

## **Fórmula 85/95: que Estados pagam o fim do fator previdenciário?**

*Pedro Fernando Nery<sup>1</sup>*

### **1. Introdução: do que trata a MP nº 676/2015?**

Durante a votação da Medida Provisória nº 664/2014<sup>2</sup>, na Câmara dos Deputados, foi aprovada a Emenda nº 45, inserindo a “fórmula 85/95”, sem regra de progressividade. Esse dispositivo foi vetado pela Presidência da República, e a MP nº 676/2015 foi editada como alternativa, com uma progressão dos valores dessa fórmula.

A Medida Provisória nº 676, de 2015, permite a opção, para fins de aposentadoria, de não haver incidência do fator previdenciário no valor da aposentadoria, caso em que ela seria integral, se a soma da idade ao tempo de contribuição do segurado atingir os valores 85, para as mulheres, e 95, para os homens.

Segundo a MP, esses valores serão aumentados anualmente em um (1) ponto a partir de 2017 e até 2022, com exceção do ano eleitoral de 2018, conforme a seguinte Tabela 1.

**Tabela 1 – Fórmula 85/95 progressiva**

	Regime Geral		Professores	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
<b>2015</b>	85	95	80	90
<b>2016</b>	85	95	80	90
<b>2017</b>	86	96	81	91
<b>2018</b>	86	96	81	91
<b>2019</b>	87	97	82	92
<b>2020</b>	88	98	83	93
<b>2021</b>	89	99	84	94
<b>2022</b>	90	100	85	95

Fonte: MP nº 676/2015. *Elaboração própria.*

<sup>1</sup> Doutorando e Mestre em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal.

<sup>2</sup> Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 4, de 2015.

## 2. Qual a diferença da fórmula 85/95 em relação ao fator previdenciário?

Para fins de comparação com o fator previdenciário, tomemos o exemplo da mulher de 55 anos com 30 de contribuição (somando 85) e do homem de 60 anos com 35 de contribuição (somando 95). Ambos satisfazem os critérios da fórmula 85/95 para aposentadoria integral (100% do salário-de-contribuição).

De acordo com a fórmula do fator previdenciário vigente hoje para aposentadoria por tempo de contribuição, a mulher de 55 anos com 30 de contribuição teria direito a uma aposentadoria no valor de 70% do salário-de-contribuição, enquanto o homem de 60 anos com 35 de contribuição teria direito a uma aposentadoria de 85%. Esse resultado é apresentado na Tabela 2, abaixo.

**Tabela 2 - Comparação do valor da aposentadoria em relação ao salário-de-contribuição<sup>3</sup>**

	Idade	Tempo de contribuição	Fator previdenciário	Fórmula 85/95
Mulher	55	30	70%	100%
Homem	60	35	85%	100%

Fonte: *Elaboração própria.*

Para obter o benefício de 100% pelas regras atuais, esta mesma mulher teria de continuar trabalhando e contribuindo por mais quase 6 anos (perto dos 61, com 36 de contribuição), quando o equilíbrio atuarial *pelo* fator previdenciário seria atingindo. No caso do homem, seriam necessários quase 3 anos a mais (perto dos 63, com 38 de contribuição). No jargão da fórmula 85/95, para esses dois exemplos, a aposentadoria integral conforme o equilíbrio do fator previdenciário é obtida pela soma 97/101 (61+36 e 63+38).

Essa comparação evidencia o impacto financeiro nas contas do governo da adoção da fórmula 85/95. A expectativa de sobrevida da mulher brasileira de 55 anos, usada no exemplo, é de 28 anos. Assim, o tempo esperado de usufruto da aposentadoria (28) é apenas ligeiramente menor do que o tempo de contribuição ao sistema (30). Entretanto,

<sup>3</sup> Valores até o teto do INSS.

pela fórmula 85/95 a aposentadoria tem o valor integral do salário-de-contribuição (100%), mais de três vezes maior do que a alíquota de contribuição (31%, somadas contribuições da trabalhadora e do empregador), o que ilustra o desequilíbrio nas contas da Previdência (que mesmo o fator previdenciário não é capaz de compensar integralmente).

Assim, cumpre ressaltar que, embora a apresentação das contas gere a impressão de que o fator previdenciário causa “perda”, em verdade o fator tenta evitar qualquer perda (ou ganho) em termos de valor esperado do fluxo de pagamento de contribuições e do fluxo recebimento da aposentadoria. A impressão de perda existe pela “ancoragem” no valor do salário-de-contribuição, que é tomado como referência pelo segurado e por um imaginário social de que 30 anos de trabalho para uma mulher e 35 anos para o homem é muito tempo, que deveria ser suficiente para a pessoa se aposentar.

### **3. Comparação internacional: fator previdenciário ou fórmula 85/95?**

Muitos países passaram ou passam pela transição demográfica que o Brasil vem enfrentando de forma cada vez mais acentuada: o aumento da expectativa de sobrevivência da população conjugado à redução nas taxas de natalidade da população (envelhecimento). Como a previdência pública opera pelo regime de repartição, em que as contribuições dos trabalhadores da ativa financiam as aposentadorias dos inativos, os sistemas de previdência ficam comprometidos à medida que se amplia o contingente de benefícios pagos e se reduz o contingente de contribuições feitas.

Assim, em se tratando de fenômeno que não é exclusivo do Brasil, é pertinente fazer uma análise comparada. Que tipo de regras adotam para financiar os seus sistemas os países desenvolvidos (substancialmente mais ricos que o Brasil) e os países emergentes (de perfil demográfico mais próximo ao brasileiro)? Qual regra é mais usada: a do fator previdenciário ou a da fórmula 85/95?

A resposta é nenhuma das duas. A regra, tanto em países ricos quando em emergentes, é o estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria, inexistindo a possibilidade de aposentadoria apenas por tempo de contribuição (evidentemente que existem requisitos de tempo de contribuição, além da idade mínima, além de haver

previsão para aposentadoria por invalidez). A idade mínima não existe no Regime Geral da Previdência Social (o operado pelo INSS), mas vigora para novos entrantes do serviço público desde a primeira reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

A Tabela 3 apresenta as regras de aposentadoria por idade mínima em países da América do Sul, do G20 e do Brasil.

**Tabela 3 – Idade mínima para aposentadoria – América do Sul, G20 e Brasil**

	Homem	Mulher		Homem	Mulher
G20			América do Sul		
África do Sul	60	60	Argentina	65	60-65
Alemanha	65-67	65-67	Bolívia	55	50
Arábia Saudita	60	55	Chile	65	60
Austrália	65	65	Colômbia	62	57
Canadá	65	65	Equador	Não há*	
China	60	50-60	Guiana	60	60
Coreia do Sul	61	61	Paraguai	65	65
Estados Unidos	66	66	Peru	60	60
França	65	65	Uruguai	60	55-60
Índia	55	55	Venezuela	60	55
Indonésia	55	55			
Itália	66	62-66			
Japão	65	65			
México	65	65			
Reino Unido	65	62			
Rússia	60	55			
Turquia	60	58			
<b>Brasil – Fator prev.</b>	<b>Não há</b>				
<b>Brasil – Fórmula 85/95</b>	<b>Não há</b>				

\*O Equador exige um mínimo de 40 anos de contribuições e a efetiva interrupção do trabalho. Fonte: *Social Security Programs Throughout the World* (2014 para países europeus, 2013 para americanos, 2012 para asiáticos e demais). *Elaboração própria*.

No Brasil, onde não existe a idade mínima, calculamos que a média das aposentadorias por tempo de contribuição no meio urbano se dá aos 53 anos e 11 meses, sendo de 54 anos e 10 meses para os homens e 52 anos para as mulheres<sup>4</sup>. Como

<sup>4</sup> Cálculos baseados no Anuário Estatístico da Previdência Social de 2013 (p. 53). Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/>.

evidencia a comparação com a Tabela, tais idades não permitiriam aposentadoria nem em países com baixa expectativa de vida, como a Índia ou a Indonésia.

Cumpram-se algumas informações da Tabela comparativa. Mesmo países latino-americanos como a Argentina, México, Chile e Peru exigem idade mínima de 65 anos para a aposentadoria dos homens, bem acima da idade média praticada no Brasil. Observa-se também que muitos países, tanto sul-americanos como participantes do G20, vêm reduzindo ou mesmo extinguindo as diferenças para concessão das aposentadorias de homens e mulheres, por conta de a expectativa de vida feminina ser mais alta e pela mudança da sua participação no mercado de trabalho.

#### **4. Como a Previdência é afetada pela transição demográfica (envelhecimento da população)?**

A transição demográfica já consistia em uma grave preocupação, mesmo com a presença do fator previdenciário. O Tribunal de Contas da União (TCU) estima, com o fator, um déficit atuarial do RGPS de incríveis R\$ 3 trilhões para o ano de 2050<sup>5</sup>. Por sua vez, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) estima que nas próximas décadas a expectativa de sobrevivência do idoso brasileiro deverá até superar a do americano, a do dinamarquês e do cidadão da União Europeia<sup>6</sup>.

Esse envelhecimento da população pode ser visualizado nas Figuras 1 a 3, que apresentam a pirâmide etária do país em 2015 e também 35 anos atrás, em 1980, e a projetada para daqui a 35 anos, em 2050. As pirâmides evidenciam as dificuldades da Previdência: ela opera pelo regime de repartição, em que as parcelas mais jovens da população (as faixas inferiores das pirâmides), no mercado de trabalho, financiam as aposentadorias das parcelas mais idosas (as faixas superiores das pirâmides). No mesmo sentido, a Figura 4 mostra a evolução do contingente de brasileiros acima de 60 anos, entre 1980 e 2050.

---

<sup>5</sup> Pacto pela Boa Governança – Um Retrato do Brasil. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/retratodobrasil/>

<sup>6</sup> Pensions at Glance – 2013: OECD and G20 indicators. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/public-pensions/>

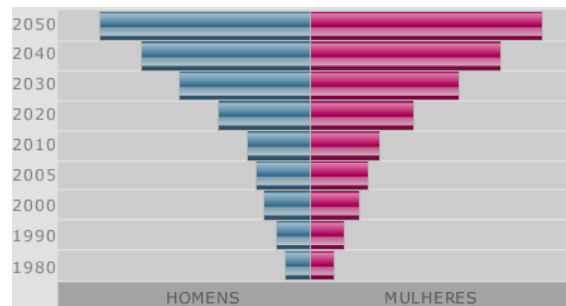
Mesmo atualmente, em que a transição está longe de ser completada (conforme as figuras abaixo), o RGPS, que não inclui servidores civis e militares, ostentou um déficit de cerca de R\$ 57 bilhões em 2014, mais de duas vezes o custo anual do Programa Bolsa Família.

**Figuras 1 a 3 – Transição demográfica e envelhecimento da população: pirâmide etária do Brasil em 1980, 2015 e 2050 (projetada)**



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/piramide/piramide.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/piramide/piramide.shtm)

**Figura 4 – Contingente de brasileiros acima de 60 anos entre 1980 e 2050 (projeção)**



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/piramide/piramide.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/piramide/piramide.shtm)

O envelhecimento da população é normalmente entendido de maneira errônea, apenas como o fato de os brasileiros estarem vivendo mais. Na verdade, ele se refere ao aumento da composição de idosos na população, que deve também, em boa parte, pela **redução da taxa de natalidade** no país.

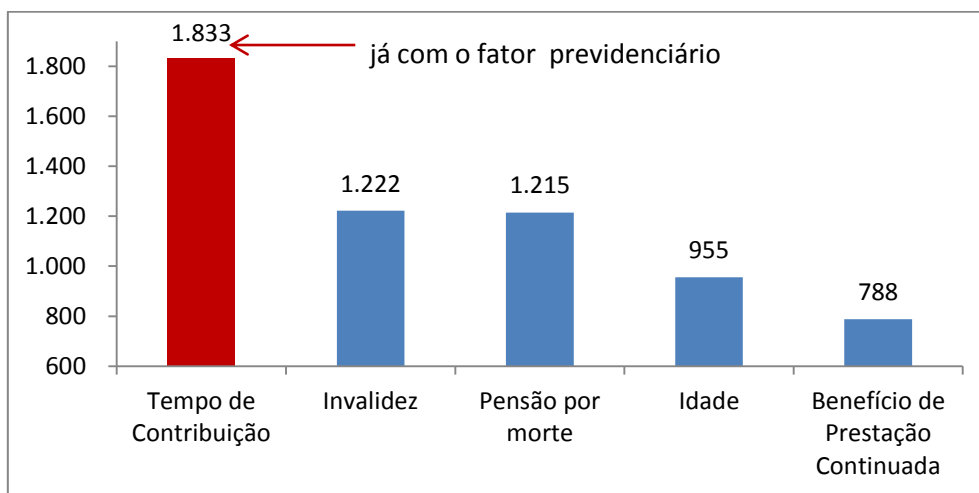
Trata-se da redução de nascimentos na população e, portanto, a médio prazo, de população economicamente ativa (PEA), apta a trabalhar e financiar a Previdência. Este é um fenômeno mundial, que também ocorre no Brasil há muitos anos, sendo inexorável e não podendo ser revertido por meio de políticas públicas. Segundo o IBGE, atualmente existem cerca de 7 trabalhadores para cada aposentado. Em poucas décadas, chegaremos ao número de 2 para cada um.

##### **5. A fórmula 85/95 reduz ou aumenta a desigualdade de renda?**

Cabe observar que a fórmula 85/95 atinge os beneficiários do RGPS mais bem posicionados na distribuição de renda. Isso porque o fator previdenciário respeitou o piso de um salário mínimo, e porque as aposentadorias por tempo de contribuição são substancialmente maiores que a aposentadoria por idade e que outros benefícios. A aposentadoria por idade exige apenas 15 anos de contribuição, atingindo os segurados que não conseguiram por tanto tempo uma colocação no mercado de trabalho formal.

Em março de 2015, mesmo com a incidência do fator previdenciário, a média das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas estava bem acima da média dos outros benefícios concedidos pela Previdência: 92% acima sobre a média das aposentadorias por idade, 51% acima sobre as pensões por morte, 50% acima sobre as aposentadorias por invalidez e 133% acima sobre o valor do Benefício de Prestação Continuada (BPC, destinado ao idosos pobres que não tem aposentadoria)<sup>7</sup>, conforme o Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Comparação do valor médio da aposentadoria por tempo de contribuição e de outros benefícios**



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de março de 2015. *Elaboração própria.*

No âmbito da Previdência Social e da Seguridade Social como um todo, a fórmula 85/95 é mais regressiva em relação ao fator previdenciário, ou seja, efetivamente concentra mais renda.

## 6. O conflito federativo na Previdência: quem paga o custo da nova fórmula?

Embora pareça benéfica para todos os segurados do País, a fórmula 85/95 atinge apenas o benefício da **aposentadoria por tempo de contribuição**, que é concentrado de maneira desproporcional em algumas regiões do país. Isso ocorre porque *i*) a composição demográfica é diferente no país, com alguns estados tendo população mais idosa do que outros e; *ii*) a aposentadoria por tempo de contribuição exige o mínimo de

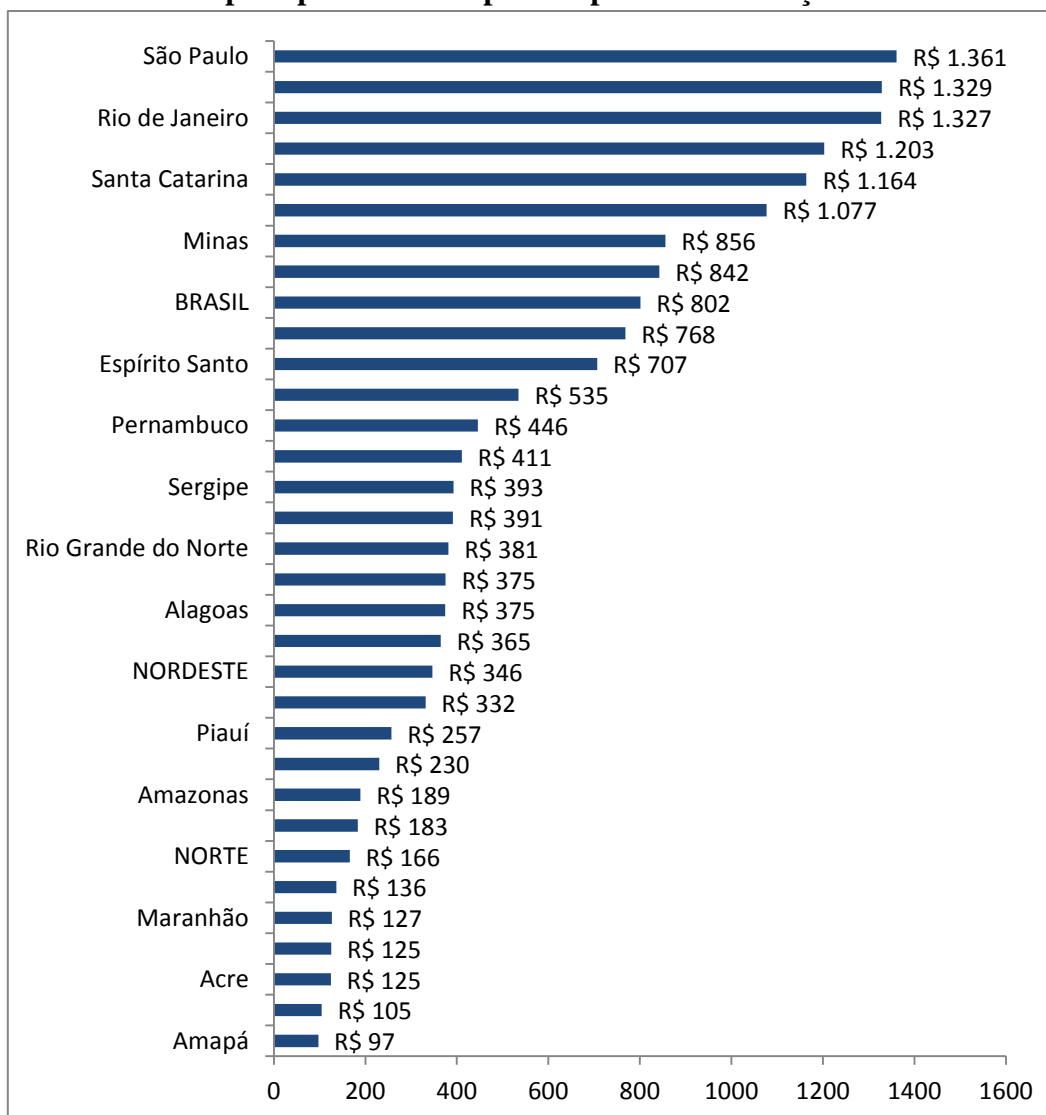
<sup>7</sup> Boletim Estatístico da Previdência Social v. 20, n° 3. Março de 2015. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/>



30/35 anos de carteira assinada, que muitos trabalhadores de regiões pobres não puderam atingir.

Por isso, enquanto nas regiões mais pobres predominam os benefícios da aposentadoria por idade, o benefício rural ou o Benefício de Prestação Continuada (BPC, assistencial) — concentrados na faixa de um salário mínimo —, nas regiões mais ricas há maior incidência da aposentadoria por tempo de contribuição, que tende a ter um valor maior.

**Gráfico 2 – Valor anual médio (*per capita*) recebido em cada Estado e região por aposentadoria por tempo de contribuição**



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS 2013). *Elaboração própria.*

O Gráfico 2, acima, detalha, por Estado, os gastos com a aposentadoria por tempo de contribuição, *per capita*, evidenciando a regressividade regional da Previdência urbana:

Entretanto, como a Previdência opera no regime de repartição, em que as contribuições dos mais jovens financiam as aposentadorias dos mais velhos, **os Estados mais pobres, de população mais jovem, financiam indiretamente os benefícios dos Estados mais ricos, de população mais idosa**. Ainda, por ser o INSS deficitário e coberto por recursos do Tesouro, a conta da Previdência é paga com recursos que poderiam ser direcionados para as regiões mais carentes, via educação, saúde ou saneamento básico, por exemplo.

Essa situação de **subsídios cruzados** na Federação tende a se agravar com a alternativa proposta ao fator previdenciário, já que apenas a aposentadoria por tempo de contribuição é afetada por ela, não havendo qualquer reajuste adicional para os outros benefícios, como o rural ou o BPC.

O mais grave, quando os Estados pobres envelhecerem, a fórmula já vai ser insustentável e boa parte dos trabalhadores dessas regiões inevitavelmente irá se aposentar sob regras muito mais duras do que as vigentes hoje para os benefícios que eles ajudaram a financiar, já que eles chegarão “atrasados” na transição demográfica. O Amapá, por exemplo, recebe cerca de 14 vezes menos, *per capita*, do que Estados como São Paulo ou Rio Grande do Sul.

## 7. Considerações finais

Cumpramos ressaltar que mesmo o fator previdenciário, embora mais sustentável do que a fórmula 85/95 (progressiva ou não), ainda não seria suficiente para equilibrar a Previdência no futuro.

O problema é que a fórmula proposta pelo governo parte de um ponto de partida relativamente baixo (85 pontos para mulher, 95 pontos para homem), bem como termina a progressão de maneira muito rápida (90 pontos para mulher, 100 pontos para

homem). Ainda, em virtude da maior expectativa das mulheres, o diferencial de 10 pontos terá, inevitavelmente, de ser revisto no futuro.

Diante do exposto, especialistas têm apontado que a fórmula proposta configura uma “contrarreforma” da Previdência, podendo causar o rebaixamento da nota de crédito do país pelas agências de risco internacionais e o conseqüente aumento da taxa de juros do Brasil<sup>8</sup>. Essa nova fórmula é apresentada como “benéfica” para os segurados da Previdência, mas o que mostramos aqui é que esse benefício, assim como o custo, não são uniformes entre as regiões e podem representar um custo excessivamente elevado para a população jovem do país.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2552>

---

<sup>8</sup> Ver, entre outros, <http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2015/06/19/contrarreforma-568396.asp>