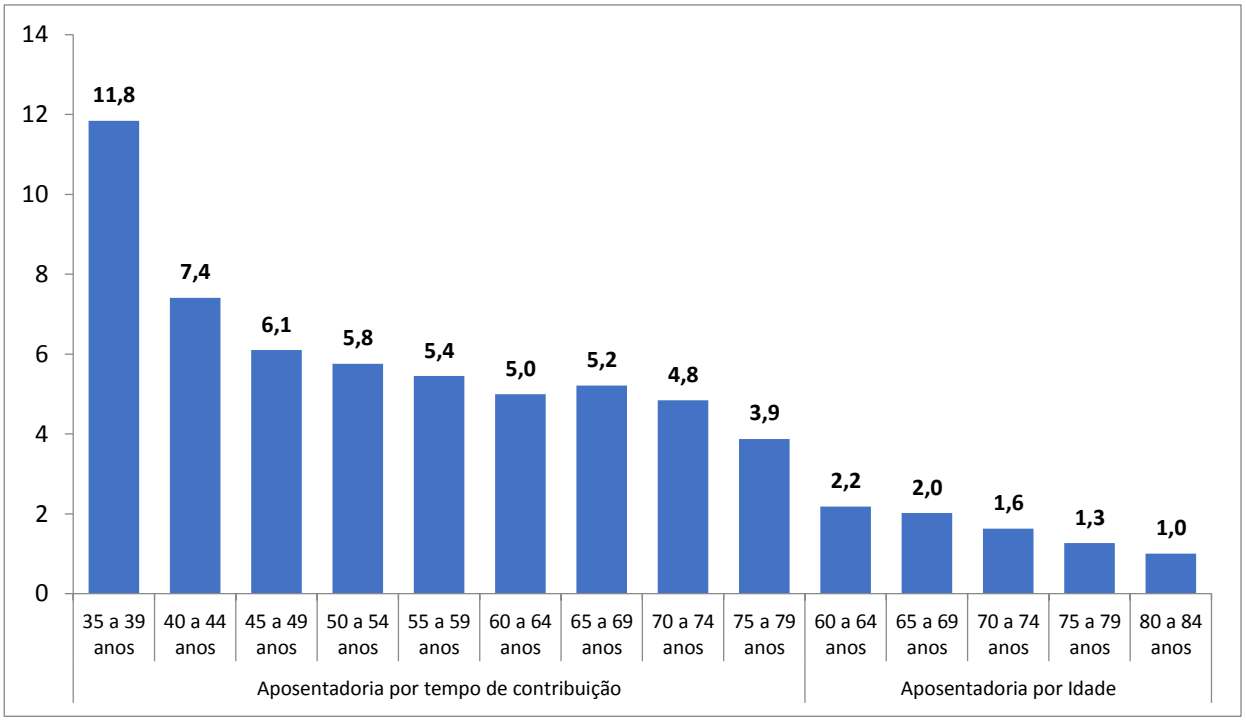
É evidente que trabalhadores que se aposentam por idade obtêm seu benefício pelo menos 8 anos mais tarde que seus congêneres que se aposentam por tempo de contribuição. Mas, apesar de se

[2] Consideramos aqui como benefícios previdenciários permanentes as aposentadorias (por tempo de contribuição, por idade e por invalidez e a pensão por morte).

aposentarem quase uma década mais tarde, os trabalhadores que se aposentam por idade, recebem benefícios de menor valor, chegando, no caso dos trabalhadores urbanos, a receberem pouco mais da metade do que recebem aqueles que se aposentaram por tempo de contribuição.

E essa disparidade em termos de idade de aposentadoria e de valor do benefício produz um contrassenso. Em princípio, aposentar-se mais velho deveria representar um valor de benefício mais elevado; reciprocamente, se aposentar cedo deveria produzir um benefício menor. Isso é equivalente a dizer que os trabalhadores deveriam receber, em média, o mesmo montante de transferência. Os que se aposentam mais cedo recebem um valor menor por mais tempo; os que se aposentam mais tarde deveriam receber um valor mais alto porque vão receber por muito menos tempo. Mas não é isso o que acontece no Brasil. Utilizando as informações de idade de início de percepção do benefício e seu valor do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e a esperança de vida condicionada à idade, do IBGE, é possível verificar que aqueles que se aposentam mais cedo chegam a receber uma transferência quase 12 vezes maior do que aqueles que se aposentam bem mais velhos.

Transferência a indivíduos que tiveram benefícios concedidos em 2016, segundo faixa etária de início de percepção de benefício e espécie de aposentadoria, expressa em valores relativos[3].



Mas os trabalhadores que se aposentam por idade são justamente os menos qualificados, mais pobres e mais sujeitos ao desemprego e à informalidade.

Estabelecer, portanto uma idade mínima para todos longe de prejudicar os trabalhadores mais desprotegidos, representará importante passo para a redução da desigualdade e aumento da justiça previdenciária no país.

[3] O cálculo foi feito considerada a idade média da faixa etária, o valor médio do benefício e a esperança de vida à respectiva idade. A unidade considerada é o valor mais baixo de transferência, considerados esses parâmetros. As fontes de dados são: AEPS/2016 e IBGE, Revisão da População, 2018.

Além disso, a limitação progressiva do valor de benefícios para todos os trabalhadores terá impacto significativo na distribuição de renda no país. Simulações feitas com a limitação no valor de benefícios, tendo como base de informações as Pnads/IBGE dos anos de 2016 e 2017 indicam que a desigualdade de rendimento expresso pelo Índice de Gini seria reduzida em mais de 16%. A tabela apresenta esses resultados.

Índice de Gini para a renda de Aposentadoria nas regras atuais e como limitação até o teto do RGPS, conforme Proposta – Brasil: 2016 e 2017

Anos	Gini renda de aposentadoria	Gini renda de aposentadoria com teto	Diferença absoluta	Diferença percentual
2016	0,3937	0,3297	0,0640	-16,2%
2017	0,3859	0,3195	0,0664	-17,2%

Fonte de dados primários: Pnad/IBGE – 2016 e 2017

O mesmo efeito ocorre quando se considera a renda familiar per capita, porém em intensidade menor. Assim, sob a ótica distributiva e de justiça social, a proposta de reforma tem a virtude de propor medidas no sentido de também reduzir a desigualdade econômica entre brasileiros.

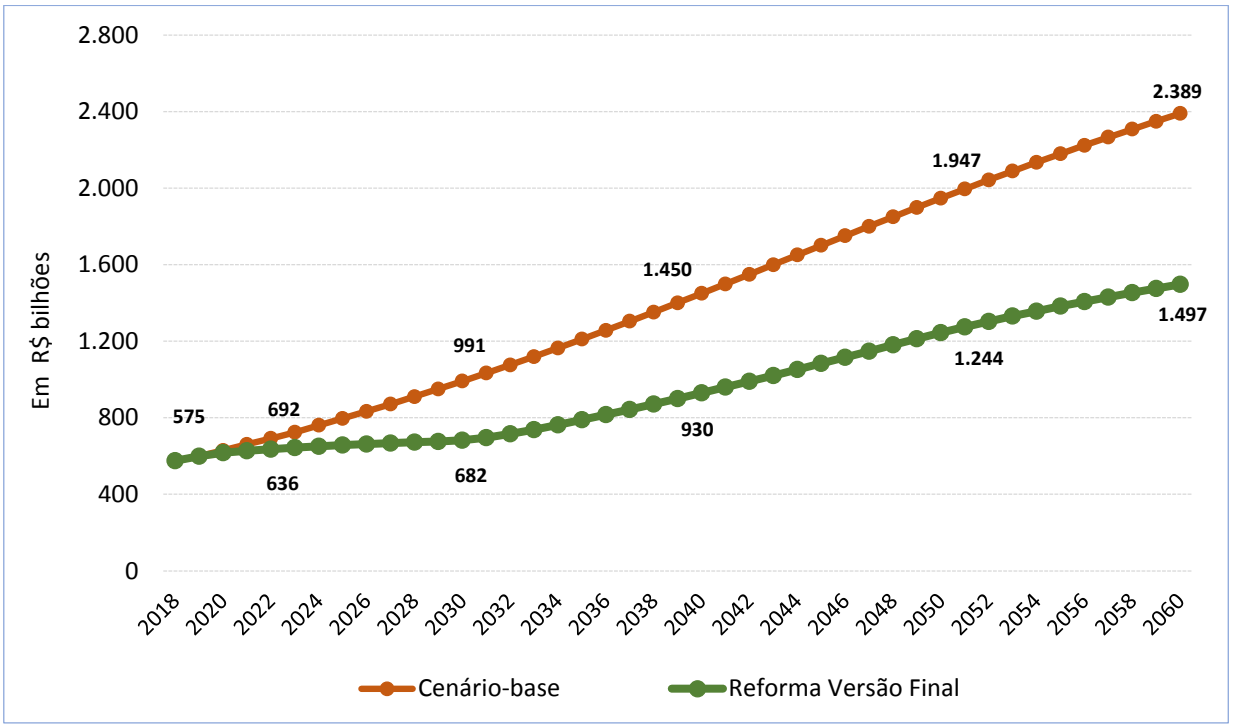
Impacto sobre as despesas e o equilíbrio fiscal

Gastamos demais com Previdência e BPC. Somente com o RGPS o Tesouro Federal desembolsou o montante de R$ 558 bilhões, em 2017. Isso é quase o dobro de todo o gasto da União com Educação, Saúde, Segurança e Defesa juntas. Para os servidores públicos federais o Tesouro gastou outros R$ 82 bilhões. Os gastos com Previdência dos Estados e do Distrito Federal somou R$ 165 bilhões no mesmo ano. Gastou-se mais de R$ 800 bilhões, quase 15% do PIB. Mantida a atual situação, o gasto previdenciário sufocará os governos e o próprio PIB. A Reforma é mais do que necessária. Ela é crucial para sairmos da armadilha fiscal e voltarmos a crescer.

As simulações aqui apresentadas referem-se exclusivamente ao RGPS. Isso porque os microdados dos Regimes Próprios necessários às simulações não estão disponíveis. Apesar disso, como as regras gerais serão também aplicáveis aos RPPS, espera-se impacto proporcional ainda mais elevado, posto que a mudança de critério do cálculo do valor de benefício é particularmente relevante no âmbito dos servidores públicos. Além disso, utilizar apenas os dados do RGPS permite uma comparação adequada com os efeitos fiscais da aplicação da PEC 287, formulada pela competente equipe do atual Governo.

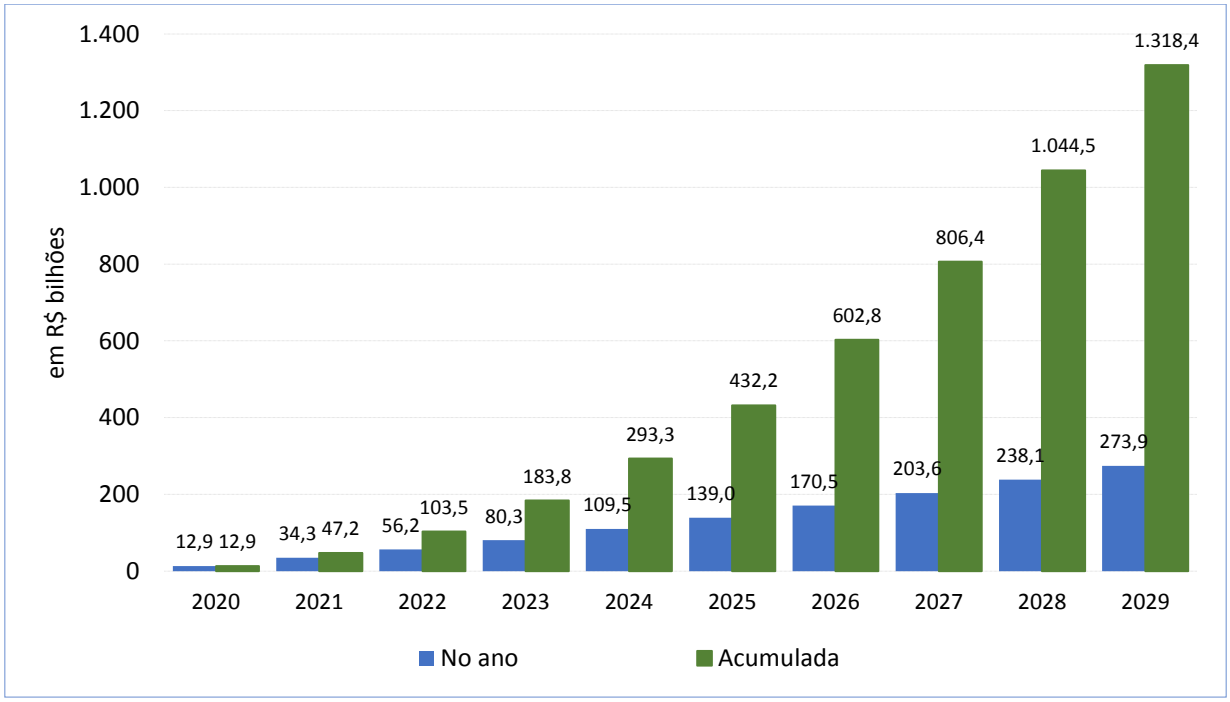
Nos cálculos apresentados estão consideradas as idades mínimas iniciais e o processo de transição, as regras aplicáveis à pensão e a regra de cálculo do benefício proposta. Para a realização de adequada comparação, adotou-se o ano inicial de 2017 e as simulações prolongam-se até 2060. O gráfico a seguir apresenta a comparação

Despesa RGPS em R$ bilhões 2017 – Cenário sem reforma e Reforma paramétrica proposta



Uma forma alternativa de verificar o impacto decorrente da Reforma proposta é comparar seus efeitos fiscais em relação à despesa que seria realizada sem a proposta (*status quo*). O gráfico a seguir apresenta essas informações ano a ano e acumulado para os dez primeiros anos, admitindo-se que a reforma estivesse implantada em 2020.

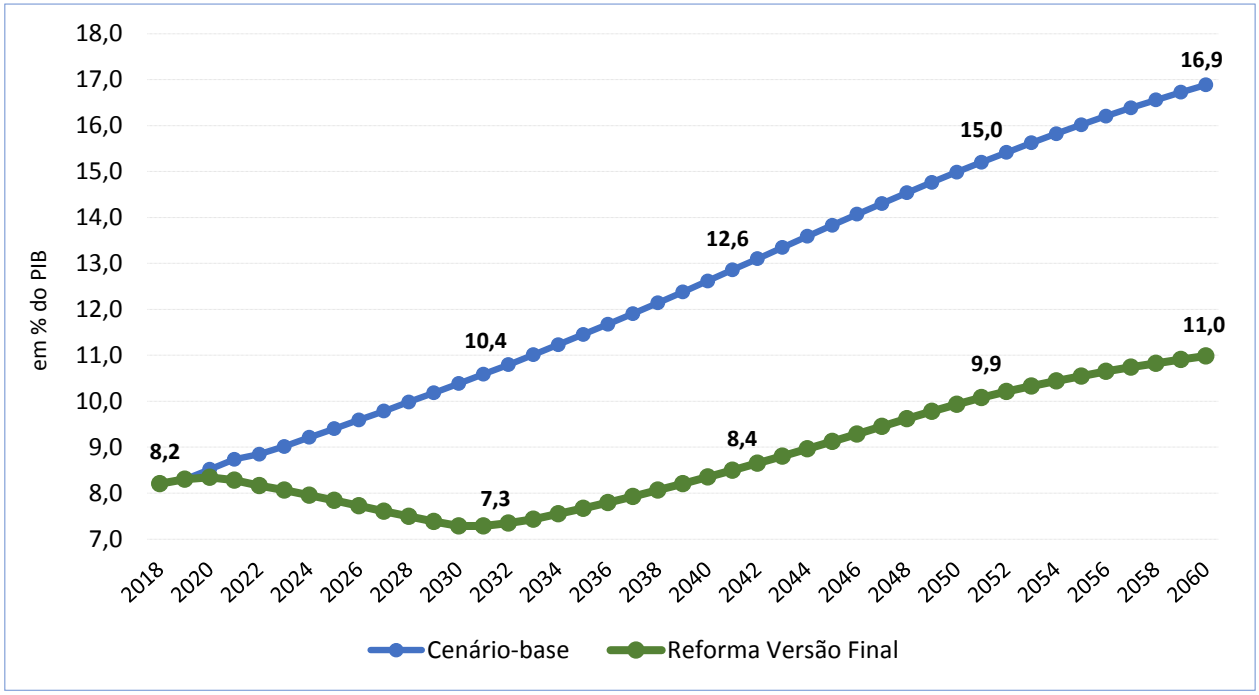
Redução da Despesa RGPS com reforma paramétrica proposta (em R$ bilhões 2018)



Note que o volume de recursos que deixa de ser gasto nos 10 primeiros anos chega a R$ 1.318,4 bilhões, ou mais do que o dobro de todo o gasto anual para o ano de 2018. É como se em 10 anos a previdência social pagasse apenas 8 anos de despesa.

A trajetória completa do impacto da Reforma está apresentada no gráfico a seguir, expresso como proporção do PIB, admitindo-se que o mesmo cresça a uma taxa média anual de 2% e a reforma seja aprovada em 2019 e implementada a partir de 2020.

Evolução da despesa do RGPS em % do PIB – Reforma e Status Quo



Note que nos primeiros dez anos a potência da reforma é suficiente para reduzir a despesa em relação ao PIB e, em 2030 a redução da despesa seria da ordem de 3,1% do PIB, contribuindo decisivamente para a recuperação fiscal do país.

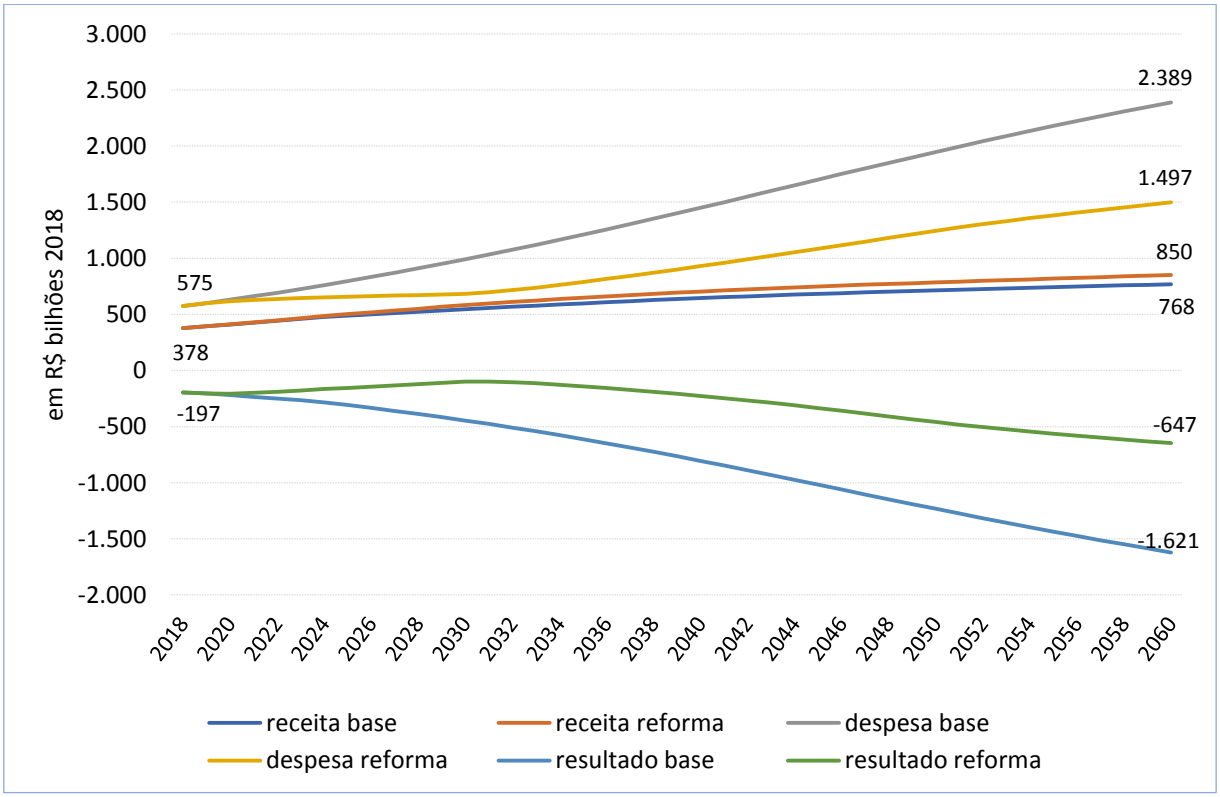
Uma forma alternativa para verificar o impacto da Proposta de Reforma é comparar seus resultados com aqueles que se esperava obter caso a PEC 287 fosse aprovada. Quando da apresentação da referida PEC, o governo divulgou que esperava uma redução da despesa previdenciária da ordem de R$ 800 bilhões em 10 anos, aí incluídos os benefícios previdenciários e o BPC. Retirando-se a redução de despesa decorrente deste último, o valor se reduzia a R$ 689,1 bilhões, segundo nossas estimativas. A tabela a seguir apresenta essa comparação. O resultado revela que a proposta é quase 60% mais potente e o mais importante: seus efeitos são imediatos. Apenas nos primeiros cinco anos (2020 a 2024) a redução de despesa atinge R$ 293 bilhões, ou metade do gasto de 2018.

Comparação da Redução da Despesa RGPS entre a PEC 287 original e a Reforma paramétrica proposta (em R$ bilhões)

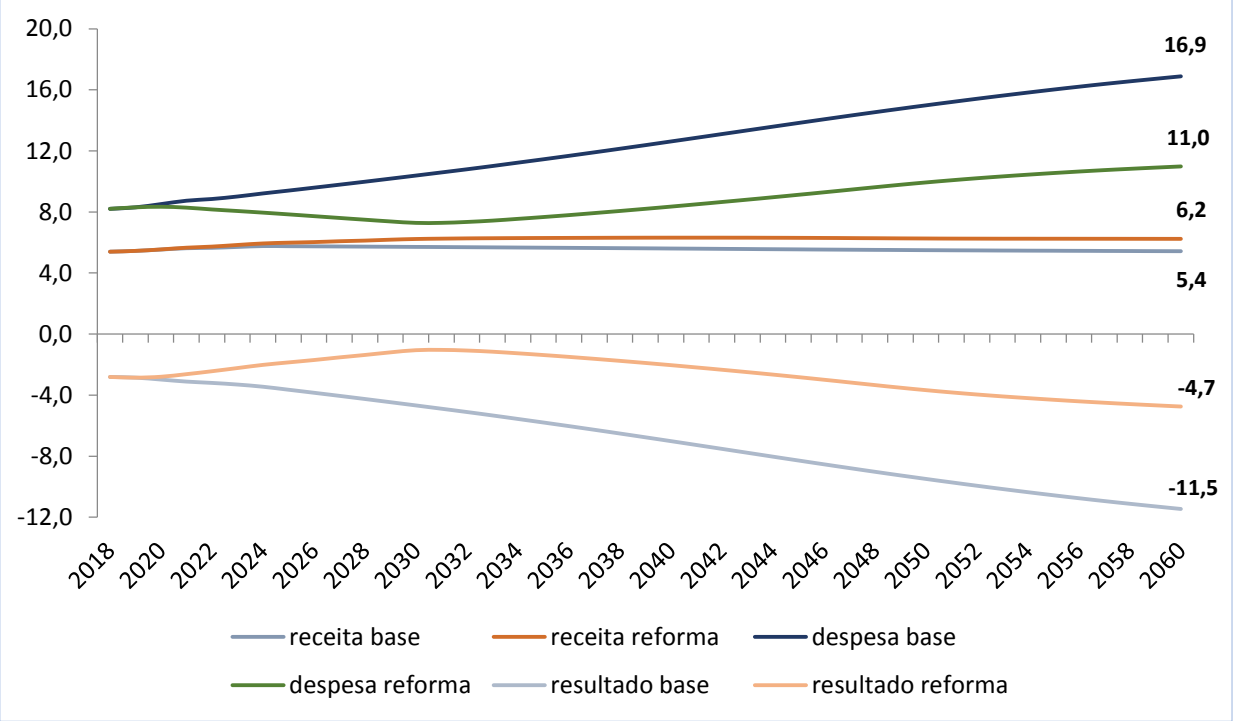
Reforma	Redução da Despesa ou Economia Acumulada em 10 anos
PEC 287 Original (completa)	**R$ 802,3 bilhões**
PEC 287 Original (RGPS)	R$ 689,1 bilhões
PEC 287 Original (Demais)	R$ 113,2 bilhões
Proposta de Reforma (completa)	**R$ 1.273,8 bilhões**
Proposta de Reforma (RGPS)	R$ 1.318,4
Proposta de Reforma Piso Universal	(-) R$ 44,6 bilhões
Diferença acumulada (10 anos)	**R$ 471,5 bilhões (58,7%)**

Esse resultado decorre não apenas pela redução da despesa, mas também pelo aumento da receita. E aqui não estão consideradas novas receitas decorrentes de medidas propostas, como redução ou eliminação de isenções previdenciárias. Os gráficos apresentados a seguir apresentam as receitas, as despesas e os resultados para a Reforma, comparando-os com o *status quo*, o primeiro em valores monetários e o segundo como proporção do PIB.

Receita, despesa e resultado em R$ bilhões cenário, base e reforma paramétrica - preços de 2018



Projeção da Receita, Despesa e Resultado do RGPS em % do PIB, cenário base e reforma paramétrica



Nota: adotou-se crescimento médio do PIB de 1,8% ao ano.

Desses dois gráficos diversos elementos podem ser destacados, mas nos concentraremos em apenas dois: (i) a redução de despesa ocorre, e de forma acentuada desde os primeiros anos a partir da reforma e, em 2060 essa diferença chega a R$ 892 bilhões a preços de 2018, montante equivalente a 55% mais do que toda a despesa do RGPS do ano de 2018 (R$ 575 bilhões); (ii) o aumento da receita é menos pronunciado, mas em 2060 ela equivale a mais de R$ 82 bilhões (quase 4% da despesa do mesmo ano). Esses impactos da reforma redundam em uma redução do déficit de R$ 974 bilhões ou 6,7% do PIB, em 2060. Trata-se de um resultado expressivo.

- <u>A criação da camada de capitalização e a estimativa de perda de receita</u>

Por criar uma camada de capitalização a Reforma traz imediatamente a questão do que se convencionou chamar de "custo de transição", ou mais precisamente a questão de financiamento do velho sistema, dado que em um sistema de capitalização os recursos das contribuições previdenciárias são depositados em um fundo individual e, consequentemente, não são utilizados para financiar o velho sistema de repartição. Trata-se, sem qualquer sombra de dúvida, de uma preocupação mais do que legítima.

De fato, é necessário cuidado e responsabilidade para que não haja perda de arrecadação para financiar o velho sistema.

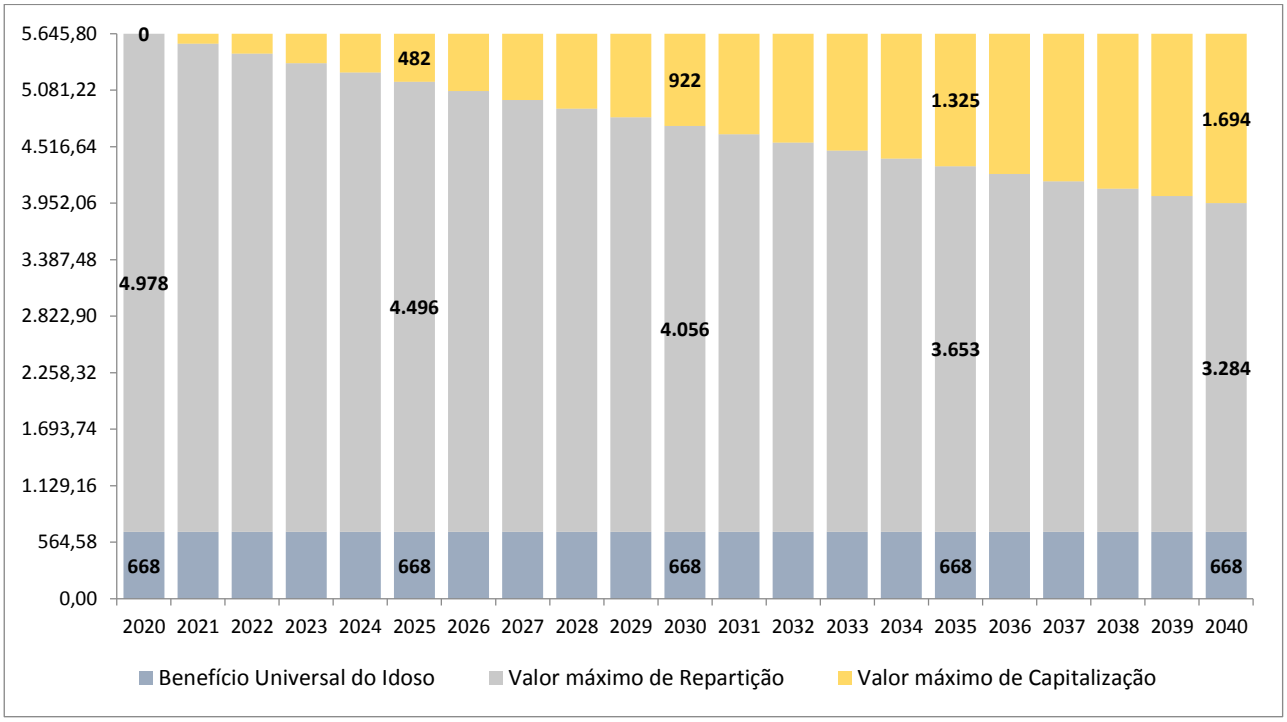
Entretanto, tal como foi concebida a **Nova Previdência para Todos** evita esse problema! Isso porque a transição para a **Nova Previdência para Todos** será lenta e gradual. Dois princípios nortearão esse processo: (i) abrir ou criar lentamente a "cunha" de capitalização; e (ii) permitir uma adesão progressiva ao sistema.

Vejamos o que significa **criar a camada de capitalização**? Usemos os dados atuais para facilitar a compreensão. Em 2018, o teto do Regime Geral da Previdência Social está fixado em R$ 5.645,81. A cada ano esse teto é reajustado pela inflação, **mas seu valor real permanece constante**. O que se

faz é apenas repor a inflação do período. Na **Nova Previdência** será criado um **subteto** que será o limite da segunda camada. Em 2020 o **subteto** terá o mesmo valor do teto, mas anualmente vai sendo reduzido em termos reais, porque sua correção será ligeiramente inferior à inflação, de modo que em 2030 será 85% do teto (R$ 4.798,94 a valores de 2018) e, em 2040, será equivalente a 70% do teto (R$ 3.952,07 a valores de 2018). Daí para frente ele passa a ser reajustado pela inflação do período, tal como o teto, de modo que daí para frente seu valor real será mantido constante em 70% do teto.

Considerando os valores atuais do salário mínimo e do teto previdenciário o gráfico a seguir apresenta a evolução do processo de criação de um subteto que determina o limite da camada de repartição e a formação da camada de capitalização.

Valores do Benefício Universal do Idoso, do subteto de do regime de repartição e do limite máximo do regime de capitalização (em R$ constantes de 2018).



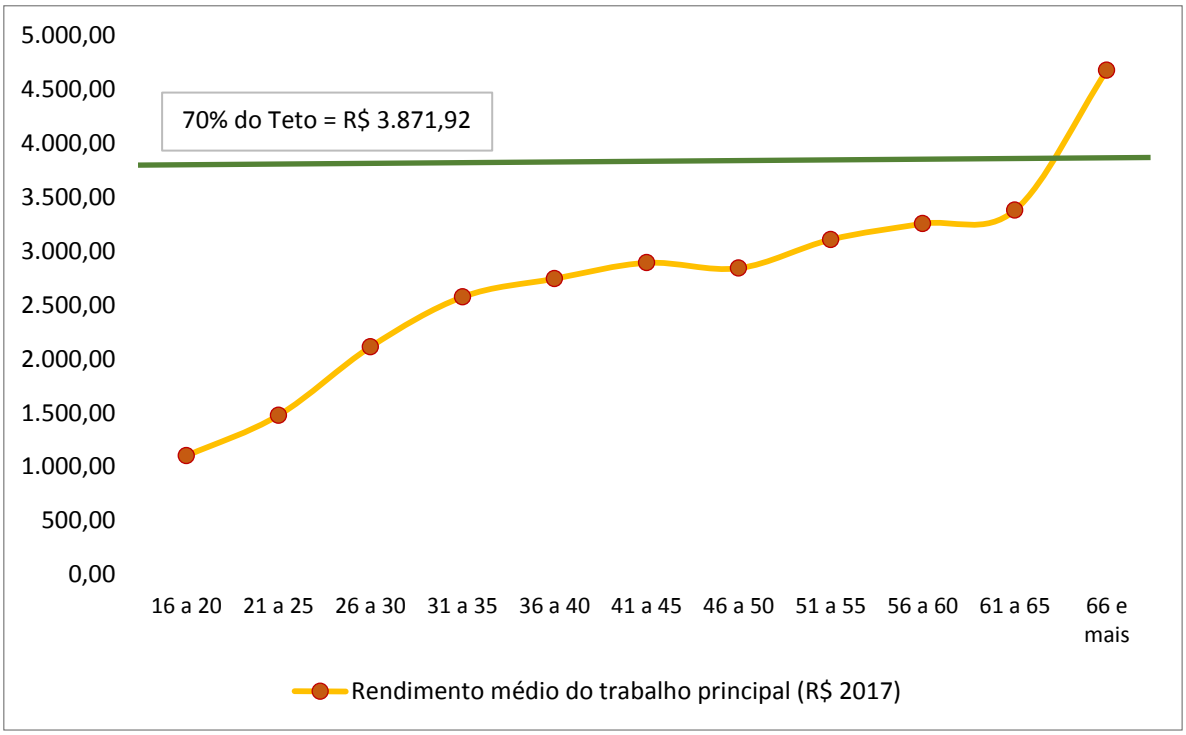
Em 2020, quando a **Nova Previdência para os futuros entrantes** terá início, todo o valor que exceder o Benefício Universal do Idoso até o teto de R$ 5.645,81 será da camada de repartição, não havendo, portanto, nenhum valor para a camada de capitalização. Cinco anos mais tarde, em 2025, a parcela que exceder o Benefício Universal do Idoso será dividida em duas parcelas: R$ 4.496,37 será o limite máximo da camada ou regime de repartição e R$ 481,64 será o valor máximo da camada de capitalização. Em 2030 esses valores serão: R$ 4.055,82 para o regime de repartição e R$ 922,19 para o regime de capitalização. No final do processo, em 2040, o subteto, que é o limite máximo da camada ou regime de repartição, será de R$ 3.284,27 e R$ 1.693,74 será o limite máximo do regime de capitalização. Nesse momento, a parcela de capitalização atingirá o patamar de 30% do valor teto e assim permanecerá daí em diante.

Fica evidente que entre 2020 e 2030, não haverá nenhum trabalhador na **Nova Previdência para os futuros entrantes**. A partir daí os jovens nascidos em 2014 estarão aptos a ingressar no mercado de trabalho e consequentemente, na **Nova Previdência para os futuros entrantes** Mas nem todos esses jovens vão começar a trabalhar aos 16 anos. E mesmo que todos começassem a trabalhar, o efeito seria virtualmente nulo. E por quê? Porque jovens quando ingressam no mercado de trabalho

começam ganhando remunerações que estão muito abaixo do teto, ou mesmo do **subteto**. Seus salários crescem com a idade e com aumento de sua escolaridade e treinamento. Isso significa que não haveria perda de receita para financiar o velho sistema, pois ninguém estaria na terceira camada (a camada de capitalização).

Vejamos alguns dados quanto a isso. A partir de dados da Pnad/IBGE 2017 é possível verificar a distribuição de rendimentos entre os indivíduos, inclusive segundo a idade de cada indivíduo. O gráfico a seguir ilustra essas informações.

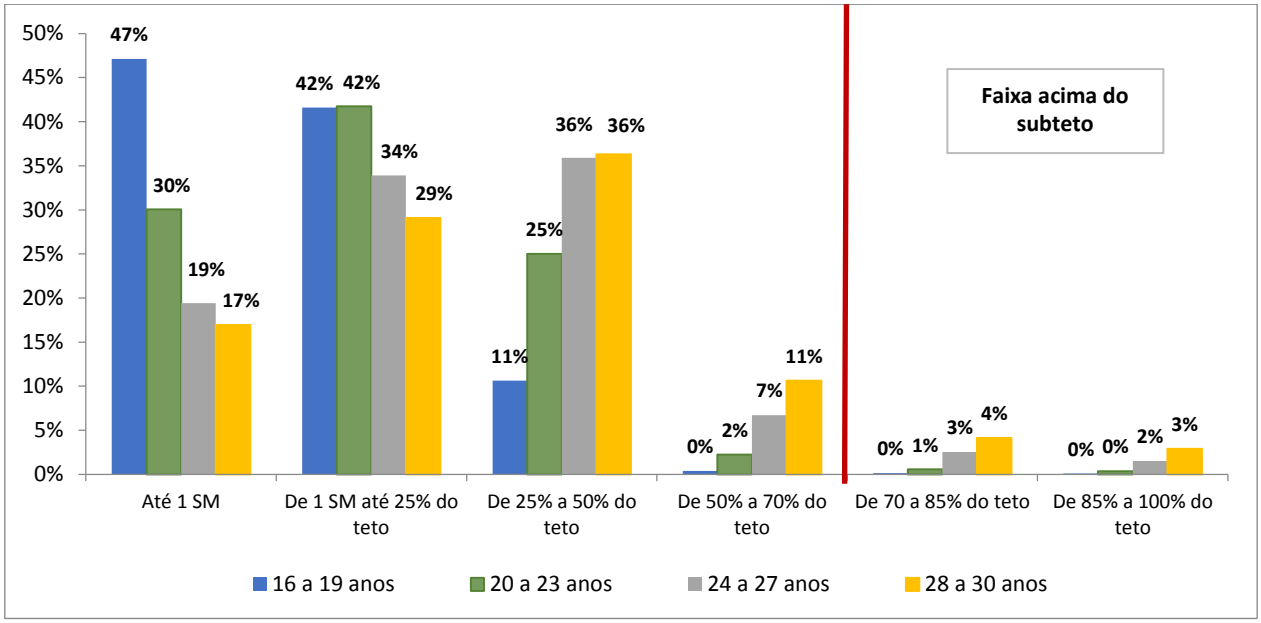
Rendimento médio do trabalho principal (R$ 2017)



Os dados revelam que o rendimento cresce com a idade e que – e é o mais importante para a previdência – os jovens têm rendimento médio muito inferior ao subteto proposto na reforma, para a **Nova Previdência para os futuros entrantes**, garantindo dessa forma que não haverá perda de receita durante longos anos, de modo a garantir a sustentabilidade da Reforma proposta.

É possível, no entanto, que a despeito de as médias remuneratórias dos jovens serem muito abaixo do valor do subteto haja diversos ou mesmo muitos deles que ganhem além do subteto, implicando perdas de receita que possam vir a comprometer a sustentabilidade do sistema. Utilizando o mesmo conjunto de dados da Pnad/IBGE é possível verificar a distribuição de rendimento para cada idade. No gráfico a seguir estão apresentadas as distribuições de rendimento, segundo grupos etários dos jovens de 16 a 30 anos de idade.

Distribuição de indivíduos jovens por faixa de rendimento do trabalho principal, segundo grupos etários (R$ 2017)



Observa-se que 100% dos indivíduos do grupo etário de 16 a 19 anos têm remuneração até o limite de 50% do teto previdenciário (para valores de 2017, isso equivale a R$ 2.766). Para esse grupo a remuneração média é de R$ 1.028,28. No grupo etário seguinte (20 a 23 anos) mais de 99% deles ganham até o subteto. Nesse grupo a remuneração média é de R$ 1.310,78. No grupo etário de 24 a 27 anos, são 96% deles que ganham até o subteto de 70% do teto do RGPS, com média remuneratória de R$ 1.796,55. Por fim, no grupo etário de 28 a 30 anos apenas 8% ganham acima do subteto, sendo 92% aqueles que ganham até esse valor. Nesse grupo a remuneração média é de R$ 2.132,85.

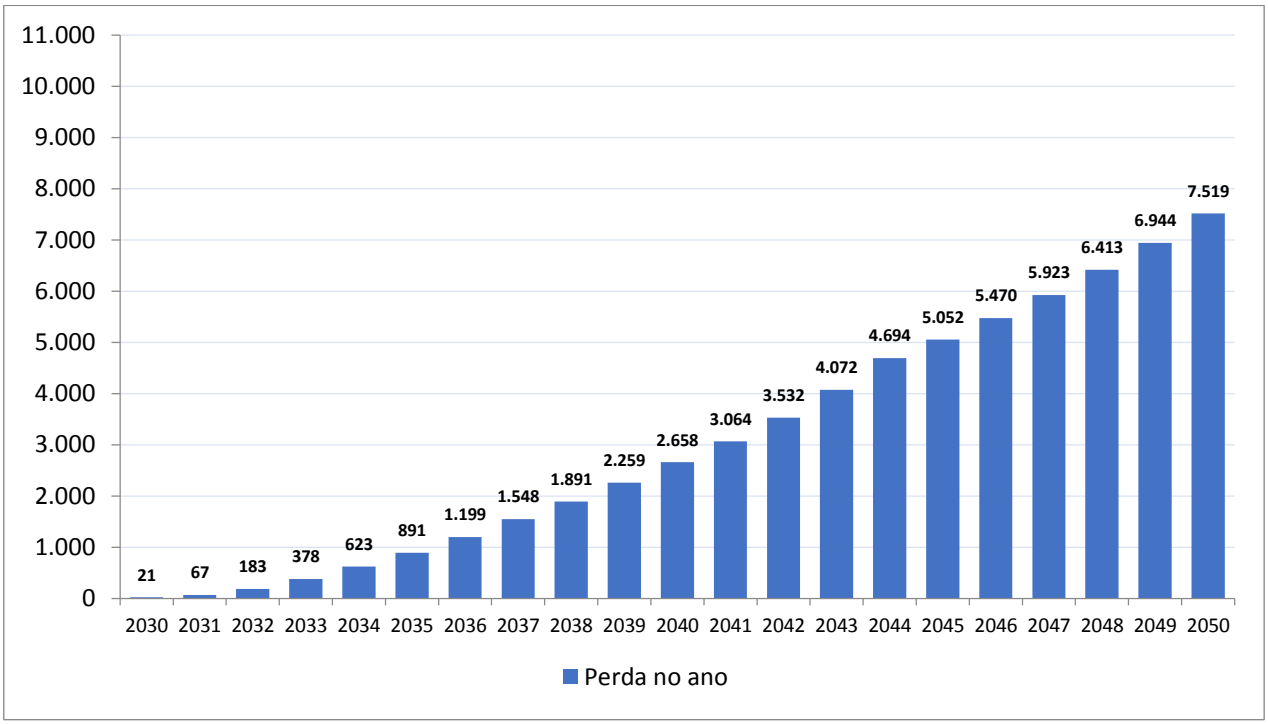
É importante notar que a perda de arrecadação poderá ocorrer apenas a partir de 2034, quando o subteto será 78% do teto do RGPS. Mas essa perda será irrisória, tendo em vista a baixíssima incidência de indivíduos jovens com rendimentos acima desse valor. Somente a partir de 2040, quando o subteto se estabilizar em 70% do teto é que as perdas começarão a se elevar. Mas é justamente nessa década que os gastos previdenciários do velho sistema começam a cair de forma acentuada, de tal sorte que não haverá comprometimento da sustentabilidade do sistema.

É importante destacar que mesmo aqueles jovens que mesmo ganhando pouco optem por transferir parte de seu FGTS para suas contas de capitalização, ainda assim não haveria perda de arrecadação para financiar o sistema antigo, pois os recursos do FGTS não são receita previdenciária.

Como mostramos a partir de dados da Pnad/IBGE, praticamente nenhum jovem – pela sua idade – recebe rendimento superior a esse limite e que somente a partir de 2034 haverá alguma perda de receita, porém de magnitude ínfima.

Ainda que reduzida, é necessário que se saiba qual será o volume de recursos que progressivamente será “perdido” para financiar a velha previdência. Os gráficos a seguir apresentam os resultados anuais e acumulados entre 2030 e 2050.

Projeção da perda anual de receita entre o subteto (70%) e o teto do RGPS 2030-50 (R$ milhão2018).



Projeção da perda anual acumulada de receita acumulada entre o subteto (70%) e o teto do RGPS 2030-50 (R$ milhão2018).

As projeções indicam que é plenamente factível implementar a **Nova Previdência para os futuros entrantes** contendo uma camada de capitalização sem riscos de sub-financiamento do velho. Entre 2030 e 2039 – período em que a cunha de capitalização ainda estará sendo constituída – a perda acumulada de arrecadação nesses 10 anos será de apenas R$ 9,06 bilhões. Na década seguinte, aí incluído o ano de 2050 – o volume de perda de arrecadação irá crescer, porém a perda média de arrecadação anual será de apenas R$ 5,8 bilhões, montante plenamente absorvível pela economia. Além disso, o processo de redução estrutural dos custos do velho sistema já estará em pleno vigor, demandando, portanto, menos recursos da **Nova Previdência para os futuros entrantes**.

5. Considerações Finais.

A proposta aqui apresentada está voltada para quatro objetivos fundamentais: (i) corrigir as sérias distorções e injustiças existentes em nosso sistema previdenciário e com isso tornar os brasileiros mais iguais sob a ótica previdenciária; (ii) propor um novo modelo que garanta uma renda mínima a todos os brasileiros, independentemente de contribuírem ou não para a Previdência Social, reconhecendo, com isso, a importância primordial de cada cidadão na constituição da Nação brasileira e aproveite as virtudes dos sistemas de repartição com aquelas do sistema de capitalização, com isso garantindo renda digna aos aposentados e pensionistas; (iii) flexibilizar a legislação previdenciária de modo a dotá-la da devida capacidade de ir se ajustando ao longo do tempo, de modo a refletir as mudanças sociais, econômicas e comportamentais do país e; (iv) contribuir para a redução da grave crise fiscal, dotando o país de instrumentos para a recuperação sustentável da economia, de modo a oferecer mais crescimento econômico com justiça social.

Por isso mesmo, foi construída com cinco instrumentos legais (uma Proposta de Emenda Constitucional e quatro Propostas de Leis Complementares) que abarcam e abraçam todos os brasileiros, independentemente de seu sexo, sua cor, sua região de moradia, sua inserção de trabalho, etc. A proposta de Legislação Complementar contempla o Regime Geral de Previdência Social, os Regimes Próprios dos servidores civis, as Forças Armadas e as Polícias Militares e Bombeiros dos Estados brasileiros.

Para cada caso, buscou-se reconhecer suas particularidades, estabelecendo processos de transição que ao final, colocam virtualmente todos os brasileiros em situação equânime em termos previdenciários. Não haverá mais, com a aprovação da Reforma Proposta, brasileiros de primeira, segunda e mesmo terceira categoria. Por isso mesmo, são preparadas as bases para uma Nova Previdência para Todos. Uma previdência que conjuga a garantia que uma sociedade moderna deve dar a todos, com os incentivos para que cada indivíduo, segundo sua preferência e escolha, possa poupar e obter melhores benefícios em seu período pós-laboral.

A Nova Previdência também prevê a restruturação do INSS, que terá uma estrutura e modelo de governança de uma agência, com gestão técnica, sem participar do fatiamento político de cargos, e orientada a resultados, a partir de contrato de gestão e com o empoderamento do Conselho Nacional de Previdência Social.

Atualmente 11% dos benefícios do INSS são concedidos pela Justiça. Isso correspondeu em 2017 a R$ 92 bilhões de despesas. Os benefícios judiciais representam 25% do total dos benefícios rurais e 37% das aposentadorias por invalidez. Cerca de 54% das ações da Justiça Federal são previdenciárias. O TCU estimou que cerca de R$ 4,6 bilhões são gastos por ano pela União na tramitação desses processos. Em 42% dos casos, o Poder Judiciário concede o benefício pleiteado.

Há várias razões para esse número exagerado de ações: incentivos processuais à litigância, divergência de entendimentos entre o INSS e o Poder Judiciário, erros do INSS, falta de preparação do judiciário estadual para atuar nessa área e lidispendência (possibilidade de entrar com ações sobre o mesmo pleito em diferentes órgãos do judiciário de mesma instância). Sem sombra de dúvidas um dos maiores incentivadores é a ausência de riscos ou ônus para o autor da ação. Outro ponto muito relevante é a divergência de entendimento entre a perícia do INSS e a perícia judicial.

A Nova Previdência busca atacar esses problemas centralizando as ações contra o RGPS na Justiça Federal, definindo o pagamento de custas para quem tenha renda familiar per capita acima da linha de pobreza e obrigação de devolução de antecipação de tutela. Além disso, veda prova exclusivamente testemunhal, acaba com a prova de exercício de atividade rural mediante declaração do sindicato e obriga a implementação do Cadastro Nacional de Informações Sociais do Segurado Especial, com declaração anual do segurado, que será documento de prova de tempo de exercício de atividade. Reconhece-se a palavra do segurado, mas pune-se a declaração fraudenta que será checada mediante o cruzamento de diversos cadastros administrativos e por visitas em loco, por amostragem. O novo modelo de governança do INSS também prevê a melhoria da gestão dos benefícios de risco, que será concorrencial. O foco deve ser na reabilitação física e profissional e na perícia médica.

Esse conjunto de medidas de gestão e de redução da judicialização terá impacto semelhante ou mesmo maior que as mudanças paramétricas propostas nos cinco primeiros anos. Estima-se um ganho, entre aumento de receitas e redução de despesas, nesse período na ordem de R$ 500 bilhões.

É isso que aqui se oferece ao país.