

REFORMA DA PREVIDÊNCIA:
uma introdução em perguntas
e respostas

Pedro Fernando Nery

REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas

Pedro Fernando Nery¹

Mestre e Doutorando em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Núcleo de Economia, área Economia do Trabalho, Renda e Previdência. E-mail: pfnery@senado.leg.br. O autor agradece os comentários de Rafael Silveira, Fabio Giambiagi, João Manoel Pinho de Mello e Patrícia Palermo, bem como a edição de João Cândido de Oliveira.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

NERY, P. F. **Reforma da Previdência: uma introdução em perguntas e respostas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Dezembro/2016 (Texto para Discussão nº 219). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

REFORMA DA PREVIDÊNCIA: UMA INTRODUÇÃO EM PERGUNTAS E RESPOSTAS

RESUMO

Este Texto apresenta uma introdução à reforma da Previdência, em um formato de perguntas e respostas¹. O Texto está dividido por benefícios, apresentando as modificações propostas pelo governo, grandes números e, quando oportuno, comparações internacionais (com países desenvolvidos e em desenvolvimento²) e alternativas. Inicialmente são apresentadas as mudanças no Regime Geral de Previdência Social, e posteriormente as dos regimes de servidores civis e militares. Tópicos especiais são apresentados no final do texto, como discussões sobre ajuste fiscal, contabilidade do *deficit* e agendas que têm sido relevantes para o Congresso Nacional em matéria previdenciária. Ressaltamos o caráter introdutório e objetivo do Texto, que não exaure tema tão complexo: deixamos para aprofundamento sempre que possível referências de outros estudos, normas e jurisprudência. Adicionalmente, esperamos atualizar a publicação com os desdobramentos da tramitação da proposta do governo no Congresso Nacional.

¹ Última atualização: 19 de abril de 2017. Parte deste material consta de outras publicações da Consultoria Legislativa, em especial o Texto para Discussão nº 190, de março de 2016.

² As comparações internacionais não são apresentadas para sugerir a “importação” de desenhos de outros países. Avaliamos que particularidades brasileiras devem ser sempre respeitadas: usamos comparações internacionais por considerá-las úteis na reflexão sobre o nosso sistema, podendo às vezes trazer ideias alternativas pertinentes ao caso do país.

SOCIAL SECURITY REFORM IN BRAZIL: AN INTRODUCTION

ABSTRACT

This Working Paper introduces the 2017 Social Security Reform in Brazil, in a Q&A format. The document is divided according to the different classes of benefits, describing the modifications proposed by the Executive branch, data, international comparisons and alternatives. Both the general scheme and the public-sector employees' scheme are analyzed, as well as military pensions.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 O que é a Previdência?	1
2 O que é a reforma da Previdência?	2
GRANDES NÚMEROS DA PREVIDÊNCIA	3
3 De quanto é a despesa e o <i>deficit</i> dos regimes previdenciários em 2016?	3
4 Qual a magnitude dos <i>deficits</i> atuariais dos regimes previdenciários?	3
5 Qual a participação da Previdência no orçamento?	4
PREVIDÊNCIA E ECONOMIA	5
6 Como o aumento do gasto previdenciário afeta o crescimento da economia?	5
7 Como o teto de gastos exacerba alguns efeitos adversos da despesa com Previdência?.....	11
8 Como o descumprimento do teto afeta a Previdência?	15
TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA (ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO)	21
9 O que é a transição demográfica (envelhecimento da população)?	21
10 A reforma da Previdência fará as pessoas “trabalharem até morrer”?	23
11 Como a configuração da população irá mudar daqui para frente?	25
REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)	28
APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	28
12 O que é a aposentadoria por tempo de contribuição?	28
13 Qual a quantidade de beneficiários da aposentadoria por tempo de contribuição?	28
14 Qual o valor da despesa com aposentadorias por tempo de contribuição?	29
15 Qual a participação da aposentadoria por tempo de contribuição no total de benefícios e despesas do RGPS?.....	29
16 Qual o valor médio da aposentadoria por tempo de contribuição?	30
17 Em que Estados e regiões a aposentadoria por tempo de contribuição é mais relevante?	31
18 Qual a proposta da reforma para a aposentadoria por tempo de contribuição? 31	
19 Os atuais aposentados são afetados pela idade mínima?	34
20 A idade mínima afeta quem está prestes a se aposentar?	34
21 Qual a regra de transição para as mudanças na aposentadoria por tempo de contribuição?	34

22	Qual a proposta de mudança na forma de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição?	34
23	Pela proposta, quando a aposentadoria por tempo de contribuição será integral?	35
24	A idade mínima é igual para mulheres?	36
25	Como outros países mantiveram tratamento diferenciado para mulheres?	37
26	Como adereçar as dificuldades da tripla jornada da mulher?.....	38
27	A idade mínima poderá se elevar no futuro?.....	39
28	Algum tipo de idade mínima já existe atualmente?.....	39
29	Qual a idade mínima em outros países?.....	42
30	Quais países não têm idade mínima? Qual a regra para aposentadoria nesses países?.....	43
31	Já existiu idade mínima no Brasil para aposentadoria por tempo de contribuição?	46
	IDADE MÍNIMA E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	47
32	A idade mínima prejudica os mais pobres? Como se situam os aposentados por tempo de contribuição na distribuição de renda?	47
33	Em que faixas etárias estão os mais pobres no Brasil?.....	49
34	Distribuição <i>regional</i> da renda: quais estados mais se beneficiam com a aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima?	50
35	Em que Estados a idade média de aposentadoria é maior?	55
	OUTROS ASPECTOS DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO.....	59
36	Quem começou a trabalhar mais cedo receberá o mesmo benefício que quem começou mais tarde? A idade mínima para a ATC desestimula contribuições? .	59
37	Todo trabalhador só poderá se aposentar com a idade mínima?	59
38	A idade mínima ampliará o contingente de trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho?.....	60
39	Que propostas alternativas à da idade mínima existem?.....	62
40	Qual o tempo de contribuição exigido em outros países para a principal modalidade de aposentadoria?	63
41	Qual a porcentagem do salário reposta pela aposentadoria em outros países? 65	
	APOSENTADORIA POR IDADE (URBANA).....	68
42	O que é a aposentadoria por idade urbana?.....	68
43	Qual a quantidade de beneficiários da aposentadoria por idade urbana?.....	69
44	Qual o valor da despesa com aposentadorias por idade urbanas?	69
45	Qual a participação da aposentadoria por idade urbana no total de benefícios e despesas do RGPS?	70

46	Qual o valor médio da aposentadoria por idade urbana?	70
47	Em que Estados e regiões a aposentadoria por idade urbana é mais relevante?71	
48	Qual a proposta da reforma para a aposentadoria por idade urbana?	72
49	Os atuais aposentados são afetados pela mudança na aposentadoria por idade?.....	74
50	Como se dará a transição para as novas regras da aposentadoria por idade? ...	74
51	Qual a proposta de mudança na forma de cálculo da aposentadoria por idade?75	
52	Pela proposta, quando a aposentadoria por idade será integral?	75
53	Qual o menor tempo de contribuição necessário para alguma aposentadoria em outros países?	77
	APOSENTADORIA POR IDADE (RURAL).....	79
54	O que é a aposentadoria por idade rural?	79
55	Qual a quantidade de beneficiários da aposentadoria rural?.....	80
56	Qual o valor da despesa com aposentadorias rurais?	81
57	Qual a participação da aposentadoria rural no total de benefícios e despesas do RGPS?	81
58	Qual o valor médio da aposentadoria rural?	81
59	Em que Estados e regiões a aposentadoria rural é mais relevante?	82
60	Qual a proposta da reforma para a aposentadoria rural?	84
61	Os atuais aposentados são afetados pelas mudanças na aposentadoria rural? .	86
62	Como se dará a transição para as novas regras da aposentadoria rural?.....	86
63	Qual a proposta de mudança na forma de cálculo da aposentadoria rural?	87
64	Que controvérsias existem em relação à aposentadoria rural?.....	87
65	Por que o segurado especial pode receber a aposentadoria rural sem necessariamente contribuir?	88
66	Por que o empregador rural não precisa necessariamente contribuir?.....	89
67	Além do aumento da arrecadação, que outros efeitos são gerados pela tributação da exportação do agronegócio?	90
	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....	91
68	O que é o Benefício de Prestação Continuada?	91
69	Qual a quantidade de beneficiários do BPC?	92
70	Qual o valor da despesa com o BPC?.....	92
71	Qual a participação do BPC no total de benefícios e despesas pagos pelo INSS?93	
72	Qual o valor médio do BPC?.....	93
73	Em que Estados e regiões o BPC é mais relevante?.....	94

74	Qual a proposta da reforma para o BPC?	95
75	Os atuais beneficiários são afetados pela desvinculação?	97
76	Como se dará a transição para as novas regras do BPC?	97
77	Qual a proposta de mudança na forma de cálculo do BPC?	97
78	Pela proposta, quando o BPC será integral (salário mínimo)?	97
79	Como funcionam os benefícios destinados ao idoso pobre em outros países? ..	97
80	Que controvérsias existem em relação ao BPC?	101
81	Por que existem tantas ações judiciais em relação ao BPC?	104
82	O BPC poderia ser universal?	106
83	A idade mínima do BPC, e das aposentadorias, deveria ser diferente em cada Estado?	106
	DESVINCULAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO.....	107
84	Com a desvinculação, qual será o valor do BPC nos próximos anos para os atuais beneficiários?	107
85	Como aqueles que recebem um salário mínimo se posicionam na distribuição de renda?.....	109
86	Qual o piso dos benefícios previdenciários em outros países? Existe vinculação ao salário mínimo?.....	112
	PENSÃO POR MORTE.....	115
87	O que é a pensão por morte?.....	115
88	Qual a quantidade de beneficiários da pensão por morte?.....	116
89	Qual o valor da despesa com pensões por morte?.....	116
90	Qual a participação da pensão por morte no total de benefícios e despesas do RGPS?	117
91	Qual o valor médio da pensão por morte?	117
92	Em que Estados e regiões a pensão por morte é mais relevante?	118
93	Qual a proposta da reforma para a pensão por morte?	119
94	Os atuais beneficiários da pensão por morte são afetados pela mudança?	120
95	Como se dará a transição para as novas regras de pensão por morte?.....	120
96	Qual a proposta de mudança na forma de cálculo da pensão por morte?	120
97	Pela proposta, quando a pensão por morte seria integral?.....	121
98	Quem tem direito a aposentadoria e a pensão receberia qual benefício?	121
99	O que já havia mudado na pensão por morte em 2015?	121
100	Como outros países restringem a pensão por morte?.....	123
101	Que controvérsias existem em relação ao desenho atual da pensão por morte?.....	126

102 Qual o argumento para restringir o acúmulo de pensão e aposentadoria?....	127
BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE	128
APOSENTADORIA POR INVALIDEZ.....	128
103 O que é a aposentadoria por invalidez?	128
104 Qual a quantidade de beneficiários da aposentadoria por invalidez?.....	129
105 Qual o valor da despesa com aposentadorias por invalidez?	129
106 Qual a participação da aposentadoria por invalidez no total de benefícios e despesas do RGPS?	130
107 Qual o valor médio da aposentadoria por invalidez?	130
108 Em que Estados e regiões a aposentadoria por invalidez é mais relevante?	131
109 Qual a proposta da reforma para a aposentadoria por invalidez?.....	131
110 Os atuais beneficiários da aposentadoria por invalidez são afetados pela mudança?	132
111 Como se dará a transição para as novas regras de aposentadoria por invalidez?.....	133
112 Qual a proposta de mudança na forma de cálculo para a aposentadoria por invalidez?	133
113 Pela proposta, quando a aposentadoria por invalidez será integral?	133
114 Que controvérsias existem em relação à aposentadoria por invalidez?.....	133
115 Por que existem tantas ações judiciais em relação à aposentadoria por invalidez?	136
AUXÍLIO-DOENÇA	137
116 O que é o auxílio-doença?	137
117 Qual a quantidade de beneficiários do auxílio-doença?.....	137
118 Qual o valor da despesa com auxílios-doença?.....	137
119 Qual a participação do auxílio-doença no total de benefícios e despesas do RGPS?	138
120 Qual o valor médio do auxílio-doença?	138
121 Em que Estados e regiões o auxílio-doença é mais relevante?	139
122 Qual a proposta da reforma para o auxílio-doença?	140
REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS).....	141
APOSENTADORIA	141
123 Como é a aposentadoria do servidor público?.....	141
124 Qual a quantidade de aposentadorias no RPPS da União?.....	142
125 Qual o valor da despesa com aposentadorias no RPPS da União?.....	142
126 Qual o valor médio da aposentadoria no RPPS da União?	142

127	Qual a proposta da reforma para a aposentadoria do servidor público?	143
128	Os atuais inativos são afetados pela mudança na aposentadoria do servidor público?	146
129	Como se dará a transição para as novas regras da aposentadoria do servidor público?	147
130	Qual a proposta de mudança na forma de cálculo da aposentadoria do servidor?	148
131	Pela proposta, quando a aposentadoria do servidor será integral?.....	148
	PENSÃO POR MORTE	148
132	Como é a pensão por morte do servidor público?	148
133	Qual a quantidade de pensões por morte no RPPS da União?	149
134	Qual o valor da despesa com pensões por morte no RPPS da União?	149
135	Qual o valor médio da pensão por morte no RPPS da União?	149
136	Qual a proposta da reforma para a pensão por morte do servidor público?....	150
137	Os atuais pensionistas são afetados pelas mudanças?.....	151
138	Como se dará a transição para as novas regras da pensão por morte do servidor público?	151
139	Qual a proposta de mudança na forma de cálculo da pensão por morte do servidor público?	151
140	Pela proposta, quando a aposentadoria do servidor será integral?.....	152
	A CRISE DA PREVIDÊNCIA NOS ESTADOS	152
141	Por que os regimes próprios dos Estados são tão desequilibrados?	152
142	A dívida dos Estados com a União é “ínfima” em relação à sua dívida previdenciária?.....	152
143	A instituição de previdência complementar nos Estados ainda é opcional?	153
	MILITARES	154
144	Como é a “aposentadoria” do militar?	154
145	Qual a quantidade de militares na reserva/reforma na União?	157
146	Qual o valor da despesa com reserva/reforma na União?	157
147	Qual o valor médio recebido pelos que estão na reserva/reforma na União? .	157
148	Qual a quantidade de pensões por morte de militares na União?	157
149	Qual o valor da despesa com pensão por morte de militares na União?	158
150	Qual o valor médio da pensão por morte de militares na União?	158
	O ARGUMENTO DE QUE O DEFICIT DA PREVIDÊNCIA NÃO EXISTE	158
151	Quem defende que o <i>deficit</i> da Previdência é “uma falácia”?.....	158

152	Por que se diz que o <i>deficit</i> da Previdência não existe?	159
153	O que acontece quando a Previdência tem <i>deficit</i> ? O que mudaria com alterações na contabilidade?	159
154	Qual a posição do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre essa questão?	159
155	O governo quer zerar o <i>deficit</i> da Previdência e transformá-lo em <i>superavit</i> ?	160
156	Como é hoje a contabilidade do RGPS?	160
157	Por que se diz que os trabalhadores rurais devem ser excluídos da contabilidade do RGPS?.....	160
158	Quais as consequências de retirar os trabalhadores rurais do RGPS?	161
159	A Previdência urbana é superavitária?	161
160	O crescimento do número de benefícios é maior na Previdência urbana ou na rural?	161
161	O governo separa as informações da clientela urbana e da rural?	162
162	Por que se diz que a Desvinculação de Receitas da União (DRU) retira recursos da Previdência?.....	162
163	Quem são historicamente os principais perdedores da DRU?	163
164	Os recursos da DRU vão para o pagamento da dívida?	163
165	Os recursos da DRU podem hoje voltar para a Seguridade?.....	163
166	A DRU é inconstitucional?.....	164
167	Seguridade Social e Previdência Social são a mesma coisa?.....	164
168	O orçamento da Seguridade é superavitário?.....	164
169	A contabilidade do RGPS leva em conta as perdas com desoneração da folha de pagamento e renúncias fiscais?	166
170	A contabilidade do RGPS leva em conta as perdas com sonegação?	167
171	A contabilidade do RGPS leva em conta a dívida ativa?	167
172	A contabilidade do RGPS inclui o BPC-Loas?	169
173	A contabilidade do RGPS inclui o Bolsa Família?.....	169
174	A contabilidade do RGPS inclui benefícios trabalhistas?	169
175	A contabilidade do RGPS inclui servidores públicos?	169
176	Como é o financiamento da Previdência em outros países?.....	170
AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA ANTERIORES.....		174
177	Quanto tempo durou a tramitação das reformas anteriores?	174
178	Quais foram AS principais mudanças com a 1ª reforma da previdência?.....	176
179	Quais foram as principais mudanças com a 2ª reforma da previdência?	178
180	Quais propostas das reformas anteriores são retomadas na proposta atual? .	180

TÓPICOS ESPECIAIS.....	181
181 Por que não modificar a estrutura do regime geral de repartição para capitalização, em vez de mudar seus parâmetros?.....	181
182 Como seria a reforma da previdência do governo Dilma Rousseff?.....	182
183 Quais os principais argumentos pela inconstitucionalidade da PEC?.....	183
184 Qual deveria ser a alíquota para equilibrar o RGPS sem reforma?	183
185 A tributação sobre os mais ricos é suficiente para financiar a despesa previdenciária?.....	184
186 A maior despesa da União é a Previdência ou os juros da dívida?.....	185

INTRODUÇÃO

1 O QUE É A PREVIDÊNCIA?

Pelo termo amplo “Previdência” entende-se o conjunto dos regimes previdenciários dos trabalhadores da iniciativa privada e do serviço público. São objetos da reforma da Previdência o Regime Geral de Previdência Social (RGPS, o operado pelo INSS) e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS). O “regime” dos militares pode ser alvo de modificações em 2017, mas não integra os primeiros esforços do governo em dezembro de 2016.

A Previdência é um **seguro social**, termo que inclusive batiza o nome do INSS: o Instituto Nacional do Seguro Social. Enquanto seguro social, a Previdência repõe, total ou parcialmente, as perdas financeiras do segurado impossibilitado de trabalhar. É esse o objetivo de vários de seus benefícios. A perda de capacidade de trabalhar também pode ocorrer por conta de uma gravidez (salário-maternidade), incapacidade física temporária (auxílio-doença) ou permanente (aposentadoria por invalidez), e até prisão (auxílio-reclusão). Outro exemplo em muitos países é o seguro-desemprego: a renda do trabalhador é repostada com a ocorrência do “sinistro” desemprego³.

Entender a concepção da Previdência como seguro social ajuda a entender porque para muitos especialistas as regras brasileiras de acesso à Previdência são consideradas distorcidas, e porque ela destoa tanto da comparação internacional. Alguns benefícios típicos da Previdência foram bastante modificados no Brasil e são alterados pela proposta da reforma da Previdência, como a aposentadoria por tempo de contribuição: a aposentadoria é tipicamente concebida como um seguro contra a perda de trabalho pela idade avançada, e por isso costuma ter uma idade mínima.

O desenho da Previdência levaria atualmente a um patamar de despesa desproporcional em relação à demografia do país. Segundo Costanzi (2015), o gasto previdenciário brasileiro é um dos 15 maiores do mundo e equivalente ao da Alemanha, um país com mais do que o dobro de idosos⁴. Essa desproporção do gasto demográfico em um país ainda jovem, junto com a profunda e acelerada transição demográfica (envelhecimento da população), daria ensejo à reforma da Previdência.

³ No Brasil, o seguro-desemprego, embora materialmente previdenciário, não é operado pela Previdência.

⁴ COSTANZI, R. N. Estrutura Demográfica e Despesa com Previdência: Comparação do Brasil com o Cenário Internacional. *Boletim Informações Fipe*, dezembro de 2015.

2 O QUE É A REFORMA DA PREVIDÊNCIA?

A reforma da Previdência compreende uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 287, de 2016) e projetos de lei (ainda a serem enviados pelo governo), alterando, entre outros, **regras de acesso a benefícios, forma de cálculo e financiamento dos regimes previdenciários.**

Pela sua escala e por não ter sido tão afetado pelas reformas previdenciárias anteriores, é no RGPS que mais mudanças foram feitas: a trajetória de sua despesa é a com crescimento mais acentuado. Por sua vez, no passado, o RPPS da União foi objeto de reformas que tornaram sua trajetória mais sustentável: no entanto, as principais mudanças já feitas ainda levarão décadas para serem absorvidas. Por este motivo, e por preocupações de desigualdade salarial, o RPPS da União é novamente modificado. Adicionalmente, este regime é parâmetro para os RPPS de Estados e Municípios: no presente, a crise previdenciária mais imediata é sentida nos RPPS dos Estados.

Já o regime dos militares das Forças Armadas não é em verdade considerado um regime de previdência por conta das particularidades da carreira militar. O regime dos militares das Forças Armadas deve ter alguns de seus parâmetros modificados nos próximos meses, não sendo objeto da PEC apresentada.

A opção do governo foi por uma **proposta de reforma paramétrica, e não estrutural, mantendo as características essenciais dos regimes.** Os regimes continuam sendo de repartição, em que os benefícios dos trabalhadores inativos são financiados pelos trabalhadores em atividade no mercado de trabalho. A mudança se dá nos parâmetros do regime, e não em sua estrutura, como seria uma mudança para um regime de capitalização (em que o benefício de cada trabalhador é custeado pelas suas próprias contribuições no passado, capitalizadas), típico da previdência privada no Brasil e da previdência pública em outros países emergentes⁵, e tipicamente considerado uma opção “neoliberal”.

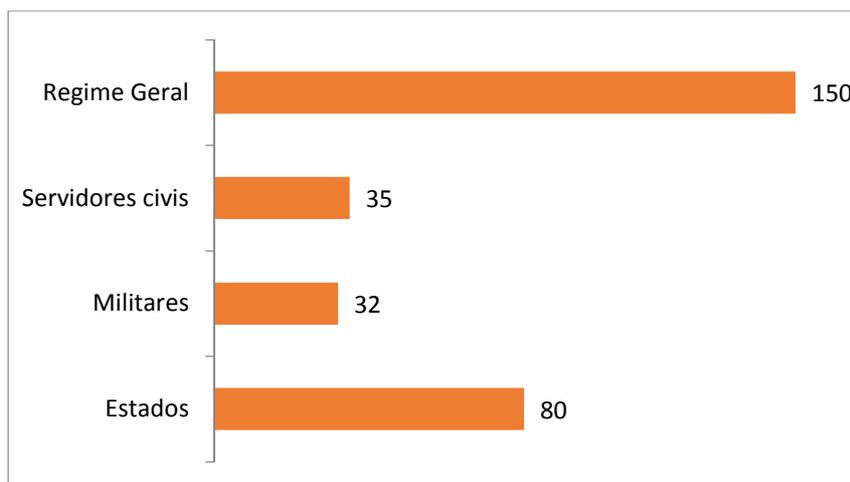
⁵ Como no Chile. O regime de capitalização se caracteriza por um menor risco demográfico, mas maiores riscos financeiros, do que o regime de repartição. Ainda, na capitalização os riscos envolvidos são mais individuais, enquanto no regime de repartição, mais solidário, os riscos recaem sobre os trabalhadores da ativa ou, em última instância, sobre toda a sociedade. Uma reforma estrutural que migrasse da repartição para a capitalização envolveria significativos “custos de transição”, decorrentes do fato do regime antigo continuar pagando benefícios enquanto as novas contribuições são vertidas para o novo regime. Há ainda um terceiro tipo de regime, o de contas nocionais, em que as contribuições individuais são remuneradas (como na capitalização), mas por “juros fictícios”, sendo elas na prática vertidas para financiar os benefícios dos inativos (como na repartição). Trata-se de um modelo utilizado há poucos anos, na Suécia, Itália, Polônia e Noruega. Ver, entre outros, Tafner (2007): TAFNER, P. *Seguridade e Previdência: Conceitos Fundamentais*. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Org.) *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

GRANDES NÚMEROS DA PREVIDÊNCIA

3 DE QUANTO É A DESPESA E O *DEFICIT* DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS EM 2016?

O total da despesa com benefícios operados pelo INSS é de cerca de R\$ 500 bilhões, com R\$ 150 bilhões esperados de *deficit* (conceito que será mais esclarecido adiante). Adicionalmente, a despesa do governo federal com o RPPS dos servidores civis será de cerca de R\$ 70 bilhões em 2016, com *deficit* de R\$ 35 bilhões, segundo o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2017. Já o regime dos militares fechará 2016 com uma despesa aproximada de R\$ 35 bilhões (“*deficit*” de R\$ 32 bilhões⁶). Nos Estados, a soma dos *deficits* deve ser de R\$ 80 bilhões, enquanto os Municípios ainda apresentam *superavit* financeiros (mas não atuariais).

Gráfico 1 – *Deficit* financeiro em 2016 – Em R\$ bilhões



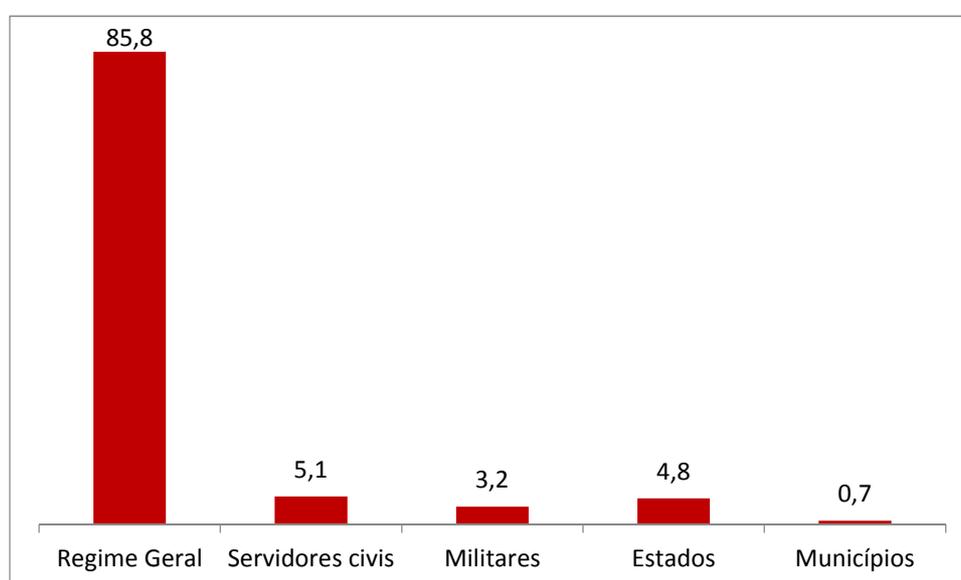
4 QUAL A MAGNITUDE DOS *DEFICITS* ATUARIAIS DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS?

Em verdade, considera-se que **é o conceito de *deficit* atuarial que melhor evidencia o desequilíbrio de um sistema previdenciário**. Simplificadamente, este é a soma dos fluxos futuros de receitas e despesas, trazidas a valor presente. Em um

⁶ O conceito de *deficit* este “regime” é controverso, uma vez que não existe de fato um regime de previdência instituído. Segundo a Mensagem Presidencial que acompanha o Orçamento de 2017: “Recentemente, por intermédio do Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 2 de junho de 2015, a Consultoria-Geral da União emitiu entendimento sobre o assunto, afirmando que não é possível falar-se em Regime Próprio de Previdência dos Militares, por ausência de um Plano de Custeio paralelo a um Plano de Benefício, restando prejudicados os preceitos relativos a uma avaliação atuarial. Nesse caso, tal avaliação somente é possível em relação às pensões militares, uma vez que existe Plano de Benefício e Plano de Custeio, regulado pela Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960.”

sistema estritamente equilibrado, não há *deficit* (ou *superavit*) atuarial. Entretanto, não é essa situação do Brasil em nenhuma esfera. O *deficit* atuarial do RGPS nas próximas décadas é de quase R\$ 86 trilhões, o do RPPS dos servidores civis de cerca de R\$ 5 trilhões, e o dos militares de R\$ 3,2 trilhões. O *deficit* atuarial dos Estados atinge quase R\$ 5 trilhões, e o dos Municípios mais R\$ 700 bilhões. O Gráfico 1-A sintetiza esses dados. Embora alguma cautela seja necessária ao analisar as estimativas como números exatos, porque há sensibilidade à evolução de parâmetros que são naturalmente incertos (ex.: crescimento de salários), este exercício evidencia um expressivo desequilíbrio em todos os regimes.

Gráfico 1-A – Deficit atuarial – Sem taxa de desconto – Em R\$ trilhões de 2015



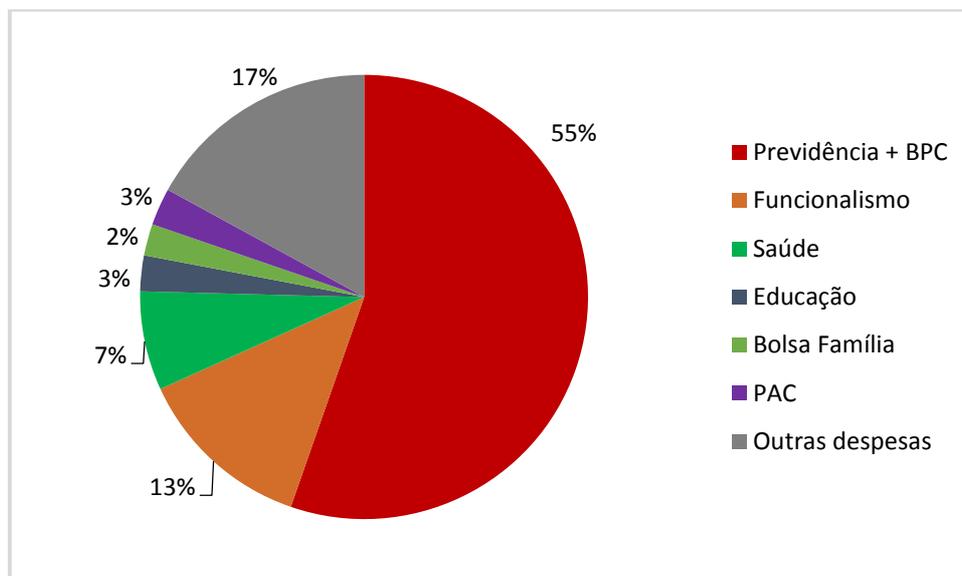
Fonte: Leonardo Rolim⁷.

5 QUAL A PARTICIPAÇÃO DA PREVIDÊNCIA NO ORÇAMENTO?

Segundo o orçamento anual de 2017, as despesas com Previdência em todos os regimes, mais o Benefício de Prestação Continuada (BPC-Loas), corresponderão a **cerca de 55% do total da despesa primária**. Comparativamente, a participação das despesas com os servidores ativos será de 13%, saúde 7%, educação 3%, PAC 3% e Bolsa Família 2%. A soma das demais despesas corresponde a 17%. Esses dados são apresentados no Gráfico 2, a seguir.

⁷ Neste exercício, o período considerado vai de 2015 a 2090 e não se aplicou de taxa de desconto.

Gráfico 2 – Participação da Previdência no total da despesa primária da União em 2017



Fonte: *Elaboração própria*, do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2017.

PREVIDÊNCIA E ECONOMIA

6 COMO O AUMENTO DO GASTO PREVIDENCIÁRIO AFETA O CRESCIMENTO DA ECONOMIA?

A crise econômica, com a **queda de arrecadação e a instauração de sucessivos *deficits* primários**, trouxe à tona o **crescimento estrutural da despesa previdenciária** e abriu uma janela de oportunidade para a discussão sobre a necessidade de reforma. Reformas anteriores foram feitas em 1998 e 2003. Em 2016 também o governo Dilma Rousseff anunciara a intenção de fazer uma reforma, tendo a Presidente afirmado que a Previdência era no momento “*a questão mais importante para o país*”⁸.

Por um lado, as **despesas previdenciárias têm evidentes efeitos em curto prazo sobre a demanda**. O efeito multiplicador sobre o PIB de cada real despendido pelo RGPS seria de cerca de 0,5 (equivalente ao do RPPS). Para o Benefício de Prestação Continuada (BPC-Loas), o efeito seria de 1,2⁹.

⁸ Ver: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-01/dilma-diz-que-previdencia-e-assunto-que-mais-preocupa-governo>.

⁹ Comparativamente, os multiplicadores do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), abono salarial, seguro-desemprego e Bolsa Família são, respectivamente, de 0,39; 1,06; 1,06 e 1,78. Ver Neri *et al.* (2013): NERI, M.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. G. F. Efeitos Macroeconômicos do Programa

Por outro lado, a ênfase do governo em priorizar a reforma da Previdência durante a recessão é consoante com o diagnóstico de especialistas de que o crescimento da despesa previdenciária coloca e colocará mais restrições ao crescimento da economia no futuro.

Segundo essa visão, a Previdência estaria associada a um tripé de baixo crescimento¹⁰: **carga tributária elevada, investimento público baixo e juros altos**. Diante da tendência de aumento do gasto apresentada anteriormente, esses efeitos só ficariam mais fortes no futuro.

Carga tributária

Na ausência de mudanças, a carga tributária seria cada vez mais pressionada. Em 2015, ainda no governo Dilma Rousseff, o Ministro da Fazenda Joaquim Levy propôs a recriação da CPMF, desta vez para custear a Previdência. Enquanto isso, especialistas calculavam que na ausência de mudança de regras, já seria necessária a criação de uma nova CPMF por ano para financiar as despesas da Previdência¹¹.

Outro exercício, apresentado em reportagem da revista *The Economist*, apontava que sem reformas as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de pagamento deveriam subir dos atuais 31% (na soma de empregador e empregado) para 86% em 2050 a fim de cobrir os benefícios¹². Tal majoração da carga sobre a folha seria inviável, porque alíquotas tão altas erodiriam a base de tributação (o nível de emprego) muito antes que se pudesse chegar a esse patamar.

Aceitando a noção de que o sistema tributário brasileiro é ineficiente, mais impostos sobre ele apenas acentuam seu efeito deletério sobre a economia¹³. Diante

Bolsa Família: Uma Análise Comparativa das Transferências Sociais. In: CAMPELLO, T. NERI, M. (Org.) **Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

¹⁰ Ver: Giambiagi (2007). GIAMBIAGI, F. Reforma da Previdência, o encontro marcado: a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

¹¹ O foco do problema. *O Globo*. 16 de setembro de 2015. Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/foco-do-problema.html>.

¹² Baseado em estimativas do demógrafo Bernardo Queiroz, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Brazil's pension system: Tick, tock. *The Economist*. 24 de março de 2012. Disponível em: <http://www.economist.com/node/21551093>.

¹³ Ver, entre outros, Afonso (2016). AFONSO, J. R. *Ambiente de Negócios: Simplificação da Legislação Tributária*. Apresentação no Seminário Ambiente de Negócios: Segurança Jurídica, Transparência e Simplicidade. IBRE/FGV e Direito-Rio/FGV. Rio de Janeiro, 23 de setembro de 2016.

da urgência de arrecadação para cobrir o crescimento da despesa previdenciária e de dificuldades políticas, o provável é que as escolhas seriam no futuro em elevar (ou criar) tributos com maior potencial arrecadatório, e não os com efeitos distorcivos menores sobre a economia ou efeitos regressivos menores na distribuição de renda.

Investimento público

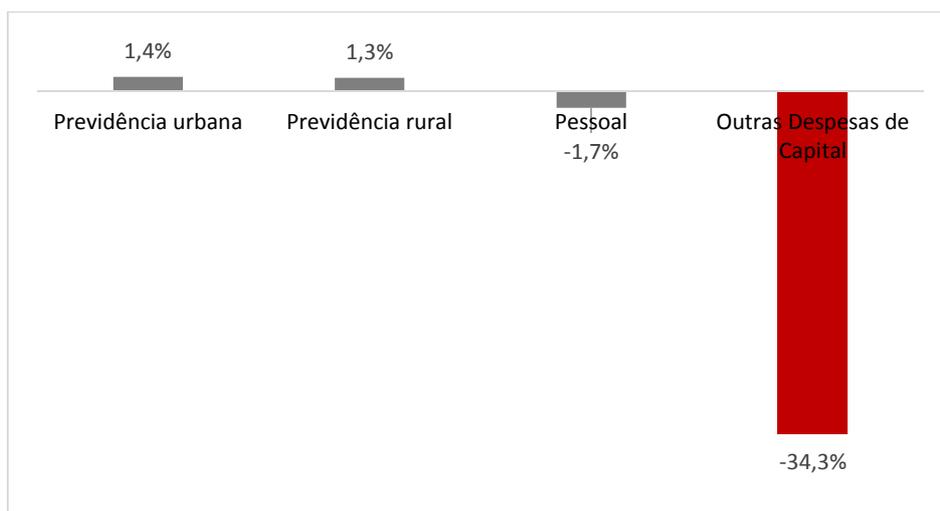
O segundo item deste “tripé” é o investimento público. Considera-se que é o investimento que aumenta a capacidade produtiva da economia no futuro. No entanto, investimentos, como os em infraestrutura ou ciência e tecnologia, por mais necessários que sejam para o país se desenvolver, constituem despesas “discricionárias”. Esse tipo de despesa se contrapõe à despesa obrigatória, que não pode ser reduzida e integra cerca de 92% do orçamento federal.

São exemplos de despesas obrigatórias a Previdência e os salários do funcionalismo. Diante do crescimento das despesas previdenciárias, o governo tem três opções principais¹⁴: elevar os impostos, aumentar o endividamento (que pressiona os juros, o que será visto a seguir) e reduzir outras despesas. Para acomodar o crescimento dos gastos com Previdência, seriam as despesas discricionárias as com maior chance de ser comprimidas, o que atinge o investimento público. Esta questão afeta diretamente não só o governo federal, mas também os subnacionais.

Ilustrativamente, em 2015 – ano de ajuste fiscal – enquanto a rubrica “outras despesas de capital”, que reflete o investimento público federal, teve redução de mais 30%, as despesas da Previdência (urbana e real) cresceram mais de 1% acima da inflação.

¹⁴ Uma quarta opção seria emitir moeda e financiar o aumento do gasto via inflação. Por outro lado, uma taxa de crescimento muito alta do PIB poderia atenuar o problema por um período de tempo, ao aumentar a arrecadação sem necessidade de aumento de tributos.

Gráfico 3 – Variação de despesas selecionadas da União em 2015 (ajuste fiscal)



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Resultado do Tesouro Nacional de 2015.

Juros reais

Finalmente, de modo simplificado, os juros reais estão associados à percepção de risco em relação à capacidade do governo de honrar seus compromissos¹⁵. A chance de insolvência no futuro, por conta de uma despesa estruturalmente crescente, pressionaria os juros para cima. Por sua vez, os juros reais altos sufocariam os empreendimentos que o país precisa para crescer.

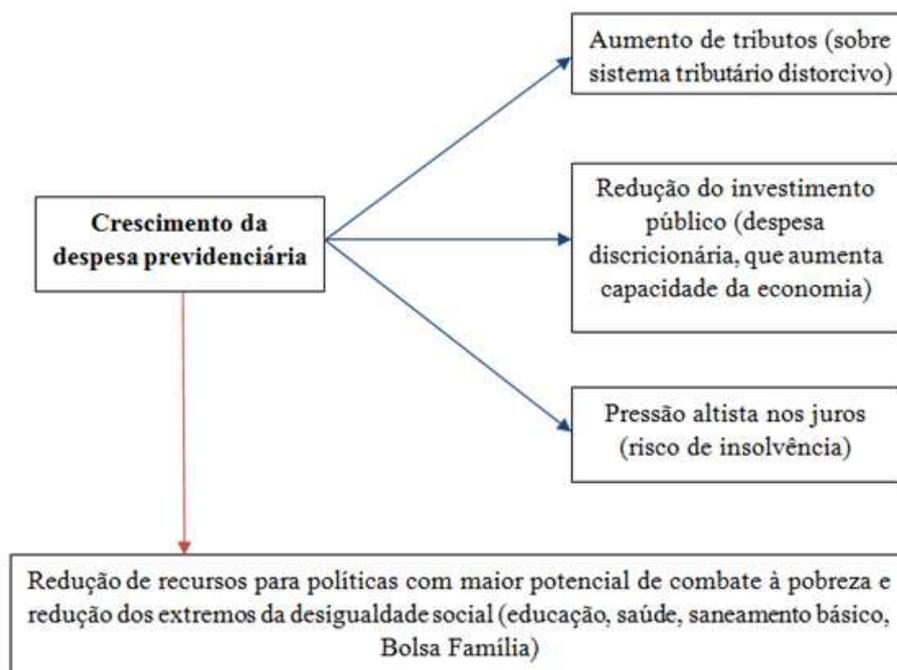
Este efeito foi reconhecido em ata da reunião de fevereiro do próprio Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central, que afirmou expressamente que a aprovação reforma da Previdência “*pode produzir uma queda da taxa de juros estrutural da economia brasileira*”¹⁶.

A Figura 1 a seguir, sintetiza a lógica entre despesa previdenciária e seus efeitos no crescimento da economia, bem como na distribuição de renda.

¹⁵ Aqui, deve-se considerar o conceito de taxa implícita de juros, e não a taxa Selic, que não tem a mesma participação que tinha no passado na remuneração dos títulos públicos.

¹⁶ Ver: <http://www.bcb.gov.br/htms/copom/not20170222205.pdf>.

Figura 1 – Crescimento da despesa previdenciária: efeitos adversos na economia (setas em azul) e na desigualdade de renda¹⁷ (em vermelho)



Fonte: *Elaboração própria.*

Confiança

Ainda, segundo o diagnóstico do governo sobre a necessidade de ajuste fiscal, a reforma contribuiria para ganhos de confiança que induziriam a recuperação da economia. No mesmo sentido, o ex-Ministro da Fazenda Nelson Barbosa, em declaração ao Fórum criado no governo Dilma Rousseff para discutir a reforma, entendia como benefício imediato da reforma a melhora das expectativas fiscais, que “*reduz a volatilidade cambial, possibilita a queda das taxas de juros de longo prazo e incentiva o investimento e a geração de emprego*”¹⁸.

De outra parte, nos últimos anos, o debate sobre a lógica da chamada “austeridade expansionista” foi intenso em países desenvolvidos. O Prêmio Nobel Paul Krugman, que se consolidou nos últimos anos como um dos economistas mais influentes do mundo,

¹⁷ A ser analisada adiante, na seção “Aposentadoria por tempo de contribuição” e no debate sobre desvinculação do salário mínimo.

¹⁸ *Barbosa defende que reforma da Previdência seja feita agora, gradualmente.* Correio Braziliense, 17 de fevereiro de 2016. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/02/17/internas_economia.518253/barbosa-defende-que-reforma-da-previdencia-seja-feita-agora-gradualme.shtml.

expressando ceticismo sobre a aplicação da lógica nos Estados Unidos cunhou o termo “*fada da confiança*” para ironizar o argumento¹⁹. No mesmo sentido, no âmbito da PEC do teto de gastos, economistas com posição divergente da do governo lançaram o documento *Austeridade e Retrocesso*²⁰.

Informações da imprensa relatam expectativa, com aprovação da reforma, de uma taxa básica de juros de um dígito²¹ e de cotação do dólar abaixo de R\$ 3, ao final de 2017²².

Poupança e produtividade

Por fim, outros efeitos no crescimento da economia relacionados ao desenho da Previdência (e não exatamente à despesa previdenciária) discutidos pela literatura incluem a redução da poupança doméstica²³ e a retirada precoce de trabalhadores produtivos da força de trabalho²⁴. Adicionalmente, o envelhecimento da população está associado a um menor nível de inovação e de crescimento da produtividade²⁵.

¹⁹ Em verdade, Krugman defende até que a figura da “*fada da confiança*” será um dos seus principais legados na economia. http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/09/13/the-death-of-the-confidence-fairy/?_r=0.

²⁰ <http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>.

²¹ <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,se-a-reforma-da-previdencia-for-aprovada-taxa-de-juros-sera-de-menos-de-10-maia,10000097732>.

²² <http://www.infomoney.com.br/bloomberg/mercados/noticia/6148547/dolar-pode-atingir-com-sucesso-reforma-previdencia-diz-economista-ing>.

²³ Ver, entre outros, Oliveira *et al.* (1998). OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; DAVID, A. C. A. *Previdência, Poupança e Crescimento Econômico: Interações e Perspectivas*. Texto para Discussão nº 607. Rio de Janeiro: Ipea, novembro de 1998.

²⁴ Ver, entre outros, Paiva *et al.* (2016). PAIVA, L. H.; RANGEL, L. A.; CAETANO, M. A. *O Impacto das Aposentadorias Precoces na Produção e na Produtividade dos Trabalhadores Brasileiros*. Texto para Discussão nº 2.211. Rio de Janeiro: Ipea, julho de 2016.

²⁵ O que não corrobora o argumento de que o crescimento da produtividade poderia resolver o problema previdenciário. Não só o crescimento da produtividade gera um passivo previdenciário no futuro (como contrapartida do aumento da arrecadação), como ele seria restringido pelo próprio envelhecimento da população. Ver, entre outros, Maestas *et al.* (2016). MAESTAS, N.; MULLEN, K. J.; POWELL, D. *The Effect of Population Aging on Economic Growth, the Labor Force and Productivity*. NBER Working Paper No. 22452. Julho de 2016.

7 COMO O TETO DE GASTOS EXACERBA ALGUNS EFEITOS ADVERSOS DA DESPESA COM PREVIDÊNCIA?

A PEC do teto de gastos (Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016²⁶) congela a despesa total do governo federal em termos reais por 20 anos (Novo Regime Fiscal). O teto será anualmente reajustado pela inflação (passados 10 anos outro indexador será escolhido). Podemos dizer que a reforma da Previdência é irmã gêmea da reforma fiscal.

Isso porque a despesa previdenciária cresce aceleradamente em termos reais. Para as despesas federais caberem no teto, outras despesas deverão ser reduzidas na mesma magnitude. Se cumprir o teto, o governo não poderá mais recorrer ao aumento do endividamento ou da arrecadação para cobrir suas despesas primárias²⁷.

Assim, **com o teto, o crescimento da despesa previdenciária obrigaria o governo a cortes profundos em diversas outras áreas**, o que tornaria a reforma da Previdência mais urgente. Nas palavras do relator da PEC do teto na Câmara, Deputado Darcísio Perondi, o novo regime fiscal *“não sobrevive sem a reforma da Previdência (...) É uma dependência biológica entre os pulmões e o coração, um não vive sem o outro.”*²⁸

O Gráfico 4, abaixo, apresenta um exercício do impacto, com a vigência do teto, do crescimento da despesa da Previdência nas outras despesas do governo federal. Consideramos 2017 o primeiro ano da aplicação integral do teto²⁹. Sem mudanças, a participação dos gastos previdenciários no gasto total da União passaria gradualmente de cerca de 55% em 2017 (um valor já alto) para cerca de 75% em 2026.

Isso quer dizer que, com o teto e sem reforma da Previdência, todas as despesas primárias do governo federal (excluída a Previdência) que em 2017 deveriam caber em 45% do orçamento, deverão caber em apenas 25% em 2026 – quase a metade. O corte em

²⁶ Na Câmara, a matéria tramitou como PEC 241/2016.

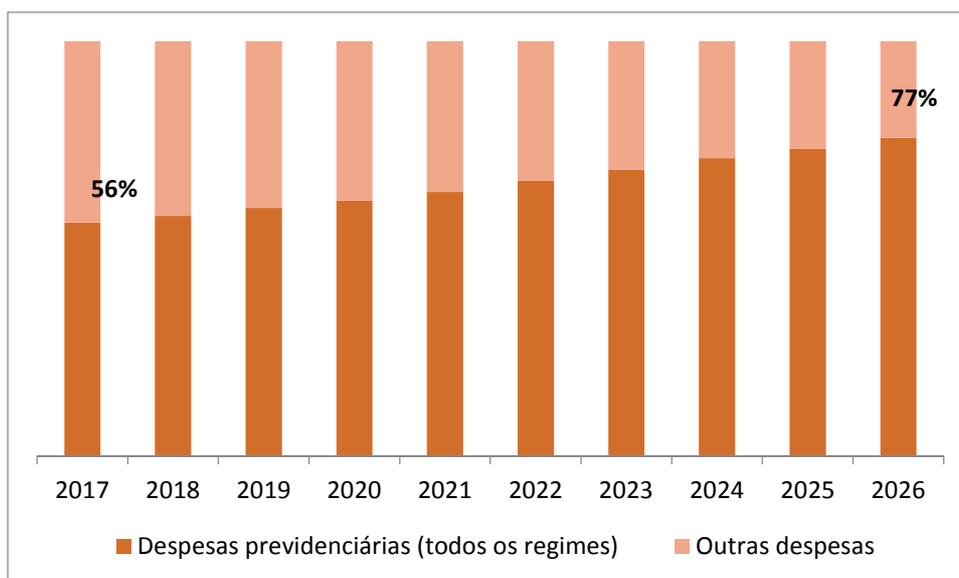
²⁷ Evidentemente que a criação ou aumento de tributos não está proibida, mas elas serviriam, pelo menos nos dez primeiros anos do Novo Regime Fiscal, para melhorar o resultado primário: a princípio reduzindo o *deficit* e posteriormente gerando um *superavit*. Em verdade, a estabilização da relação dívida e PIB é o objetivo da proposta.

²⁸ <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/10/so-nao-vai-ter-ganho-real-mas-e-reajuste-diz-perondi-sobre-pec-do-teto-dos-gastos-publicos-7729952.html>.

²⁹ Na primeira semana de outubro o governo indicou que o teto só valeria para as áreas de saúde e educação a partir de 2018. Não consideramos essa mudança em relação à proposta original neste exercício, o que afeta os valores absolutos estimados, mas não a tendência do resultado.

várias áreas deverá ser ainda maior, uma vez que outras despesas com elevada participação no gasto da União também não podem ser reduzidas, como a com o funcionalismo³⁰. Este resultado coaduna com a visão de Paulo Tafner, um dos principais especialistas em Previdência do país, para quem o problema fiscal existente no Brasil é na essência um problema previdenciário.

Gráfico 4 – Participação da despesa previdenciária na despesa primária da União com teto de gastos – 2017 a 2026



Fonte: *Elaboração própria*, a partir de projeções atuariais do PLDO 2017³¹.

Em verdade, **mesmo com a reforma da Previdência o resultado pode ser próximo ao apresentado no Gráfico** já que, para respeitar o planejamento das famílias de acordo com as regras vigentes, bem como para atenuar a oposição à reforma, a reforma da Previdência possui regras de transição para que as mudanças sejam graduais no tempo.

³⁰ Diante desse cenário, alguns especialistas defendem que a PEC seja modificada para que seja dado um tratamento mais duro às despesas com funcionalismo, incluindo congelamento real de salários. Ver, entre outros <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/09/1817880-para-analistas-teto-precisa-de-limite-para-despesa-com-pessoal.shtml?cmpid=compfb> e <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-13-anos-salario-do-servico-publico-subiu-tres-vezes-mais-que-o-privado,10000079369>.

³¹ Observamos que é possível que para o RPPS civil as projeções atuariais contidas no PLDO para os primeiros anos estejam superestimadas. Dessa forma, as estimativas do Gráfico 3 podem estar viesadas para cima nos primeiros anos, ainda que a tendência em médio e longo prazo seja semelhante.

Figura 2 – Grécia: “O homem que chora” (2015)³²



Figura 3 – Aposentados depredam ônibus da polícia em protesto de outubro de 2016³³



Observe que o panorama aqui apresentado destoa de uma das principais conclusões tipicamente colocada no debate a respeito das consequências de não fazer a reforma da Previdência: a de que o pagamento dos benefícios seria comprometido. Segundo o Presidente Temer, os pagamentos poderiam ser interrompidos já em 10 anos³⁴. Avaliamos que a despesa com benefícios é muito protegida no país e antes que uma situação extrema de interrupção de pagamentos fosse verificada (como ocorreu em Portugal e na Grécia, ilustradas na Figura 2 e 3), outras despesas importantes, mas menos

³² <http://economia.uol.com.br/noticias/afp/2015/07/03/o-homem-que-chora-a-comovente-historia-do-aposentado-grego.htm>

³³ <http://wtop.com/world/2016/10/pepper-spray-fired-at-greek-retirees-in-anti-austerity-rally/>

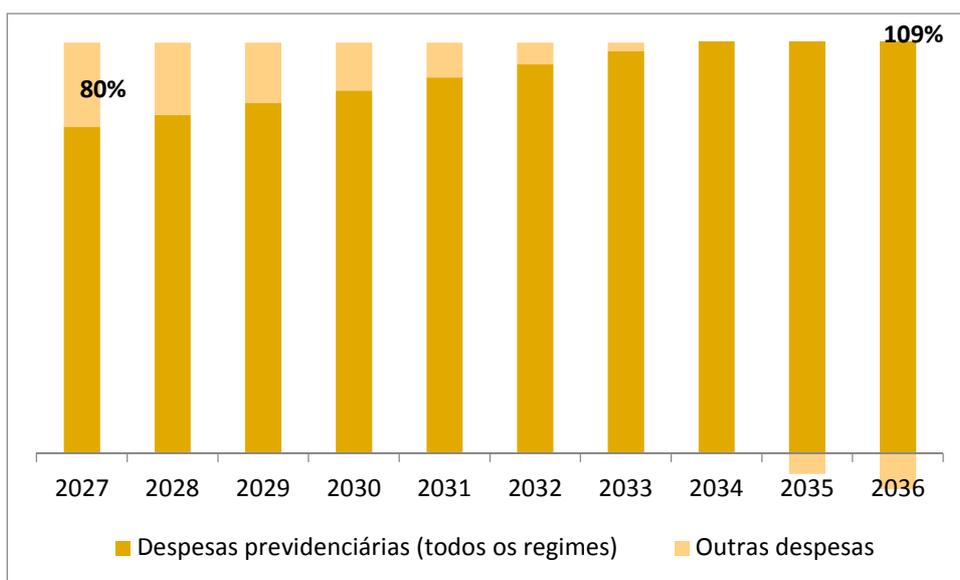
³⁴ <http://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/um-dado-para-convencer-sobre-reforma-da-previdencia.html>

protegidas, do governo federal é que seriam cortadas, sendo esta a principal consequência de não fazer a reforma.

A partir de 2026 o teto poderá ser reajustado por outro indexador diferente da inflação, como o crescimento do PIB, atenuando os efeitos do crescimento da despesa previdenciária. Como ilustração, apresentamos no Gráfico 5, tal qual o Gráfico anterior, a tendência de participação do gasto previdenciário nos últimos 10 anos do teto, caso não haja mudança de indexador.

Ressaltamos que este exercício é meramente ilustrativo, com o intuito de evidenciar a tendência de participação do crescimento da despesa previdenciária no total da despesa primária. A estimativa é sensível aos parâmetros escolhidos pelo governo no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (2017).

Gráfico 5 – Participação da despesa previdenciária na despesa primária da União com teto de gastos – 2027 a 2036



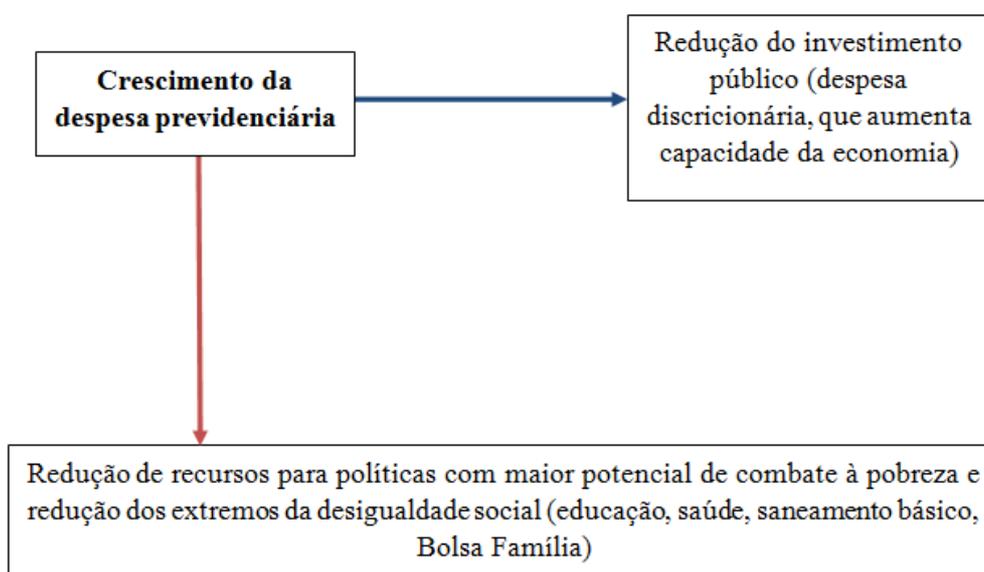
Fonte: *Elaboração própria*, a partir de projeções atuariais do PLDO 2017.

Evidentemente o cenário apresentado no Gráfico 5 é improvável: tanto o indexador quanto a legislação previdenciária seriam modificados antes de ele se concretizar. Entretanto, o exercício sugere que, sem a reforma, o efeito sobre outras políticas públicas e o investimento público seria devastador. Anedoticamente, neste cenário ilustrativo, a partir de meados da década de 2030 chegaríamos ao extremo da União pagar apenas despesas previdenciárias (na ausência de reformas, mudança do indexador e com o teto sendo estritamente cumprido).

Dessa forma, é útil revisitarmos a Figura 1, que apresentava os mecanismos pelos quais o crescimento da despesa afeta a economia. Conforme a Figura 4, a seguir, com o teto respeitado, a pressão sobre a carga tributária e a taxa de juros seria aliviada.

Entretanto, o impacto via redução do investimento público seria exacerbado, bem como se amplificaria a compressão de outras rubricas melhor posicionadas para reduzir a pobreza e a desigualdade de renda. Este seria a concretização do cenário de “canibalização dos gastos sociais”³⁵.

Figura 4 – Crescimento da despesa previdenciária e teto de gastos: efeitos adversos na economia (setas em azul) e na desigualdade de renda (em vermelho)



Fonte: *Elaboração própria.*

8 COMO O DESCUMPRIMENTO DO TETO AFETA A PREVIDÊNCIA?

Chegamos a outro ponto sobre a interação do teto do gasto com a Previdência. Até agora, nesta discussão, consideramos que o teto seria respeitado e que, por isso, **o crescimento da despesa previdenciária obrigaria reformar a Previdência e/ou promover profundos ajustes nas políticas públicas e investimentos feitos por despesa discricionária.**

Entretanto, outro cenário provável é que a União não consiga cumprir o teto, o que acarretaria as vedações previstas pela PEC 55/2016 até que o limite fosse

³⁵ Proposto por Fabio Giambiagi. Ver: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/22/politica/1442935579_665784.html.

reestabelecido. Essas vedações incluem inicialmente reajustes a remunerações do serviço público, criação de cargos e admissão de pessoal, entre outros itens afetos ao funcionalismo.

Todavia, o relatório do Deputado Darcísio Perondi, aprovado na Comissão Especial e no Plenário da Câmara dos Deputados, criou uma última vedação adicional: o aumento real do salário mínimo. Esta possibilidade também constava da proposta de reforma fiscal do Ministro da Fazenda Nelson Barbosa apresentada ainda no governo Dilma Rousseff (Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 257, de 2016).

Como dois terços dos benefícios previdenciários estão hoje atrelados ao salário mínimo, esta vedação atingiria diretamente a Previdência Social, ao proibir a prorrogação da política de valorização do salário mínimo ou política semelhante. Atualmente, o salário mínimo é reajustado segundo a inflação do ano anterior e o crescimento do PIB de dois anos antes, componente real da fórmula (Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015). Esta fórmula tem vigência até 2019.

Assim, **caso o teto não seja respeitado e as medidas de contenção de gastos via funcionalismo não sejam suficientes, o reajuste dos menores benefícios da Previdência seria afetado.** Desta forma, sem a reforma da Previdência, que eleva a chance de descumprimento do teto, a PEC do teto garante parcialmente uma espécie de “reforma automática”.

Desta forma, resumidamente, temos dois cenários de interação entre o teto e a Previdência:

Cenário 1: teto é respeitado

- O crescimento acelerado das despesas previdenciárias obrigará a aprovação de alguma forma de reforma da Previdência; e/ou
- O crescimento acelerado das despesas previdenciárias reduzirá substancialmente o espaço fiscal para políticas públicas e investimentos financiados por despesas discricionárias.

Cenário 2: teto não é respeitado

- Reajustes reais do salário mínimo são vedados, atenuando parte do crescimento da despesa da Previdência.

Ainda, como o crescimento esperado para as despesas previdenciárias é decorrente principalmente da transição demográfica, e não apenas do aumento do salário mínimo, é plausível que elementos dos dois cenários sejam observados (reforma da Previdência; redução de despesas discricionárias; e reajustes apenas nominais aos menores benefícios da Previdência).

O impacto da reforma nos dez primeiros anos, acumulado, seria de R\$ 678 bi em relação à trajetória anterior, o que pode ser insuficiente para “caber” no teto de gastos³⁶. Para Fabio Giambiagi, um dos principais especialistas brasileiros no tema, a reforma seria adequada em relação ao ano de 2032 em diante, mas insuficiente para os próximos anos: “o governo eleito em 2018 talvez tenha que fazer outra reforma referente às condições de aposentadoria na década de 2020”³⁷. Já o Ministro-Chefe da Casa Civil, Eliseu Padilha, avalia que a aprovação da reforma apenas moderaria o crescimento da despesa até 2025, que subiria consistentemente dali em diante³⁸.

Desta forma, revisitamos no Gráfico 5-A a informação apresentada anteriormente no Gráfico 4: isto é, a participação dos gastos previdenciários no gasto primário total da União, mas desta vez com a estimativa desta trajetória também no caso de aprovação da reforma (linha verde). **Nos 10 primeiros anos, mesmo com a reforma, a participação do gasto previdenciário ainda subiria significativamente, mas menos do que no cenário sem a reforma.** Partindo em 2017 de um patamar de cerca de 57%, em 2027 ela chegaria a 66%, menos do que os 80% do cenário sem reforma³⁹.

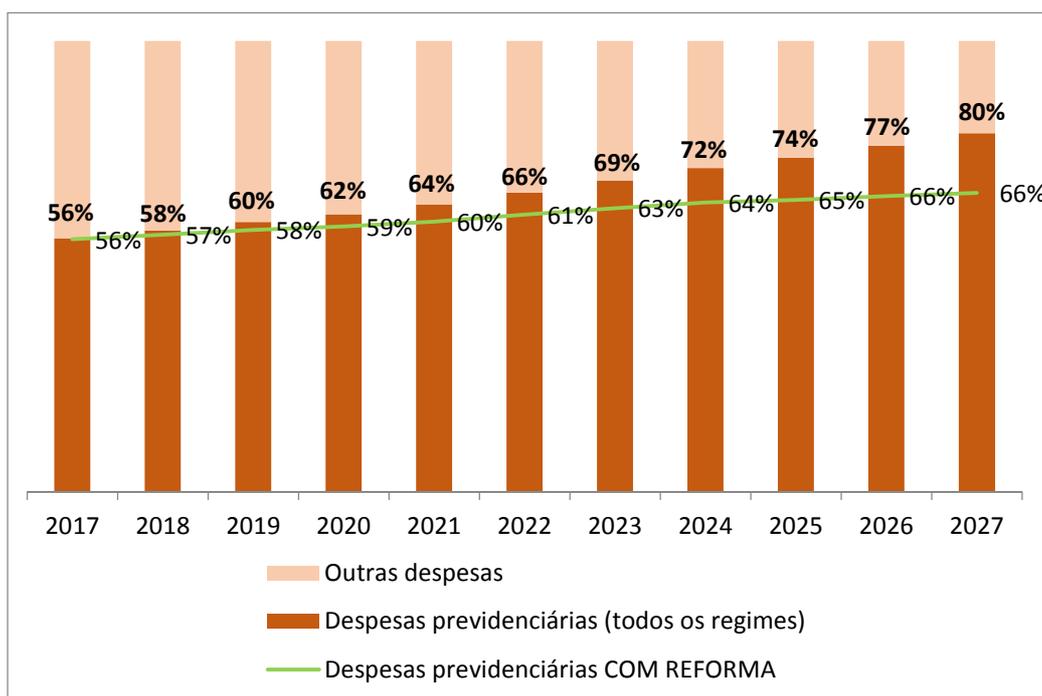
³⁶ Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1838400-reforma-da-previdencia-pode-gerar-economia-de-r-678-bi-diz-governo.shtml>.

³⁷ Ver: <http://oglobo.globo.com/economia/mesmo-com-reforma-governo-federal-tera-de-cortar-mais-300-bi-20419663>.

³⁸ Ver: <http://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRKBN12Z2TR>.

³⁹ Note que este cenário considera 2018 o primeiro ano de vigência das novas regras. Por simplificação, para analisar os 10 primeiros anos da vigência, consideramos não ter havido mudança do indexador do teto em 2026, o que afetaria a estimativa para 2027.

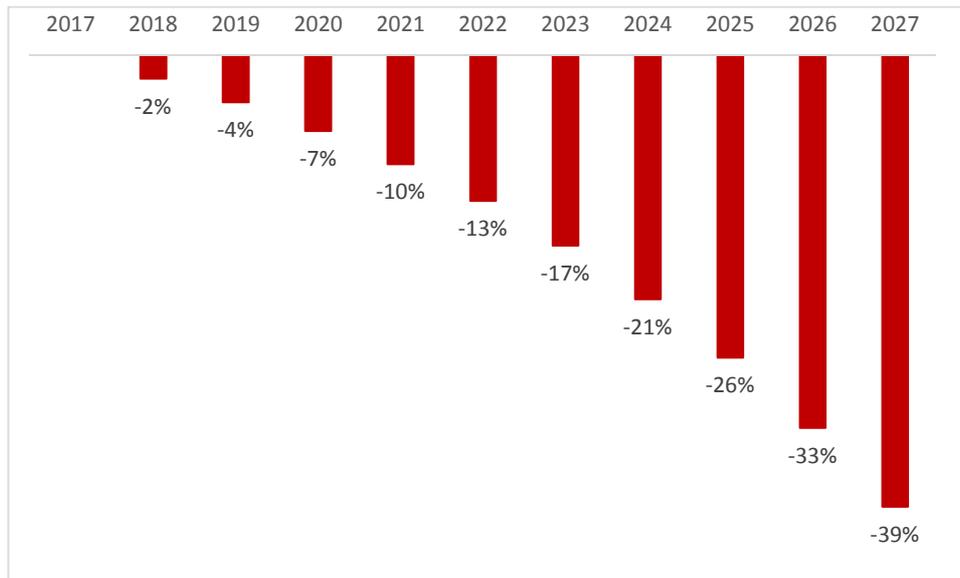
Gráfico 5-A – Participação da despesa previdenciária na despesa primária da União com teto de gastos – Com reforma – 2018 a 2027



Fonte: *Elaboração própria*, a partir de projeções atuariais do PLDO 2017.

Neste sentido, o Gráfico 5-B apresenta a magnitude do corte das outras despesas primárias que seria necessário a cada ano deste período caso a reforma não fosse aprovada e caso o teto de gastos fosse cumprido. O corte é relativamente pequeno nos primeiros anos, em decorrência do gradualismo da proposta, mas sobe a cada ano: parte de cerca de 2% em 2018 para quase 40% em 2027. Assim, **na ausência de reforma, a União seria obrigada a promover cortes crescentes e expressivos em outras despesas como as com funcionalismo, saúde, educação, investimentos e programas assistenciais, fosse o teto de gastos respeitado.**

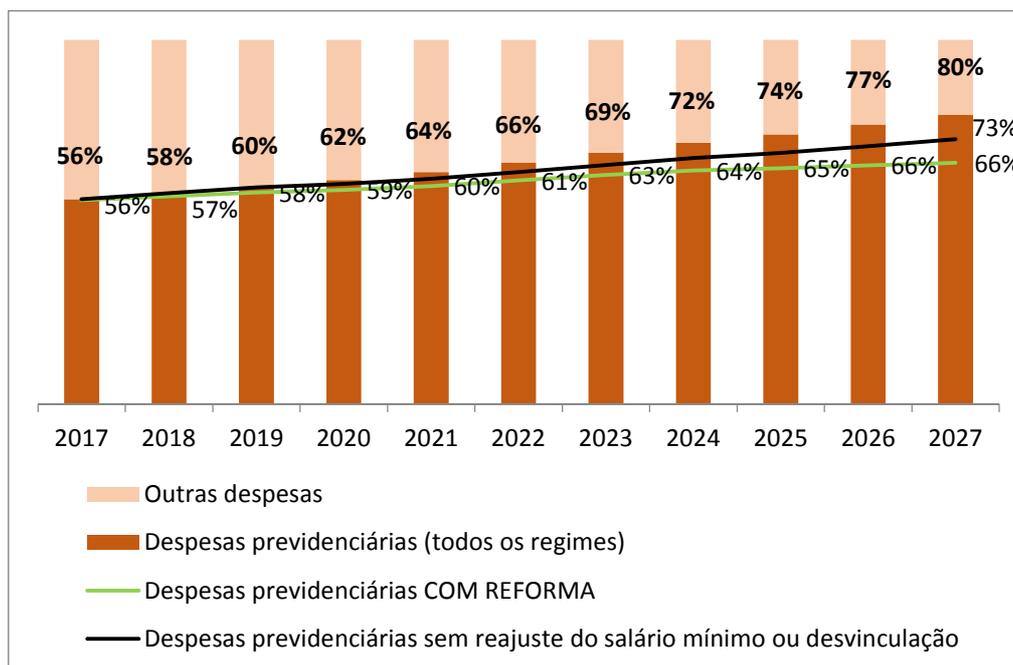
**Gráfico 5-B – Corte de outras despesas primárias equivalente à aprovação da reforma
– 2018 a 2027**



Fonte: *Elaboração própria.*

Por fim, o Gráfico 5-C apresenta um último cenário de interesse, a trajetória da despesa previdenciária, sem reforma, no caso de ausência de reajuste real do salário mínimo ou, de modo equivalente, no caso de desvinculação do salário mínimo (tema analisado em detalhes mais adiante). Este é um cenário intermediário: a participação do gasto previdenciário no gasto total (linha preta) aumenta aceleradamente em relação ao cenário com reforma, mas menos do que no cenário sem reforma e com a manutenção da política vigente de valorização do salário mínimo (e vinculação dos benefícios previdenciários a ele).

Gráfico 5-C – Participação da despesa previdenciária na despesa primária da União com teto de gastos – Sem reajuste do salário mínimo – 2018 a 2027



Fonte: *Elaboração própria*, a partir de projeções atuariais do PLDO 2017.

Em verdade, tal cenário não é uma mera curiosidade: sem reforma, é muito alta a probabilidade de a União ter de descumprir o teto de gastos e, como discutido anteriormente, uma das vedações aplicáveis seria justamente o impedimento de reajustes reais ao salário mínimo, o que é análogo ao cenário apresentado no Gráfico acima⁴⁰. Desta forma, o novo cenário introduzido no Gráfico 5-C para a participação da despesa previdenciária é o que mais se aproxima efetivamente da situação sem reforma.

⁴⁰ No entanto, a base de comparação não é a mesma, justamente porque o teto foi “furado”: a soma das despesas é superior a 100%, que servia como base anteriormente neste exercício.

TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA (ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO)

9 O QUE É A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA (ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO)?

As despesas da Previdência crescem aceleradamente por conta do envelhecimento da população. É importante observar que o aumento da idade média da população não se deve apenas ao **aumento da expectativa de sobrevida, mas também à redução das taxas de natalidade** da população.

A taxa de fertilidade por mulher no Brasil, em queda, já seria a menor da América do Sul⁴¹, e, desde 2005, o número de nascidos é insuficiente para repor a população. A queda na taxa de fertilidade (ou de natalidade) é atribuída entre outros fatores ao aumento da escolaridade, à dissociação da sexualidade da reprodução e ao consumismo⁴². Especificamente para o Brasil pesquisadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) chamam atenção para a redução de natalidade nas décadas de 70 a 90, que estaria relacionada à ampliação da transmissão de novelas no país⁴³.

A Previdência opera, no Brasil e em boa parte do mundo, pelo regime de repartição, em que as contribuições dos trabalhadores no mercado de trabalho formal financiam os benefícios dos trabalhadores inativos (aposentadorias, pensões, auxílios). Assim, temos que, em uma ponta, menos pessoas estão nascendo para financiar os benefícios quando estiverem no mercado de trabalho, e, na outra ponta, os aposentados estão vivendo mais e recebendo os benefícios por mais tempo. **Nos próximos 25 anos, o país terminará uma transição demográfica que países desenvolvidos fizeram em mais de 100 anos**, de acordo com Tafner, Botelho e Erbisti (2014)⁴⁴.

⁴¹ CIA World Factbook 2016.

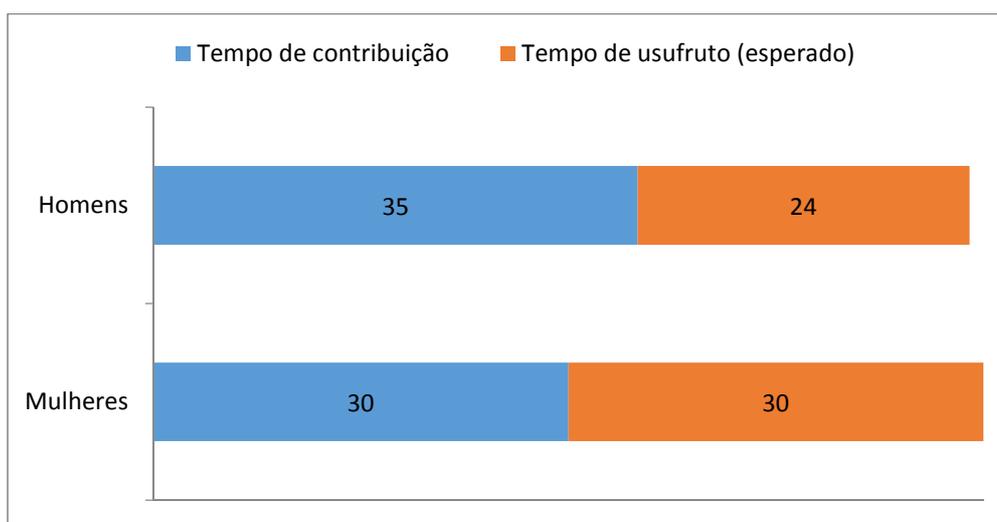
⁴² Ver Camarano e Fernandes (2014). CAMARANO, A. A. FERNANDES, D. Mudanças nos Arranjos Familiares e Seu Impacto nas Condições de Vida: 1980 a 2010. CAMARANO, A. A. (Org.). *Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?* Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

⁴³ As novelas afetariam o comportamento das famílias, como a escolha pela quantidade de filhos e até seus nomes. Ver: La Ferrara *et al.* (2008). LA FERRARA, E.; CHONG, A.; DURYEA, S. *Soap Operas and Fertility: Evidence from Brazil*. Working Paper #633. Inter-American Development Bank. Junho de 2008.

⁴⁴ TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Transição Demográfica e o Impacto Fiscal na Previdência Brasileira. CAMARANO, A. A. (Org.). *Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?* Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

Neste sentido, por exemplo, o advento da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição, faria com que, no futuro, os trabalhadores permanecessem mais tempo contribuindo, por um lado, e menos tempo recebendo os benefícios, por outro. O Gráfico 6 ilustra a situação que temos hoje para este tipo de aposentadoria. Ela tem sido paga a partir da idade média de 54 anos (55 no caso dos homens, 52 no das mulheres). De acordo com a Tábua de Mortalidade do IBGE (2013), um homem nesta idade teria uma expectativa de sobrevida de mais 24 anos, vivendo em média até os 79 anos. Uma mulher, na idade média de 52 anos, tem uma expectativa de sobrevida próxima de 30 anos, chegando em média ao redor dos 82 anos⁴⁵. Segundo Tafner, Botelho e Erbisti (2015), entre 1980 e 2010, enquanto a expectativa de vida ao nascer cresceu 19% para homens e 18% para mulheres, a expectativa de sobrevida aos 60 anos cresceu muito mais: 42% para homens e 31% para mulheres⁴⁶.

Gráfico 6 – Tempo de contribuição e tempo de usufruto (esperado) na idade média da aposentadoria por tempo de contribuição – 2013



Fonte: *Elaboração própria*, a partir da Tábua de Mortalidade do IBGE (2013).

Tal informação ilustraria o desequilíbrio do benefício. A beneficiária deste tipo de aposentadoria teria como tempo de contribuição 30 anos, e como tempo de usufruto esperado do benefício os mesmos 30 anos. Entretanto, a alíquota de contribuição do seu

⁴⁵ 23,6 no caso do homem e 30,2 no caso da mulher.

⁴⁶ TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Debates sobre Previdência: As Convergências. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

salário é de no máximo 11%, ou 31% quando se considera também a contribuição do empregador⁴⁷.

10 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA FARÁ AS PESSOAS “TRABALHAREM ATÉ MORRER”?

É importante observar nesta discussão que **a variável relevante é a expectativa de sobrevida, e não a expectativa de vida ao nascer**. A expectativa de vida ao nascer, que também tem aumentado, reflete, por exemplo, as taxas de mortalidade infantil e mortes por causas externas em jovens (acidentes de trânsito, homicídio). É por isso que, neste exercício, em que usamos a expectativa de sobrevida condicional à idade de 55 anos (homem) e 52 anos (mulher), a expectativa de vida do homem chega aos 79 anos e da mulher aos 82 anos, acima da expectativa de vida ao nascer no país (72 para eles, 79 para elas). A expectativa de vida ao nascer é o equivalente à expectativa de sobrevida condicional à idade zero.

A incompreensão em relação à diferença entre expectativa de vida ao nascer e a expectativa de sobrevida surge em um dos argumentos mais populares contra a reforma: o de que com uma idade mínima (ou aumento de outros parâmetros), as pessoas “trabalhariam até morrer” em algumas regiões do país. Um exemplo, que se tornou muito frequente nas redes sociais, está na Figura 5, abaixo.

Figura 5 – “Trabalhar até morrer”



⁴⁷ Não se pode descartar ainda que o tempo de usufruto esperado da aposentadoria por tempo de contribuição, por exemplo, seja ainda maior do que a que colocamos no Gráfico 6: neste exercício foram usadas as expectativas de sobrevida calculadas pelo IBGE para todo o conjunto da população. No entanto, o subconjunto da população que se aposenta por tempo de contribuição, por ter renda superior à média, possivelmente goza de diversas condições que aumentam em alguma medida a expectativa de sobrevida deste grupo.

De modo geral, a expectativa de vida ao nascer está relacionada com a idade média com que as pessoas falecem. Ela é especialmente afetada pela mortalidade infantil, mais grave nas regiões mais pobres do país. Desta forma, de modo incoerente, no argumento de “trabalhar até morrer” a mortalidade infantil acaba sendo usada para justificar transferências de renda justamente para grupos de faixas etárias mais avançadas.

De maneira ilustrativa, o Secretário de Previdência do Ministério da Fazenda, Marcelo Abi-Ramia Caetano, aponta que municípios que possuem as mais baixas expectativas de vida *ao nascer* no Brasil possuem inclusive uma proporção de idosos acima de 65 anos maior do que a média nacional, como Juripiranga (PB, com expectativa de vida ao nascer de 65 anos e meio) e Jurema (PE, expectativa de vida ao nascer de 65 anos e 10 meses)⁴⁸.

A expectativa de sobrevida em idades mais altas não é perfeitamente correlacionada com a renda de um país. Parte da falência da previdência na Grécia se explica pela alta expectativa de vida dos idosos: uma das maiores da União Europeia, apesar do país ser um dos mais pobres do grupo. No mesmo sentido, a OCDE estima que nas próximas décadas a sobrevida das brasileiras será maior do que a das americanas ou dinamarquesas, que moram em países muito mais ricos⁴⁹.

Com a transição demográfica, à medida que as pessoas vivem mais, o tempo esperado de usufruto aumenta para diversos benefícios previdenciários, como as aposentadorias e pensões. No entanto, isso ocorre sem contrapartida, já que há menos trabalhadores no mercado de trabalho, colocando uma pressão ainda maior nas contas previdenciárias. O exercício a seguir ajuda a visualizar este problema.

⁴⁸ Ver: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-11/expectativa-de-vida-ao-nascer-nao-e-da-do-adequado-para-discutir-previdencia>.

⁴⁹ *Pensions at Glance – 2013: OECD and G20 indicators*. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/public-pensions/>

11 COMO A CONFIGURAÇÃO DA POPULAÇÃO IRÁ MUDAR DAQUI PARA FRENTE?

De acordo com os dados e projeções de Camarano (2014)⁵⁰, o Brasil teria cerca de 199 milhões de habitantes em 2015, dos quais 22% teriam entre 0 e 14 anos, e 12% teria 60 anos ou mais. O restante, ou seja, a população entre 15 e 59 anos, somaria 66%. A Figura 6 retrata essa proporção: em laranja estão as crianças, em azul os idosos e branco o restante da população.

Figura 6 – Distribuição etária da população brasileira 2015: 0-14 (laranja), 15-59 (branco) e 60+ (azul)



Figura 7 – Distribuição etária da população em 2050: 0-14 (laranja), 15-59 (branco) e 60+ (azul)



Fonte: *Elaboração própria*, com base na arte de Jimmy Turrell, e projeção de Camarano (2014).

Já a Figura 7 traz esta mesma proporção com as projeções para 2050. Seremos um país de 206 milhões de habitantes, mas a proporção de crianças teria caído de 22 para 9%, **a proporção de idosos quase triplicará de 12 para 33%** e o da população “em idade ativa”, cairia de 66 para 58%.

As Figuras 8 e 9, a seguir, são mais pertinentes para ilustrar o conceito de razão de dependência. Nas figuras anteriores, com o intuito de facilitar a visualização da mudança na distribuição etária, a população foi mantida fixa. Porém, na verdade, a partir de meados de década de 2030 ela começará a encolher⁵¹. Em 2050, o país não deverá

⁵⁰ CAMARANO, A. A. Perspectivas de Crescimento da População Brasileira e Algumas Implicações. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível gratuitamente em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23975.

⁵¹ Com exceção principal do continente africano, a transição demográfica é considerada fenômeno mundial. Anedoticamente, mesmo a China em 2015 anunciou o fim de sua “política” do filho único.

mais ter uma das cinco maiores populações do mundo, sendo ultrapassado por Nigéria e Paquistão, e, ao fim do século, por outros seis países africanos⁵². As figuras abaixo ilustram, portanto, a transição demográfica também em termos absolutos, e não apenas relativos.

Nas Figuras 8 e 9, os dois grupos dependentes aparecem em azul (crianças e idosos), com o grupo em idade ativa aparecendo em cor branca. Simplificadamente, a razão de dependência relaciona a população em idade ativa com a população dependente: esta é sustentada por aquela. Seu inverso mostra a quantidade de pessoas em idade ativa capaz de financiar os economicamente dependentes. Considerando tanto crianças (0-14 anos) quanto idosos (60+), partiremos de 1,93 ativos para cada dependente em 2015 para apenas 1,37 em 2050, uma queda de quase 30%. Esta informação é relevante para o debate, já que por vezes é apontado que o crescimento da despesa previdenciária poderia ser compensado com a redução de gastos em educação: não só este gasto *per capita* é muito inferior àquele, como a dependência total irá se elevar⁵³.

Figura 8 – Razão de dependência em 2015



Figura 9 – Razão de dependência em 2050



Fonte: *Elaboração própria*, com base na arte de Jimmy Turrell, e projeções de Camarano (2014).

⁵² Congo, Tanzânia, Etiópia, Níger, Uganda e Egito. Projeções da Divisão de População da Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

⁵³ Outras referências importantes para este debate são as despesas com saúde e assistência por idoso.

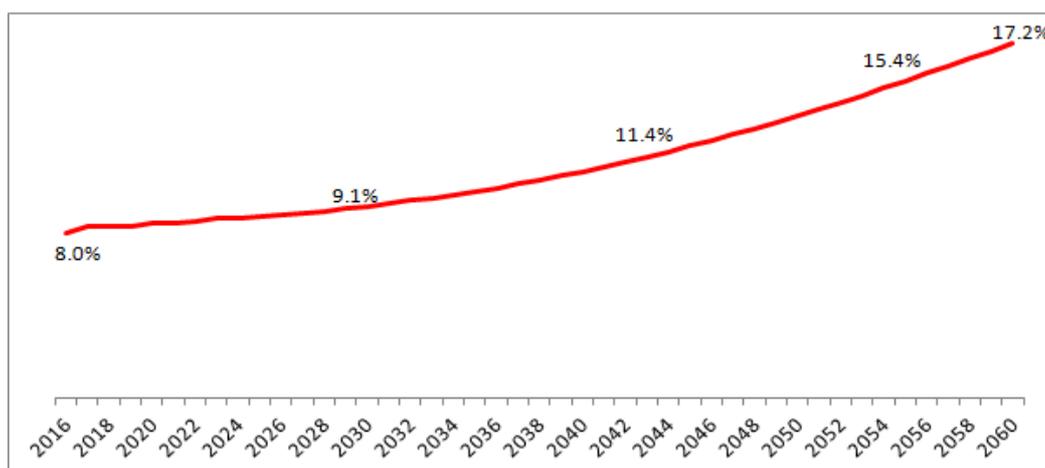
Boa parte desses dependentes serão idosos, conforme a Figura 9. O inverso da razão de dependência de idosos passará neste período de 5,36 para 1,75 (três vezes menos). A comparação entre as figuras que retratam a situação de 2015 evidenciam a transição demográfica que daria ensejo à reforma da Previdência. Seriam estas as tendências da população do país a partir de hoje, em que, conforme o Gráfico 6, mulheres beneficiárias da aposentadoria por tempo de contribuição têm praticamente tempo de contribuição e de usufruto do benefício iguais.

Em verdade, a razão de dependência não traduz completamente este desafio, uma vez que parte expressiva dos trabalhadores em idade ativa está e estará fora da força de trabalho, ou desempregada e informal. Segundo o pesquisador do Ipea Rogério Nagamine Costanzi, **em 2025 a relação entre contribuintes e beneficiários seria de apenas 1,5, caindo para menos de 1 já na década de 2040**⁵⁴.

Em 2017, com essa configuração populacional mais favorável, as despesas previdenciárias já serão responsáveis por 55% de todas as despesas primárias do governo federal, como vimos no Gráfico 2.

No Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2017, estima-se que a despesa apenas com o RGPS será equivalente a 8% do PIB em 2016, atingindo mais que o dobro desse valor em 2050, conforme o Gráfico 7, abaixo.

Gráfico 7 – Despesa do RGPS em relação ao PIB – 2016 a 2060



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do PLDO 2017.

Cumprir observar que o ano de 2050 é usado como referência a título de ilustração, já que esta transição se fará sentir não apenas daqui a três décadas, mas a cada ano. Neste

⁵⁴ Apresentação na Comissão Especial da PEC nº 287 na Câmara dos Deputados, em 21 de fevereiro de 2017.

período, segundo Tafner (2015), o número de brasileiros recebendo benefícios afetados pela transição demográfica no INSS (aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, pensão por morte e BPC-Idoso) passará de 29 milhões de pessoas em 2015 para 85 milhões em 2050. **Teremos, em média, 1 milhão e 600 mil novos benefícios sendo pagos a cada ano**⁵⁵.

REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)

APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

12 O QUE É A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO?

A aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) é uma das três possibilidades de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o regime voltado para os trabalhadores da iniciativa privada operado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). As outras duas possibilidades, além da aposentadoria por tempo de contribuição, são a aposentadoria por invalidez e a aposentadoria por idade (que exige 15 anos de tempo de contribuição, além de 65 anos de idade (homens) e 60 (mulheres), com 5 anos a menos para os trabalhadores rurais).

A aposentadoria por tempo de contribuição possui como requisito **35 anos de tempo de contribuição, no caso dos homens, e 30 no caso das mulheres**. Professoras e professores da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio têm o requisito reduzido em 5 anos.

Em qualquer caso, não existe nenhum requisito de idade para este benefício atualmente. Por isso, a proposta de **reforma cria a idade mínima**.

13 QUAL A QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO?

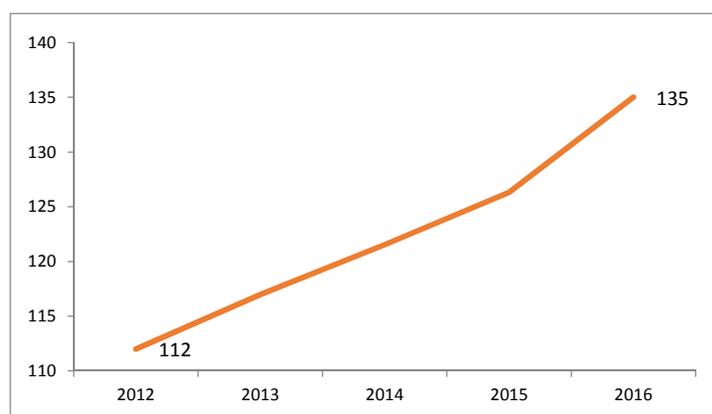
São cerca de **5 milhões e 600 mil** benefícios pagos a título de ATC, com crescimento de cerca de 455 mil benefícios neste ano, ou 8%.

⁵⁵ Note que estamos falando de novos benefícios “líquidos”, uma vez que parte dos novos benefícios “brutos” é compensada pela extinção de outros benefícios (como dos aposentados que falecerem no período).

14 QUAL O VALOR DA DESPESA COM APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO?

A despesa com aposentadoria por tempo de contribuição será de cerca de R\$ 135 bilhões em 2016: esta é a **maior despesa do RGPS**. A título de comparação, este valor é equivalente a **13 vezes o investimento total da União na área de transportes** previsto no orçamento de 2017.

Gráfico 8 – Despesa com aposentadoria por tempo de contribuição – 2012-2016 – Em R\$ bilhões de 2016



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014) e Boletins Estatísticos da Previdência Social.

O Gráfico 8 mostra a trajetória desta despesa nos últimos 5 anos. O crescimento acentuado em 2016 é atribuído à criação da fórmula 85/95 em 2015 (que aumentou o valor do benefício para um mesmo tempo de contribuição); ao represamento decorrente da greve do INSS também em 2015; à alta do desemprego; e à expectativa da própria reforma.

15 QUAL A PARTICIPAÇÃO DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NO TOTAL DE BENEFÍCIOS E DESPESAS DO RGPS?

A aposentadoria por tempo de contribuição corresponde a 17% dos benefícios pagos, mas a 27% do valor total despendido⁵⁶.

⁵⁶ Nesta comparação incluímos o BPC.

Gráficos 9 e 10 – Participação da aposentadoria por tempo de contribuição no total de benefícios (esquerda) e despesas (direita) do RGPS

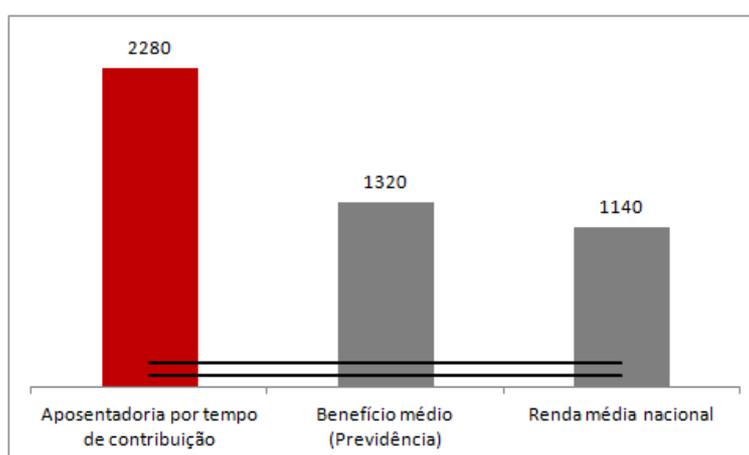


Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016).

16 QUAL O VALOR MÉDIO DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO?

A aposentadoria por tempo de contribuição é o **benefício de maior valor médio do RGPS**. O valor é 73% acima da média de outros benefícios da Previdência (R\$ 2.280 contra R\$ 1.320), e o dobro da renda *per capita* nacional calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (R\$ 1.140)⁵⁷. Comparativamente, o valor se situa 13 vezes acima da linha de pobreza do país e 26 vezes acima da de extrema pobreza, que balizam benefícios assistenciais como o Bolsa Família. A comparação é sintetizada no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Valor médio da aposentadoria por tempo de contribuição, benefício médio da Previdência, renda média nacional, linha de pobreza e linha de extrema pobreza



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016) e IBGE.

⁵⁷ Renda domiciliar *per capita*. Como os benefícios previdenciários são pagos 13 vezes por ano, nesta comparação dividimos a renda *per capita* anual por 13.

17 EM QUE ESTADOS E REGIÕES A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO É MAIS RELEVANTE?

A aposentadoria por tempo de contribuição é especialmente relevante no **Sul e Sudeste do país**. O Estado da Federação em que sua participação no total de benefícios pagos pelo INSS é maior é o Rio de Janeiro (23%), seguido de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná. No outro extremo, esse benefício corresponde a apenas 4% dos benefícios do INSS pagos no Maranhão, Estado em que ele tem menor relevância (seguido de Acre, Rondônia e Roraima). Nesses Estados, outros benefícios, como a aposentadoria rural, são mais importantes. As Tabelas 1 e 2 sintetizam essas informações.

Tabela 1 – Participação da aposentadoria por tempo de contribuição no total de benefícios pagos – Por UF (2014)

Rio de Janeiro	23.0%
São Paulo	20.5%
Rio Grande do Sul	17.8%
Paraná	15.6%
Roraima	5.2%
Rondônia	5.1%
Acre	4.4%
Maranhão	4.2%

Tabela 2 – Participação da aposentadoria por tempo de contribuição no total de benefícios pagos – Por região (2014)

Sudeste	19%
Sul	16%
Centro-Oeste	11%
Nordeste	9%
Norte	7%

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014).

18 QUAL A PROPOSTA DA REFORMA PARA A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO?

A proposta **cria uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição**⁵⁸; **extingue as formas de cálculo anteriores para o valor do benefício**

⁵⁸ Portanto, cabe observar que, contrariamente ao que tem sido muitas vezes dito neste debate, a proposta não visa “aumentar” a idade mínima, porque ela não existe, mas sim criar este requisito.

(fator previdenciário e fórmula 85/95); e extingue o diferencial de tempo de contribuição para mulheres e professores. Ainda, ela reduz o tempo de contribuição para a aposentadoria, provocando a unificação das regras de aposentadoria por idade e por tempo de contribuição. A mudança no requisito de idade não vale imediatamente, e respeitam uma **regra de transição**.

A Tabela 3, a seguir, resume as mudanças.

Na prática, ao fim da transição, não haverá mais distinção entre a aposentadoria por tempo de contribuição e a aposentadoria por idade (que também foi modificada, como será visto adiante). Com a fusão dos requisitos, as diferenças entre os segurados ficam sendo em relação ao valor do benefício, proporcional ao tempo de contribuição.

Tabela 3 – Aposentadoria por tempo de contribuição (homem): como era e como fica

	Regras atuais	Proposta da reforma	Transição	Substitutivo	Transição do Substitutivo
Tempo de contribuição	35 anos.	25 anos.	<i>Aplica-se à aposentadoria por idade. Ver Tabela específica⁵⁹.</i>	25 anos.	<i>Aplica-se à aposentadoria por idade. Ver Tabela específica.</i>
Idade mínima	Não há.	65 anos.	Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 ou mais ficam isentos, mas deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria.	65 anos.	Sem corte de idade. Homem ou mulher deverão contribuir por 30% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria, além de possuir a idade mínima da transição. A idade mínima da transição para homem começa aos 55 anos, aumentando a partir do ano de 2020 em 1 ano a cada 2 anos.
Forma de cálculo	Fator previdenciário (idade, tempo de contribuição, expectativa de sobrevida) e fórmula	51% + 1% por ano de contribuição	Não há.	70% com 25 anos de contribuição. Acima deste tempo, há acréscimo a cada ano de contribuição em 1,5% (entre 26 e 30 anos); 2,0%	Não há.

⁵⁹ “Aposentadoria por idade urbana (homem): como era e como fica”.

	Regras atuais	Proposta da reforma	Transição	Substitutivo	Transição do Substitutivo
	85/95 (idade e tempo).			(entre 31 e 35 anos) e 2,5% (acima de 35 anos).	
Benefício integral	De 64 anos com 35 de contribuição a 59 com 43 (fator previdenciário) ou soma 95.	Na prática, 25 anos para os menores benefícios. Para os maiores, entre 29 e 49 anos.	Não há.	Na prática, 25 anos para os menores benefícios. Para os demais, com 40 anos de contribuição.	Não há.
Diferença para mulheres	5 anos a menos no tempo de contribuição e na conta do fator previdenciário, 10 pontos a menos na soma 85/95.	Nenhuma.	Mulher com 45 anos ou mais mantém o diferencial no tempo de contribuição, mas deverá contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para aposentadoria. Não há transição para mudança no cálculo.	3 anos a menos na idade (62 anos).	Sem corte de idade. Homem ou mulher deverão contribuir por 30% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria, além de possuir a idade mínima da transição. A idade mínima da transição para mulher começa aos 53 anos, aumentando a partir do ano de 2020 em 1 ano a cada 2 anos.
Diferença para professores	5 anos a menos no tempo de contribuição e na conta do fator previdenciário, 5 pontos a menos na soma 85/95.	Nenhuma.	Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 ou mais mantém o diferencial no tempo de contribuição, mas deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para aposentadoria. Não há transição para mudança no cálculo.	5 a menos na idade para homem e 3 anos na idade para mulher (60 anos).	5 anos a menos na idade (a partir de 50 anos para homens e 48 para mulheres).

Fonte: *Elaboração própria.*

19 OS ATUAIS APOSENTADOS SÃO AFETADOS PELA IDADE MÍNIMA?

Não. A idade mínima não afeta quem já está aposentado, mesmo quem se aposentou com idades menores.

20 A IDADE MÍNIMA AFETA QUEM ESTÁ PRESTES A SE APOSENTAR?

Não. **Homens com 50 anos ou mais, e mulheres com 45 ou mais, ficam isentos da idade mínima.**

Tal regra de transição tem o propósito de preservar as expectativas de direitos daqueles que planejam se aposentar nos próximos anos, bem como de minimizar a resistência política à mudança.

21 QUAL A REGRA DE TRANSIÇÃO PARA AS MUDANÇAS NA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO?

Vide a Tabela 3, acima, a regra de transição é bastante intuitiva: ela se aplica a homens 50 anos ou mais de idade, e mulheres com 45 anos ou mais. Para eles, a idade mínima não se aplica. No entanto, passarão pelo **pedágio: o tempo de contribuição que faltava para a aposentadoria deverá ser acrescido em 50%**.

Não há transição para a mudança na forma de cálculo, detalhada na questão seguinte.

22 QUAL A PROPOSTA DE MUDANÇA NA FORMA DE CÁLCULO DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO?

O valor de todas as aposentadorias deverá ser de **51% da média dos salários, acrescida de 1% por ano de contribuição**. Como o mínimo de contribuição passa a ser de 25 anos, **o menor valor será de 76%** da média dos salários. Note que a PEC deixa o cálculo da média para regulamentação por Lei: a regra **atual considera somente os 80% maiores salários**⁶⁰, e não foi alterada pela proposta.

Não há regra de transição, isto é, a mudança vale para os homens com 50 anos ou mais e as mulheres com 45 ou mais. Ficam **extintos o fator previdenciário e a fórmula 85/95**. Assim, **a idade passa a ser irrelevante para o cálculo do benefício**.

A nova fórmula simplifica sobremaneira o cálculo do benefício, atualmente considerado de difícil entendimento pelos segurados. Anteriormente, vigoravam o fator

⁶⁰ Art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

previdenciário e a fórmula 85/95 (criada em 2015). O fator previdenciário, menos generoso, tornava o valor do benefício proporcional ao tempo esperado de usufruto (idade, expectativa de sobrevida) e ao tempo de contribuição. Valores integrais do salário-de-contribuição⁶¹ dependiam desses dados para cada segurado, a partir de cerca de 59 anos de idade com 43 de contribuição, aumentando-se a idade e reduzindo-se o tempo de contribuição até cerca de 64 anos de idade com 35 de contribuição.

Já a fórmula 85/95, criada pela Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, atenuou o fator previdenciário, permitindo alternativamente que os segurados recebessem o benefício “integral” quando a soma de idade e tempo de contribuição fosse de 95 pontos (ex.: 59 anos de idade, 36 de contribuição) para homens e 85 para mulheres (ex.: 53 anos de idade, 32 de contribuição). Essa pontuação subiria a partir de 2019 em 1 ponto a cada 2 anos, chegando em 2027 a 100 para homens e 90 para mulheres. Estudo do Ipea apontava que fórmula ampliaria em quase 0,5% do PIB a despesa previdenciária em 2060, o equivalente a quase R\$ 24 bilhões em valores do PIB de 2016⁶².

23 PELA PROPOSTA, QUANDO A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO SERÁ INTEGRAL?

Em qualquer caso, o benefício “integral” é garantido com 49 anos de contribuição, independentemente da idade ou do sexo do segurado. Conforme à questão anterior, esta seria uma mudança expressiva em relação à forma de cálculo da fórmula 85/95, mas não tanto em relação ao fator previdenciário.

Importante frisar que, com a unificação das regras de aposentadoria por tempo e de contribuição e aposentadoria por idade, esta também é a forma de cálculo da aposentadoria por idade, muito afetada pela valorização do salário mínimo. Assim, avaliamos que **parcela expressiva da população receberá o valor “integral” já com 25 anos** contribuição, pela alta taxa de reposição permitida pela vinculação da Previdência ao salário mínimo e a sua valorização real das últimas décadas.

Outro ponto que passou inicialmente despercebido nesta questão é que o governo deixa para legislação infraconstitucional a apuração do cálculo da média, mantendo a

⁶¹ Informalmente, pode ser entendida como a “média salarial” do segurado. Formalmente, o definido pelo art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

⁶² Ver: <http://oglobo.globo.com/economia/nova-regra-da-previdencia-eleva-gasto-em-237-bi-por-ano-19109882>

apuração “generosa” que existe hoje, que exclui da média os 20% piores salários. Por isso, mesmo para aqueles que ganham acima do salário mínimo, não serão necessariamente exigidos 49 anos de contribuição para conseguir 100% da média salarial.

O tempo exato varia de acordo com segurado, a depender de sua trajetória salarial: aqueles em que ela oscilou mais ao longo da vida precisarão de menos tempo para conseguir 100% da média, uma vez que os 80% maiores salários se distanciam dos 20% piores. Já o trabalhador que teve uma trajetória mais regular, sem mudanças salariais decorrente de promoções, aumentos reais ou mudanças de emprego, precisaria de mais tempo. Assim, **para aqueles que ganham acima do salário mínimo, a média integral pode ser obtida com um tempo de contribuição que varia de 29 a 49 anos.**

24 A IDADE MÍNIMA É IGUAL PARA MULHERES?

Sim. Para as mulheres com menos de 45 anos, a idade mínima será a mesma dos homens: para as demais, não há idade mínima.

As diferenças de tratamento na Previdência para homens e mulheres é historicamente justificada pela **tripla jornada de trabalho da mulher**. Por outro lado, como mostrado na Tabela 6 mais adiante, as diferenças de exigências entre homens e mulheres vêm se reduzindo em outros países, muitos dos quais já as extinguiram. Esta tendência ocorre pela **maior inserção da mulher no mercado de trabalho (levando a um maior número de beneficiárias)** e pela **redução no número de filhos por mulher**.

Hoje, a **proporção de mulheres contribuindo para a Previdência já seria maior que a dos homens**⁶³: 63% contra 62%, enquanto em 1995 a taxa era de 49% para os homens e apenas 42% para mulheres, o que ilustra o primeiro ponto.

Já o segundo ponto é importante porque as regras especiais normalmente são justificadas em parte por conta do cuidado com filhos. À medida que as famílias passam a ter menos filhos e que muitas mulheres escolhem não ter filho algum, considera-se que as regras poderiam ser repactuadas. Segundo o IBGE, **a taxa de fecundidade caiu de 4,1 filhos por mulher em 1980 para 1,7 em 2015** – um nível abaixo do necessário para repor

⁶³ *Previdência: Mais mulheres contribuindo*. Exame, 26 de agosto de 2016.

a população –, e chegaria a 1,5 em 2034. No entanto, apesar da “epidemia de baixa fecundidade”, as diferenças na Previdência permaneceram idênticas nas últimas décadas.

Cabe observar que mesmo a igualdade em relação ao tempo de contribuição ou à idade exigidos para aposentadoria **não igualaria o fluxo de recebimentos entre mulheres e homens na Previdência, por ser a expectativa de sobrevida delas significativamente maior.**

Adicionalmente, a motivação para reduzir o diferencial se deveria ao fato de que as mulheres também são mais beneficiadas pela Previdência por serem 87% do total de beneficiárias da pensão por morte urbana, o que novamente reflete também as diferenças de expectativa de sobrevida entre os gêneros. Este valor chega a 91% quando se consideram apenas ex-cônjuges (e não filhos e filhas). Mesmo para os novos benefícios de pensão por morte *concedidos*, que respondem às mudanças no mercado de trabalho mais do que o estoque total, 78% foram para mulheres, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2013. Um terço das pensionistas acumula o benefício com aposentadorias (Tafner *et al.* 2015⁶⁴), o que não é proibido atualmente (e também é objeto da reforma, tratada neste texto nas questões sobre pensão por morte).

Finalmente, cabe observar que a diferença de gênero não existe atualmente para o pobre que não consegue cumprir os requisitos mínimos de tempo de contribuição para uma aposentadoria: o BPC-Idoso é pago aos 65 anos tanto para o idoso pobre quanto para a idosa pobre. Como será visto adiante, este é um benefício majoritariamente recebido por mulheres.

25 COMO OUTROS PAÍSES MANTIVERAM TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA MULHERES?

Alguns países que reduziram ou extinguiram as diferenças permitem alternativamente que o tempo de contribuição exigido seja abatido somente das **seguradas que efetivamente tiveram filhos e saíram do mercado de trabalho** para cuidá-los (até um limite), como mostra a Tabela 4.

É o caso de Hungria, que reduz do tempo de contribuição o período de afastamento cuidando de filhos pequenos, e do Uruguai, que abate do tempo um ano por filho (até

⁶⁴ TAFNER, P.; CARVALHO, M.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R.; ARÊAS, S. Pensões por Morte no Brasil: Acesso Facilitado e Custo Aumentado. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

cinco). Outros países, como Espanha e Chile, diferenciam não o acesso ao benefício, mas seu valor, concedendo acréscimos para mulheres com filhos.

Há ainda países que concedem adicional no valor da aposentadoria para mulheres com filhos (Espanha). Neste sentido, a demógrafa do Ipea Ana Amélia Camarano aponta que, no Brasil, a renda média da aposentada sem filhos é 30% superior à da aposentada com filhos, provavelmente reflexo das dificuldades de inserção no mercado que a mulher com filhos enfrenta⁶⁵.

Bonoli (2000) sugere outro desenho: o compartilhamento do tempo de contribuição entre cônjuges, no caso de casais com filhos⁶⁶.

Tabela 4

Outros desenhos de aposentadoria para mulher em outros países	
➔	Abatimento do tempo de contribuição do período de afastamento cuidando de filhos;
➔	Abatimento do tempo de contribuição em um ano por filho;
➔	Acréscimo no valor da aposentadoria proporcional ao número de filhos;
➔	Compartilhamento de tempo de contribuição com cônjuge.

Em outro extremo, em países europeus desenvolvidos diferenças de gênero para a aposentadoria têm até sido consideradas “discriminatórias” pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (UE), que as interpreta como ofensa a dispositivo do Tratado de Funcionamento da UE sobre tratamento igualitário para salários entre os gêneros. O entendimento já foi aplicado para aposentadoria de servidores públicos da Itália e até de aposentadoria rural na República Tcheca⁶⁷.

26 COMO ADEREÇAR AS DIFICULDADES DA TRIPLA JORNADA DA MULHER?

Para além do tratamento especial na Previdência analisado na questão anterior, defende-se políticas específicas, não previdenciárias, para adereçar a tripla jornada da mulher. Para o pesquisador Rogério Nagamine Costanzi, do Ipea, “*é preferível ter políticas que ataquem as desigualdades no mercado de trabalho a*

⁶⁵ Ver: <http://oglobo.globo.com/economia/entre-aposentados-por-idade-mulher-maioria-renda-menor-21013587>.

⁶⁶ BONOLI, G. *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

⁶⁷ Casos C-46/07 (*Comissão Europeia versus Itália*, julgamento em 13 de novembro de 2008) e C-401/11 (*Blanka Soukupová versus Ministerstvo zemědělství*, julgamento em 11 de abril de 2013).

continuar a ter políticas compensatórias”. Já para o professor Luis Eduardo Afonso, da USP, “*é obrigação do país dar à mulher condições de se manter no mercado de trabalho, de maneira que a reforma da Previdência não represente um custo para elas*”, sugerindo aumento da oferta de creches públicas e da duração da licença-paternidade⁶⁸.

Adicionalmente, especialistas apontam que, apesar da expectativa de sobrevida maior das mulheres, há maior incidência de determinadas doenças em mulheres mais velhas – ponto salientado por especialistas como a jurista Jane Berwanger⁶⁹ e a demógrafa do Ipea Ana Amélia Camarano. Entre essas condições, estão doenças osteomusculares, respiratórias e depressão, que exigiriam políticas públicas específicas face à permanência por mais tempo da mulher no mercado de trabalho.

27 A IDADE MÍNIMA PODERÁ SE ELEVAR NO FUTURO?

Sim. A proposta do governo permite que o parâmetro de 65 anos seja elevado sem necessidade de nova emenda constitucional caso a expectativa de sobrevida aos 65 anos se eleve em 1 ano inteiro. Segundo o Secretário de Previdência, Marcelo Abi-Ramia Caetano, é provável que a idade mínima seja elevada para 66 anos na virada da década de 2020 para 2030, e para 67 anos ao longo da década de 2040.

28 ALGUM TIPO DE IDADE MÍNIMA JÁ EXISTE ATUALMENTE?

Sim. Outros benefícios, que não a aposentadoria por tempo de contribuição, já possuíam idade mínima antes da reforma da Previdência. Existe no serviço público (RPPS) idade mínima análoga à foi criada para a aposentadoria por tempo de contribuição, cumpridos 35 anos de contribuição (homens) ou 30 (mulheres). A idade mínima para os servidores é de 60 anos para homens e 55 para mulheres, e foi criada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998 (1ª reforma da Previdência). No entanto, em virtude de uma ampla regra de transição, ainda é relativamente pequeno o contingente de servidores que se aposentam cumprindo esses critérios. A proposta de reforma amplia a idade mínima dos servidores para os mesmos 65 anos de idade, seguindo a mesma regra de transição do RGPS.

⁶⁸ Ver: <http://oglobo.globo.com/economia/regras-mais-iguais-para-homens-mulheres-rotinas-ainda-diferentes-20006533>

⁶⁹ <http://www.previdenciatotal.com.br/integra.php?noticia=6630>.

Já no RGPS, embora não exista idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição, existe requisito de idade para a **aposentadoria por idade**. Conforme o apresentado anteriormente, os requisitos são de 65 anos (homens) ou 60 (mulheres), com pelo menos 15 anos de contribuição e descontados 5 anos para o trabalhador rural. A proposta de reforma também eleva para todos estes benefícios a idade mínima a 65 anos, com a mesma regra de transição.

A aposentadoria por idade é, em verdade, o benefício com **maior número de beneficiários**, quase 80% a mais do que a própria aposentadoria por tempo de contribuição (ATC). No entanto, como está disponível para os trabalhadores que contribuíram por pelo menos 15 anos, mas não pelos 35-30 anos exigidos para a aposentadoria por tempo de contribuição, considera-se que aposentadoria por idade é a que está mais voltada aos trabalhadores mais pobres.

Comparativamente aos beneficiários da aposentadoria por tempo de contribuição, que não exige idade mínima, os que se aposentam por idade conseguiram menor inserção contínua no mercado formal, tendo sido mais afetados pelo desemprego e pela informalidade. A aposentadoria por tempo de contribuição, ao contrário, pressupõe décadas de carteira assinada. Avalia-se que os que se aposentam por idade estão mais concentrados nas ocupações de menor produtividade e nas regiões mais pobres do país, e muitos recebem como aposentadoria apenas um salário mínimo.

É pela existência do requisito de idade na aposentadoria por idade, mas não na aposentadoria por tempo de contribuição, que se diz que **a idade mínima já existe para os trabalhadores mais pobres do RGPS**. Assim, merece reflexão o argumento presente no debate de que o estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição prejudicaria os trabalhadores mais pobres, que começariam a trabalhar mais cedo⁷⁰.

⁷⁰ Complementarmente, dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) apontam que a entrada do brasileiro no mercado de trabalho formal se dá em média aos 23 anos, acima da média de países ricos, o que também sugere reflexão sobre o argumento de que a idade mínima existe em outros países porque a entrada no mercado de trabalho se dá mais tarde. Ver: <http://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/sistema-desigual.html>.

Ainda, Costanzi, Ansiliero e Paiva (2016) argumentam que jovens pobres de fato tendem a entrar mais cedo no mercado de trabalho, mas “*o fazem com altíssimo nível de informalidade e desemprego*”. Enquanto em 2014 nos jovens dentre os 10% mais ricos da população apenas 13% estava desempregado e 52% contribuía para a Previdência, nos jovens dentre os 10% mais pobres o desemprego era de 39% e somente 4% contribuía para a Previdência. Ver: COSTANZI, R., N.; ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Os Mitos Previdenciários no Brasil. *Boletim Informações Fipe*, julho de 2016.

Tabela 5 – Comparação entre aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade e Benefício de Prestação Continuada – julho de 2016

	Aposentadoria por tempo de contribuição	Aposentadoria por idade (urbana e rural)	Benefício de Prestação Continuada (Idoso)
Idade mínima	<i>Não há</i>	65H/60M (60H/55M se rural)	65H/65M
Tempo mínimo de contribuição	35H/30M	15H/15M	<i>Não se aplica</i>
Número de beneficiários	5,6 milhões	9,9 milhões	1,9 milhões
Valor médio	R\$ 2.300	R\$ 1.100	R\$ 880

Observação: H = Homens, M = Mulheres.

Fonte: *Elaboração própria*, a partir dos dados Boletim Estatístico da Previdência Social.

Outro benefício que parte da população considera uma “aposentadoria por idade” é o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (BPC-Loas⁷¹) voltado para o idoso, que na verdade é um benefício assistencial que não é pago pelas contas previdenciárias. Este benefício é pago aos 65 anos (homens e mulheres), tem sempre o valor de um salário mínimo e não exige contribuição previdenciária. No entanto, parte de seus beneficiários é formado por ex-trabalhadores que não completaram nem os 35-30 anos de carteira assinada para a aposentadoria por tempo de contribuição, nem os 15 anos da aposentadoria por idade. Desta forma, esta seria uma outra espécie de “idade mínima”, muito embora o benefício não seja de fato previdenciário. Conforme analisado em seção específica, a idade mínima para o BPC subirá para 70 anos, com uma transição.

A Tabela 5, acima, sumariza as diferenças entre a aposentadoria por tempo de contribuição (sem idade mínima), a aposentadoria por idade e o BPC-Idoso.

As diferenças entre a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) e outros benefícios como a aposentadoria por idade (que inclui a rural) e o BPC-Loas (assistencial) são importantes para compreender o impacto da idade mínima para ATC na distribuição tanto pessoal quanto regional da renda. Este tema é aprofundado em perguntas específicas mais adiante.

No entanto, os parâmetros escolhidos para a idade mínima pelo governo parecem a princípio divergir das expectativas dos segurados. Metade dos brasileiros entrevistados

⁷¹ Inclui seu antecessor, a Renda Mensal Vitalícia (RMV). A Loas é a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742, de 1993).

em pesquisa de 2015 desejava se aposentar ao redor dos 55 anos⁷², enquanto pesquisa de 2016 aponta que boa parte acredita que no país se aposenta mais tarde do que em outros países⁷³. Essa questão é analisada a seguir.

29 QUAL A IDADE MÍNIMA EM OUTROS PAÍSES?

A regra nos sistemas previdenciários pelo mundo é a presença de um requisito de idade para aposentadoria. Ela existe em países cujos sistemas inspiraram a Previdência brasileira, como os **países desenvolvidos, e também em países em desenvolvimento**. Ainda que se deva respeitar as particularidades de cada país no desenho de sua Previdência, considera-se que a presença quase universal da idade mínima sugere a insustentabilidade de sistemas que não a adotam, por ter sido ela adotada tanto em países ricos, capazes de arcar com maiores despesas em várias áreas, quanto em países emergentes, com maior proporção de jovens e menor proporção de idosos – ou seja, com um perfil demográfico favorável e mais parecido com o que o Brasil possui hoje.

A Tabela 6, a seguir, traz a idade mínima vigente em dois grupos distintos de países que o Brasil faz parte: o das 20 maiores economias do mundo (Grupo dos 20, G-20) e a América do Sul. Nesta e em outras comparações deste Texto, com o intuito de facilitar a visualização, adotamos a cor azul para sinalizar regras mais “duras” do que as existentes no Brasil antes da reforma, e na cor cinza regras mais “generosas”.

Nos países mais ricos a idade mínima hoje está ao redor dos 65 anos (como no México ou na França), podendo chegar a 67 (Alemanha). Na América do Sul, chega até os 65 anos (caso de Argentina e Chile). Nos dois grupos, percebe-se que as diferenças entre homens e mulheres são menores ou não existem. Idades mínimas menores são observadas nos países com menor PIB *per capita* e menor expectativa de vida, como Índia e Bolívia (55 anos).

⁷² *Aposentadoria aos 55 anos é o desejo da maioria. Mas será que as pessoas estão se preparando para isso?*. Icatu Seguros, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/bem6OW>.

⁷³ Ver: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,propostas-ineficazes,10000058031>.

Tabela 6 – Idade mínima para aposentadoria – G-20 e América do Sul⁷⁴

	Homem	Mulher		Homem	Mulher
G-20			América do Sul		
África do Sul	N/A*	N/A	Argentina	65	60-65
Alemanha	65-67	65-67	Bolívia	55	50
Arábia Saudita	Não há		Chile	65	60
Austrália	65	65	Colômbia	62	57
Canadá	65	65	Equador	Não há	
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			
	Homem	Mulher			
G-20					
Brasil – Regras anteriores	Não há				
Brasil – Reforma da Previdência	65	65			

Fonte: *Elaboração própria*, a partir das informações do *Social Security Programs Throughout the World*. Originalmente publicado no Boletim Legislativo nº 31, de 2015. *N/A: Não se aplica.

30 QUAIS PAÍSES NÃO TÊM IDADE MÍNIMA? QUAL A REGRA PARA APOSENTADORIA NESSES PAÍSES?

Além do Brasil, **apenas 12 países do mundo não teriam idade mínima**: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Egito, Equador, Hungria, Iêmen, Irã, Iraque, Luxemburgo, Sérvia e Síria⁷⁵. A Figura 10 apresenta um mapa-múndi destacando estes países na cor vermelha. A Tabela 7 apresenta as regras para aposentadoria por tempo de contribuição nestes países.

⁷⁴ O objetivo neste boletim foi a construção de um quadro sucinto e resumido. Podem existir regras específicas de aposentadoria antecipada em cada país ou múltiplos regimes operados. Mais detalhes podem ser pesquisados em páginas como a do órgão americano *Social Security Administration*: www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw

⁷⁵ Apresentação do pesquisador do Ipea Luís Henrique Paiva, na 2ª Reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 676. Audiência realizada em 2 de setembro de 2015. Notas taquigráficas disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3833>.

Tabela 7 – Regras para aposentadoria nos países sem idade mínima

País	Tempo de cobertura		Trabalhadores cobertos	Idosos recebendo benefícios	Gasto com proteção social (% PIB)
	Homem	Mulher			
Sérvia	45	45	N/A	N/A	N/A
Hungria	Idade mínima	40	56%	95%	18%
Equador	40	40	18%	39%	2%
Argélia	32	32	36%	21%	5%
Brasil	35	30	42%	90%	13%
Iraque	30	30	N/A	N/A	N/A
Iêmen	30	25	N/A	N/A	N/A
Síria	25	25	N/A	N/A	N/A
Arábia Saudita	25	25	N/A	7%	1%
Egito	20	20	N/A	N/A	N/A
Irã	20	20	N/A	N/A	N/A
Luxemburgo	20	20	N/A	N/A	N/A
Bahrein	20	15	17%	51%	2%

Fonte: *Elaboração própria*, a partir das informações do *Social Security Programs Throughout the World* (tempo de cobertura) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT, demais variáveis)⁷⁶.

A Tabela 7 evidencia que países ocidentais sem idade mínima são mais exigentes do que o Brasil em relação à aposentadoria por tempo de contribuição (o requisito é de 35-30 anos no Brasil, passando a 25 anos na proposta de reforma). São necessários 40 anos de tempo de contribuição no Equador e 45 na Sérvia, para homens ou mulheres. Na Hungria, a ausência de idade mínima só vale para as mulheres.

O tempo de cobertura exigido é menor nos países do Norte da África ou do Oriente Médio da lista da Tabela 7, que, no entanto, têm regimes previdenciários pouco consolidados e com pouca cobertura. A título de ilustração, dos sete países sem idade mínima que possuem regras mais acessíveis que a brasileira para o tempo de contribuição, três se encontram em guerra civil: Iraque, Síria e Iêmen. Com pouca cobertura e menor expectativa de vida, estes países tendem a ter gastos com Previdência que não podem ser comparados aos do Brasil.

A comparação do Brasil com países sem idade mínima que exigem menor tempo de contribuição parece também impertinente quando se observa que neste subgrupo de

⁷⁶ Para ambas as fontes de dados, foram usados os dados disponíveis mais recentes de cada país. Usamos na comparação “tempo de cobertura” em vez de “tempo de contribuição” porque em alguns casos em alguns países o trabalhador pode continuar coberto mesmo sem contribuir (ex.: mulheres com filhos na Hungria). Formalmente, as informações do banco de dados da OIT se referem aos códigos CP-1a OA (*old age affiliated ratio (% working age)*), CR-1f OA (*old age pension recipient ratio above retirement age (incl. mean-tested \ periodic benefit)*), e E-1f (*public social protection expenditure excluding health benefit in kind as a percentage of GDP*).

países a taxa de cobertura dos trabalhadores da ativa chega a ser de apenas 17% (no Bahrein, contra 42% no Brasil), a proporção de idosos recebendo algum benefício chega a somente 21% (na Argélia, contra 90% no Brasil), e as despesas com “proteção social” chegam a apenas 1% do PIB (Arábia Saudita, contra 13% no Brasil).

Existem ainda nestes países regras que reduzem o valor das aposentadorias que ocorrem mais cedo ou que proíbem o aposentado de continuar trabalhando.

A análise comparada evidencia que:

- i)* a adoção de idade mínima é praticamente universal, e ocorre tanto em países desenvolvidos quanto em países emergentes;
- ii)* os poucos países ocidentais que não exigem idade mínima exigem maior tempo de contribuição para aposentadoria em comparação com o Brasil, chegando a 45 anos para mulheres;
- iii)* os países restantes, que não possuem idade mínima; não exigem mais tempo de contribuição do que o Brasil; e não estão em guerra, possuem regimes previdenciários com baixas taxas de cobertura (tanto entre ativos quanto entre inativos) e despesas baixíssimas, excluindo em alguns casos quase a totalidade de sua população da proteção previdenciária.

Há uma única exceção nesta comparação internacional, segundo a Tabela 7: o Grão-Ducado de Luxemburgo, que exige apenas 20 anos de cobertura para a aposentadoria. Trata-se, entretanto, do segundo país mais rico do planeta, com área territorial menor do que qualquer um dos mais de 5.500 municípios brasileiros. Mesmo assim, a aposentadoria com 20 anos de contribuição em Luxemburgo paga apenas o valor mínimo: para valores maiores são exigidos até 40 anos de contribuição e 65 de idade⁷⁷.

31 JÁ EXISTIU IDADE MÍNIMA NO BRASIL PARA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO?

A inexistência de idade mínima não é regra no mundo nem na história da Previdência brasileira. Durante o governo João Goulart, **a idade mínima foi suprimida em 1962**, a menos de dois anos do golpe militar que interrompeu o seu governo⁷⁸. Essa

⁷⁷ O modelo da Itália costuma ser comparado com o Brasil. No entanto, o país implantou a idade mínima há 20 anos, em 1996, que hoje chega a 66 anos. O tempo de contribuição lá também é maior: 42 anos e meio para homens e 41 anos e meio para mulheres.

⁷⁸ Art. 2º da Lei nº 4.130 de 28 de agosto de 1962.

idade era de 55 anos (homem e mulher) para a aposentadoria por tempo de *serviço*, que exigia de 30 a 35 anos de serviço, pela Lei Orgânica da Previdência Social de 1960.

Antes de 1960, a regra para a aposentadoria “ordinária” era de 50 anos⁷⁹.

Nos anos 90, o retorno da idade mínima foi proposto pelo Poder Executivo e rejeitado na 1ª reforma da Previdência (Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1995). Os parâmetros eram de 60 anos para homens e 55 para mulheres. Destaque com a idade mínima para o Regime Geral na Câmara dos Deputados teve um a voto menos do que o necessário para a aprovação⁸⁰. Assim, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, criou a idade mínima apenas para servidores públicos. No ano seguinte, foi criado o fator previdenciário como tentativa de contornar a não aprovação da idade mínima.

IDADE MÍNIMA E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

32 A IDADE MÍNIMA PREJUDICA OS MAIS POBRES? COMO SE SITUAM OS APOSENTADOS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA?

Conforme apresentado anteriormente, a idade mínima não afetaria os trabalhadores mais pobres do Regime Geral (RGPS), aqueles que não conseguem décadas de inserção formal no mercado de trabalho. Estes trabalhadores não conseguem se valer da aposentadoria por tempo de contribuição (35/30 anos de contribuição, sem idade mínima), tendo como opção a aposentadoria por idade (atualmente 15 anos de contribuição, 65/60 anos de idade) ou o Benefício de Prestação Continuada da Loas (atualmente sem requisito contributivo, 65 anos idade para homem ou mulher) – ou seja, para eles, a idade mínima já existe na prática.

Por isso, em geral se considera que a idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição afetaria – no futuro – os trabalhadores com maior inserção no mercado de trabalho formal, com níveis maiores de escolaridade, situados em ocupações mais produtivas e regiões mais industrializadas do país, quando comparado aos demais trabalhadores potenciais beneficiários do RGPS ou do BPC-Loas.

⁷⁹ Ver Pereira (2009). PEREIRA, F. R. *A Aposentadoria por Tempo de Contribuição – Passado, Presente e Futuro no Direito Brasileiro*. Revista Direito Unifacs, n. 106, 2009.

⁸⁰ A votação ficou marcada pela abstenção do próprio líder do governo, deputado Antônio Kandir, que teria se confundido com o sistema eletrônico de votação: seu voto favorável teria dado sequência à proposta.

Como vimos, o valor médio da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) é o maior do RGPS: 73% acima da média dos outros benefícios, o dobro da renda média nacional, quase o triplo do BPC e 13 vezes maior que a linha de pobreza.

Nesse sentido, considera-se que a idade mínima poderia atenuar o caráter concentrador de renda da aposentadoria por tempo de contribuição (especialmente após o advento da fórmula 85/95). Este benefício destoa do efeito progressivo na distribuição de renda que Previdência Social tem tido nos últimos anos. Por essa ótica, o potencial redistributivo da Previdência estaria concentrado nos menores benefícios (como aposentadoria por idade, urbana e rural), enquanto os benefícios de maior valor (como a aposentadoria por tempo de contribuição) drenariam quantidade significativa de recursos de outras rubricas com maior capacidade de reduzir a pobreza e a desigualdade de renda (como o BPC ou o Bolsa Família).

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)⁸¹, aponta que **o RGPS como um todo seria ligeiramente concentrador de renda**: sua distribuição de renda seria um pouco pior do que a da renda total, o que seria significativo por conta da elevada parcela da renda previdenciária na renda total. Entretanto, **o aumento real dos menores benefícios nos últimos anos teria contribuído para a redução da desigualdade**. Ainda assim, o potencial redistributivo dos benefícios previdenciários como um todo seria significativamente menor do que o de outras transferências: ainda segundo o Ipea, cada ponto percentual na redução da desigualdade teria custado 130% mais via Previdência do que via BPC, ou 360% mais via Previdência do que via o Bolsa Família, o que ilustra o custo de oportunidade da despesa previdenciária (especialmente dos benefícios de maior valor como a aposentadoria por tempo de contribuição).

Analisando especificamente a possibilidade da idade mínima, estudo deste ano de 2016 também do Ipea aponta que, dentre os brasileiros que se aposentam precocemente por tempo de contribuição, quase dois terços estão na verdade entre os 40% mais “ricos”

⁸¹ IPEA (2012). *A Década Inclusiva (2002-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. Comunicados do IPEA n. 155. Cabe observar, porém, que desde essa publicação os estudos sobre desigualdade de renda no país passaram por uma “pequena revolução”, quando os pesquisadores Marcelo Medeiros, Pedro Souza e Fábio Ávila conseguiram incluir dados do Imposto de Renda para complementar as análises feitas antes apenas com pesquisas domiciliares. Estes estudos têm apontado uma distribuição de renda pior do que se imaginava no país, com um papel além do esperado para rendas de capital. Novas publicações podem apontar uma redução do papel da Previdência como concentradora de renda. Entretanto, o custo de oportunidade desta despesa frente a outras (ex.: Bolsa Família) permanece existindo.

do país, proporção que é quase o dobro da verificada entre os aposentados rurais. Segundo Caetano *et al.* (2016, grifo nosso)⁸²:

63% dos que se aposentaram precocemente estão nos 4 décimos mais altos da renda domiciliar *per capita* brasileira (isso é, entre os 40% mais ricos). Entre os aposentados rurais, utilizados aqui com propósitos comparativos, essa proporção cai para 33,4%. Dessa maneira, percebe-se intuitivamente que **o aumento das despesas em benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição vai piorar a desigualdade de renda no Brasil** – e deve-se lembrar que, a despeito da redução da desigualdade observada desde o início dos anos 2000, o Brasil segue sendo um dos países mais desiguais do mundo.

A vigência da fórmula 85/95, em 2015, ampliando as possibilidades de concessão do benefício “integral” da aposentadoria por tempo de contribuição, aumentaria a regressividade do benefício.

Costuma causar estranheza a ideia de que um segurado que recebe em média R\$ 2.300 esteja em geral na metade mais rica da população. Evidentemente, embora não costume ser considerado alto em termos absolutos, tal valor aparece como “alto” na realidade brasileira: em termos *per capita*, a renda brasileira está apenas entre a 70^a e a 80^a maior do mundo.

33 EM QUE FAIXAS ETÁRIAS ESTÃO OS MAIS POBRES NO BRASIL?

Parte dos resultados sobre a distribuição de renda reportados na pergunta anterior se devem ao fato de que no Brasil os **benefícios previdenciários não atingem a população mais jovem, mais suscetível à pobreza**. Ilustrativamente, o Gráfico 12, a seguir, indica que dos brasileiros no estrato de renda mais pobre, um terço são crianças, mas apenas 6% têm mais de 60 anos. Por outro lado, dentre aqueles que estão no estrato de renda mais alto, somente cerca de 10% são crianças⁸³.

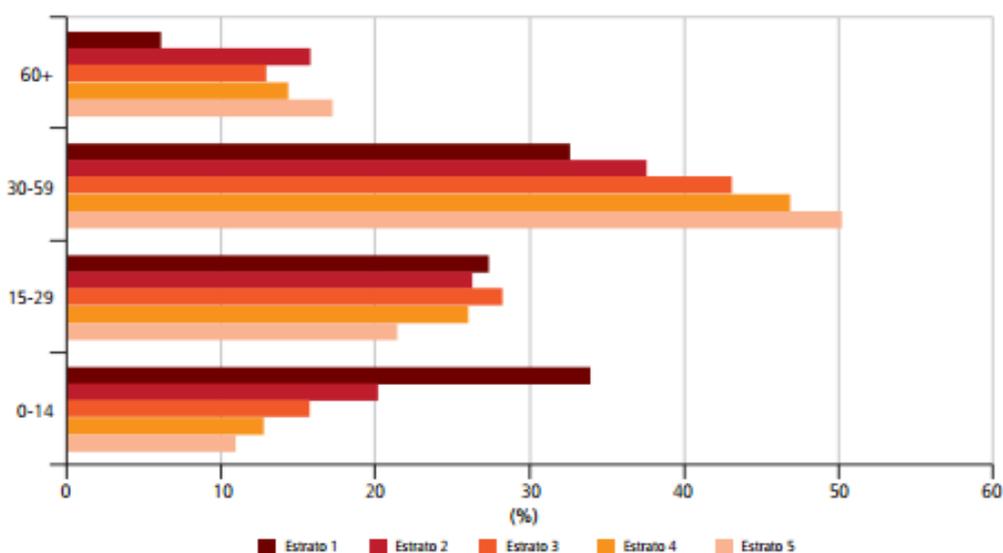
No mesmo sentido, Tafner, Botelho e Erbisti (2015), com base em dados de Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) de 2011, mostram que

⁸² CAETANO, M. A.; RANGEL, L. A.; PEREIRA, E. S.; ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H.; COSTANZI, R. N. *O Fim do Fator Previdenciário e a Introdução da Idade Mínima: questões para a Previdência Social no Brasil*. Texto para Discussão nº 2.230. Rio de Janeiro: Ipea, setembro de 2016

⁸³ Cabe observar que o resultado dos autores, obtido a partir do Censo do IBGE, leva em conta a renda *per capita* de uma família. Crianças entre os 20% mais pobres estão em famílias pobres, enquanto crianças entre os 20% mais ricos estão em famílias ricas. Assim, não se considera “natural” este resultado, o que poderia ser argumentado caso se interpretasse erroneamente que crianças estão entre os 20% mais pobres simplesmente porque não trabalham.

88% dos idosos que recebem aposentadoria ou pensões não possuíam crianças ou jovens de até 15 anos em sua família⁸⁴. Apenas 3,5% destes beneficiários possuíam pelo menos duas crianças. Estes dados ilustram a dificuldade que a Previdência tem em chegar aos jovens, que compõe justamente boa parte dos mais pobres no Brasil. Tafner (2006) mostra ainda que este fato – isto é – a pobreza no Brasil ser desproporcionalmente concentrada nas crianças em relação às outras faixas etárias, quase não encontra paralelo no resto do mundo⁸⁵.

Gráfico 12 – Distribuição percentual da população de cada estrato de renda, por grupos de idade (2010)



Fonte: Camarano *et al.* (2014) a partir do Censo Demográfico de 2010 do IBGE⁸⁶.

34 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA RENDA: QUAIS ESTADOS MAIS SE BENEFICIAM COM A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO SEM IDADE MÍNIMA?

As despesas com aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) não são uniformes no país, por conta de diferenças demográficas (estados com população

⁸⁴ TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Debates sobre Previdência: Confusões, Polêmicas Iniciais e Mitos. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

⁸⁵ TAFNER, P. S. B. (Ed.). *Brasil: O Estado de uma Nação, 2006: Mercado de Trabalho, Emprego e Informalidade*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

⁸⁶ CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; BARBOSA, P.; ALCÂNTARA, V. S. Desigualdades na Dinâmica Demográfica e as suas Implicações na Distribuição de Renda no Brasil. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23975.

mais envelhecida têm naturalmente mais benefícios) e econômicas (estados com mercado de trabalho formal mais forte têm mais benefícios). Em geral, pode-se dizer que as **despesas com aposentadoria por tempo de contribuição se concentram nos estados mais ricos do país.**

No Estado de São Paulo, o valor das transferências recebidas com ATC, em níveis absolutos, é mais de mil vezes maior que o recebido pelo Estado de Roraima (cerca de R\$ 58 bilhões contra R\$ 51 milhões, em 2013), o que evidentemente também é influenciado pelo tamanho da população. Porém, *per capita*, o valor das transferências é 13x maior em São Paulo (R\$ 1.609 *versus* R\$ 124), o que reflete a diferença de demografia (população envelhecida), os salários mais altos e uma economia com maior formalização no mercado de trabalho.

A Tabela 8, a seguir, apresenta o valor gasto em ATC *per capita*, isto é, a soma de todos os benefícios de ATC divididos pelo conjunto da população. Já a Figura 11, traz um mapa do país dividido em quatro grupos com base nesses valores, evidenciando a concentração regional dessas transferências. Os estados que mais recebem transferências a título de ATC, *per capita*, são os marcados com tons mais escuros da cor verde. Cabe ressaltar que estes dados são do ano de 2013, antes da vigência da fórmula 85/95 móvel, que aumentou estes dispêndios.

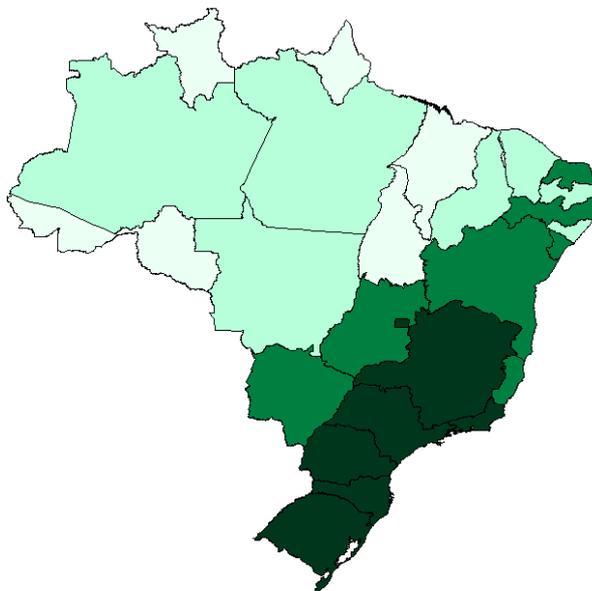
Tabela 8 – Valor de aposentadoria por tempo de contribuição *per capita* – por unidade federativa – 2013 – (Em R\$ de 2015)

Unidade federativa	Valor de ATC <i>per capita</i> (em R\$)	Valor de ATC (Em R\$)	População (2012)
São Paulo	1.609	57.827.930.039	42.497.439
Rio Grande do Sul	1.571	14.406.899.366	10.841.739
Rio de Janeiro	1.569	21.842.724.378	16.456.795
<i>SUDESTE</i>	1.422	99.443.858.909	82.686.676
Santa Catarina	1.376	7.576.495.169	6.508.949
<i>SUL</i>	1.273	30.202.961.220	28.052.511
Minas Gerais	1.012	17.202.827.949	20.095.500
Distrito Federal	996	2.292.824.000	2.721.732
<i>BRASIL</i>	947	157.797.817.309	196.877.328
Paraná	908	8.219.566.685	10.701.823
Espírito Santo	835	2.570.376.544	3.636.942
Pernambuco	527	4.039.178.879	9.052.884
<i>CENTRO-OESTE</i>	516	6.441.945.727	14.765.217
Mato Grosso do Sul	486	1.051.002.871	2.557.377
Sergipe	464	844.290.768	2.150.820
Bahia	463	5.595.501.484	14.294.826

Unidade federativa	Valor de ATC <i>per capita</i> (em R\$)	Valor de ATC (Em R\$)	População (2012)
Rio Grande do Norte	451	1.251.545.372	3.282.283
Goiás	444	2.363.109.670	6.295.982
Alagoas	443	1.201.502.290	3.207.484
Paraíba	431	1.408.762.391	3.860.770
<i>NORDESTE</i>	410	18.930.319.134	54.642.945
Ceará	392	2.901.332.814	8.750.751
Piauí	304	821.485.835	3.198.695
Mato Grosso	272	735.009.187	3.190.126
Amazonas	223	695.450.770	3.682.711
Pará	217	1.464.732.603	7.986.612
<i>NORTE</i>	196	2.778.732.318	16.729.979
Tocantins	161	197.500.963	1.449.545
Maranhão	150	866.719.301	6.844.432
Rondônia	148	202.031.693	1.615.744
Acre	147	97.563.699	782.325
Roraima	124	50.964.620	487.300
Amapá	115	70.487.970	725.742

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2013.

Figura 11 – Valor de aposentadoria por tempo de contribuição *per capita* – por unidade federativa – 2013



Legenda (em R\$ de 2015 – números entre parênteses indicam a quantidade de estados em cada faixa)
 [115:161] (6)
 [217:443] (7)
 [444:835] (7)
 [908:1609] (7)

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2013.

É de se esperar que a idade mínima “atenuada” esta **espécie de conflito federativo na Previdência**. Analogamente, a participação da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) no total de benefícios pagos pelo INSS em cada Estado varia bastante. Cerca de 23% dos benefícios pagos são ATC no Rio Grande *do Sul*, mas eles são menos de 7% no Rio Grande *do Norte*. Além das aposentadorias (ATC, aposentadoria por idade urbana e rural, e aposentadoria e por invalidez), o INSS também paga pensões por morte, auxílios (doença, acidente, reclusão) e operacionaliza o pagamento do BPC-Loas. Esses dados são apresentados na Tabela 9, a seguir.

Novamente, observa-se que a proporção de ATC entre os benefícios é maior nos estados mais ricos, e menor nos mais pobres, evidenciando novamente o potencial concentrador de renda da ausência de idade mínima na Previdência urbana. A Figura 12 traz um mapa do país, dividindo os estados em cinco grupos com gradações de cores de acordo com esses mesmos dados da participação da ATC no total de benefícios, o que também ilustra o padrão regional das transferências.

Tabela 9 – Participação da aposentadoria por tempo de contribuição no total de benefícios emitidos⁸⁷ – por unidade federativa – 2013

Unidade federativa	% de ATC no total de benefícios	Total de ATC	Total de benefícios
São Paulo	26,3%	1.833.703	6.972.245
Rio de Janeiro	25,5%	703.744	2.760.307
Santa Catarina	23,7%	303.214	1.278.029
Rio Grande do Sul	22,9%	559.516	2.447.131
<i>SUDESTE</i>	22,7%	3.128.811	13.801.925
<i>SUL</i>	20,9%	1.148.970	5.507.934
<i>BRASIL</i>	16,2%	5.045.997	31.199.043
Paraná	16,1%	286.240	1.782.774
Minas Gerais	14,7%	517.009	3.522.411
Distrito Federal	14,6%	51.686	353.873
Espírito Santo	13,6%	74.355	546.962
Pernambuco	9,7%	138.523	1.422.641
Sergipe	9,2%	28.087	304.072
<i>CENTRO-OESTE</i>	7,8%	134.239	1.726.320
Bahia	7,1%	157.936	2.210.715
Goiás	7,0%	47.314	675.725
Mato Grosso do Sul	6,7%	22.541	338.525

⁸⁷ Comparação feita anteriormente na Tabela 1 tratava dos benefícios concedidos no período, e não do estoque total (emitidos). Por isso, há alguma discrepância nos dados.

Unidade federativa	% de ATC no total de benefícios	Total de ATC	Total de benefícios
<i>NORDESTE</i>	6,6%	566.519	8.547.818
Alagoas	6,6%	31.957	482.825
Ceará	6,6%	91.072	1.379.185
Rio Grande do Norte	6,5%	33.998	526.609
Paraíba	5,9%	40.004	672.816
Amazonas	5,8%	15.929	275.003
Pará	5,1%	39.669	782.953
<i>NORTE</i>	4,2%	67.458	1.615.046
Mato Grosso	3,5%	12.698	358.197
Amapá	3,5%	1.797	50.829
Piauí	3,3%	19.032	568.799
Acre	2,8%	2.339	83.764
Maranhão	2,6%	25.910	980.156
Tocantins	2,1%	3.724	179.854
Roraima	1,9%	711	36.618
Rondônia	1,6%	3.289	206.025

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2013.

Figura 12 – Participação da aposentadoria por tempo de contribuição no total de benefícios – por unidade federativa – 2013



Legenda (números entre parênteses indicam a quantidade de estados em cada faixa)

□ [1.6:2.8] (5) □ [3.3:5.8] (5) □ [5.9:6.7] (5) □ [7:14.6] (6) □ [14.7:26.3] (6)

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2013.

Como veremos ao longo do Texto, o corolário desta presença maior da aposentadoria por tempo de contribuição em Estados mais ricos é a presença maior de benefícios de um salário mínimo, como a aposentadoria rural e o BPC (que possuem idade mínima) em Estados mais pobres.

35 EM QUE ESTADOS A IDADE MÉDIA DE APOSENTADORIA É MAIOR?

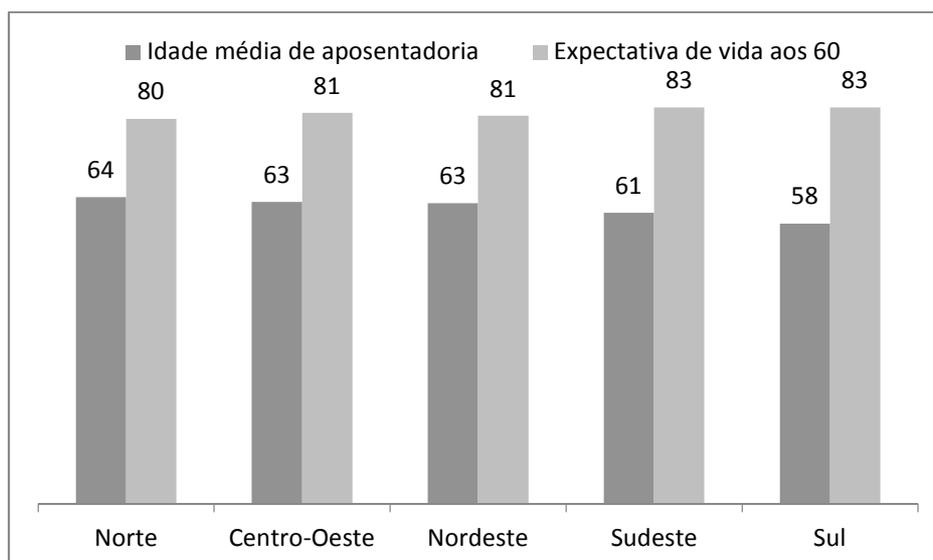
Como diferentes benefícios predominam nas diferentes regiões do país, conforme as perguntas anteriores, **a idade média de aposentadoria nas regiões mais pobres é mais alta do que nas mais ricas, já que nelas predominam benefícios com idade mínima.** Por outro lado, nessas regiões a expectativa de sobrevida dos mais velhos é inferior à das regiões mais ricas (ainda que a variação nessa “desigualdade de longevidade” seja significativamente menor do que a variação da expectativa de vida *ao nascer*).

O Gráfico 13 apresenta, por região, a idade média do conjunto de benefícios concedidos de aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade e também do BPC-Loas. Essa idade média varia de um máximo de 64 anos na região Norte até 58 anos na região Sul, reflexo da presença não uniforme dos benefícios pelo país. O Gráfico apresenta também a expectativa de vida aos 60 anos em cada uma dessas regiões, que varia de um mínimo de cerca 80 anos no Norte até cerca de 83 anos no Sul e no Sudeste⁸⁸. Os dados são de Costanzi e Ansiliero (2016)⁸⁹.

⁸⁸ Note que expectativa de vida aos 60 anos apresentada no Gráfico é maior do que a expectativa de sobrevida discutida na seção sobre transição demográfica, em que apresentávamos a expectativa de sobrevida nacional para as idades médias da aposentadoria por tempo de contribuição, de 55 anos para homens e 52 para mulheres. Isso ocorre porque a expectativa de vida cresce com a idade: a expectativa de vida ao nascer é menor do que a expectativa de vida aos 52 anos, assim como a expectativa de vida aos 52 anos é menor do que a expectativa de vida aos 60.

⁸⁹ COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. *As Idades Médias de Aposentadoria Urbana por Unidade da Federação e Região*. Nota Técnica número 29. Rio de Janeiro: Ipea, outubro de 2016.

Gráfico 13 – Idade média de “aposentadoria” e expectativa de vida aos 60 anos – Por região – 2014



Fonte: *Elaboração própria*, a partir de Costanzi e Ansiliero (2016).

Se considerarmos a diferença entre a expectativa de vida aos 60 e a idade média de aposentadoria como o tempo de usufruto esperado do benefício, veremos que ele varia de cerca de 16 anos na região Norte para cerca de 25 anos na região Sul. Assim, **a idade mínima proposta, ao atingir a aposentadoria por tempo de contribuição, afetará os beneficiários que se aposentam antes e vivem mais, atenuando em parte essa distorção**⁹⁰.

Idade mínima e raça

De maneira similar, dados da PNAD/IBGE apontam que a proporção de “brancos” aposentados em idades menores é maior do que a de “pretos”⁹¹. O Gráfico 13-A apresenta este hiato para as idades de 52, 57 e 62 anos: quanto maior a idade, menor a diferença entre *brancos* e *pretos* aposentados⁹², sugerindo que **a aposentadoria sem idade mínima é mais usufruída por trabalhadores brancos**.

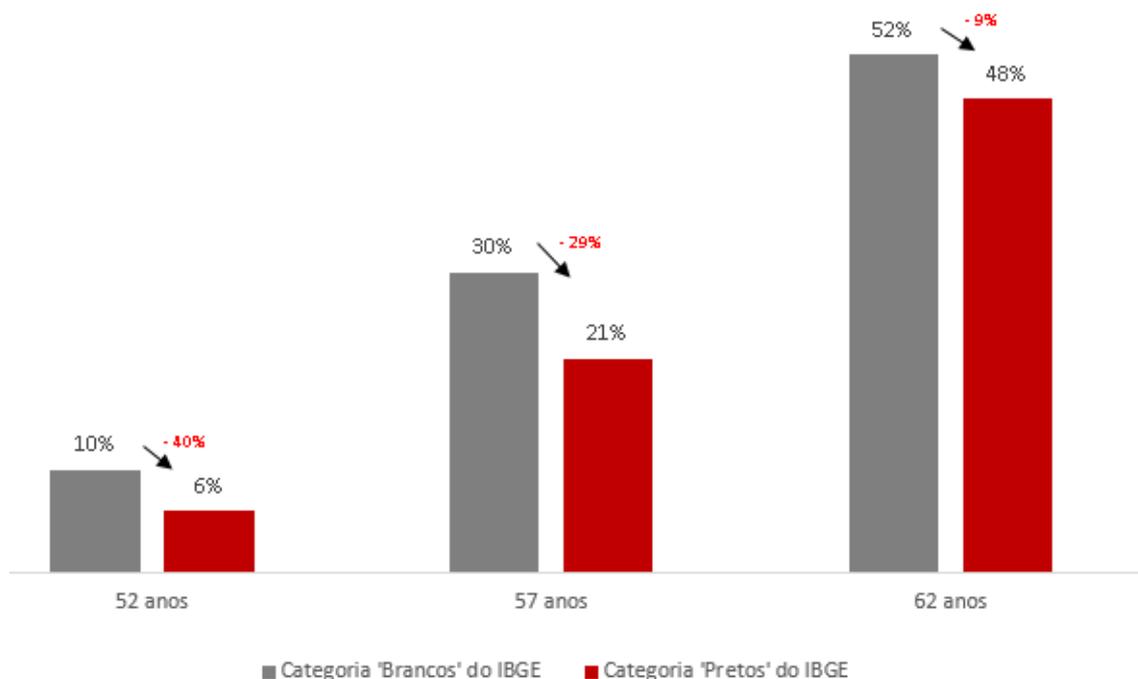
⁹⁰ Não se pode descartar ainda que a expectativa de sobrevivência em uma mesma idade seja diferente para os beneficiários da aposentadoria por tempo de contribuição, de maior renda, em relação aos benefícios da aposentadoria por idade ou do BPC, o que acentuaria a distorção.

⁹¹ Esta categoria se diferencia da categoria “negros”, que também inclui, além de “pretos”, os “pardos”.

⁹² Observe que na PNAD é o entrevistado quem se classifica ou não como aposentado. Assim, este dado tem uma natureza diferente dos demais utilizados neste Texto.

Aos 52 anos, a proporção de *pretos* aposentados é 40% menor do que a de *brancos*. Cinco anos depois, aos 57 anos, a proporção ainda é 29% inferior. Já aos 62 anos, a proporção entre *brancos* e *pretos* aposentados é mais próxima, e o hiato cai para 9%.

Gráfico 13-A – Proporção de “brancos” e “pretos” aposentados em idades selecionadas – 2015



Fonte: Dados preliminares do pesquisador Luis Henrique Paiva, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

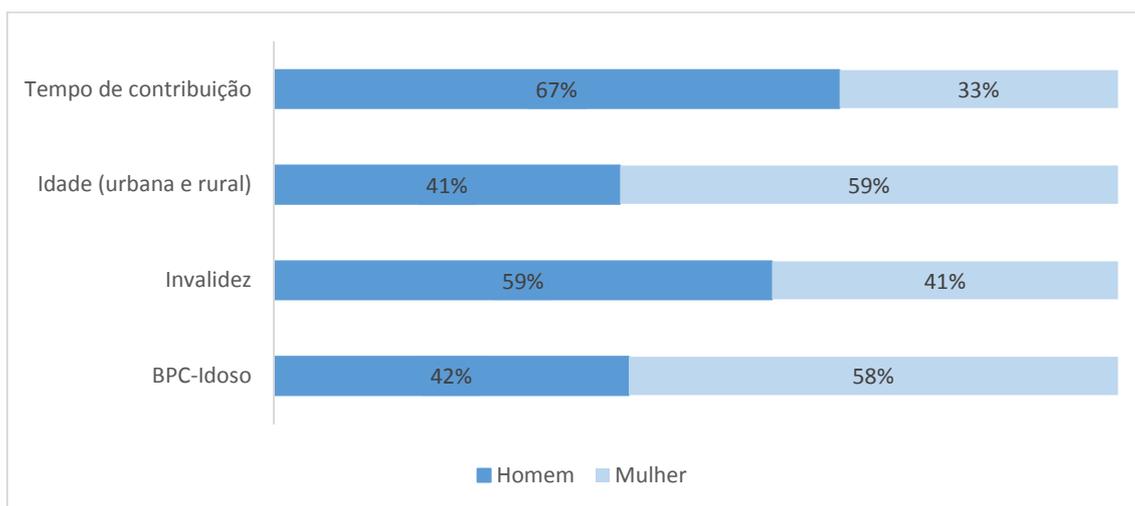
Idade mínima e gênero

Adicionalmente, é pertinente observar que a ausência de idade mínima existente hoje é vantajosa especialmente para homens, porque possuem maior inserção no mercado de trabalho formal e maior facilidade de completar décadas de trabalho com carteira assinada. O Gráfico 13-B, abaixo, apresenta para três tipos de aposentadoria e para o BPC o percentual de benefícios concedidos para homens e para mulheres.

Os homens são maioria em benefícios concedidos sem idade mínima, como a aposentadoria por tempo de contribuição e a aposentadoria por invalidez. Por sua vez, as mulheres são maioria justamente nos benefícios em que existe idade mínima, como a aposentadoria por idade (urbana ou rural) e o BPC. Desta forma, o diferencial de requisitos para mulheres acaba sendo um **falso diferencial**, uma vez que a maior dificuldade de conseguir postos de trabalho formais as levam a se aposentar por idade.

Das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas em 2014, 67% foram para homens. Nas aposentadorias por invalidez, a taxa foi de 59%. Por sua vez, as mulheres responderam por 59% dos benefícios de aposentadoria por idade concedidos naquele ano, e 58% no caso do BPC-Idoso.

Gráfico 13-B – Distribuição de benefícios concedidos entre homens e mulheres – 2014



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do AEPS InfoLogo.

No agregado destes benefícios, cerca de 660 mil homens se “aposentaram” em 2014⁹³, 49% destes sem idade mínima (tempo de contribuição e invalidez). No mesmo ano, foram cerca de 650 mil “aposentadorias” de mulheres, mas apenas 28% em benefícios sem idade mínima. A Tabela 9-A sumariza estes dados.

Tabela 9-A – Distribuição de benefícios concedidos entre homens e mulheres – Em milhares – 2014

	Aposentadoria por tempo de contribuição e invalidez	Aposentadoria por idade e BPC-Idoso	% sem idade mínima
Homem	324	334	49%
Mulher	181	472	28%

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do AEPS InfoLogo.

⁹³ Formalmente, o BPC não é uma aposentadoria, embora na prática seus beneficiários possam ser ex-contribuintes da Previdência que não completaram 15 anos de contribuição para o sistema.

OUTROS ASPECTOS DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

36 QUEM COMEÇOU A TRABALHAR MAIS CEDO RECEBERÁ O MESMO BENEFÍCIO QUE QUEM COMEÇOU MAIS TARDE? A IDADE MÍNIMA PARA A ATC DESESTIMULA CONTRIBUIÇÕES?

Não. O valor da aposentadoria será proporcional ao tempo de contribuição, para aqueles a que se aplica a idade mínima e para os que estão isentos. Não fosse assim, procederia uma objeção à idade mínima frequentemente levantada neste debate: a de que ela prejudicaria quem contribui por mais tempo ou de que ela desestimula as contribuições e o trabalho de quem ainda não tem idade para se aposentar, mas já tem o tempo de contribuição necessário.

37 TODO TRABALHADOR SÓ PODERÁ SE APOSENTAR COM A IDADE MÍNIMA?

Não. A idade mínima não se aplica a casos de **incapacidade permanente**, bem como aos casos de **aposentadoria especial**.

A aposentadoria especial fica restrita aos segurados com deficiência e àqueles “*cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação*”. Esta última previsão deverá ser definida em lei complementar, enquanto o caso do segurado com deficiência já está regulamentado pela Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013. Entretanto, a **proposta não adota mecanismos comuns em outros países de “aposentadoria antecipada” ou “aposentadoria parcial”**. Estudo do Ipea citado anteriormente explica esta questão (Caetano *et al.*, 2016):

essas alternativas se destinam, em parte importante dos casos, a atender os segurados que possuem alguma restrição para aguardar a idade mínima de aposentadoria e/ou que enfrentam alguma dificuldade para acumular os períodos contributivos mínimos exigidos, como desempregados de longa duração, portador de enfermidade que não leve à aposentadoria por invalidez, ou pessoa com parente portador de necessidade especial, por exemplo. Quando a antecipação é voluntária, há pesados custos para o segurado, na forma da redução do valor do seu benefício mensal.

Este último mecanismo seria similar ao que o ocorre hoje com o cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição pelo fator previdenciário (benefício menor para quem se aposenta mais cedo). No caso do desempregado, alguns países exigem para

aposentadoria antecipada que o desligamento tenha sido causado por falência do empregador ou originado em demissão coletiva.

Cabe observar ainda que as aposentadorias antecipadas ou parciais também costumam possuir um limite de idade (isto é, uma própria “idade mínima” para a exceção à idade mínima).

38 A IDADE MÍNIMA AMPLIARÁ O CONTINGENTE DE TRABALHADORES MAIS VELHOS NO MERCADO DE TRABALHO?

Sim, ainda que, parte dos afetados pela idade mínima não possam ser considerados idosos. Com a idade mínima, espera-se que o contingente de trabalhadores mais velhos aumente por conta da permanência daqueles que efetivamente paravam de trabalhar para receber a aposentadoria (não há proibição de receber a aposentadoria e continuar trabalhando).

Camarano (2014) destaca que a permanência do trabalhador por mais tempo no mercado de trabalho exigirá políticas públicas para “*inclusão digital, capacitação continuada, saúde ocupacional, adaptações no local de trabalho como cargos e horários flexíveis, redução de preconceitos com relação ao trabalho do idoso, melhoria no transporte público*”.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca, face à transição demográfica, a necessidade de combater a discriminação e oferecer oportunidades de aprendizado, de modo a garantir a empregabilidade e o empreendedorismo destes trabalhadores⁹⁴. Pesquisadores apontam ainda a necessidade de combater a discriminação decorrente de receios associados à saúde desses trabalhadores⁹⁵.

Por sua vez, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) usa o slogan “*Viva mais, trabalhe mais*” (*Live Longer, Work Longer*) para suas diretrizes voltadas para estes trabalhadores⁹⁶. O economista-chefe de Previdência da

⁹⁴ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Rights, Jobs and Social security: New visions for Older Women and Men*. Outubro de 2008. Disponível em: http://www.ilo.org/gender/Events/Campaign2008-2009/WCMS_098840/lang--en/index.htm.

⁹⁵ Ver: <http://oglobo.globo.com/economia/reformas-de-previdencia-devem-ser-acompanhadas-de-oportunidades-extras-de-trabalho-diz-especialista-20004108>.

⁹⁶ Ver: ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Live Longer, Work Longer: A Synthesis Report*. 2006. Disponível em: <http://www.oecd.org/employment/livelongerworklonger.htm>.

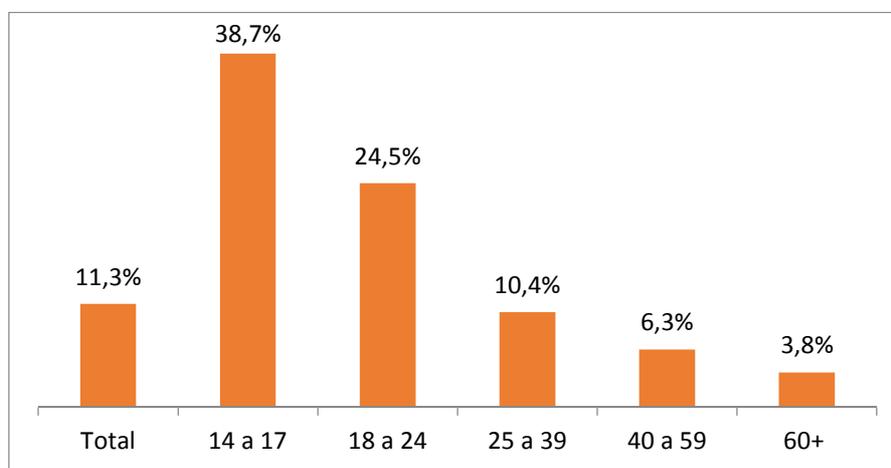
Organização propõe a restrição de políticas de aumento automático de salário por idade com intuito de preservar empregados de trabalhadores mais velhos.

Já os professores Hélio Zylberstajn e Nelson Mannrich, da USP, propõem um regime especial de contratação de trabalhadores idosos, com redução de jornada e encargos⁹⁷.

Por outro lado, Rogério Costanzi, do Ipea, avalia que, como a **idade mínima afeta os trabalhadores que já possuem melhor inserção no mercado de trabalho**, mais qualificados e de melhor renda, o impacto da mudança seria atenuado, enfatizando que atualmente boa parte dos que se aposentam por tempo de contribuição já continuam trabalhando⁹⁸. Também não se pode descartar que a empregabilidade nessa faixa etária melhora com a perspectiva de alongamento da vida laboral, se atualmente dificuldades de emprego de trabalhadores mais velhos estiverem justamente relacionadas à própria iminência de aposentadoria.

Por fim, o Gráfico 14, abaixo, apresenta a taxa de desocupação⁹⁹ por grupo de idade no Brasil que é, em verdade, significativamente maior para as faixas mais jovens.

Gráfico 14 – Taxa de desocupação por grupo de idade – 2º trimestre de 2016



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do IBGE.

⁹⁷ Ver: <http://institutomongeralaeon.org/nossas-iniciativas/projeto-de-lei-reta>.

⁹⁸ Ver: <http://oglobo.globo.com/economia/previdencia-e-trabalho/reforma-da-previdencia-procura-se-va-ga-para-quem-tem-mais-de-60-anos-20006177>

⁹⁹ Percentual de pessoas sem trabalho que buscaram conseguir um nos últimos 30 dias, sobre o total de pessoas ocupadas e desocupadas.

39 QUE PROPOSTAS ALTERNATIVAS À DA IDADE MÍNIMA EXISTEM?

Algumas propostas apresentadas em jornais nos últimos meses são apresentadas na Tabela 10, em geral como substitutas à idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição. Exemplos incluem ampliar a progressividade da fórmula 85/95 ou capitalizar a contribuição dos trabalhadores.

Em geral, tais propostas parecem insuficientes perante à transição demográfica. Parte delas compensa a ausência de idade mínima com **aumento do tempo de contribuição, uma medida que pode ser regressiva se tornar mais difícil o acesso à aposentadoria apenas para os trabalhadores mais pobres** (já que possuem menor inserção no mercado de trabalho formal). Por sua vez, propostas de capitalizar as contribuições geram perdas de arrecadação ou passivo para o Tesouro.

Tabela 10 – Propostas alternativas à de idade mínima do governo

Proposta	Descrição	Comentários
Fórmula 110/110, por César Campos, Raul Calfat e Yoshiaki Nakano (FGV-SP) ¹⁰⁰	Sem idade mínima, aceleraria a progressão da soma de idade e tempo de contribuição da fórmula 85/95 até 110/110 em 2032.	Ao mudar apenas uma forma de cálculo, e não uma regra de acesso, pode ser inócua. Caso a soma 110/110 seja entendida como requisito, seria regressiva ao compensar a falta de idade mínima com aumento do tempo de contribuição, dificultando acesso dos mais pobres.
Aposentadoria fásica, por Abraham Weintraub e Arthur Bragança (Unifesp) ¹⁰¹	Idade mínima de 55 anos e tempo mínimo de 20 anos, mas com benefício de apenas 20% do salário mínimo. Aposentadoria integral aos 70 de idade com 30 de contribuição.	Implica desvinculação do salário mínimo. Afeta mais o trabalhador mais pobre, que já se aposenta por idade, mas com requisitos menores de tempo de contribuição. A virtual ausência de idade mínima, com o ajuste se dando no cálculo do benefício, pode ser incompreendida e impopular, como o fator previdenciário.
Novo regime para nascidos após 2001, pela Força Sindical, UGT, Nova Central e CSB ¹⁰²	Idade mínima apenas para nascidos após 2001. Contribuições iriam parcialmente para o sistema atual e parcialmente para um fundo capitalizado.	Poderia gerar grande perda de arrecadação quando os novos entrantes ingressassem no sistema, no auge do crescimento da despesa (a partir de 2020). Possivelmente implica desvinculação do salário mínimo para novos entrantes.

¹⁰⁰ Ver: <http://www.valor.com.br/opiniao/4580209/uma-proposta-possivel-de-reforma-da-previdencia>.

¹⁰¹ Ver: <http://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1775234-centro-de-estudos-propoe-aposentadoria-gra-dual-como-opcao-a-idade-minima>.

¹⁰² Ver: <http://fsindical.org.br/imprensa/centrais-aceitam-idade-minima-para-quem-nasceu-a-partir-de-2001>.

Proposta	Descrição	Comentários
Idade mínima de 53-48 anos, pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IDBP) ¹⁰³	Idade mínima de 53 anos para homens e 48 para mulheres, progredindo para 63 e 58 em 2057. Em curto prazo, propõe aumentar de 15 para 25 anos o tempo de contribuição da aposentadoria por idade até 2026.	Parâmetros da idade mínima estão abaixo da idade média da aposentadoria por tempo de contribuição. Mudança teria efeitos insignificantes. Ajuste apenas no tempo de contribuição da aposentadoria por idade penaliza os mais pobres.
Nova Previdência, por Paulo Rabello de Castro ¹⁰⁴	Trabalhador optaria em contribuir para INSS ou para fundo capitalizado, remunerado pelo Tesouro.	Não substitui idade mínima. Possivelmente implica desvinculação do salário mínimo para os optantes do novo sistema. Tesouro teria expressivo passivo no futuro.

40 QUAL O TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO EXIGIDO EM OUTROS PAÍSES PARA A PRINCIPAL MODALIDADE DE APOSENTADORIA?

Propostas alternativas a de idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição incluem aumentar o tempo de contribuição, por exemplo, de 35 anos para 42 no caso dos homens e de 30 anos para 37 no caso das mulheres (“regra 42/37”). A possibilidade de não criar a idade mínima e em compensação aumentar o tempo de contribuição foi aventada publicamente inclusive pelo Ministro-Chefe da Casa Civil, Eliseu Padilha¹⁰⁵.

Nesse sentido, a Tabela 11, a seguir, apresenta o tempo de contribuição necessário em outros países para a principal modalidade de aposentadoria existente, como é a aposentadoria por tempo de contribuição no Brasil.

Incluímos na comparação desta carência países sul-americanos e do grupo das vinte maiores economias do mundo (G-20). Na cor cinza figuram regras tão ou mais “generosas” do que às brasileiras, enquanto na cor azul aparecem regras menos “duras”. Este critério não costuma possuir distinção por gênero (como no Brasil): para os casos em que existe, optamos por colocar na comparação o tempo exigido para homens (35 no Brasil)

¹⁰³ Ver: <http://extra.globo.com/noticias/economia/fator-previdenciario-voltara-ser-mais-usado-no-calculo-da-aposentadoria-19839546.html>.

¹⁰⁴ Ver: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,economista-propoe-criacao-de-uma-nova-previdencia,10000053660>.

¹⁰⁵ Ver: <http://oglobo.globo.com/brasil/modelo-de-previdencia-hoje-esta-insustentavel-diz-eliseu-padilha-19309466>.

Na América do Sul, o tempo de contribuição exigido para a principal aposentadoria tem média de 26 anos, indo de 16 (Venezuela) até 40 (Equador). No G-20, a média é maior, 26 anos, indo de 15 (China) até 41 (França).

Tabela 11 – Tempo mínimo de contribuição para aposentadoria principal – América do Sul e G-20

América do Sul	
Argentina	30
Bolívia	N/A
Chile	N/A
Colômbia	25
Equador	40
Paraguai	24
Peru	20
Uruguai	30
Venezuela	14
G-20	
África do Sul	—
Alemanha	35
Arábia Saudita	25
Austrália	N/A
Canadá	N/A
China	15
Coreia do Sul	20
Estados Unidos	N/A
França	41
Índia	N/A
Indonésia	N/A
Itália	20
Japão	40
México	24
Reino Unido	30
Rússia	N/A
Turquia	36
Brasil – Regras anteriores	35
Brasil – Reforma da Previdência	25

Fonte: *Elaboração própria*, a partir das informações do *Social Security Programs Throughout the World*. N/A: Não se aplica.

Fica evidente que o tempo de contribuição exigido no Brasil, 35 e 30 anos, reduzido na reforma, está acima do exigido em outros países. Por que isso acontece? Avaliamos haver duas razões principais:

- i) A existência de **idade mínima em quase todos os países**, sendo este na verdade o principal critério para a aposentadoria, consoante a lógica previdenciária de ser o benefício um seguro contra a perda de capacidade de trabalho – dada, no caso da aposentadoria, pela idade avançada;
- ii) A existência de contas individualizadas e de regimes de capitalização, razão pela qual o tempo de contribuição mínimo necessário não é tão alto, embora ele possa ser efetivamente maior na prática. Quanto maior o tempo, maior o benefício e a taxa de reposição da renda.

É por este último motivo que não encontramos critérios mínimos de tempo de contribuição em diversos países (os com a sigla N/A na Tabela). Nestes casos, um tempo de contribuição mínimo costuma ser exigido somente para aposentadorias antecipadas (parciais), isto é, aposentadorias em idades inferiores à idade mínima de cada país, com a contrapartida, portanto, de um tempo de contribuição mínimo. Este critério (menor tempo de contribuição necessário para *alguma* aposentadoria) será comparado mais adiante na discussão sobre a aposentadoria por idade.

Portanto, a discussão feita aqui e nas perguntas anteriores evidencia que a principal diferença com o resto mundo em relação aos critérios de aposentadoria no Brasil não seria um baixo tempo de contribuição, mas a ausência de idade mínima. Além disso, uma eventual substituição da idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição por uma exigência maior de tempo de contribuição deve considerar os potenciais efeitos regressivos, do ponto da distribuição de renda, em tornar esta modalidade de aposentadoria ainda mais inacessível para trabalhadores de ocupações e regiões com menor inserção no mercado de trabalho formal.

A proposta do governo unifica os requisitos da aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, aproximando as regras brasileiras das internacionais. Assim, a nova modalidade de aposentadoria exigiria idade mínima e um tempo de contribuição de 25 anos (menor do que os 35/30 da aposentadoria por tempo de contribuição, e maior do que os 15 da aposentadoria por idade).

41 QUAL A PORCENTAGEM DO SALÁRIO REPOSTA PELA APOSENTADORIA EM OUTROS PAÍSES?

A proposta de reforma do governo faz significativas alterações na forma de cálculo dos benefícios, como apresentados em questões anteriores. O fator previdenciário e a fórmula 85/95 ficariam extintos, e valeria uma nova regra de cálculo: 51% da média dos salários acrescida de 1% por ano de contribuição. Em comparação

com outros países, a atual taxa de reposição (porcentagem da renda repostada pela aposentadoria) no Brasil é:

- i) **significativamente mais alta para os menores benefícios** (aposentadoria por idade, urbana e rural) por conta da vinculação ao salário mínimo;
- ii) **aproximadamente igual para os maiores benefícios** (aposentadoria por tempo de contribuição), com diferenças significativas ocorrendo na idade de aposentadoria, pela inexistência de idade mínima. No entanto, **com o cálculo pela fórmula 85/95, sem o fator previdenciário, a reposição fica sendo significativamente mais alta.**

A Tabela 12, a seguir, apresenta a taxa de reposição para países da América do Sul e, especialmente, do G-20 – segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Tabela 12 – Taxa de reposição – América do Sul e G-20 (Em %)

	Média	Menores benefícios	Maiores benefícios
América do Sul			
Argentina	72	85	67
Bolívia	N/A	N/A	N/A
Chile	31	38	31
Colômbia	N/A	N/A	N/A
Equador	N/A	N/A	N/A
Paraguai	N/A	N/A	N/A
Peru	N/A	N/A	N/A
Uruguai	N/A	N/A	N/A
Venezuela	N/A	N/A	N/A
G-20			
África do Sul	11	21	7
Alemanha	38	38	38
Arábia Saudita	60	60	60
Austrália	43	78	31
Canadá	37	50	25
China	72	90	65
Coreia do Sul	39	59	29
Estados Unidos	35	45	29
França	55	57	48
Índia	94	94	94
Indonésia	12	12	12
Itália	70	70	70
Japão	35	49	31
México	25	35	23

	Média	Menores benefícios	Maiores benefícios
Reino Unido	35	44	29
Rússia	70	70	70
Turquia	76	76	76
Brasil – Fator previdenciário	61	98	58
Brasil – Fórmula 85/95	N/A	N/A	100

Fonte: OCDE (*Pensions at a Glance* – 2015). N/A: Não se aplica.

Como nas comparações anteriores, a fim de facilitar a visualização, apresentamos na cor cinza países com taxas mais “generosas” do que a brasileira, e na cor azul países com taxas menores.

A taxa de reposição é apresentada para a média dos benefícios¹⁰⁶, e também para os menores benefícios e para os maiores benefícios, uma vez que muitos países, como o Brasil, adotam fórmulas que aumentam a reposição dos benefícios menores.

A reposição média no Brasil seria de 61%, considerando o fator previdenciário nas idades de 55 anos para homens e 50 para mulheres, ou 100% com o advento da fórmula 85/95. Na América do Sul, a taxa varia de apenas 31% de reposição no Chile para 72% na Argentina.

No grupo das 20 maiores economias do planeta, a reposição média é bem abaixo da brasileira, de 47%, variando de somente 11% na África do Sul até 74% na Turquia e 94% na Índia.

Entretanto, é pertinente observar separadamente a taxa de reposição dos menores benefícios e dos maiores benefícios, que pode diferir muito em diversos países. Segundo a OCDE, a reposição dos menores benefícios no Brasil é de 98% (o que é corolário da vinculação ao salário mínimo, que impede benefícios menores independentemente do valor das contribuições). No grupo comparado na Tabela, América do Sul e no G-20, esta seria a maior taxa de reposição¹⁰⁷.

¹⁰⁶ A OCDE discrimina os dados para homens e mulheres. Por simplificação, nos países em que há diferença, apresentamos a média dos dois valores.

¹⁰⁷ No conjunto de países analisados pela OCDE, em um total de 42, a taxa de reposição dos menores benefícios no Brasil seria inferior somente à da Dinamarca.

Na América do Sul, a reposição dos menores benefícios seria de apenas 38% no Chile e 85% na Argentina. No G-20, a média de reposição dos menores benefícios é de 56%, partindo de 21% na África do Sul e chegando a 90% na China e 94% na Índia.

Por sua vez, a taxa de reposição dos maiores benefícios (aposentadoria por tempo de contribuição) seria de 58% no Brasil, considerando-se a incidência do fator previdenciário na idade de 55 anos para homens e 50 para mulheres (bem abaixo da idade média de aposentadoria nos países analisados). Com a fórmula 85/95, tal reposição pode ser de 100%.

Nos países sul-americanos com informações disponíveis, a reposição dos maiores benefícios seria de 67% na Argentina e 31% no Chile. No G-20, a média seria de somente 43%, de apenas 7% na África do Sul a 70% na Itália, 76% na Turquia e 94% na Índia.

Com a proposta da reforma, a **taxa de reposição da aposentadoria deve subir no país** porque *i*) não houve desvinculação do salário mínimo, que afeta os menores benefícios; *ii*) criou-se idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição, isto é, para os maiores benefícios, o que simultaneamente eleva o período contributivo e reduz o tempo de usufruto dos benefícios, permitindo reposição maior. Pelas novas regras, partindo dos parâmetros usados na análise da OCDE para a aposentadoria por tempo de contribuição (55/50 anos de idade, agora irrelevantes, e 35/30 anos de contribuição), a taxa de reposição seria de 86% (homem) e 81% (mulher).

APOSENTADORIA POR IDADE (URBANA)

42 O QUE É A APOSENTADORIA POR IDADE URBANA?

Também modificada pela reforma, a aposentadoria por idade é uma das três possibilidades de aposentadoria no RGPS (sendo as outras duas a aposentadoria por tempo de contribuição, já analisada, e a aposentadoria por invalidez, analisada mais adiante). Separamos neste Texto a aposentadoria por idade urbana da aposentadoria por idade rural, por possuírem diferenças significativas nas regras de acesso (5 anos a menos de idade para o rural) e na forma de comprovação do tempo de atividade¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Esta separação também é feita pelo Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS).

A aposentadoria por idade rural, ou simplesmente “aposentadoria rural”, é analisada logo em seguida.

A aposentadoria por idade urbana possui dois requisitos, sendo atualmente necessários para recebê-la **65 anos de idade, no caso dos homens, e 60 anos no caso das mulheres, satisfeitos 15 anos de contribuição.**

A proposta da reforma eleva o tempo de contribuição necessário para receber o benefício e reduz a diferença de idade entre homens e mulheres. Na prática, com o aumento de tempo de contribuição exigido para a aposentadoria por idade e o estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição, **a reforma unifica os requisitos da aposentadoria por idade e da aposentadoria por tempo de contribuição: diferenças entre os segurados se darão no valor do benefício, de acordo com o tempo de contribuição.** De fato, o modelo atual do país com dois tipos distintos de aposentadoria no Regime Geral, na prática voltados para trabalhadores de diferentes níveis de renda, não é comum em outros países.

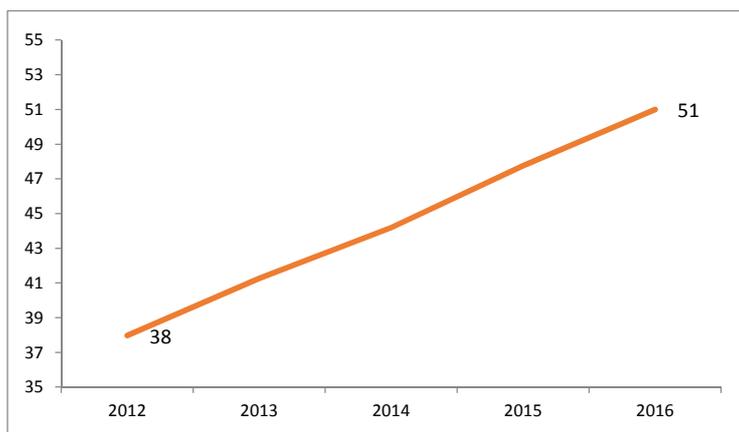
43 QUAL A QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS DA APOSENTADORIA POR IDADE URBANA?

São cerca de **3 milhões e 700 mil** benefícios pagos a título de aposentadoria por idade urbana, com crescimento de cerca de 350 mil benefícios neste ano, ou 10% de crescimento.

44 QUAL O VALOR DA DESPESA COM APOSENTADORIAS POR IDADE URBANAS?

A despesa com aposentadoria por idade urbana será de cerca de R\$ 50 bilhões em 2016. A título de comparação, trata-se de valor equivalente a **7 vezes o gasto com o programa Minha Casa Minha Vida** previsto no projeto de lei orçamentária de 2017. O Gráfico 15 detalha a trajetória desta despesa nos últimos 5 anos.

**Gráfico 15 – Despesa com aposentadoria por idade urbana – 2012-2016 –
Em R\$ bilhões de 2016**



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014) e Boletins Estatísticos da Previdência Social.

45 QUAL A PARTICIPAÇÃO DA APOSENTADORIA POR IDADE URBANA NO TOTAL DE BENEFÍCIOS E DESPESAS DO RGPS?

A aposentadoria por idade urbana corresponde a 11% da quantidade de benefícios pagos, razão próxima da sua participação no valor total do gasto: 10%.

Gráficos 16 e 17 – Participação da aposentadoria por idade urbana no total de benefícios (esquerda) e despesas (direita) do RGPS



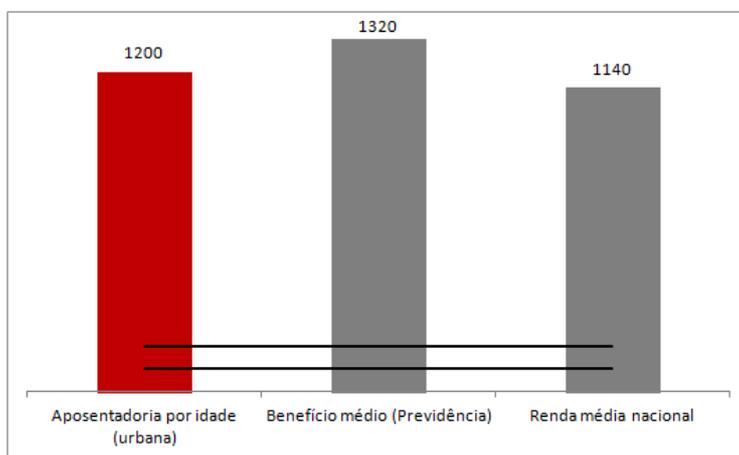
Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016).

46 QUAL O VALOR MÉDIO DA APOSENTADORIA POR IDADE URBANA?

A aposentadoria por idade urbana tem o valor médio de R\$ 1.200. Ao contrário do que ocorre com a aposentadoria por tempo de contribuição, o valor está bastante alinhado com a média dos benefícios previdenciários e a renda *per capita* do país. Ele é ligeiramente inferior ao valor médio de outros benefícios da Previdência (9%), e ligeiramente superior à renda *per capita* nacional (5%). É ainda 7 vezes maior que a linha

de pobreza brasileira e 14 vezes maior que a linha de extrema pobreza, referenciais para o programa Bolsa Família. A comparação aparece no Gráfico 18.

Gráfico 18 – Valor médio da aposentadoria por idade urbana, benefício médio da Previdência, renda média nacional, linha de pobreza e linha de extrema pobreza



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016) e IBGE.

Assim, este é um benefício cujo valor é mais dependente da vinculação ao salário mínimo e, portanto, vide a questão 40, tende a ter uma taxa de reposição da renda maior (decorrente da valorização real do mínimo).

47 EM QUE ESTADOS E REGIÕES A APOSENTADORIA POR IDADE URBANA É MAIS RELEVANTE?

Tal qual a aposentadoria por tempo de contribuição, a aposentadoria por idade urbana **também é mais relevante no Sul e Sudeste** do país, embora a desproporção neste caso seja menor. O Estado em que a participação da aposentadoria por idade urbana no total de benefícios pagos pelo INSS é maior é o Rio de Janeiro (11%), seguido de São Paulo, Espírito Santo e Distrito Federal. No outro extremo, esse benefício corresponde a menos de 3% dos benefícios do INSS pagos no Acre, Maranhão, Rondônia e Roraima, onde outros benefícios têm maior impacto. As Tabelas 13 e 14 resumem esses dados.

Tabela 13 – Participação da aposentadoria por idade urbana no total de benefícios pagos – Por UF (2014)

Rio de Janeiro	10.6%
São Paulo	8.2%
Espírito Santo	6.5%
Distrito Federal	5.9%
Roraima	2.6%
Rondônia	1.9%
Maranhão	1.8%
Acre	1.8%

Tabela 14 – Participação da aposentadoria por idade urbana no total de benefícios pagos – Por região (2014)

Sudeste	8%
Sul	5%
Centro-Oeste	5%
Nordeste	4%
Norte	3%

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014).

48 QUAL A PROPOSTA DA REFORMA PARA A APOSENTADORIA POR IDADE URBANA?

A proposta **unifica no futuro a aposentadoria por idade urbana com a aposentadoria por tempo de contribuição**. Assim, ela **eleva o tempo de contribuição para a aposentadoria por idade; extingue o diferencial de idade para mulheres; e modifica a forma de cálculo no benefício**. A mudança respeitaria a mesma **transição** da aposentadoria por tempo de contribuição. As mudanças são sintetizadas na Tabela 15.

Tabela 15 – Aposentadoria por idade urbana (homem): como era e como fica

	Regras atuais	Proposta da reforma	Transição	Substitutivo	Transição do substitutivo
Idade	65 anos.	65 anos.	N/A	65 anos.	N/A
Tempo de contribuição	15 anos.	25 anos.	Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 ou mais ficam isentos, mas deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria.	25 anos.	A partir do ano de 2020, aumento em 6 meses a cada ano.
Forma de cálculo	70% + 1% por ano de contribuição.	51% + 1% por ano de contribuição.	Não há.	70% com 25 anos de contribuição. Acima deste tempo, há acréscimo a cada ano de contribuição em 1,5% (entre 26 e 30 anos); 2,0% (entre 31 e 35 anos) e 2,5% (acima de 35 anos).	Não há.
Benefício integral	Na prática, 15 anos para os menores benefícios.	Na prática, 25 anos para os menores benefícios. Para os maiores, entre 29 e 49 anos.	Não há.	Na prática, 25 anos para os menores benefícios. Para os demais, com 40 anos de contribuição.	Não há.
Diferença para mulheres	5 anos a menos na idade (60).	Nenhuma.	Mulher com 45 anos ou mais mantém o diferencial, mas deverá contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para aposentadoria.	3 anos a menos na idade (62 anos).	A partir do ano de 2020, aumento da idade mínima em 1 ano a cada 2 anos.

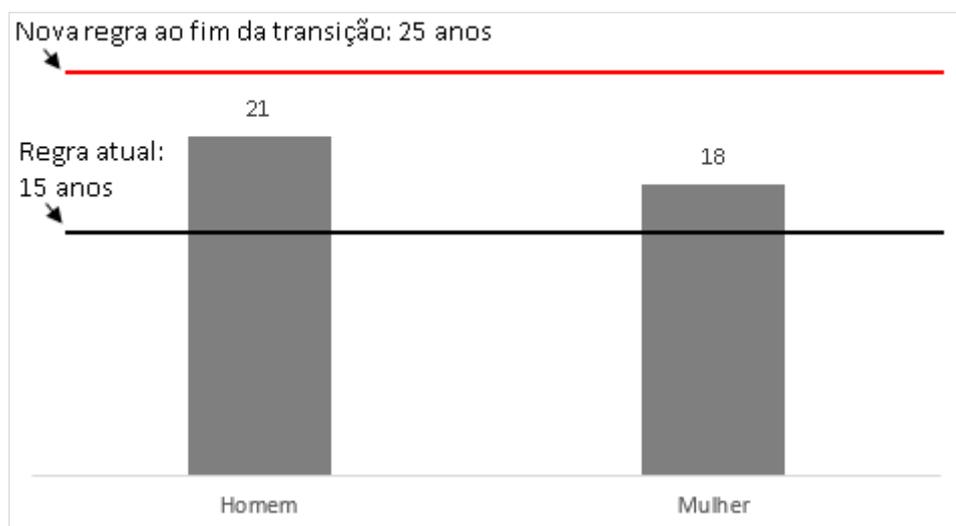
49 OS ATUAIS APOSENTADOS SÃO AFETADOS PELA MUDANÇA NA APOSENTADORIA POR IDADE?

Não. Como com as outras mudanças propostas, não são afetados aqueles que estiverem aposentados na data da eventual aprovação da Emenda, nem os que já tiverem cumprido os requisitos segundo as regras vigentes.

50 COMO SE DARÁ A TRANSIÇÃO PARA AS NOVAS REGRAS DA APOSENTADORIA POR IDADE?

Conforme a Tabela 15, acima, **homens com 50 anos ou mais, e mulheres com 45 ou mais, ficam isentos do aumento completo no tempo de contribuição.** A eles também se aplica o **pedágio: o tempo de contribuição que faltava para a aposentadoria deverá ser acrescido em 50%.**

Gráfico 18-A – Tempo de contribuição médio da aposentadoria por idade urbana – 2014



O Gráfico 18-A apresenta dados preliminares sobre o tempo de contribuição médio dos benefícios de aposentadoria por idade para o ano de 2014. Na média, este tempo foi maior, tanto para homens quanto para mulheres, do que os 15 anos exigidos. Homens que se aposentavam por idade no meio urbano contribuíram em média por 21 anos, e mulheres por 18.

Entretanto, este tempo está abaixo do que seria exigido pela nova regra, ao fim da transição descrita (25 anos). Há preocupação que esta mudança prejudique os

trabalhadores mais pobres, que têm maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal e, conseqüentemente, menor tempo de contribuição.

Por outro lado, não se pode descartar que a atual média de tempo de contribuição deste benefício seja principalmente influenciada pelas próprias regras vigentes, que exigem apenas os 15 anos, ou que a média da mulher seja muito afetada pela idade menor de concessão do benefício (5 anos antes que o homem). Também é possível que ao final da transição as condições da economia do país tenham melhorado, e as médias subido. O final da transição dependeria da data de eventual aprovação da proposta e das regras de transição diferentes entre os gêneros, se dando provavelmente ao final da década de 2030.

51 QUAL A PROPOSTA DE MUDANÇA NA FORMA DE CÁLCULO DA APOSENTADORIA POR IDADE?

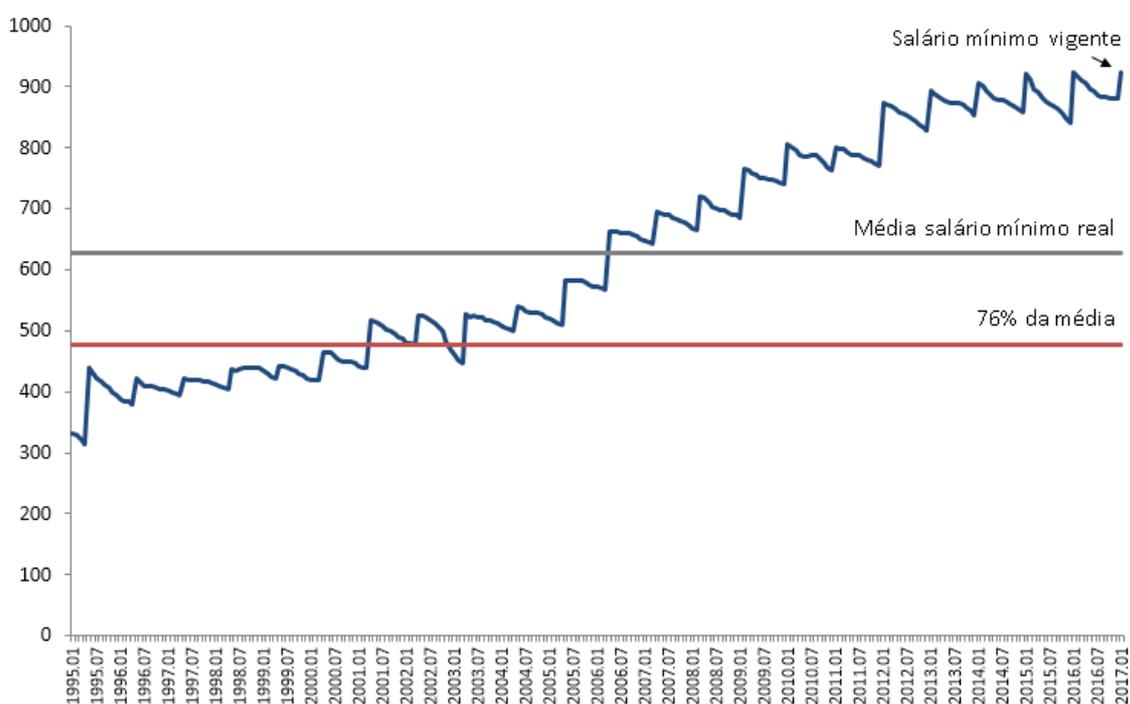
Com a convergência de regras entre os benefícios, a forma de cálculo do benefício passaria a ser a mesma da aposentadoria por tempo de contribuição: **51% da média dos salários, acrescida de 1% por ano de contribuição.**

Esta mudança pode parecer à primeira vista significativa em relação ao cálculo atual (70% + 1% por ano de contribuição). No entanto, a verdadeira mudança em relação à aposentadoria por idade se deu na elevação do tempo de contribuição de 15 para 25 anos.

52 PELA PROPOSTA, QUANDO A APOSENTADORIA POR IDADE SERÁ INTEGRAL?

Vale a mesma regra que para a aposentadoria por tempo de contribuição. Entretanto, atualmente este benefício **já é na prática integral para parte dos segurados independentemente do tempo de contribuição**, por conta da vinculação das menores aposentadorias ao salário mínimo, que é muito relevante neste caso.

Gráfico 18-B – Salário mínimo real (1995-2017) – Em R\$ de dezembro de 2016



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Ipeadata.

O Gráfico 18-A apresenta o valor mensal do salário mínimo desde 1995¹⁰⁹, em termos reais, isto é, descontada a inflação. Ele ilustra porque os trabalhadores mais pobres poderiam conseguir, pela proposta do governo, o benefício integral sem os 49 anos de contribuição, e sim com metade deste tempo (25 anos).

Por conta dos aumentos reais (acima da inflação) dados ao mínimo neste período, o salário médio de alguém que recebesse o mínimo estaria, em valores atuais, muito abaixo do salário mínimo vigente. Cumprindo os 25 anos de contribuição da proposta, o valor de 76% da média salarial também está bem abaixo do salário mínimo vigente. Entretanto, como nenhum benefício pode ser inferior ao mínimo, o valor integral é garantido (na prática, uma taxa de reposição superior a 100%, como ilustrado no Gráfico). Cabe observar que, hoje, cerca de 2/3 dos benefícios pagos pelo RGPS são de um salário mínimo.

¹⁰⁹ Entre 1995 e 2017 transcorreram 22 anos. A comparação seria mais interessante em um período de 25 anos, mas a comparação com os anos anteriores a 1995, isto é, pré-Plano Real, deixaria este exercício menos claro.

53 QUAL O MENOR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NECESSÁRIO PARA ALGUMA APOSENTADORIA EM OUTROS PAÍSES?

Não é comum em outros países a coexistência de uma aposentadoria “por idade” e uma aposentadoria “por tempo de contribuição” (sem idade mínima), como existe atualmente no país e que a proposta de reforma do governo visa encerrar. Assim, para comparar a mudança ocorrida na aposentadoria por idade, que teve seu critério de contribuição modificado de 15 para 20 anos, apresentamos para outros países na Tabela 16 o mínimo tempo de contribuição necessário para conseguir uma aposentadoria – o que seria análogo ao tempo de contribuição da aposentadoria por idade no Brasil.

Por isso, incluímos nessa comparação os modelos de aposentadoria que exigem menor tempo de contribuição do que a modalidade principal de cada país (como a aposentadoria por tempo de contribuição no Brasil), mas que ainda são materialmente previdenciários e exigem de fato contribuições, isto é, não são benefícios assistenciais destinados a idosos pobres (como o BPC-Loas, cuja comparação será apresentada mais adiante neste Texto). Frequentemente, trata-se de algum tipo de aposentadoria parcial, antecipada, de valor baixo.

Tabela 16 – Menor tempo de contribuição para alguma aposentadoria – G-20 e América do Sul

América do Sul	
Argentina	10
Bolívia	10
Chile	20
Colômbia	22
Equador	10
Paraguai	14
Peru	20
Uruguai	15
Venezuela	14
G-20	
África do Sul	—
Alemanha	35
Arábia Saudita	10
Austrália	N/A
Canadá	1
China	10
Coreia do Sul	10
Estados Unidos	10

França	36
Índia	10
Indonésia	N/A
Itália	20
Japão	25
México	10
Reino Unido	1
Rússia	5
Turquia	27
Brasil – Regras anteriores	15
Brasil – Reforma da Previdência	25

Fonte: *Elaboração própria*, a partir das informações do *Social Security Programs Throughout the World*. N/A: Não se aplica.

A comparação é feita novamente para os países da América do Sul e do G-20. Para facilitar a comparação na Tabela em cor cinza estão novamente regras tão ou mais “generosas” do que às vigentes no Brasil (15 anos), e em azul as demais.

Na América do Sul, essa exigência é em média de 15 anos, como no Brasil nas regras atuais, oscilando de 10 anos de contribuição para algum tipo de aposentadoria (Argentina, Bolívia, Equador) até 22 anos (Colômbia).

No grupo das vinte maiores economias do mundo (G-20), a média é maior, de 17 anos (abaixo da brasileira na proposta da reforma), variando de 5 anos (Rússia), passando por uma moda de 10 anos na maioria dos países e chegando a 36 anos (França).

Observamos, porém, que a regra brasileira, tanto a vigente de 15 anos quanto a da reforma, de 25 anos, pode parecer incorretamente mais dura nessa comparação. Ocorre que em muitos países, o ônus de um tempo de contribuição mais baixo é quase inteiramente repassado ao segurado que, embora possa se aposentar, irá se aposentar com um valor muito baixo. Muitas vezes vigora algum tipo de capitalização, em que o valor do benefício depende da poupança de cada trabalhador (no Brasil, o Regime Geral é somente de repartição, mais solidário). Como discutimos de forma mais aprofundada em outras questões adiante, o Brasil vincula ao salário mínimo nacional tanto o piso previdenciário (menor valor a ser pago a título de aposentadoria) quanto à fórmula de reajuste dos menores benefícios, o que é extremamente raro em outros países. Assim, em muitos casos, embora a aposentadoria com um tempo de contribuição menor seja permitida, ela se dá com uma taxa de reposição da renda significativamente abaixo da brasileira (vide a pergunta 40)

É por isso que países como Canadá e Reino Unido permitem, satisfeitos os critérios de idade, “aposentadorias” com apenas “um” ano de contribuição. É por isso também que alguns países, como a Austrália, não possuem um benefício semelhante à aposentadoria por idade, isto é, uma possibilidade com menor tempo de contribuição do que a aposentadoria principal: a única “alternativa” é o próprio benefício assistencial para quem não obteve aposentadoria. Na Indonésia, com qualquer tempo de contribuição, o segurado pode sacar de uma vez seus recursos.

Dessa forma, **o aumento do tempo de contribuição da aposentadoria por idade, de 15 para 25 anos, parece corolário da própria vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo no país.**

Como a vinculação também vale atualmente para o benefício assistencial (o BPC), um homem de 65 anos de idade que não conseguiu os 15 anos de tempo de contribuição pode, nas regras vigentes, optar, sem perdas, pelo BPC em vez de pela aposentadoria por idade¹¹⁰.

Assim, o aumento do tempo de contribuição da aposentadoria por idade, conjugado com a desvinculação do salário mínimo no BPC, torna mais difícil o acesso a benefícios no valor de um salário mínimo (mesmo que a desvinculação efetivamente tenha se dado somente na Assistência Social, e não na Previdência). Portanto, nos próximos anos provavelmente observaremos uma trajetória mais suave no crescimento do número de benefícios de um salário mínimo, se as mudanças forem aprovadas.

APOSENTADORIA POR IDADE (RURAL)

54 O QUE É A APOSENTADORIA POR IDADE RURAL?

A aposentadoria por idade rural é um dos dois tipos de aposentadoria por idade (sendo a outra a urbana, tratada logo acima). Este benefício é tipicamente conhecido apenas por “aposentadoria rural”¹¹¹. Como na aposentadoria por idade urbana, são em

¹¹⁰ O que não é verdade para mulheres e rurais, já que o BPC não possui regras diferenciadas para esses grupos, tendo eles que esperar até 65 anos para receber o benefício ou ter o tempo de contribuição mínimo para pedir aposentadoria.

¹¹¹ Em tese, a atividade rural também dá direito à aposentadoria por tempo de contribuição. Entretanto, diante das particularidades da contribuição do segurado rural, na prática há predomínio da aposentadoria por idade. Nesta questão é de interesse a Súmula nº 272, do Superior Tribunal de Justiça (STJ): “O trabalhador rural, na condição de segurado especial, sujeito à contribuição obrigatória sobre a

tese necessários **15 anos de contribuição**, mas a idade mínima desta modalidade de aposentadoria é reduzida em 5 anos: **60 anos para homens, 55 para mulheres**.

A aposentadoria rural é prevista no art. 195, § 8º da Constituição¹¹², que garante ao trabalhador rural os mesmos benefícios previdenciários dos trabalhadores urbanos, aí incluída a aposentadoria.

Em verdade, as controvérsias sobre a aposentadoria rural recaem principalmente sobre o chamado **segurado especial**¹¹³. Em linhas gerais, o segurado especial é a pessoa física, seus cônjuges e filhos, que desenvolvem em regime de economia familiar atividade agropecuária em até 4 módulos fiscais, ou atividade de seringueiro, extrativista vegetal e pescador artesanal. Adicionalmente, a Lei restringe, para ser considerado segurado especial rural, o recebimento de outras rendas¹¹⁴.

É o segurado especial que tem como contrapartida a **contribuição de 2% sobre a receita** bruta proveniente da comercialização da sua produção (mas somente se ela for comercializada), tendo direito a obter benefício previdenciário no valor de um salário mínimo. Na prática, a contribuição pode ser substituída pela mera comprovação de exercício da atividade rural.

55 QUAL A QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS DA APOSENTADORIA RURAL?

São cerca de **6 milhões e 300 mil benefícios** pagos a título de aposentadoria por idade rural, com crescimento esperado de cerca de 310 mil benefícios em 2016, uma taxa de 5%. Note que o crescimento no quantitativo deste benefício está abaixo do das aposentadorias do meio urbano.

produção rural comercializada, somente faz jus à aposentadoria por tempo de serviço, se recolher contribuições facultativas.”

¹¹² Depois da Constituição, regulamentações importantes foram feitas pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Planos de Benefícios da Seguridade Social), pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 (Regulamento da Previdência Social) e pela Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008.

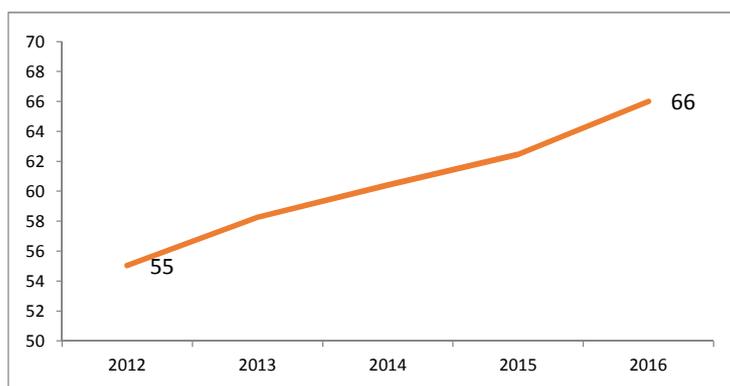
¹¹³ Existem ainda outras duas categorias de trabalhadores rurais: o empregado rural (que contribui nos moldes do trabalhador urbano) e o contribuinte individual (8% sobre o salário-de-contribuição). Guimarães (2009) introduz detalhes da evolução da contribuição dessas categorias, bem como diversos aspectos da Previdência rural. Ver GUIMARÃES, R., E., R. O Trabalhador Rural e a Previdência Social – Evolução Histórica e Aspectos Controvertidos. *Revista Virtual da Advocacia-Geral da União (AGU)*. nº 88, maio de 2009.

¹¹⁴ Há exceções para o recebimento de alguns benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo (pensão por morte, auxílio-acidente e auxílio-reclusão); atividades remuneradas no período de entressafra ou defeso; atividades artísticas ou de artesanato (que também devem recolher a contribuição de 2%); e exercício de mandato de dirigente sindical em organização ou cooperativa rural, bem como de vereador.

56 QUAL O VALOR DA DESPESA COM APOSENTADORIAS RURAIS?

A despesa com aposentadoria rural deve totalizar em 2016 aproximadamente R\$ 65 bilhões. É um valor equivalente a **50 vezes o gasto da União com saneamento básico**, de acordo com o PLOA 2017. No Gráfico 19, apresentamos a trajetória desta despesa nos últimos 5 anos.

Gráfico 19 – Despesa com aposentadoria rural – 2012-2016 – Em R\$ bilhões de 2016



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014) e Boletins Estatísticos da Previdência Social.

57 QUAL A PARTICIPAÇÃO DA APOSENTADORIA RURAL NO TOTAL DE BENEFÍCIOS E DESPESAS DO RGPS?

A aposentadoria rural responde por 19% no total de benefícios pagos no RGPS, mas a sua participação no volume de gastos é menor, de 13%.

Gráficos 20 e 21 – Participação da aposentadoria rural no total de benefícios (esquerda) e despesas (direita) do RGPS



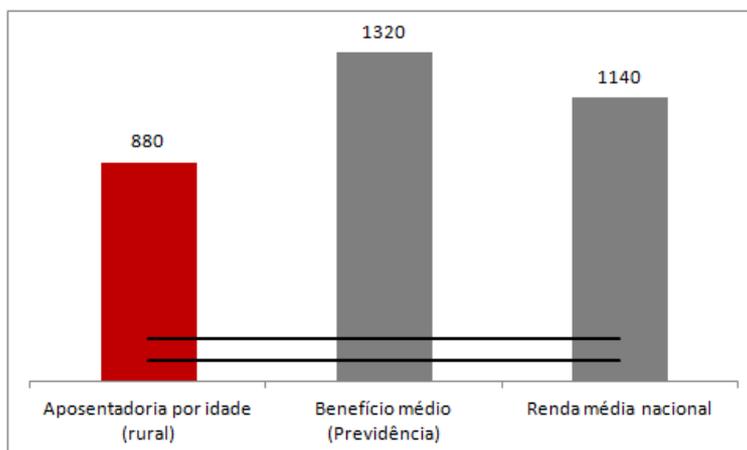
Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016).

58 QUAL O VALOR MÉDIO DA APOSENTADORIA RURAL?

A aposentadoria rural, vinculada ao salário mínimo, paga benefícios de R\$ 880 (2016). É um valor 33% inferior ao valor médio dos benefícios previdenciários do RGPS

e 23% inferior à renda *per capita* do país. De outra parte, o valor de um salário mínimo da aposentadoria rural corresponde a 5 vezes a linha de pobreza, ou 10 vezes a linha de extrema pobreza. O Gráfico 22 evidencia a comparação.

Gráfico 22 – Valor médio da aposentadoria rural, benefício médio da Previdência, renda média nacional, linha de pobreza e linha de extrema pobreza



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016) e IBGE.

59 EM QUE ESTADOS E REGIÕES A APOSENTADORIA RURAL É MAIS RELEVANTE?

A distribuição regional da aposentadoria rural é marcadamente diferente da dos benefícios anteriormente analisados, as aposentadorias associadas à clientela urbana. A aposentadoria rural tem maior participação nos benefícios pagos pelo INSS no **Norte e Nordeste**. A participação é maior no Maranhão (21%), Piauí, Tocantins e Pará (19%). Trata-se de médias muito acima daquela das UFs em que a participação é menor: Rio de Janeiro (0,5%), São Paulo (1%), Santa Catarina e Distrito Federal (3%). As informações são sintetizadas nas Tabelas 17 e 18.

Tabela 17 – Participação da aposentadoria rural no total de benefícios pagos – Por UF (2014)

Maranhão	20.8%
Piauí	19.0%
Tocantins	18.9%
Pará	18.7%
Distrito Federal	3.3%
Santa Catarina	2.9%
São Paulo	1.2%
Rio de Janeiro	0.6%

Tabela 18 – Participação da aposentadoria rural no total de benefícios pagos – Por região (2014)

Norte	15%
Nordeste	14%
Centro-Oeste	7%
Sul	4%
Sudeste	3%

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014).

Adicionalmente, Valadares e Galiza (2016)¹¹⁵ apontam que um terço do montante das transferências para a clientela rural como um todo alcançam apenas municípios com menos de 20 mil habitantes, e dois terços delas alcançam apenas municípios com menos de 50 mil habitantes, evidenciando o papel dessas transferências na distribuição regional de renda.

Em verdade, dentre todos os benefícios de longa duração operados pelo INSS¹¹⁶, a aposentadoria por idade rural é o benefício com maior quantidade de concessões em 12 Estados, rivalizando apenas com a aposentadoria por tempo de contribuição (o benefício mais relevante em 11 Unidades da Federação). Residualmente, o Benefício de Prestação Continuada (BPC-Loas, analisado mais adiante) é o benefício com maior número de benefícios concedidos nas 4 UFs restantes. A Figura 12-A evidencia tal contraste.

¹¹⁵ VALADARES, A. A.; GALIZA, M. *Previdência Rural: Contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso*. Nota Técnica número 25. Rio de Janeiro: Ipea, maio de 2016.

¹¹⁶ Excluindo benefícios temporários, como o auxílio-doença.

Figura 12-A – Benefícios mais concedidos em cada unidade federativa – 2014

■ Aposentadoria rural ■ Aposentadoria por tempo de contribuição ■ BPC-Loas



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico de Previdência Social (AEPS) de 2014.

60 QUAL A PROPOSTA DA REFORMA PARA A APOSENTADORIA RURAL?

No mesmo sentido de convergência de regras que rege a proposta do governo, os critérios para obtenção da aposentadoria rural também foram modificados. **A proposta eleva a idade mínima e o tempo de contribuição para a aposentadoria rural; extingue o diferencial de idade para mulheres; e exige a efetiva contribuição por parte do segurado e também dos empregadores.**

Pela proposta, no futuro, a aposentadoria será muito semelhante à das outras modalidades de aposentadoria, inclusive quanto ao **valor do benefício**.

A mudança na contribuição visa não apenas aumentar a arrecadação, mas também ajudar a comprovar o efetivo exercício regular da atividade rural, feito reconhecido inclusive pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)¹¹⁷. A Tabela 19 descreve as mudanças.

¹¹⁷ Ver: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-estuda-mudanca-na-aposentadoria-rural,10000061004>.

Tabela 19 – Aposentadoria rural (homem)¹¹⁸: como era e como fica

	Regras atuais	Proposta da reforma	Transição	Substitutivo	Transição do substitutivo
Idade	60 anos.	65 anos.	Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 ou mais ficam isentos, mas deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria.	60 anos.	N/A.
Tempo de contribuição	15 anos.	25 anos.	Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 ou mais ficam isentos, mas deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria.	15 anos.	N/A.
Diferença para mulheres	5 anos a menos na idade (55).	Nenhuma.	Mulher com 45 anos ou mais mantém o diferencial na idade, mas deverá contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para aposentadoria.	3 anos a menos (57 anos).	A partir do ano de 2020, aumento da idade mínima em 1 ano a cada 2 anos.
Benefício integral	<i>Não se aplica.</i> Em geral benefício é de um salário mínimo.	<i>Não se aplica.</i> Na prática, o benefício será de um salário mínimo com 25 anos.	Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 ou mais ficam isentos da mudança no cálculo, mas deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria.	<i>Não se aplica.</i> Na prática o benefício será de um salário mínimo com 20 anos.	Não há.
Contribuição	2% sobre a receita bruta	Contribuição individual	Até que lei específica seja	Contribuição não superior	Até que lei específica seja

¹¹⁸ Segurado especial.

	Regras atuais	Proposta da reforma	Transição	Substitutivo	Transição do substitutivo
	da produção. Na prática, a mera comprovação da atividade rural por 15 anos é suficiente.	com alíquota favorecida.	criada, são válidos os mecanismos atuais de comprovação.	a 5% do salário mínimo.	criada, são válidos os mecanismos atuais de comprovação.

Das mudanças feitas, a contribuição individual do segurado especial ainda precisaria da aprovação de projeto de lei, que por ora não foi enviado a este Congresso Nacional.

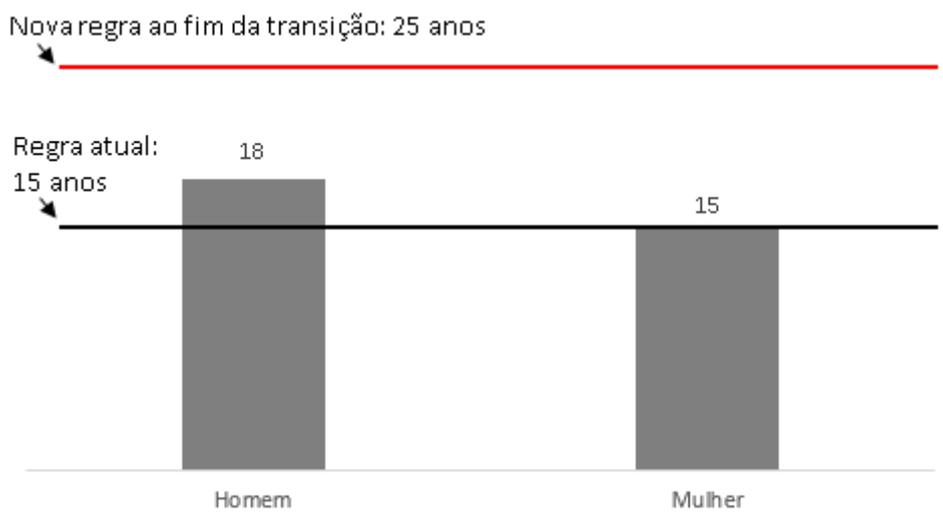
61 OS ATUAIS APOSENTADOS SÃO AFETADOS PELAS MUDANÇAS NA APOSENTADORIA RURAL?

Não. A proposta respeita os direitos adquiridos.

62 COMO SE DARÁ A TRANSIÇÃO PARA AS NOVAS REGRAS DA APOSENTADORIA RURAL?

Vide a Tabela 19, a mesma linha de corte para as mudanças nas aposentadorias urbanas valem para as aposentadorias rurais: **homens com 50 anos ou mais, e mulheres com 45 ou mais, ficam isentos do aumento na idade e no tempo de contribuição.** A eles também se aplica o **pedágio: deverá haver contribuições de fato e por tempo igual a 50% a mais do tempo de atividade rural que faltava para a aposentadoria.**

Gráfico 22-A – Tempo de contribuição médio da aposentadoria rural – 2014



O Gráfico 22-A apresenta desta vez tempo de contribuição médio dos benefícios de aposentadoria rural para o ano de 2014, que é significativamente inferior à média da aposentadoria por idade urbana apresentada anteriormente. No caso dos homens, ele estaria um pouco acima do mínimo de 15 anos (18 anos) e no limite para mulheres¹¹⁹.

Em relação à nova regra ao fim da transição, esperada para o fim dos anos 2030 (25 anos), há um hiato relevante. Se este trabalhador não conseguisse completar o novo tempo de contribuição, ele poderia optar somente por um benefício assistencial, o BPC-Loas, em uma idade maior do que a da aposentadoria (conforme a proposta do governo, analisada adiante). Não se pode descartar, porém, que o tempo médio calculado para os trabalhadores rurais, apresentado no Gráfico, seja baixo justamente pelas diferenças nas exigências de comprovação de tempo rural, analisadas a seguir.

63 QUAL A PROPOSTA DE MUDANÇA NA FORMA DE CÁLCULO DA APOSENTADORIA RURAL?

No futuro, a aposentadoria rural passaria a ser calculada como as outras modalidades de aposentadoria: 51% da média dos salários acrescida de 1% por ano de contribuição. Por ora, os segurados que satisfazem a linha de corte de 50 anos (homem) e 45 anos (mulher) também preservam o direito de benefício igual a um salário mínimo.

64 QUE CONTROVÉRSIAS EXISTEM EM RELAÇÃO À APOSENTADORIA RURAL?

O desenho da aposentadoria rural é alvo de diversas críticas, inclusive de representantes sindicais dos trabalhadores urbanos, que apontam a Previdência rural como a principal responsável pelo “*deficit*” previdenciário, no limite defendendo o tratamento desses benefícios como assistenciais (esta questão é amplamente analisada em tópico especial ao final do Texto). Em 2016, **a relação entre receitas e despesas da clientela rural tem sido de menos de 8%, enquanto na clientela urbana essa relação é de cerca de 93%**¹²⁰.

¹¹⁹ Por conta de decisões judiciais.

¹²⁰ Ver Resultado do Tesouro Nacional, junho de 2016, vol. 22, n. 6.

As críticas em geral são voltadas às baixas exigências contributivas dos benefícios; a um baixo rigor na comprovação da atividade rural¹²¹; e ao descompasso entre o nível da despesa e a urbanização das últimas décadas no país.

As propostas da reforma adereçam essas críticas, bem como a altíssima judicialização deste benefício. Segundo o Relatório do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social de 2016, **30% das aposentadorias rurais têm sido concedidas judicialmente**. Há controvérsias jurídicas sobre as provas aceitas para comprovar o tempo de trabalho rural; as atividades que caracterizam trabalho rural; as rendas cujo recebimento gera perda da condição de segurado especial; a delimitação do tamanho máximo da propriedade; a idade em que o tempo de atividade da adolescência começa a ser contado, entre outras.

No âmbito da PEC, a unificação do critério de idade entre urbanos e rurais foi objeto de controvérsia, por haver a avaliação de que a expectativa de vida do aposentado por idade rural seria inferior à do urbano. Entretanto, dados administrativos sobre a idade de cessação dos benefícios e idade média dos benefícios ativos sugerem **expectativa de vida equivalentes entre aposentados por idade no meio urbano e no rural**, e até ligeiramente superiores para homens¹²².

65 POR QUE O SEGURADO ESPECIAL PODE RECEBER A APOSENTADORIA RURAL SEM NECESSARIAMENTE CONTRIBUIR?

Apesar da previsão da Constituição Federal de que o segurado especial contribua “*mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção*” (art. 195, § 8º) e do Plano de Custeio da Seguridade Social defini-la em 2% (art. 25, I, da Lei nº 8.212, de 1991), atualmente é suficiente a **mera comprovação de exercício da atividade rural** por 15 anos para receber o benefício.

¹²¹ Que são feitas não só em relação ao segurado especial, mas também em relação ao empregado rural e ao contribuinte individual. Uma das “brechas” segundo os críticos seria o uso de documentos apresentados por sindicatos. Ilustrativamente, o número de sindicatos filiados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), acima de 4.000 segundo a entidade, seria superior à soma dos números das duas maiores centrais sindicais “urbanas”, a Central Única dos Trabalhadores (CUT, com 2.333) e a Força Sindical (com 1.629). Ver: <http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/03/01/6-maiores-centrais-sindicais-crescem-85-em-5-anos/>.

¹²² STIVALI, M. Nota Técnica. Rio de Janeiro: Ipea. *No prelo*.

Tal entendimento decorre de parecer do então Ministério da Previdência Social (Parecer MPS/CJ nº 39, de 2006). Segundo o TCU¹²³: “Assim, prevalece no INSS, até o momento, o entendimento que os segurados especiais, diferentemente das demais categorias, não necessitam comprovar que tenham realizado contribuições para terem acesso aos benefícios.”

Note que mesmo a contribuição de 2% sobre a comercialização da produção já difere da contribuição do trabalhador urbano, que contribui com alíquota de 8 a 11% sobre seu salário.

Por isso, a proposta da reforma prevê que os segurados especiais “contribuirão de forma individual para a seguridade social com alíquota favorecida”. A mudança, no entanto, só valeria a partir de aprovação de uma lei específica. No entanto, a Contag defende a manutenção do atual arcabouço, com a majoração da alíquota sobre a comercialização de cerca de 2% para 3%¹²⁴.

66 POR QUE O EMPREGADOR RURAL NÃO PRECISA NECESSARIAMENTE CONTRIBUIR?

Outra controvérsia relacionada ao setor rural se refere à previsão do art. 149, § 2º, inciso I, da Constituição, do que decorre que **não incide contribuição previdenciária sobre receitas decorrentes de exportação, incluindo as do agronegócio**¹²⁵. Tal isenção custaria mais de R\$ 6 bilhões em 2016, em parte porque toda a produção agrícola pode ficar isenta desde que uma parte seja exportada para o exterior¹²⁶.

A contribuição do empregador, quando não há isenção, também difere da contribuição do empregador do meio urbano (ou do empregador que não é considerado “rural” para fins tributários): ela é de 2 a 2,5% sobre a receita da produção¹²⁷, enquanto a contribuição padrão do empregador “urbano” é de 20% sobre a folha de pagamento.

¹²³ Acórdão 715/2012 (Plenário).

¹²⁴ Ver: <http://www.valor.com.br/politica/4882476/contag-critica-proposta-de-reforma>.

¹²⁵ A questão também é regulamentada pela Instrução Normativa da Receita Federal nº 971, de 2009 (art. 170).

¹²⁶ Ver: <http://www.valor.com.br/brasil/4417688/reforma-pode-tirar-isencao-de-exportador-rural>.

¹²⁷ 2% para o produtor rural pessoa física; 2,5% para o produtor rural pessoa jurídica e para a agroindústria. Oliveira (2012) discute de forma aprofundada as controvérsias sobre a tributação do setor. Ver:

A proposta de **reforma extingue a isenção**.

Outras medidas de aumento da arrecadação, ligadas ao setor urbano, não constam da PEC ou do projeto de lei, mas são esperadas em 2017, como a revisão de desonerações e isenções¹²⁸.

67 ALÉM DO AUMENTO DA ARRECADAÇÃO, QUE OUTROS EFEITOS SÃO GERADOS PELA TRIBUTAÇÃO DA EXPORTAÇÃO DO AGRONEGÓCIO?

A proposta de ampliar a tributação das exportações do agronegócio não é nova, e nem sempre foi colocada com o objetivo de aumentar a arrecadação da Previdência. O professor Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGV-SP), de posição considerada heterodoxa no debate sobre a política econômica no país, tem um histórico de defender a tributação sobre a exportação de *commodities*.

O intuito seria de neutralizar a chamada “doença holandesa”, a tendência de apreciação do câmbio do país decorrente da exportação de recursos naturais, que prejudicaria a **competividade da indústria**, que seria por sua vez o principal motor de desenvolvimento do país¹²⁹.

Também o professor Alexandre Rands Barros, um dos principais especialistas brasileiros em desenvolvimento regional, defende uma contribuição de 15% sobre a exportação de produtos básicos. Ele entende que a participação desses produtos nas exportações brasileiras se elevou significativamente nos últimos anos: “*como as atividades rurais têm grande influência na taxa de câmbio do país, os trabalhadores urbanos estão subsidiando a Previdência rural para que a queda de custo seja exportada*”. Ainda, justifica que as exportações do agronegócio não foram afetadas recentemente como as de petróleo e minério de ferro, outras *commodities* brasileiras relevantes, havendo espaço para a mudança na tributação¹³⁰.

OLIVEIRA, I. C. *Os efeitos do RE nº 363.852/MG na tributação previdenciária de agroindústrias, produtores rurais (pessoa física e jurídica) e consórcios de produtores*. Jus Navigandi, fevereiro de 2012.

¹²⁸ Ver: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/politica/noticia/2016/11/reforma-da-previdencia-preve-fim-de-isencoes-e-contribuicao-rural-8555673.html>

¹²⁹ Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/60580-cambio-o-quotinterruptor-de-luzquot.shtml>.

¹³⁰ Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2016/01/1726248-uma-proposta-para-a-crise-da-previdencia.shtml>.

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

68 O QUE É O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA?

Formalmente um benefício assistencial, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) possui, materialmente, características de benefício previdenciário, e é também objeto da reforma. Destinado a idosos e pessoas com deficiência física em situação de pobreza, o BPC paga atualmente benefícios de um salário mínimo. Ele é regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)¹³¹, sendo o sucessor da antiga Renda Mensal Vitalícia (RMV).

Para ser elegível ao benefício, é necessário possuir renda mensal *per capita* abaixo de ¼ de salário mínimo (R\$ 236 em 2017), embora decisões judiciais tenham dobrado este parâmetro. Assim, o **requisito de renda *per capita* é de ½ salário mínimo** (R\$ 473 em 2017). No caso dos idosos, há o requisito adicional de **65 anos de idade, para homens e mulheres**. No entanto, por se tratar de um benefício assistencial, atualmente **não existe requisito de tempo de contribuição**.

Todavia, muitos beneficiários do BPC são ex-contribuintes da Previdência Social, que não completaram o tempo de contribuição necessário para uma aposentadoria formal (35/30 anos para a aposentadoria por tempo de contribuição, ou 15 anos para a aposentadoria por idade). Por isso, o BPC é considerado **na prática uma aposentadoria de trabalhadores mais pobres**. O benefício é operacionalizado pelo INSS, mas, por ser um benefício assistencial, não integra suas contas.

Por força do art. 203, V, da Constituição, o BPC não pode ter valor inferior a um salário mínimo. A proposta da reforma modifica este dispositivo para novos benefícios. Assim, a **PEC desvincula o BPC do salário mínimo**. Detalhes da desvinculação não constam da PEC apresentada, que dispõe que a regulamentação do BPC ficará a cargo de lei: espera-se que o governo apresente em breve projeto de lei neste sentido. Informações de imprensa sugerem que o valor do benefício seria proporcional ao tempo de contribuição, podendo atingir o valor do salário mínimo.

Tal alteração **decorre do próprio aumento das exigências para aposentadoria**, em especial da aposentadoria por idade. Com a elevação dos requisitos de idade (e tempo de contribuição) para obtenção de aposentadorias formais, fosse mantida a vinculação do

¹³¹ Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

BPC ao salário mínimo, a contribuição para a Previdência seria desestimulada, sendo mais vantajoso para parte dos segurados planejar receber o BPC do que uma aposentadoria por idade de fato (seja urbana ou rural). O tema da desvinculação é aprofundado adiante.

Ainda, a proposta do governo **umenta gradualmente o requisito de idade de 65 para 70 anos**. É esperada ainda para um novo projeto de lei a flexibilização do requisito de renda, podendo adaptá-lo às recentes decisões judiciais. A PEC, porém, já estabelece que toda renda familiar deverá ser computada no cálculo deste requisito, ao contrário do que determina o Estatuto do Idoso¹³² e decisões judiciais, conforme discutido a seguir.

69 QUAL A QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS DO BPC?

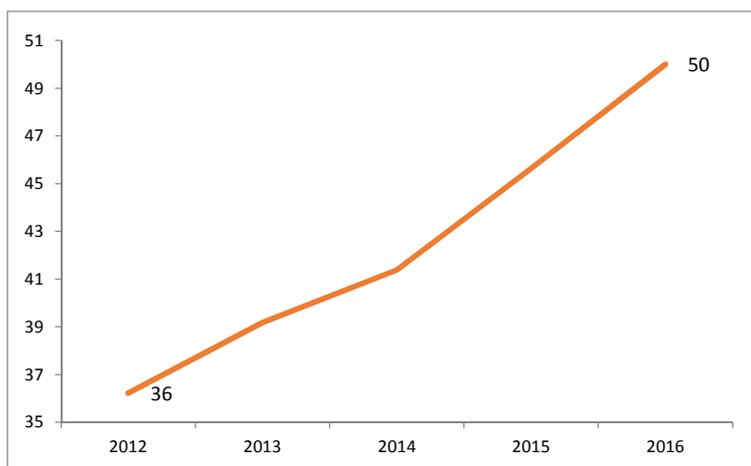
São cerca de **4 milhões e 300 mil** beneficiários. O crescimento esperado para 2016 é de 350 mil benefícios (8%).

70 QUAL O VALOR DA DESPESA COM O BPC?

A despesa total com o BPC deve fechar 2016 por volta de R\$ 50 bilhões. Trata-se, comparativamente, de valor **60% maior do que a despesa com o Bolsa Família**, que atinge número de beneficiários significativamente maior. O Gráfico 23 apresenta a evolução da despesa com BPC nos últimos 5 anos, diretamente relacionada com a valorização real do salário mínimo.

¹³² Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

Gráfico 23 – Despesa com o BPC – 2012-2016 – Em R\$ bilhões de 2016



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014) e Boletins Estatísticos da Previdência Social.

71 QUAL A PARTICIPAÇÃO DO BPC NO TOTAL DE BENEFÍCIOS E DESPESAS PAGOS PELO INSS?

Nesta análise, apesar de não se tratar de benefício formalmente previdenciário, incluímos o BPC junto com outros benefícios do RGPS para analisar a sua dimensão. O BPC responde por 13% do total de benefícios pagos pelo INSS, mas somente por 10% do gasto.

Gráficos 24 e 25 – Participação do BPC no total de benefícios (esquerda) e despesas (direita) do RGPS



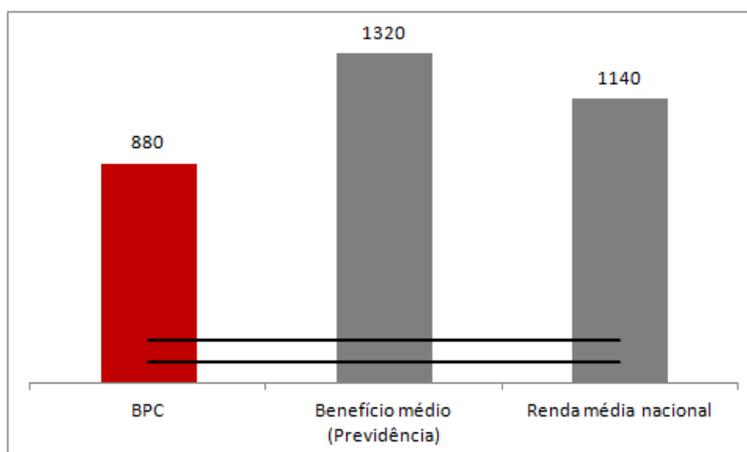
Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016).

72 QUAL O VALOR MÉDIO DO BPC?

Vinculado ao salário mínimo por dispositivo constitucional, o BPC é sempre de um salário mínimo: seu **valor não é proporcional ao tempo de contribuição**, ao contrário dos outros benefícios aqui analisados.

O valor, de R\$ 880 em 2016, é 33% menor do que a média dos benefícios previdenciários, e 23% menor do que a renda *per capita* nacional. Por outro lado, trata-se de valor 5 vezes superior à linha de pobreza, ou 10 vezes superior à linha de extrema pobreza, ilustradas no Gráfico 26.

Gráfico 26 – Valor do BPC, benefício médio da Previdência, renda média nacional, linha de pobreza e linha de extrema pobreza



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016) e IBGE.

73 EM QUE ESTADOS E REGIÕES O BPC É MAIS RELEVANTE?

Como a aposentadoria rural, o BPC é **mais relevante no Norte** do Brasil. A participação no total de benefícios pagos pelo INSS é maior no Amapá (18%), Roraima, Amazonas (13%) e Pará (12%), e menor em Santa Catarina (2%), Rio Grande do Sul (4%), Paraná e São Paulo (5%). Os dados são sumarizados nas Tabelas 20 e 21.

Tabela 20 – Participação do BPC no total de benefícios pagos – Por UF (2014)

Amapá	18.1%
Roraima	13.3%
Amazonas	12.7%
Pará	12.1%
São Paulo	4.7%
Paraná	4.6%
Rio Grande do Sul	4.0%
Santa Catarina	2.2%

Tabela 21 – Participação do BPC no total de benefícios pagos – Por região (2014)

Norte	11%
Nordeste	10%
Centro-Oeste	8%
Sudeste	6%
Sul	4%

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014).

74 QUAL A PROPOSTA DA REFORMA PARA O BPC?

Com a convergência de requisitos entre a aposentadoria por tempo de contribuição e a aposentadoria por idade, o acesso a um benefício formal de aposentadoria será gradualmente dificultado. Nesse sentido, para diferenciá-lo da aposentadoria por idade, a proposta **eleva gradualmente a idade mínima do BPC de 65 para 70 anos e o desvincula do salário mínimo**. É provável que projeto de lei regulamentando o novo formato do benefício torne seu valor proporcional ao tempo de contribuição. Com a desvinculação, não apenas o valor inicial de novos benefícios é modificado, mas também se **altera a fórmula de reajuste, retirando seu componente real**. Adicionalmente, é possível que o governo ainda encaminhe proposta que flexibilize o requisito de renda. Segundo a imprensa, projeto de lei pode dobrar a renda *per capita* máxima necessária para o acesso ao benefício, ou criar um “algoritmo” que cruze diferentes indicadores sociais e afira a situação familiar em relação ao conjunto da população. As mudanças são sintetizadas na Tabela 22.

Tabela 22 – BPC-Idoso: como era e como fica

	Regras atuais	Proposta da reforma	Transição	Substitutivo	Transição do substitutivo
Elegibilidade	Idoso ou pessoa com deficiência com renda <i>per capita</i> abaixo de 25% do salário mínimo (R\$ 236). STF aumentou limite para 50% (R\$ 473).	<i>Pendente. É provável flexibilização.</i>	<i>Pendente.</i>	<i>Pendente.</i>	<i>Pendente.</i>
Idade	65 anos.	70 anos.	Aumento de 1 ano a cada 2 (10 anos de transição)	68 anos.	A partir do ano de 2020, aumento de 1 ano a cada 2 anos.
Tempo de contribuição	<i>Não se aplica:</i> natureza assistencial. Na prática, entre 0 e 14 anos.	<i>Pendente. É provável ser exigido para aumentar o benefício</i>	<i>Pendente.</i>	<i>Pendente.</i>	<i>Pendente.</i>
Forma de cálculo	<i>Não se aplica:</i> Benefício é de um salário mínimo sempre.	<i>Pendente, mas com desvinculação do salário mínimo.</i>	<i>Pendente.</i>	Vinculação ao salário mínimo.	N/A
Benefício integral	<i>Não se aplica.</i>	<i>Pendente, é provável que algum tempo de contribuição permita o salário mínimo.</i>	<i>Pendente.</i>	<i>Não se aplica.</i>	N/A
Reajuste	Salário mínimo (Inflação + PIB).	Inflação (desvinculação do salário mínimo).	Não há.	Salário mínimo (Inflação + PIB). Vinculação ao salário mínimo.	N/A
Diferença para mulheres	Nenhuma (65 anos, e mesmos critérios renda).	Nenhuma.	N/A	Nenhuma.	N/A

Note que enquanto a desvinculação do salário mínimo consta da PEC nº 287/2016, **detalhes sobre a nova regra de elegibilidade e o novo valor do benefício deverão ser propostos em um projeto de lei**, valendo por ora o definido pela Loas.

75 OS ATUAIS BENEFICIÁRIOS SÃO AFETADOS PELA DESVINCULAÇÃO?

Parcialmente. A **nova forma de cálculo só afetará novos benefícios**. Entretanto, no futuro, reajustes reais do salário mínimo não serão automaticamente repassados, restando automático somente o **reajuste pela inflação**.

76 COMO SE DARÁ A TRANSIÇÃO PARA AS NOVAS REGRAS DO BPC?

O aumento na idade mínima se dará em **1 ano a cada 2 anos**, totalizando uma transição de 10 anos.

77 QUAL A PROPOSTA DE MUDANÇA NA FORMA DE CÁLCULO DO BPC?

Tal mudança ainda aguarda **projeto de lei** alterando a Loas. É possível que o benefício seja reduzido a meio salário mínimo, sendo majorado a cada ano de contribuição à Previdência.

O atual Secretário de Previdência, Marcelo Abi-Ramia Caetano, antes de assumir a posição na equipe econômica, defendeu publicamente uma “desvinculação parcial” de todos os benefícios: o valor na concessão continuaria sendo igual ao salário mínimo vigente, e apenas o reajuste seria dissociado do reajuste do salário mínimo¹³³.

78 PELA PROPOSTA, QUANDO O BPC SERÁ INTEGRAL (SALÁRIO MÍNIMO)?

A mudança no valor de novos benefícios será especificada em **projeto de lei**. É possível que para segurados com histórico de contribuição à Previdência o benefício seja igual a 1 salário mínimo.

79 COMO FUNCIONAM OS BENEFÍCIOS DESTINADOS AO IDOSO POBRE EM OUTROS PAÍSES?

A Tabela 23 apresenta as regras para benefícios semelhantes ao BPC em outros países – novamente fazemos a comparação com países da América do Sul e do G-20 (as 20 maiores economias do mundo). Consideramos benefícios semelhantes ao BPC aqueles com características assistenciais, voltados ao idoso pobre, com pouca ou nenhuma contrapartida contributiva. Não identificamos benefícios com este perfil somente em alguns países asiáticos do G-20: Japão, Arábia Saudita e Indonésia.

¹³³ Ver: <http://www.valor.com.br/cultura/4282606/o-futuro-nao-pode-esperar>.

A comparação é feita em relação aos seguintes itens: idade de elegibilidade; se existe vinculação ao salário mínimo nacional; a proporção do valor do benefício em relação ao salário mínimo (calculada aproximadamente para os países em que não há vinculação); a forma de reajuste; e os critérios (além da idade) para recebimento do benefício. Como antes, apresentamos na cor cinza os parâmetros que forem tão ou mais generosos do que a regra brasileira¹³⁴.

Tabela 23 – Benefício assistencial ao idoso pobre – G-20 e América do Sul

	Idade	Vinculado ao salário mínimo?	Proporção do salário mínimo	Forma de reajuste	Crítérios
América do Sul					
Argentina	70	Não	50%	Salários, receita previdenciária e impostos	Sem assistência da família
Bolívia	60	Não	15%	Com base em recursos disponíveis (trienal)	Universal
Chile	65	Não	35%	Inflação	Renda do beneficiário
Colômbia	59H/54M	Não	5%-15%	Inflação	Renda do beneficiário
Equador	65	Não	15%	Discricionário	Renda do beneficiário
Paraguai	65	Sim	25%	Salário mínimo	Renda do beneficiário
Peru	65	Não	15%	Discricionário	Renda do beneficiário
Uruguai	70	Não	75%	Discricionário	Renda do beneficiário
Venezuela	60H/55M	Sim	100%	Salário mínimo	Renda do beneficiário
G-20					
África do Sul	60	Não	55%	—	Renda do beneficiário
Alemanha	67	Não existe valor mínimo		Salários e razão beneficiários/ contribuintes	5 anos de contribuição
Austrália	67	Não	55%	Inflação	Renda do beneficiário
Canadá	65	Não	30%	Inflação	Universal
China	60	Não	5%	—	Universal
Coreia do Sul	65	Não	20%	Inflação	Renda do beneficiário
Estados Unidos	65	Não	60%	Inflação	Renda do beneficiário
França	65	Não	55%	Inflação	Renda do beneficiário

¹³⁴ Para a forma de reajuste, está em cinza apenas os casos em que o reajuste se dá pelo salário mínimo: para os demais casos de aumento real (acima da inflação) o aumento pode ser ou não mais generoso dependendo do crescimento da trajetória da variável escolhida por cada país (ex.: salário médio).

	Idade	Vinculado ao salário mínimo?	Proporção do salário mínimo	Forma de reajuste	Critérios
Índia	65	Não	5%	—	Renda do beneficiário
Itália	65	Não	N/A	Inflação	Renda do beneficiário
México	65	Não	55%	Discrecionário	Renda do beneficiário
Reino Unido	80	Não	25%	Inflação	Universal
Rússia	65H/60M	Não	70%	Inflação e salário médio	Universal
Turquia	60H/58M	Não	—	—	Universal
Arábia Saudita	<i>Não existe benefício semelhante ao BPC</i>				
Indonésia	<i>Não existe benefício semelhante ao BPC</i>				
Japão	<i>Não existe benefício semelhante ao BPC</i>				
Brasil – Regras anteriores	65	Sim	100%	Salário mínimo	Renda do beneficiário (25% do SM)
Brasil – Reforma da Previdência	70	Não	<i>Pendente</i>	Inflação	Renda do beneficiário (<i>pendente</i>)

Fonte: *Elaboração própria*. A partir de informações da página *Social Security Programs Throughout the World* (2015 para países das Américas e África, 2015 para os demais), Organização Internacional do Trabalho, Colombia Mayor, Chile Atiende, Employment and Social Development Canada (ESDC), Ministerio de Inclusión Económica y Social (Ecuador), Pensión 65 (Peru), Banco de Previsión Social (Uruguai). *N/A: SM determinado por convenção coletiva.

A idade atual para obtenção do BPC no Brasil, aos 65 anos, é próxima da praticada em outros países, desenvolvidos ou emergentes. Note que sucessivas alterações reduziram no Brasil esse parâmetro de 70 para 67 e depois para os atuais 65 anos¹³⁵. A proposta da reforma eleva novamente a idade para 70. A convergência deste parâmetro com outros países contrasta com a ausência de idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição. Em geral, como no Brasil, não há diferença no requisito de idade para obtenção do benefício por homens ou mulheres. Na América do Sul, para os homens, o requisito varia de 59 anos na Colômbia até 70 na Argentina e no Uruguai. No G-20, ele varia de 60 em países emergentes como África do Sul, China e Turquia, até o extremo de 80 anos no Reino Unido.

Já a **vinculação ao salário mínimo nacional é incomum**, existindo na comparação apenas na Venezuela e no Paraguai (neste caso, limitada a meros 25% do

¹³⁵ 70 anos entre 1993 até 1998, de acordo com o texto original da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, Lei nº 8.742, de 1993); 67 anos entre 1998 e 2004, com a Lei nº 9.720, de 1998; e 65 anos a partir de 2004 com o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 2003).

salário mínimo). Nesse sentido, efetuamos uma comparação adicional calculando a razão entre o valor do benefício equivalente ao BPC e o salário mínimo nacional. Tanto em países desenvolvidos quanto em países emergentes, o **benefício assistencial voltado ao idoso pobre costuma ter um valor muito abaixo do piso do mercado de trabalho (o salário mínimo)**.

Da mesma forma, também a forma de reajuste não costuma se dar de acordo com o salário mínimo, normalmente seguindo apenas a inflação. Em países mais pobres, sequer existe regra para reajuste. Reajustes são discricionários no Equador, Peru, Uruguai e México. Na Bolívia, os reajustes se dão apenas a cada três anos, se houverem recursos disponíveis.

Países mais ricos costumam reajustar o benefício somente de acordo com a inflação. Em alguns, o benefício também é reajustado de acordo com uma medida de inflação de idosos, além da inflação “geral” (Austrália e Reino Unido). Existem ainda regras condicionando o reajuste à arrecadação previdenciária, na Argentina e na Alemanha.

No entanto, em relação às condicionantes para o recebimento do benefício, as regras brasileiras convergem. **Em alguns países o recebimento do benefício é universal**, isto é, ele pode ser requerido por qualquer idoso que não tenha cumprido os requisitos para aposentadoria¹³⁶. Porém, em geral, como no Brasil, o benefício não é universal, sendo focalizado apenas em idosos com algum tipo de insuficiência de renda.

Nesses casos, entretanto, o **aferimento da condição de pobreza não costuma estar associado ao salário mínimo, mas a alguma linha de corte com valor fixo**, como as linhas de pobreza usadas no Bolsa Família. Alguns países sul-americanos classificam a pobreza de maneira relativa: tem direito ao benefício quem está entre os 60% mais pobres da população no Chile, ou 40% no Equador. Apenas a Colômbia e a Venezuela relacionam pobreza com o salário mínimo (1 salário mínimo como renda familiar). A Colômbia também considera como idoso pobre o que mora em asilos do governo ou está em situação de rua.

¹³⁶ Alguns países consideram universal o benefício por ele não necessitar de contribuição, definição diversa da usada aqui, em que consideramos universal o benefício que, adicionalmente, não exige comprovação de pobreza (*means-tested*).

Por fim, em alguns países o valor do benefício é proporcional à condição de pobreza, como o Bolsa Família no Brasil (Alemanha, Coreia do Sul). Em outros, o valor do benefício pode ser aumentado se o beneficiário necessita da ajuda de terceiros no dia a dia (Austrália, África do Sul), como ocorre no Brasil com a aposentadoria por invalidez¹³⁷. O conjunto das características listadas que não constam da Tabela anterior são apresentadas na Tabela 24, abaixo.

Tabela 24

Outros desenhos de benefício assistencial ao idoso em outros países	
→	Idade menor para mulher;
→	Reajuste segundo inflação do idoso;
→	Elegibilidade segundo linha de pobreza fixa, separada do salário mínimo (como Bolsa Família);
→	Elegibilidade segundo a posição na distribuição de renda;
→	Valor proporcional à insuficiência de renda (como Bolsa Família);
→	Adicional por necessidade de cuidador (como aposentadoria por invalidez).

80 QUE CONTROVÉRSIAS EXISTEM EM RELAÇÃO AO BPC?

A proposta da reforma vai ao sentido de críticas antigas feitas ao desenho do BPC¹³⁸, em especial em relação a:

- i) **estímulo à informalidade**, decorrente do valor do benefício e de seus requisitos serem, para parcela da população, os mesmos da aposentadoria por idade, que exige 15 anos de contribuição (ex.: um salário mínimo para o homem aos 65 anos de idade). O estímulo seria agravado pelo fato de o valor do BPC recebido por um membro de uma família não ser considerado para o cômputo da renda máxima *per capita* que daria direito a um BPC para outro membro da família, enquanto uma aposentadoria entraria no valor, potencialmente impedindo o recebimento. Embora seja natural que em faixas de renda menores a informalidade seja maior, haveria discrepância na taxa de contribuição previdenciária (ou formalização) de trabalhadores que recebem

¹³⁷ Decisão recente da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) estendeu este tratamento para todas as modalidades de aposentadoria.

¹³⁸ Ver, entre outros, Giambiagi, Tafner e Carvalho (2010) e Tafner e Erbisti (2015). GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P.; CARVALHO, M. M. Assistencialismo – o cidadão não contribui. E daí? In: Giambiagi, F.; Tafner, P. *Demografia – A Ameaça Invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

TAFNER, P.; ERBISTI, R.; O risco salário mínimo, a LOAS e os desincentivos a contribuição. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

ao redor de 1 salário mínimo em relação a valores apenas um pouco maiores. Entre os trabalhadores com renda até 1,2 salários mínimos, 60% não contribuem para a Previdência, taxa que cai para somente 20% entre os que recebem um pouco mais (entre 1,2 e 2 salários mínimos), se estabilizando a partir deste patamar¹³⁹.

A informalidade previdenciária seria danosa pela desproteção do próprio trabalhador no mercado de trabalho (um trabalhador informal não tem direito ao auxílio-doença, ao seguro-desemprego ou à aposentadoria por invalidez, por exemplo) e pela diminuição das receitas do INSS¹⁴⁰.

- ii) **efetividade no combate à pobreza**, decorrente do custo de oportunidade alto do BPC face a outras políticas públicas direcionadas a segmentos mais pobres da população. Um exemplo seria o valor do benefício e de seus requisitos serem significativamente mais “generosos” do que os do Bolsa Família, mais focalizado na população infantil, onde os índices de pobreza são mais elevados no país (como analisado na seção sobre a aposentadoria por tempo de contribuição). Ilustrativamente, um real adicional gasto com o Bolsa Família impactaria a desigualdade de renda 86% mais do que com o BPC (ou 369% do que com a Previdência)¹⁴¹, bem como o efeito multiplicador no PIB do Bolsa Família seria quase 50% maior do que o do BPC (ou mais de 250% do que o da Previdência).

Parte da controvérsia se relaciona com a vinculação do valor do BPC e do seu requisito de exigibilidade ao salário mínimo: com a expressiva valorização real do mínimo nos últimos anos, os brasileiros que o recebem teriam migrado para faixas intermediárias da distribuição de renda. Isto daria ensejo para que o Executivo e o Legislativo optassem por políticas de combate à pobreza focalizadas naqueles que não são beneficiados pela alta do mínimo (desempregados, desalentados, beneficiários do Bolsa Família).

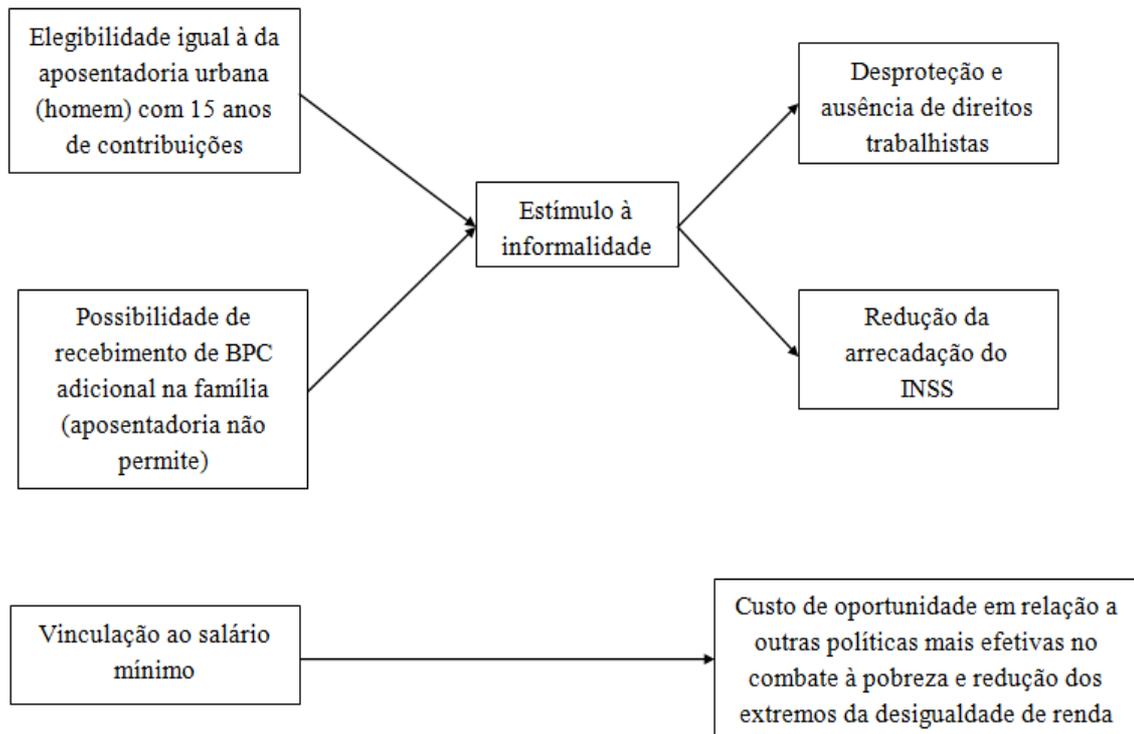
A Figura 12-A resume estas críticas, e se aplica também em parte a benefícios como a aposentadoria rural que, a depender do segurado, podem ser obtidos sem contrapartida contributiva.

¹³⁹ Dados do ano de 2008, calculados por Tafner e Erbisti (2015), vide nota imediatamente anterior.

¹⁴⁰ Esta lógica de incentivo à informalidade também se aplica parcialmente à aposentadoria por idade do seguro especial rural.

¹⁴¹ Ver: http://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2016/08/rio_bf_quadros_federalismo_social.pdf.

Figura 12-A – As críticas ao desenho atual do BPC-Loas



Fonte: *Elaboração própria.*

A desvinculação do BPC do salário mínimo responde a essas críticas. O tema da desvinculação será analisado novamente mais adiante.

Por outro lado, a visão oposta é, em relação ao primeiro ponto, de que a baixa formalização de trabalhadores com renda ao redor de um salário mínimo seria natural e decorrente do próprio nível de renda, e não de estímulo do desenho do Previdência/BPC, e de que o BPC já possui desvantagens frente à aposentadoria (ausência de 13º e direito a pensão). Em relação ao segundo ponto, o contra-argumento é de que a premissa de que recursos liberados pela desvinculação poderiam ser mais bem empregados em outras políticas com retorno social maior não seria necessariamente verdadeira, por depender das prioridades estabelecidas no orçamento ano a ano.

Além da desvinculação do salário mínimo, a proposta do governo distancia os requisitos do BPC dos da aposentadoria por idade também ao criar um diferencial de 5 anos na idade, concedendo o benefício apenas aos 70 anos. Como salientado na questão anterior, embora o valor do benefício seja mais generoso em comparação com outros países, a nova idade mínima destoava da comparação internacional.

Observa-se ainda que a regra de transição para esta mudança, de 10 anos, é mais curta do que a regra de transição geral da proposta de reforma (15-20 anos). Segundo Giambiagi *et al.* (2007)¹⁴², o impacto fiscal desta mudança não é tão relevante quanto o de outros itens da proposta. Assim, aceitando as premissas de que os efeitos fiscais da mudança de acesso ao BPC de 65 para 70 anos são relativamente pequenos e de que a regra de transição é relativamente curta, é possível imaginar desenhos alternativos que minimizem os riscos de perda de cobertura de idosos pobres preservando a intenção do governo de diferenciar mais o BPC das aposentadorias. Desenhos possíveis incluem um diferencial menor que os 5 anos propostos (ex.: 2 anos) ou ajustar o incentivo pela fórmula de cálculo, e não pela regra de acesso (ex.: permitir o acesso aos 65 anos, com valor menor, concedendo o benefício “cheio” aos 70 anos, o que seria possível se o BPC de fato for desvinculado do salário mínimo), além de alongar a transição proposta.

81 POR QUE EXISTEM TANTAS AÇÕES JUDICIAIS EM RELAÇÃO AO BPC?

Existe no Brasil uma grande quantidade de ações judiciais em resposta às decisões administrativas do INSS quanto ao BPC (do idoso ou da pessoa com deficiência). Isso inclui diversas ações civis públicas, em especial em relação ao **requisito de renda, modificado na proposta de reforma** (detalhes são esperados em novo projeto de lei). Nesse caso, as ações se dividem em dois tipos: *i*) as que excluem do cálculo da renda *per capita* a renda recebida a título de BPC por outra pessoa da família ou até mesmo a aposentadoria ou pensão (de um salário mínimo); e *ii*) as que avaliam a pobreza subjetivamente ou que desconsideram no cálculo despesas essenciais, notadamente com medicamentos.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário¹⁴³ aponta que contribuiu para essa tendência a previsão do Estatuto do Idoso de desconsiderar no cálculo da renda o BPC recebido por outro idoso da família, entendimento que foi sucessivamente expandido

¹⁴² GIAMBIAGI, F.; ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L. E.; SOUZA, A. P.; ZYLBERSTAJN, E. *Impactos de Reformas Paramétricas na Previdência Social Brasileira: Simulações Alternativas*. Texto para Discussão nº 1.289. Rio de Janeiro: Ipea, julho de 2007.

¹⁴³ Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS. Brasília, 21 de março de 2016. Disponível em: <http://conpas.cfp.org.br/wp-content/uploads/sites/8/2014/11/Nota-T%C3%A9cnica-n%C2%BA-03-Judicializa%C3%A7%C3%A3o-do-BPC-2.pdf>.

pelo Judiciário (ex.: desconsiderar o BPC da pessoa com deficiência, aposentadorias e pensões).

As ações também ganharam fôlego com um importante julgado recente do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁴⁴, que reviu o posicionamento da corte e ampliou o critério da pobreza para recebimento do BPC da Loas de um quarto do salário mínimo como renda *per capita* para meio salário mínimo (ou de R\$ 236 para R\$ 473 em 2017). A PEC nº 287/2016 sugere que projeto de lei deve ser encaminhado adereçando este assunto.

Como há grande quantidade de decisões judiciais, descentralizadas e com entendimentos diferentes em várias regiões do país, a judicialização do BPC desperta críticas por gerar situações de iniquidade e dificuldades administrativas para o INSS. As críticas focam também na mudança, pelo Judiciário, de regras pactuadas pelo Executivo e o Legislativo¹⁴⁵.

Hoje, de cada 4 BPC concedidos, 1 já seria por decisão judicial¹⁴⁶. No total de benefícios mantidos, a estatística varia de 28% no benefício da pessoa com deficiência em Alagoas a 1% no do idoso no Amazonas, segundo o MDSA.

Novamente, há um custo de oportunidade na concessão judicial de bilhões de reais em benefícios e parece haver um diagnóstico equivocado pelos entusiastas da judicialização de que as decisões se direcionam sempre à população mais pobre do país. Como descrito anteriormente neste Texto, são consideráveis as evidências de que a pobreza no país é muito concentrada nas famílias com crianças, que pouco recebem da Previdência e do BPC, e são mais dependentes de benefícios de menor valor e regras mais restritas de acesso, mas que, apesar disso, possuem pouquíssima capacidade de judicialização das suas demandas.

¹⁴⁴ Recurso Extraordinário (RE) nº 567.985/MT, julgado em 2013.

¹⁴⁵ Ver: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/03/23/qual-o-criterio-para-ser-miseravel-no-brasil-e-como-o-judiciario-agrava-a-miseria/>.

¹⁴⁶ Alguém tem que Cuidar da Qualidade do Gasto. *Valor Econômico*, 8 de julho de 2016.

82 O BPC PODERIA SER UNIVERSAL?

Como analisado anteriormente, em muitos países o benefício equivalente ao BPC é universal. Assim, o benefício **não seria restrito apenas a idosos pobres (e teria um valor menor)**.

A universalização tem a vantagem de economizar com custos administrativos relacionados à comprovação da elegibilidade do beneficiário segundo o critério de renda, e também com custos dos litígios relacionados a essa questão (isto é, com os processos oriundos da negativa do INSS em conceder o benefício pelo descumprimento do requisito de renda). A medida é defendida por especialistas importantes, como o professor Hélio Zylberstajn, da USP¹⁴⁷; Leonardo Rolim, ex-Secretário da Políticas da Previdência Social¹⁴⁸; e Bernard Appy, ex-Secretário Executivo e de Política Econômica da Fazenda¹⁴⁹, bem como por representantes da previdência complementar¹⁵⁰.

Já o aumento dos custos fiscais decorrente da universalização seria menor considerando a proposta de reforma em comparação ao desenho atual, já que a proposta desvincula o BPC do salário mínimo e aumenta a idade de elegibilidade (isto é, afeta a quantidade e o valor dos benefícios).

83 A IDADE MÍNIMA DO BPC, E DAS APOSENTADORIAS, DEVERIA SER DIFERENTE EM CADA ESTADO?

Diante das diferenças da expectativa de vida ao nascer em diferentes regiões do país, frequentemente se levanta a ideia de diferenciar os requisitos de idade dos benefícios previdenciários de acordo com o Estado ou região do segurado¹⁵¹. Por outro lado, a

¹⁴⁷ Ver: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uma-nova-previdencia-para-os-novos-trabalhadores,10000057207>.

¹⁴⁸ ROLIM, L. *Previdência Social – Análise e Perspectivas* – Propostas de melhoria de gestão e reformas paramétrica e estrutural. Apresentação feita ao Grupo de Trabalho sobre a Reforma da Previdência. Brasília, junho 2016.

¹⁴⁹ Ver: <http://www.cartacapital.com.br/economia/201co-sistema-tributario-se-tornou-totalmente-disfuncional201d>.

¹⁵⁰ Ver: <http://veja.abril.com.br/economia/entidades-sugerem-renda-minima-em-proposta-de-reforma-da-previdencia/>.

¹⁵¹ Ver: http://www.nenoticias.com.br/90851_valadares-apresenta-emendas-a-mp-com-novas-regras-para-a-aposentadoria.html.

expectativa de *sobrevida* em idades mais altas varia significativamente menos do que a expectativa de vida *ao nascer*.

Para o Secretário de Previdência do Ministério da Fazenda, Marcelo Abi-Ramia Caetano, a mudança seria dificultada pela **alta mobilidade da população no território**: segundo a PNAD, 60% dos brasileiros com mais de 50 anos residem em municípios diferentes do que nasceram. O Secretário argumenta também que outros países de dimensões continentais unificam nacionalmente as regras de acesso a benefícios previdenciários, apesar de diferenças na expectativa de vida ao nascer, como os Estados Unidos¹⁵².

Entre os pesquisadores que investigaram o problema, Silva, Freire e Pereira (2016) observaram diferenças regionais e entre níveis de escolaridade para a probabilidade de óbito entre 60 e 80 anos, especialmente para homens¹⁵³.

DESVINCULAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO

84 COM A DESVINCULAÇÃO, QUAL SERÁ O VALOR DO BPC NOS PRÓXIMOS ANOS PARA OS ATUAIS BENEFICIÁRIOS?

A desvinculação só terá efeito nos valores recebidos pelos atuais beneficiários **a partir de 2019**, ou talvez a partir de 2020. Isso porque, mesmo com a desvinculação, fica garantido o reajuste dos benefícios pela inflação do ano anterior. Como a única diferença entre o reajuste pela inflação e a fórmula de valorização do salário mínimo é o crescimento do PIB (de dois anos antes), só haverá diferença quando a variação do PIB for positiva. A recuperação da economia é esperada a partir de 2017, afetando o valor do salário mínimo somente em 2019.

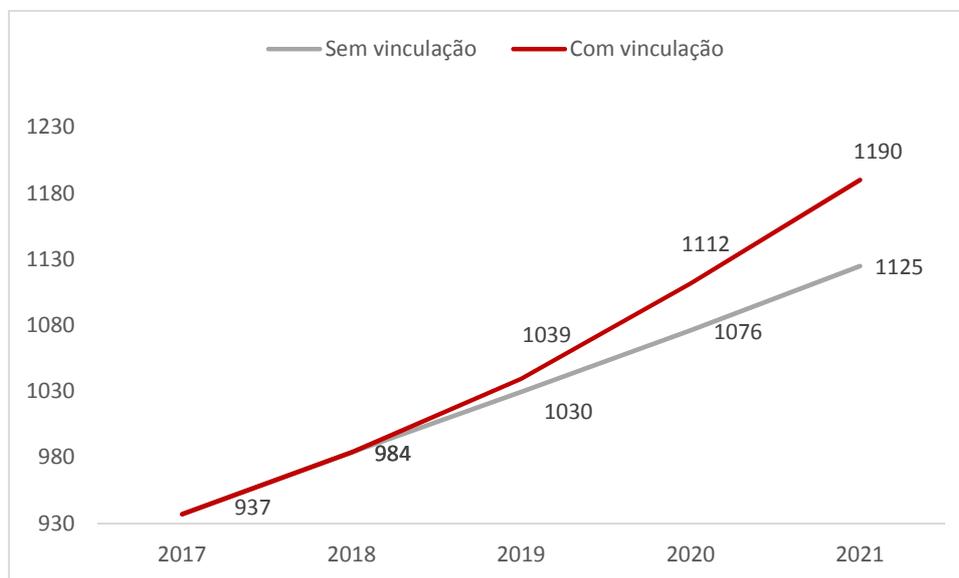
O Gráfico 27 apresenta a trajetória do valor estimado do benefício de 2017 a 2021, com ou sem a vinculação. As estimativas estão baseadas na suposição de que seja mantida a partir de 2020 a atual política de valorização do salário mínimo (2016-2019), justamente a fórmula de reajuste segundo a inflação do ano anterior e o crescimento do PIB de dois anos antes. Os parâmetros usados para o Índice Nacional de Preços ao

¹⁵² Ver: <http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2016-11/expectativa-de-vida-ao-nascer-nao-e-dad-o-adequado-para-discutir-previdencia>.

¹⁵³ SILVA, L. E.; FREIRE, F. H. M. A.; PEREIRA, R. H. M. Diferenciais de mortalidade por escolaridade da população adulta brasileira, em 2010. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 32, n. 4. Maio de 2016.

Consumidor (INPC) e o PIB são os do Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central (Focus).

Gráfico 27 – Valor do BPC, com ou sem vinculação ao salário mínimo – 2017-2021

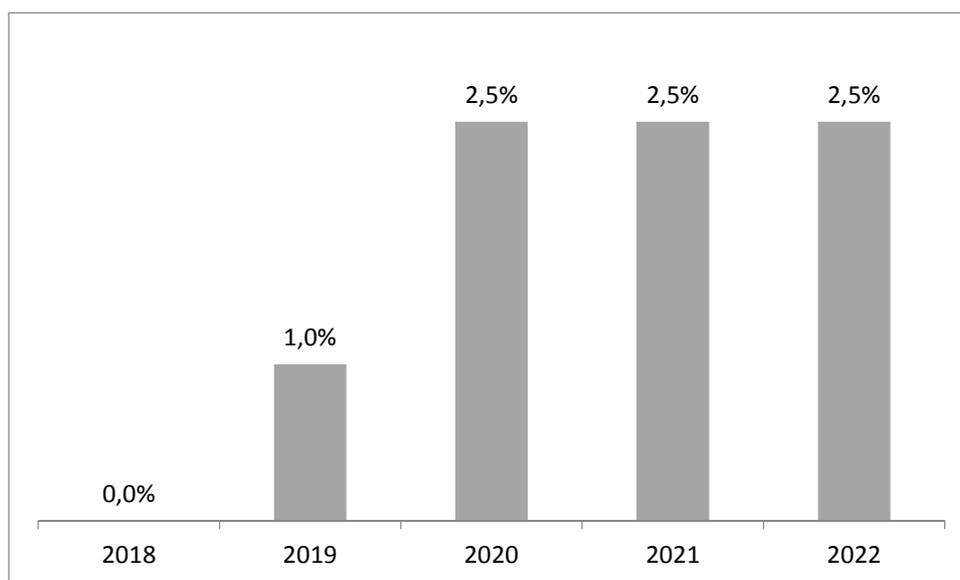


Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central (Focus). Dados de 25 de novembro de 2016.

Com o descolamento das duas trajetórias (com e sem vinculação), em 2021 a diferença seria de aproximadamente R\$ 65 no valor do benefício. O Gráfico 28, abaixo, apresenta a diferença de reajuste em cada ano¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Note que para chegar nos valores do Gráfico anterior é necessário considerar a diferença acumulada.

Gráfico 28 – Diferença no reajuste do salário mínimo e do BPC, com desvinculação – 2017-2021



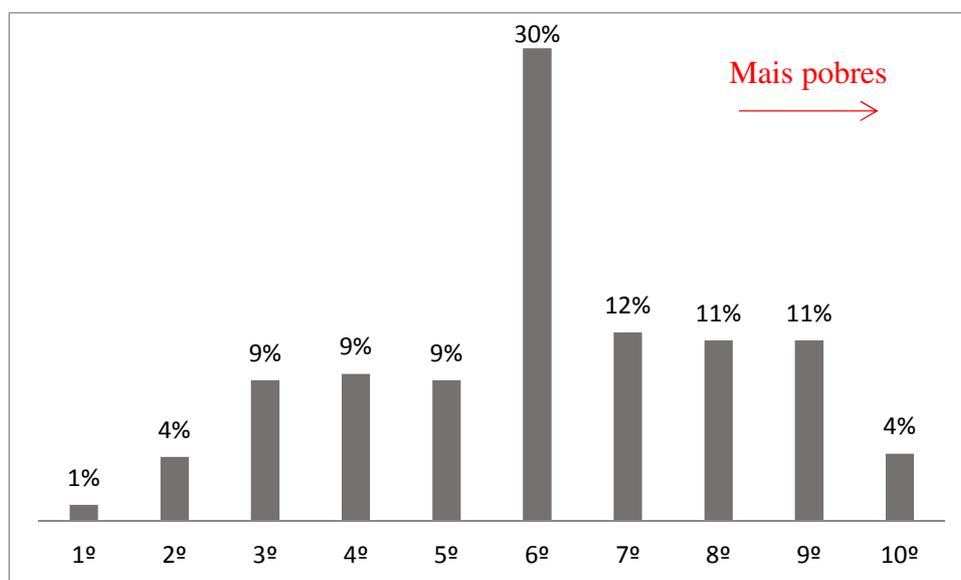
Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central (Focus). Dados de 25 de novembro de 2016.

Os dados acima também se aplicam à **desvinculação na pensão por morte**, tratada mais adiante.

85 COMO AQUELES QUE RECEBEM UM SALÁRIO MÍNIMO SE POSICIONAM NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA?

A redução dos efeitos do salário mínimo no combate à pobreza e à desigualdade nos extremos da distribuição de renda decorreria de sua expressiva valorização real, ocorrida nas últimas décadas. Por isso, aqueles que o recebem teriam **migrado para faixas mais intermediárias da distribuição de renda**. O Gráfico 28-A apresenta o posicionamento, na distribuição de renda, daqueles que recebem o salário mínimo.

Gráfico 28-A – Indivíduos recebendo o salário mínimo – Por decil de renda (mais pobres à direita) – 2013



Fonte: Paulo Tafner.

Por esta ótica, 62% dos afetados diretamente pelo salário mínimo estariam entre os 60% mais ricos da população, enquanto 38% estariam entre os 40% mais pobres. Especificamente, apenas 4% dos que recebem o salário mínimo estariam entre os 10% mais pobres do país.

Este é um raciocínio importante para motivar a desvinculação no BPC e na pensão por morte (tratada adiante). A desvinculação liberaria, no futuro, quantidade significativa de recursos para outras políticas direcionadas à população mais pobre, ou ainda mais pobre. Em especial, famílias com crianças em que os adultos tenham inserção precária no mercado de trabalho. Ilustrativamente, um aumento de 10% no valor do salário mínimo gera, via Previdência e BPC, um aumento da despesa da União em montante igual ao orçamento anual total do Programa Bolsa Família¹⁵⁵.

Desta forma, o argumento pela desvinculação do salário mínimo não implica aceitar o valor do salário mínimo como satisfatório, mas se baseia meramente na ideia de que o custo do atual desenho é alto e de que muitos brasileiros estão em situação de insuficiência de renda ainda pior do que os que recebem o mínimo, e têm menor probabilidade de serem beneficiados por recursos públicos com a manutenção da

¹⁵⁵ Mantendo a comparação na Previdência, o valor é equivalente à despesa anual com os benefícios de auxílio-doença.

vinculação. Entre 1998 e 2012, mais da metade do aumento da despesa primária do governo federal foi resultante do aumento do salário mínimo¹⁵⁶.

Tal conclusão é especialmente influenciada pela valorização real do salário mínimo nos últimos anos. Segundo Foguel, Ulyssea e Courseil (2014), do Ipea, enquanto em 1995 o salário mínimo equivalia a 25% do rendimento médio do trabalho, em 2012 ele já correspondia a 45% deste valor¹⁵⁷. Para o ex-Ministro da Fazenda e do Planejamento Nelson Barbosa, a política de valorização do salário mínimo o elevou para o patamar de 40% do salário médio, que seria “nível de país desenvolvido da Europa”¹⁵⁸. Nesse mesmo sentido, Giambiagi (2014) observa que, na região Nordeste, o indivíduo que recebesse o salário mínimo estaria virtualmente na metade mais rica da população¹⁵⁹.

Entretanto, a desvinculação é uma mudança muito mais controversa entre especialistas do que outras mudanças da reforma, por exemplo a idade mínima, assunto mais pacificado.

Ressaltamos também que boa parte da pesquisa em relação aos impactos do salário mínimo no país foram baseadas no período de *boom* do mercado de trabalho formal, e não nesta recessão. O pesquisador Miguel Foguel, do Ipea, receia que, na crise, os efeitos positivos do salário mínimo sobre a desigualdade de renda diminuam ou mesmo se invertam, face, entre outros, ao aumento do desemprego entre trabalhadores menos qualificados¹⁶⁰. Isto é, o salário mínimo poderia ter atualmente ainda mais dificuldade de chegar aos mais pobres, mas evidências empíricas sobre o seu papel na distribuição de renda após a recessão ainda não se consolidaram.

¹⁵⁶ MENDES, M. *Por que o Brasil cresce pouco?* Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 252p.

¹⁵⁷ FOGUEL, M.; ULYSSEA, G.; COURSEIL, C. H. Salário mínimo e mercado de trabalho no Brasil. In: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Org.). *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas* – vol. 1. Brasília: Ipea, 2014.

¹⁵⁸ ‘É preciso ir além com o gasto social, diz ex-secretário executivo da Fazenda’ [15 de fevereiro de 2014]. São Paulo: *O Estado de S. Paulo*. Entrevista concedida a Alexa Salomão e Ricardo Grinbaum. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,e-preciso-ir-alem-com-o-gasto-social-diz-ex-secretario-executivo-da-fazenda,1130766>.

¹⁵⁹ Com base em dados de 2011. Ver: GIAMBIAGI, F. Salário-mínimo – razões e bases para uma nova política. In: Giambiagi, F.; Porto, C. (Org.). *Propostas para o Governo 2015/2018*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 393p.

¹⁶⁰ Ver: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2016/03/Salario-Minimo-Emprego-Desigualdade-Renda-Brasil.pdf>.

Por fim, cabe observar que novos estudos incorporando rendas de capital na distribuição de renda têm mostrado resultados não antecipados pela distribuição de renda estimada somente com base em pesquisas domiciliares, e poderiam mostrar um posicionamento, para os que recebem o mínimo, um pouco mais à direita em relação ao Gráfico anterior. Isto é, com maior incidência na metade mais pobre da população, potencialmente enfraquecendo a conclusão de que os efeitos do salário mínimo no combate à pobreza e à desigualdade nos extremos de renda estariam exauridos.

86 QUAL O PISO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS EM OUTROS PAÍSES? EXISTE VINCULAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO?

A proposta da **reforma desvincula o BPC e a pensão por morte, mas não aposentadorias**. Segundo a imprensa, o governo teria considerado que a desvinculação nesses casos feriria cláusula pétrea (art. 7º, IV)¹⁶¹.

No Brasil, o piso do mercado de trabalho, o salário mínimo, é atualmente também o piso da Assistência Social (BPC) e o da Previdência Social. Isto é, ainda que a forma de cálculo de um benefício gere um valor inferior ao do salário mínimo vigente, porque contribuições passadas do segurado foram inferiores a este valor, o benefício deve ser de pelo menos este salário mínimo vigente.

Assim, **18,5 milhões de benefícios na Previdência e outros 4,5 milhões de BPCs estão atualmente vinculados ao salário mínimo**. Trata-se de **69% do número de benefícios pagos, ou 49% do valor despedido via INSS (cerca de R\$ 250 bilhões por ano)**.

¹⁶¹ Ver: <http://www.valor.com.br/brasil/4757479/governo-quer-desvincular-beneficios-do-minimo>.

Tabela 25 – Piso previdenciário e forma de reajuste – G-20 e América do Sul

	Piso vinculado ao salário mínimo?	Proporção piso e salário mínimo	Forma de reajuste dos benefícios
América do Sul			
Argentina	Não	70%	Salários, receita previdenciária e impostos
Bolívia	Sim	100%	Inflação ou salário mínimo
Chile	Não	50%	Inflação
Colômbia	Sim	100%	Inflação ou salário mínimo
Equador	Não	55%	Discricionário
Paraguai	Sim	33%	Inflação ou salário mínimo, se recursos permitirem
Peru	Não	55%	Discricionário
Uruguai	Não	80%	Salário médio
Venezuela	Sim	100%	Inflação e salários
G-20			
África do Sul	—	—	—
Alemanha	Não	N/A	Salários e razão beneficiários/contribuintes
Arábia Saudita	Não	N/A	—
Austrália	Não	N/A	Inflação
Canadá	Não	N/A	Inflação
China	Não	N/A	—
Coreia do Sul	Não	N/A	Inflação
Estados Unidos	Não	N/A	Inflação ou salários estaduais
França	Não	N/A	Inflação
Índia	Não	35%	Depende de avaliação atuarial
Indonésia	Não	N/A	Discricionário (bienal)
Itália	Não	N/A	Inflação
Japão	Não	60%	Inflação e salários
México	Não	135%	Discricionário
Reino Unido	Não	40%	Inflação
Rússia	Não	N/A	Inflação e salários
Turquia	Não	N/A	—
Brasil – Regras anteriores	Sim	100%	Inflação ou salário mínimo
Brasil – Reforma da Previdência	Sim	100%	Inflação ou salário mínimo

Fonte: *Elaboração própria*, a partir das informações do *Social Security Programs Throughout the World*. N/A: Não se aplica.

A Tabela 25 compara as regras brasileiras de vinculação do salário mínimo (piso previdenciário e forma de reajuste) com as de outros países (novamente os sul-americanos e do G-20). Descrevemos para os países comparados se o piso previdenciário é vinculado ao salário mínimo; a proporção do valor do piso em relação ao salário mínimo (calculada de modo aproximado para os países em que não há vinculação); e a forma de reajuste.

A **vinculação ao salário mínimo não é comum em outros países**. No grupo analisado, o piso é vinculado ao salário mínimo, como no Brasil, em outros quatro países sul-americanos: Bolívia, Colômbia, Venezuela e Paraguai. Neste último, no entanto, a vinculação é somente a um terço do salário mínimo. Nos países onde não há vinculação, o piso previdenciário costuma ser bastante inferior ao salário mínimo (com a exceção do México, onde o mínimo é mais baixo). No entanto, este piso previdenciário não é tão abaixo do salário mínimo quanto o “piso assistencial” apresentado anteriormente, isto é, o benefício assistencial destinado ao idoso pobre (como o BPC brasileiro), que, em comparação com o piso previdenciário, é ainda mais raramente vinculado ao salário mínimo.

Na Tabela acima, a comparação com o salário mínimo não foi feita para muitos países do G-20 porque em vários casos não há um piso previdenciário unificado, apenas o piso assistencial para quem não cumpriu os requisitos para aposentadoria e está em condição de pobreza¹⁶².

No que tange a forma de reajuste do piso previdenciário, a prevalência no G-20 é de reajuste somente segundo a inflação (como acontece no Brasil com os benefícios maiores do que um salário mínimo). Os países que concedem reajustes reais (acima da inflação), transferem os ganhos dos trabalhadores ativos para os inativos por mecanismos mais suaves, como por uma medida de salários (como o salário médio) ou da arrecadação (como na Argentina, Alemanha).

Alguns países emergentes não possuem regra de reajuste (Peru, Equador, México e Indonésia) enquanto alguns condicionam o reajuste a existência de recursos (Paraguai) ou avaliação atuarial (Índia).

¹⁶² Consideramos piso previdenciário o menor benefício pago para um benefício permanente: muitos países possuem pisos menores para benefícios temporários (como incapacidade temporária, equivalente ao auxílio-doença), abaixo do piso de benefícios continuados (como aposentadorias).

Os países que adotam reajustes além da inflação podem ter regras mistas por tipo de benefício, como ocorre no Brasil por conta da vinculação do piso ao salário mínimo (que concede reajustes reais para os menores benefícios, mas apenas nominais para os demais). Existem ainda regras com reajustes maiores para benefícios de idosos (aposentadorias) e apenas nominais para benefícios de trabalhadores na ativa (como incapacidade temporária).

Outros modelos, não contemplados na Tabela anterior, incluem o reajuste, para benefícios selecionados, de acordo com uma medida de inflação de idosos, além da inflação “geral” (Austrália e Reino Unido); “gatilho” para reajuste de todos os benefícios fora do período normal se a inflação passar de um determinado patamar (Chile); e reajuste progressivo: maior para os benefícios menores (Equador)¹⁶³. Essas regras são apresentadas na Tabela 26, abaixo.

Tabela 26

Outros desenhos de reajuste de benefícios em outros países
→ Reajuste segundo inflação do idoso;
→ “Gatilho” para reajuste fora de época se inflação acelerar;
→ Reajuste progressivo: maior para benefícios menores.

PENSÃO POR MORTE

87 O QUE É A PENSÃO POR MORTE?

A pensão por morte volta a ser objeto de modificações, depois de ter sido alterada no governo Dilma Rousseff pela Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015, decorrente da Medida Provisória nº 664, de 2014. A Lei passou a exigir para o pagamento da pensão por morte **2 anos de casamento ou união e 1 ano e meio de contribuições** (para contribuições menores a pensão é temporária, somente por 4 meses). Também limitou o tempo de recebimento para beneficiários com menos de 43 anos (para os demais seguiu sendo vitalícia), variando de 3 a 20 anos de recebimento.

¹⁶³ O que na prática ocorre no Brasil para os benefícios iguais ao salário mínimo, sempre que o PIB crescer.

A proposta de **reforma reduz o valor da pensão para 50%, com 10% adicionais por dependente; veda a reversão de cotas; veda o acúmulo com aposentadoria e desvincula o valor do benefício do salário mínimo.**

Em verdade, a MP nº 664/2014 propôs a mesma redução no valor do benefício, mas o dispositivo com esta previsão foi retirado no Congresso Nacional.

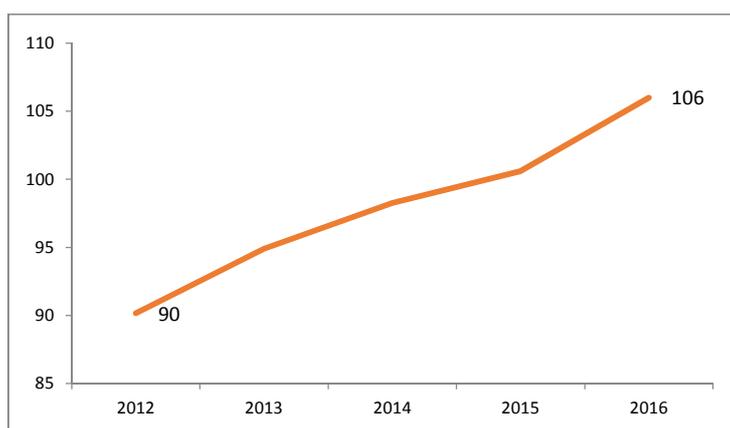
88 QUAL A QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS DA PENSÃO POR MORTE?

Atualmente existem cerca de **7 milhões e 500 mil** benefícios de pensão por morte, urbanos e rurais, com crescimento esperado em 2016 de 445 mil benefícios (6% de crescimento).

89 QUAL O VALOR DA DESPESA COM PENSÕES POR MORTE?

A despesa com pensão por morte do RGPS, urbana e rural, será de cerca de R\$ 105 bilhões em 2016. A título de comparação, o valor é equivalente a **todo o gasto da União com saúde**, incluindo investimentos e despesas correntes (assistência hospitalar e ambulatorial, atenção básica, vigilância epidemiológica, etc.) previsto no PLOA 2017. O Gráfico 29 descreve a trajetória, nos últimos 5 anos, dessa despesa.

Gráfico 29 – Despesa com pensão por morte – 2012-2016 – Em R\$ bilhões de 2016



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014) e Boletins Estatísticos da Previdência Social.

90 QUAL A PARTICIPAÇÃO DA PENSÃO POR MORTE NO TOTAL DE BENEFÍCIOS E DESPESAS DO RGPS?

A pensão por morte tem participação elevada no conjunto de benefícios pagos pelo INSS: responde por 22% da quantidade de benefícios, e 21% do total do gasto.

Gráficos 30 e 31 – Participação da pensão por morte no total de benefícios (esquerda) e despesas (direita) do RGPS

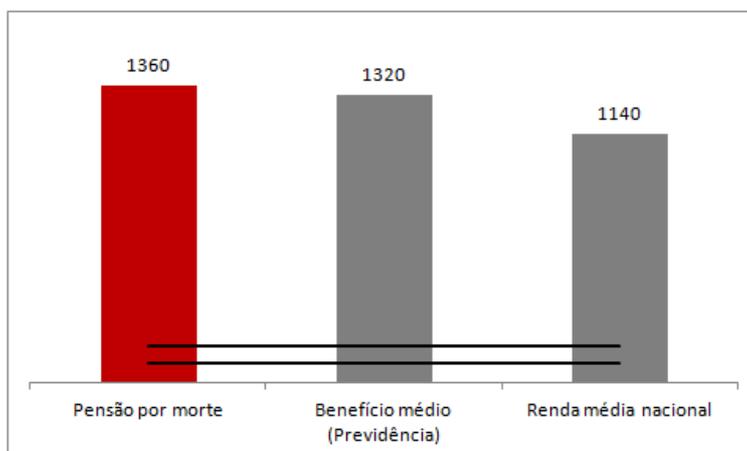


Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016).

91 QUAL O VALOR MÉDIO DA PENSÃO POR MORTE?

A pensão por morte tem o valor médio de R\$ 1.360. Ele está relativamente alinhado com a média dos benefícios previdenciários do INSS (3% acima) e a renda *per capita* do Brasil (19% acima), estando 8 vezes acima da linha de pobreza (16 vezes acima da linha de extrema pobreza). A comparação é evidenciada no Gráfico 32.

Gráfico 32 – Valor médio da pensão por morte, benefício médio da Previdência, renda média nacional, linha de pobreza e linha de extrema pobreza



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016) e IBGE.

92 EM QUE ESTADOS E REGIÕES A PENSÃO POR MORTE É MAIS RELEVANTE?

Contrariamente ao que ocorre com as aposentadorias urbanas, concentradas no Sul e Sudeste, e a aposentadoria rural e o BPC, concentrados no Norte e Nordeste, a pensão por morte **não apresenta diferenças relevantes em sua distribuição geográfica**, pelo menos em sua forma agregada¹⁶⁴. As Tabelas 27 e 28 sintetizam os dados já apresentados para os outros benefícios: respectivamente os Estados e regiões em que o benefício é mais e menos relevante.

Tabela 27 – Participação da pensão por morte no total de benefícios pagos – Por UF (2014)

Tocantins	10.8%
Piauí	10.1%
Alagoas	10.0%
Maranhão	10.0%
Amapá	5.6%
Acre	5.5%
Roraima	5.2%
Amazonas	5.2%

Tabela 28 – Participação da pensão por morte no total de benefícios pagos – Por região (2014)

Nordeste	9%
Sudeste	8%
Nordeste	7%
Centro-Oeste	7%
Sul	7%

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014).

¹⁶⁴ A segregação das clientelas urbana e rural naturalmente apresentaria diferença, mas não seria interessante para fins analíticos porque o requisito de acesso ao benefício são os mesmos para as duas clientelas.

93 QUAL A PROPOSTA DA REFORMA PARA A PENSÃO POR MORTE?

A proposta de reforma reduz o valor da pensão para 50%, com 10% adicionais por dependente; veda a reversão de cotas; veda o acúmulo com aposentadoria e desvincula o valor do benefício do salário mínimo.

A Tabela 29 resume as mudanças.

Tabela 29 – Pensão por morte como era e como fica

	Regras atuais	Proposta da reforma	Transição	Substitutivo	Transição do Substitutivo
Idade	Não há idade mínima, mas o recebimento é proporcional à idade: de 3 a 20 anos, ou vitalício.	Não muda.	N/A	Não muda.	N/A
Tempo de contribuição (carência)	1 ano e 6 meses.	Não muda.	N/A	Não muda.	N/A
Período mínimo de casamento ou união	2 anos.	Não muda.	N/A	Não muda.	N/A
Forma de cálculo	100% do que o segurado recebia ou tinha direito a receber.	50% do que o segurado recebia ou tinha direito a receber, acrescido de 10% por dependente.	Não há.	50% do que o segurado recebia ou tinha direito a receber, acrescido de 10% por dependente.	Não há.
Benefício integral	Em qualquer caso*	5 dependentes.	Não há.	5 dependentes.	Não há.
Menor benefício	Salário mínimo.	Depende de contribuições (desvinculaçã o do salário mínimo).	Não há.	Salário mínimo (vinculação ao salário mínimo).	N/A
Reajuste do menor benefício	Salário mínimo (Inflação + PIB).	Inflação (desvinculaçã o do salário mínimo).	Não há.	Salário mínimo (Inflação + PIB). Vinculação ao salário mínimo.	N/A
Reversão de cotas	Permitido.	Vedado.	Não há.	Vedado.	Não há.
Acúmulo com aposentadoria	Permitido.	Vedado, escolhe-se um dos dois benefícios.	Não há.	Permitido até 2 salários mínimos. A partir deste valor, escolhe-se um dos dois benefícios.	Não há.

94 OS ATUAIS BENEFICIÁRIOS DA PENSÃO POR MORTE SÃO AFETADOS PELA MUDANÇA?

Não. A mudança respeita o direito adquirido, inclusive em relação à reversão de cotas (que se aplica apenas a novos benefícios).

95 COMO SE DARÁ A TRANSIÇÃO PARA AS NOVAS REGRAS DE PENSÃO POR MORTE?

Não há transição. Para novos beneficiários, a mudança vale integralmente, inclusive em relação à nova fórmula de cálculo, ao acúmulo de benefícios e à desvinculação do salário mínimo.

De fato, teoricamente, regras de transição em reformas previdenciária são direcionadas a benefícios programados, e não a **benefícios de risco**. A lógica seria de que benefícios programados, como aposentadorias, contam com planejamento por parte dos segurados com base nas regras anteriores, que deveriam ser respeitadas. Já os benefícios de risco, como a pensão por morte ou a aposentadoria por invalidez, não seriam benefícios “planejados”.

Entretanto, embora a pensão por morte seja em tese um benefício não, na prática muitas famílias esperam receber o benefício em médio prazo (ex.: famílias com idosos ou segurados doentes). Neste sentido, **seria natural que a proposta contasse com uma regra de carência: um prazo mais longo para que mudanças mais duras entrassem em vigor, o que não é o caso**. A ausência de uma regra como esta pode dificultar de sobremaneira a aprovação de tais medidas.

96 QUAL A PROPOSTA DE MUDANÇA NA FORMA DE CÁLCULO DA PENSÃO POR MORTE?

O valor da pensão por morte passaria a ser de **50% do que o segurado recebia, se aposentado, ou tinha direito a receber se aposentado por invalidez, acrescido de 10% por dependente**. **Não há reversão de cotas**: se um dos dependentes perde a qualidade de dependente, o valor que ele recebia não retornaria para os demais.

Assim, a nova forma de cálculo é a mesma proposta pelo Governo Dilma Rousseff em 2015, e a mesma que existia no Brasil pela Lei Orgânica da Previdência Social¹⁶⁵, principal norma previdenciária antes da Constituição de 1988¹⁶⁶. A possibilidade de pensão por morte inferior ao salário mínimo também existia antes de 1988, mas com vinculação a 35% do salário mínimo local¹⁶⁷.

97 PELA PROPOSTA, QUANDO A PENSÃO POR MORTE SERIA INTEGRAL?

No caso de **cinco ou mais dependentes**, supondo que o segurado recebesse ou tivesse direito a receber 100% da sua média.

98 QUEM TEM DIREITO A APOSENTADORIA E A PENSÃO RECEBERIA QUAL BENEFÍCIO?

O beneficiário poderia **optar qual benefício receber**, enquanto o outro ficaria suspenso (mas não extinto), podendo ser reativado.

99 O QUE JÁ HAVIA MUDADO NA PENSÃO POR MORTE EM 2015?

A Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015, alterou as regras de pensão por morte tanto para o RGPS quanto para o RPPS, muito embora a Lei aprovada tenha sido significativamente alterada pelo Congresso Nacional em relação à proposta original da presidente Dilma Rousseff na Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014.

¹⁶⁵ Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (art. 37).

¹⁶⁶ Alternativamente, o economista Fabio Giambiagi propôs em 2015 cota familiar de 50%, com 25% adicionais por dependente, até o limite de 2 dependentes. Esta é uma fórmula mais vantajosa do que a do governo para famílias com menos dependentes. Ver: <http://www.valor.com.br/cultura/4282606/o-futuro-nao-pode-esperar>.

Já o economista Paulo Tafner propõe um benefício básico de 60%, com 15% adicionais por dependente menor de idade, e 10% para os seguintes. Ver: <http://exame.abril.com.br/economia/o-que-um-especialista-em-previdencia-aprova-ou-nao-na-reforma/>.

¹⁶⁷ Art. 23, § 4º, da mesma Lei.

Tabela 30 – Regras para pensão por morte aprovadas em 2015

	Regras vigentes até 2015		Novas regras	
	Lei nº 8213/1991 – Segurados do INSS (RGPS)	Lei nº 8112/1990 e art. 40 da Constituição – Servidores civis da União (RPPS)	MP nº 664/2014	Lei nº 13.135/2015
Período mínimo de casamento ou união	Não havia.	Não havia.	2 anos.	2 anos.
Tempo de contribuição (carência)	Não havia.	Não havia.	2 anos.	1 ano e 6 meses.
Tempo de duração do benefício do cônjuge ou companheiro	Vitalício.	Vitalício.	de 3 a 15 anos, ou vitalício, de acordo com expectativa de sobrevida.	de 3 a 20 anos, ou vitalício, de acordo com a idade (de 4 meses quando não comprimidos os requisitos anteriores).
Reposição	100% até o teto do INSS.	100% até o teto do INSS, e 70% sobre o restante.	50%, mais 10% por dependente, até 100% do teto do INSS. (não mudava para o RPPS).	100% até o teto do INSS. (não mudava para o RPPS).

As mudanças aprovadas, em relação tempo mínimo de casamento e contribuição e as restrições à idade do cônjuge contribuíram para “moralizar” o benefício, mas **foram consideradas mudanças pouco significativas em curto prazo: a principal mudança proposta foi a da forma de cálculo, derrubada no Congresso**. A Tabela 30 descreve as alterações propostas e aprovadas em 2015.

As alterações foram ao encontro da prática internacional. A Tabela 31, a seguir, apresenta uma comparação dos parâmetros alterados em 2015 para países da América do Sul e do G-20. Na cor cinza estão assinalados casos mais próximos às regras brasileiras anteriores (mais “generosos”), enquanto na cor azul casos mais próximos das mudanças feitas. De fato, muitos países, desenvolvidos ou não, optam por carências para o tempo mínimo de união ou de contribuição, e criam restrições ao recebimento da pensão por cônjuges mais jovens (que pode ser em relação à duração do benefício, como no Brasil, redução no valor do benefício, ou mesmo a vedação do recebimento). Ainda, é comum a existência de um benefício temporário, pago por alguns meses, para aqueles que não cumpriram os requisitos integralmente, tal qual a mudança feita no Brasil (4 meses).

Tabela 31 – Regras modificadas em 2015 – G-20 e América do Sul

	Tempo mínimo de união	Tempo mínimo de contribuição	Restrições com idade do cônjuge
América do Sul			
Argentina	2-5 anos	Não há	Não
Bolívia	Não há	Não há	Não
Chile	Não há	3-7 anos	Sim
Colômbia	5 anos	1 ano	Não
Equador	Não há	5 anos	Não
Paraguai	Não há	3 anos	Não
Peru	Não há	Não há	Não
Uruguai	1-5 anos	10 anos	Não
Venezuela	2 anos	Não há	Sim
G-20			
África do Sul	Não há	0-4 anos	Não
Alemanha	1 ano	5 anos	Sim
Arábia Saudita	Não há	3 meses	Não
Austrália	Não há	Não há	Sim
Canadá	Não há	3 anos	Sim
China	N/A	N/A	N/A
Coreia do Sul	Não há	1-12 anos	Sim
Estados Unidos	1-10 anos	0-10 anos	Sim
França	2 anos	3 meses	Sim
Índia	N/A	N/A	N/A
Indonésia	N/A	N/A	N/A
Itália	Não há	5 anos	Não
Japão	10 anos	1-25 anos	Sim
México	1-5 anos	3 anos	Sim
Reino Unido	Não há	2 anos	Sim
Rússia	Não há	Não há	Sim
Turquia	Não há	5 anos	Não
Brasil – Regras anteriores	Não havia	Não havia	Não
Brasil – Lei 13.135/2015	2 anos	1 ano e 6 meses	Sim

Fonte: *Elaboração própria*, a partir das informações do *Social Security Programs Throughout the World*. N/A: Não se aplica¹⁶⁸.

100 COMO OUTROS PAÍSES RESTRINGEM A PENSÃO POR MORTE?

A Tabela 32 traz uma comparação adicional em relação às regras de pensão por morte em países da América do Sul e do grupo das vinte maiores economias do mundo (G-20). Como antes, apresentamos na cor cinza regras tidas como tão ou mais “brandas” do que as brasileiras, e em azul as cores consideradas menos “generosas”. São apresentadas a taxa de reposição do equivalente ao salário-de-contribuição deixada para

¹⁶⁸ Em verdade, alguns países orientais (China, Índia, Indonésia) possuem uma modalidade mais simples de pensão por morte, em que o benefício é pago apenas por alguns meses ou de uma única vez.

o cônjuge e a existência de restrições ao acúmulo de outras rendas. Estas são duas importantes mudanças das regras de pensão por morte nesta reforma da Previdência: a proposta retoma a medida derrubada pelo Congresso em 2015 de reduzir a taxa de reposição (para 50%) e restringe o acúmulo da pensão por morte com a aposentadoria.

Tabela 32 – Restrições à pensão por morte – G-20 e América do Sul

	Reposição (cônjuge)	Restrição a acúmulo com outras rendas	Restrições com novo casamento	Auxílio funeral
América do Sul				
Argentina	70%	Não	Não	Sim
Bolívia	90%	Não	Sim	Sim
Chile	36-60%	Não	Sim	Sim
Colômbia	45-75%	Sim	Não	Sim
Equador	40%	Não	Sim	Sim
Paraguai	25-50%	Não	Não	Sim
Peru	50%	Não	Sim	Sim
Uruguai	66-75%	Sim	Sim	Sim
Venezuela	40-60%	Não	Não	Sim
G-20				
África do Sul	38-68%	Sim	Não	Sim
Alemanha	25-55%	Sim	Sim	Não
Arábia Saudita	50%	Não	Sim	Não
Austrália	N/A	Sim	Sim	Sim
Canadá	38-60%	Sim	Não	Sim
China	N/A	Não	N/A	Sim
Coreia do Sul	40-60%	Não	Não	Sim
Estados Unidos	35-100%	Sim	Sim	Sim
França	54%	Sim	Sim	Sim
Índia	N/A	Não	N/A	Sim
Indonésia	N/A	Sim	N/A	Sim
Itália	50-60%	Sim	Sim	Sim
Japão	50-78%	Sim	Não	Sim
México	40-90%	Não	Sim	Sim
Reino Unido	N/A	Não	Sim	Sim
Rússia	N/A	Não	Não	Sim
Turquia	50-75%	Sim	Sim	Sim
Brasil – Regras anteriores	100%	Não	Não	Não
Brasil – Reforma da Previdência	60%	Sim	Não	Não

Fonte: *Elaboração própria*, a partir das informações do *Social Security Programs Throughout the World*. N/A: Não se aplica.

Observamos que, de fato, **nenhum país da comparação paga a pensão por morte de 100% em qualquer condição** (o que matematicamente aumenta a renda *per capita* familiar). Como no modelo agora proposto para o Brasil, a maioria dos países torna o valor do benefício proporcional ao número de dependentes ou a outras variáveis (como idade do cônjuge). Na América do Sul, a média de reposição mínima é de 51%, e a

máxima de 63%. No G-20, a média é de um mínimo de 43% e um máximo de 68%. Para o Brasil, pela nova regra, o mínimo seria de 50% e o máximo de 100%.

Já a restrição ao acúmulo de outras rendas (não necessariamente previdenciárias) é mais comum em países do G-20 do que em países sul-americanos (até porque nestes predomina o regime de capitalização, e não o de repartição). **Em muitos países, a restrição a acúmulo com outras rendas usa como linha de corte algum nível de renda para determinar o recebimento do benefício** (como no Brasil com o Benefício de Prestação Continuada).

As restrições variam: alguns países vedam o recebimento de benefício para quem tem um determinado patamar de renda (França, Japão, Colômbia), outros apenas reduzem o valor da pensão (Estados Unidos, Alemanha, Turquia). Note que as restrições fora do Brasil são mais “duras” ao restringir o recebimento quando há percepção de outra renda, não apenas de aposentadoria. Um exemplo interessante é o da Austrália, que veda o recebimento da pensão por morte para cônjuges com renda acima de um determinado nível, mas pode conceder benefícios adicionais para famílias mais desassistidas, como, além da pensão, um auxílio para custear o aluguel.

Há ainda outro tipo de restrição, apresentado na terceira coluna, que não foi objeto da mudança de 2015 nem da reforma de 2016: **é comum a restrição a um novo casamento pelo cônjuge**. Esta restrição, que já existiu no Brasil, é comum tanto na América do Sul quanto no grupo das maiores economias do mundo e, tal qual a restrição tratada no parágrafo anterior para acúmulo de outras rendas, pode haver vedação total (com cessação do benefício), ou apenas parcial, com redução do valor ou redução do tempo de recebimento.

Por fim, a quarta coluna traz comparação sobre outra modalidade de benefício relacionada ao óbito do segurado: o auxílio funeral. **Contrariamente às outras comparações feitas neste Texto, o Brasil é exceção pela regra menos “generosa” de não conceder o benefício de auxílio funeral**. Na comparação, identificamos o benefício em todos os países da América do Sul, e, no grupo das economias mais avançadas, não o encontramos apenas na Alemanha e na Arábia Saudita.

O “auxílio funeral” existe no Brasil apenas para servidores públicos, por previsão da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Neste caso, a família do segurado recebe o valor equivalente a um mês de salário integral. Em verdade, o auxílio funeral existia no

Brasil e foi extinto pelo Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995. Antes disso, ele já teve caráter previdenciário (previsto no Plano de Benefícios da Previdência Social) e assistencial (previsto na Loas).

Em que pese o seu custo, uma possível vantagem financeira de também conceder o benefício no Brasil seria o estímulo à comunicação de óbitos à Previdência, evitando a continuidade de eventuais pagamentos indevidos a beneficiários que já faleceram.

A Tabela 33, a seguir, sumariza os desenhos encontrados que são diferentes do brasileiro em relação à pensão por morte.

Tabela 33

Outros desenhos de pensão por morte em outros países
→ Vedação ou redução do valor com acúmulo com outras rendas acima de algum patamar fixo (previdenciárias ou não);
→ “Auxílio aluguel” para famílias mais pobres;
→ Cessação ou redu�o do valor ou da dura�o com novo casamento;
→ Auxílio funeral.

101 QUE CONTROVÉRSIAS EXISTEM EM RELAÇÃO AO DESENHO ATUAL DA PENSÃO POR MORTE?

O desenho atual da pensão por morte seria considerado insustentável pela **reposição integral da renda do segurado**, que de modo incoerente poderia aumentar a renda *per capita* familiar, extrapolando o compromisso da Previdência de apenas manter a renda do segurado¹⁶⁹. Por outro lado, a defesa do atual desenho argumenta que um domicílio possui custos fixos, que não são proporcionais   quantidade de membros da família.

Ainda, a pensão por morte seria significativamente afetada pela transi o demográfica. **Com o envelhecimento da popula o, a dura o esperada não só das aposentadorias, mas também das pensões, aumenta.** As altera es promovidas em 2015 ainda deixaram um grande estoque de segurados aptos a um benefício vitalício.

¹⁶⁹ A pensão por morte do segurado que já   aposentado depende do valor de seu benefício, que pode ter sido afetado pelo fator previdenciário, não sendo, portanto, integral.

Outra mudança na sociedade que pressionaria as despesas com pensão por morte seria o **aumento de casamentos intergeracionais**¹⁷⁰. Tafner, Botelho e Erbisti (2015) argumentam ainda que o desenho do benefício afeta a **propensão a trabalhar dos beneficiários**, efeito incompatível com a concepção do benefício, que é de garantir a renda de pessoas dependentes de um membro da família que vem a falecer, mas não de alterar os incentivos de sua participação no mercado de trabalho.

Segundo o estudo, os beneficiários teriam probabilidade de trabalhar 66% menor do que não beneficiários com mesmas características de sexo e idade, variáveis que afetam a colocação no mercado de trabalho¹⁷¹. Para os pesquisadores, o benefício teria também se tornado anacrônico, já que foi pensado para ser voltados às mulheres (como é na prática), na época em que tinham inserção precária no mercado de trabalho (esta questão foi discutida previamente no Texto na seção sobre a idade mínima para mulheres).

102 QUAL O ARGUMENTO PARA RESTRINGIR O ACÚMULO DE PENSÃO E APOSENTADORIA?

O acúmulo da pensão por morte com a aposentadoria, um benefício vitalício, é raro fora do Brasil (vide questões anteriores) e vai de encontro com a essência do benefício, de assistir uma família desamparada. Tafner *et al.* (2015) estimam que **um terço dos pensionistas acumulam o benefício com aposentadoria**¹⁷², o triplo da proporção do início dos anos 90¹⁷³. Ainda para Paulo Tafner, referência no estudo do tema no Brasil, “**90% das famílias que acumulam benefícios estão no segmento de maior renda, entre os 40% mais ricos**”¹⁷⁴.

¹⁷⁰ TAFNER, P.; CARVALHO, M.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R.; ARÊAS, S. Pensões por Morte no Brasil: Acesso Facilitado e Custo Aumentado. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

¹⁷¹ TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. As pensões e alguns efeitos sobre a disposição a trabalhar. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

¹⁷² TAFNER, P.; CARVALHO, M.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R.; ARÊAS, S. Pensões por Morte no Brasil: Acesso Facilitado e Custo Aumentado. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

¹⁷³ Ver: <http://m.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1803310-reforma-na-previdencia-ameaca-acumulo-de-pensao-com-aposentadoria.shtml>.

¹⁷⁴ Ver: <http://www.canalabertoBrasil.com.br/colunas/rh/mudanca-pensao-morte-inss/>.

Antes de tomar posse como Secretário de Previdência, Marcelo Abi-Ramia Caetano defendia uma proposta alternativa à da reforma, a de que nos casos de acúmulo o piso de um salário mínimo valesse para os dois benefícios combinados, e não como dois pisos separados, uma espécie de “desvinculação”.

Outra proposta presente no debate é a de permitir o acúmulo, mas aplicando a fórmula de cálculo do valor da pensão por morte à soma dos benefícios de pensão e aposentadoria. Isto é, o valor dos benefícios conjuntamente seria limitado a 50% (cota familiar), mais 10% por dependente¹⁷⁵.

Por fim, informações da imprensa antes da proposta do governo davam conta de que o Executivo tinha a intenção de propor a vedação ao acúmulo apenas para o segurado especial rural, que não precisa atualmente comprovar contribuições para receber os benefícios¹⁷⁶; e de que outras alternativas estudadas incluíam permitir o acúmulo mas sujeitar as duas rendas a um teto ou aplicar um redutor à segunda renda.

BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE

APOSENTADORIA POR INVALIDEZ

103 O QUE É A APOSENTADORIA POR INVALIDEZ?

Terceiro tipo de aposentadoria no RGPS (sendo as outras a por tempo de contribuição e a por idade), a aposentadoria por invalidez é devida ao segurado considerado incapaz de exercer a atividade que lhe garanta a subsistência, e insusceptível de reabilitação. No âmbito da reforma, ela tem sido tratada como “aposentadoria por incapacidade”. A aposentadoria por invalidez **exige 1 ano de contribuição, não exige idade mínima e dá direito a um benefício integral, que pode ser acrescido de 25% se o segurado necessitar de assistência permanente de terceiros**. Tal adicional pode inclusive extrapolar o teto de benefícios do INSS. Já a carência de 1 ano não se aplica para uma série de doenças, bem como nos casos de acidente e doença profissional ou do trabalho.

¹⁷⁵ Esta proposta é defendida pelo ex-Secretário Executivo e de Política Econômica do Ministério da Fazenda Bernard Appy, diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF).

¹⁷⁶ Ver: <http://odia.ig.com.br/economia/2016-06-12/reforma-da-previdencia-preparado-para-passar-mais-anos-trabalhando.html>.

A proposta de **reforma retira a integralidade do benefício, tornando-o proporcional ao tempo de contribuição.**

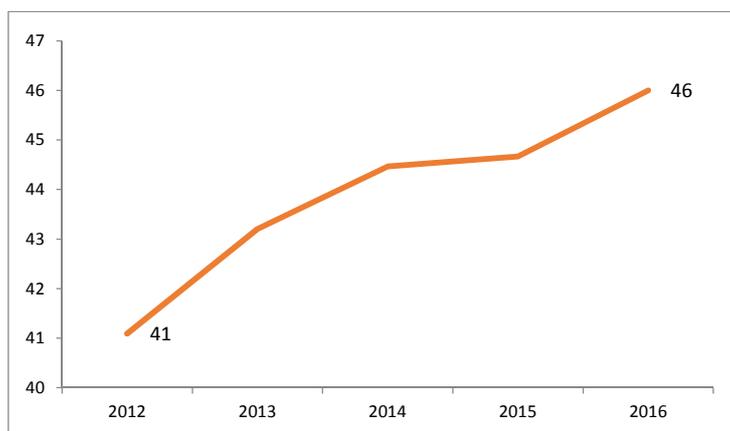
104 QUAL A QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ?

São pagos **3 milhões e 200 mil** benefícios de aposentadoria por invalidez, urbanos e rurais, com crescimento provável de 180 mil benefícios neste ano, ou 6% de crescimento.

105 QUAL O VALOR DA DESPESA COM APOSENTADORIAS POR INVALIDEZ?

O montante despendido no RGPS para as aposentadorias urbanas e rurais por invalidez deve ser de cerca de R\$ 45 bilhões em 2016. Comparativamente, trata-se de **50 vezes o investimento da União em ciência e tecnologia**, pela proposta orçamentária de 2017. A trajetória do benefício nos últimos anos é descrita no Gráfico 33.

Gráfico 33 – Despesa com aposentadoria por invalidez – 2012-2016 – Em R\$ bilhões de 2016



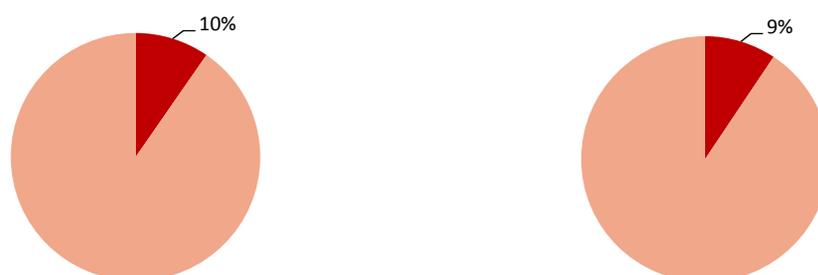
Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014) e Boletins Estatísticos da Previdência Social.

O forte crescimento dos gastos em 2016 é contrapartida da estagnação em 2015, diretamente afetada pela greve dos peritos do INSS naquele ano.

106 QUAL A PARTICIPAÇÃO DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ NO TOTAL DE BENEFÍCIOS E DESPESAS DO RGPS?

A aposentadoria por invalidez tem participação próxima na quantidade de benefícios (10%) e no total de gasto do INSS (9%), decorrente de seu valor médio ser aproximadamente igual ao da média dos benefícios previdenciários.

Gráficos 34 e 35 – Participação da aposentadoria por invalidez no total de benefícios (esquerda) e despesas (direita) do RGPS

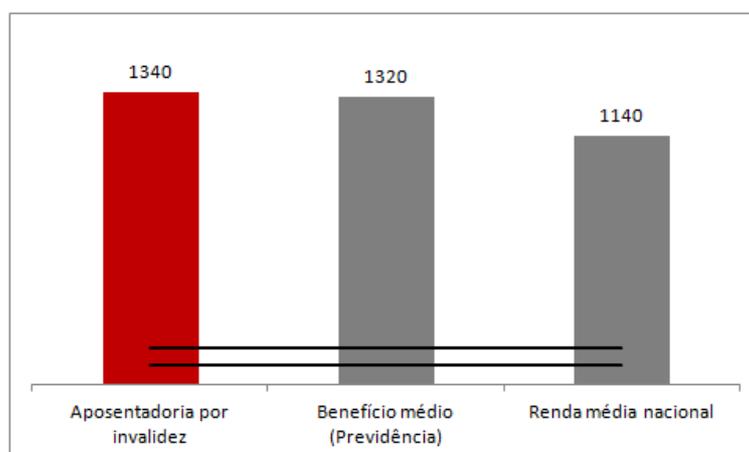


Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016).

107 QUAL O VALOR MÉDIO DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ?

O valor médio da aposentadoria por invalidez é de R\$ 1.340, apenas 1,5% superior à média dos benefícios previdenciários do INSS e 18% acima da renda *per capita* nacional. O valor equivale ainda a 8 vezes a linha de pobreza brasileira, ou 16 vezes a linha de extrema pobreza. O Gráfico 36 traz a comparação.

Gráfico 36 – Valor médio da aposentadoria por invalidez, benefício médio da Previdência, renda média nacional, linha de pobreza e linha de extrema pobreza



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016) e IBGE.

108 EM QUE ESTADOS E REGIÕES A APOSENTADORIA POR INVALIDEZ É MAIS RELEVANTE?

A aposentadoria por invalidez, tal qual a pensão por morte, **não apresenta um padrão de distribuição geográfica definido**¹⁷⁷, como as aposentadorias urbanas nas regiões mais ricas e a aposentadoria rural e o BPC nas regiões mais pobres. Como feito com os outros benefícios, apresentamos nas Tabelas 34 e 35 os Estados e regiões em que a participação da aposentadoria por invalidez é mais relevante no total de pagamentos do INSS.

Tabela 34 – Participação da aposentadoria por invalidez no total de benefícios pagos – Por UF (2014)

Rondônia	5.2%
Alagoas	5.1%
Mato Grosso do Sul	4.7%
Distrito Federal	4.6%
Pernambuco	2.2%
Amazonas	2.0%
Pará	1.9%
Amapá	1.5%

Tabela 35 – Participação da pensão por morte no total de benefícios pagos – Por região (2014)

Centro-Oeste	4%
Sul	4%
Sudeste	4%
Nordeste	3%
Norte	3%

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014).

109 QUAL A PROPOSTA DA REFORMA PARA A APOSENTADORIA POR INVALIDEZ?

A proposta **torna o valor do benefício proporcional ao tempo de contribuição**. Assim, a proposta **aproxima as regras da aposentadoria por invalidez no RGPS com as do serviço público, em que o benefício não é integral**. Por sua vez, o tempo de

¹⁷⁷ Novamente, a segregação das clientelas urbana e rural naturalmente poderia apresentar diferença, mas não seria interessante para fins analíticos porque o requisito de acesso ao benefício são os mesmos para as duas clientelas.

contribuição requisitado para o benefício já tinha sido objeto de mudança na Medida Provisória nº 739, de 7 de julho de 2016 (reeditada pela MP nº 737, de 6 de janeiro de 2017): a proposta do governo “zerava” a contagem do tempo de contribuição (1 ano) quando houvesse perda de filiação (antes da MP, bastavam 4 novas contribuições)¹⁷⁸. A Tabela 36 resume as mudanças.

Tabela 36 – Aposentadoria por invalidez: como era e como fica

	Regras atuais	Proposta da reforma	Transição
Tempo de contribuição (carência)	1 ano ¹⁷⁹	<i>Pendente. É provável aumento. Perda de filiação zera a contagem.</i>	N/A
Forma de cálculo	100%, mais 25% se há necessidade de cuidador.	<i>70%. Acima de 25 anos de contribuição, há acréscimo a cada ano de contribuição em 1,5% (entre 26 e 30 anos); 2,0% (entre 31 e 35 anos) e 2,5% (acima de 35 anos), mais 25% se há necessidade de cuidador.</i>	Não há.
Benefício integral	Em qualquer caso.	Em caso de acidente de trabalho.	Não há.

Ressalta-se que a integralidade foi mantida em caso de acidente de trabalho.

É possível que projeto de lei ampliando o tempo de contribuição de 1 ano seja enviado ao Congresso Nacional, segundo informações não oficiais da imprensa.

110 OS ATUAIS BENEFICIÁRIOS DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ SÃO AFETADOS PELA MUDANÇA?

Não. A proposta respeita o direito adquirido, e afeta apenas novos benefícios.

¹⁷⁸ Esta mudança também vale para o salário-maternidade, com intuito de evitar que a segurada já retorne ao sistema com o risco social.

¹⁷⁹ Salvo acidente, doença profissional ou do trabalho, ou doenças específicas, conforme o art. 26, II, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

111 COMO SE DARÁ A TRANSIÇÃO PARA AS NOVAS REGRAS DE APOSENTADORIA POR INVALIDEZ?

Não há transição. Tal qual a pensão por morte, a aposentadoria por invalidez é um benefício de risco: a mudança na forma de cálculo se aplica integralmente a novos benefícios.

112 QUAL A PROPOSTA DE MUDANÇA NA FORMA DE CÁLCULO PARA A APOSENTADORIA POR INVALIDEZ?

A forma de cálculo acompanha a das outras aposentadorias: 51% da média salarial, acrescida de 1% por ano de contribuição. Não foi alterada, pelo menos por ora, a previsão do adicional de 25% quando há necessidade de cuidador (previsto em Lei, não na Constituição).

113 PELA PROPOSTA, QUANDO A APOSENTADORIA POR INVALIDEZ SERÁ INTEGRAL?

Em caso de acidente de trabalho.

114 QUE CONTROVÉRSIAS EXISTEM EM RELAÇÃO À APOSENTADORIA POR INVALIDEZ?

A proposta do governo adereça críticas recorrentes ao desenho da aposentadoria por invalidez. Segundo tais críticas, **o baixo requisito de tempo de contribuição; o valor integral do benefício e o adicional de 25% em caso de necessidade de cuidador estimulam o pedido por este tipo de aposentadoria em relação às demais.**

De acordo com esta visão, como consequência **a incidência de aposentadoria por invalidez seria significativamente maior no Brasil em comparação com outros países.** Segundo Leonardo Rolim, ex-Secretário de Políticas de Previdência Social, 17,5% dos brasileiros se aposentam por invalidez, enquanto a taxa é abaixo de 10% na União Europeia, apesar das idades de aposentadoria serem mais baixas no país¹⁸⁰.

A proposta do governo para a aposentadoria por invalidez seria natural face às mudanças nos requisitos das outras aposentadorias, por tempo de contribuição e por idade, já que as próprias mudanças poderiam provocar “vazamentos” no fluxo de pedidos de aposentadorias: segurados que se aposentariam, por exemplo, por tempo de

¹⁸⁰ Ver: <http://www.valor.com.br/brasil/4776937/reforma-da-previdencia-podera-acabar-com-aposentadoria-integral-por-invalidez>.

contribuição, poderiam buscar, ao invés, a aposentadoria por invalidez. **Com a permanência do trabalhador por mais tempo no mercado de trabalho e o endurecimento do acesso à aposentadoria, as mudanças na aposentadoria por invalidez seriam necessárias para suavizar o natural aumento da procura por este benefício.**

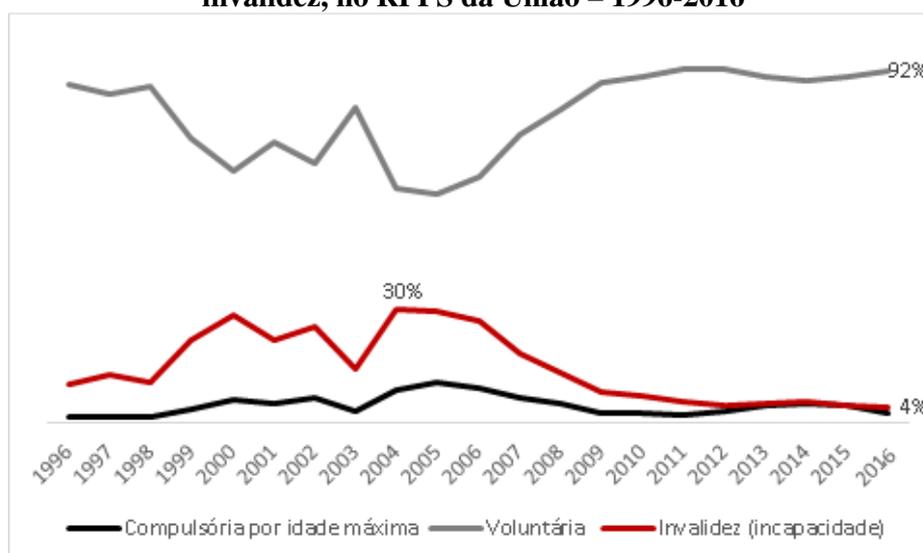
Cumpramos ressaltar que modificação semelhante na fórmula de cálculo feita no RPPS na reforma da Previdência de 2003 (Emenda Constitucional nº 41, de 2003) reduziu sobremaneira os pedidos deste tipo de aposentadoria¹⁸¹. Após o valor do benefício ter se tornado proporcional ao tempo de contribuição, não sendo mais integral (com regras de transição), a sua participação no total de aposentadorias concedidas no RPPS caiu de 30%, em 2004, para apenas 4%, em 2016. Esta evolução é apresentada no Gráfico 36-A.

Tal fato sugere que parte destes servidores possuíam condições crônicas que não eram de fato completamente incapacitantes, e as regras de cálculo da aposentadoria por invalidez não estimulavam a sua permanência em atividade. No Regime Geral, onde o benefício é integral, o percentual de aposentadorias por invalidez concedidas é 4 vezes maior do que no RPPS da União: 16% contra 4%, indicando que a mudança pretendida pela PEC pode reduzir sobremaneira a demanda por este benefício.

Adicionalmente, é prudente observar que a expressiva diferença na participação da concessão de aposentadorias por invalidez no total de aposentadorias no RGPS e no RPPS da União podem ser parcialmente devidas às diferenças nas condições de trabalho e de acesso à saúde que deve haver entre os trabalhadores dos dois grupos. Ainda, ao contrário do trabalhador da iniciativa privada, o servidor público goza de estabilidade funcional: a permanência de um trabalhador com direito à aposentadoria por invalidez nesse caso pode ser mais fácil.

¹⁸¹ Ver: <http://www.assufrgs.org.br/noticias/aposentadoria-por-invalidez-o-que-mudou>.

Gráfico 36-A – Evolução da participação dos tipos de aposentadoria, inclusive invalidez, no RPPS da União – 1996-2016



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento (novembro de 2016).

Por fim, outra controvérsia em relação à aposentadoria por invalidez, e também ao auxílio-doença, é em relação a sua forma de financiamento. Circula no debate a proposta de separar, como ocorre em outros países, a contribuição de empregados e empregadores para benefícios “programados” (como aposentadoria) de uma contribuição para benefícios de risco, que teriam características mais típicas de um seguro. A **sugestão de alterar o financiamento do benefício** tem sido feita recentemente pelo ex-diretor do Banco Central Carlos Eduardo Freitas¹⁸².

Já os professores Carlos Heitor Campani, da UFRJ, e Sandro Azambuja, da UFF, propõem que as alíquotas dos benefícios de risco sejam separadas e vertidas para segurados, mais aptas a administrar este risco e reduzir fraudes. Cabe observar, porém, que caso o pagamento destas alíquotas seja facultativo é provável que a adesão seja baixa, com risco de desproteção do trabalhador de um lado, e de ônus ao Estado, que seria inevitavelmente demandado, de outro.

¹⁸² Ver: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/10/23/internas_economia,554352/economistas-defendem-que-auxilio-doenca-seja-pago-com-impostos.shtml.

115 POR QUE EXISTEM TANTAS AÇÕES JUDICIAIS EM RELAÇÃO À APOSENTADORIA POR INVALIDEZ?

Tal qual o BPC, a aposentadoria por invalidez é alvo de intensa judicialização. Em ações individuais, o **Judiciário pode discordar da perícia do INSS** que não considerava alguém incapacitado, e conceder o benefício. Também são muitos os casos em que a Justiça até mesmo **expande a lista de doenças que, independentemente de contribuição, dão direito à aposentadoria por invalidez** (e ao auxílio-doença).

Para os peritos previdenciários, o Judiciário não teria a *expertise* necessária para tomar tais decisões. Por sua vez, o INSS não tem tido capacidade de deslocar peritos para participar de audiências na Justiça: casos em que há participação do perito do INSS tendem a ter decisões mais favoráveis ao órgão.

Já em ações civis públicas a Justiça tem obrigado o INSS a, no caso da aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e BPC da pessoa com deficiência, **conceder automaticamente o benefício se a perícia não puder ser realizada em um determinado prazo**. Note que a dificuldade da Previdência com a mão de obra pericial tem um papel fundamental nesta questão.

Entretanto, como esse prazo máximo para que a perícia seja feita não está previsto em lei, as ações civis públicas também têm o efeito adverso de adicionar mais complexidade à operação do INSS, um órgão nacional com a missão de administrar uma gigantesca folha de pagamento. Ilustrativamente, nas agências de Roraima, ação civil pública determina que perícia deve ser feita em no máximo 30 dias ou os benefícios devem ser automaticamente concedidos, prazo que é de 45 dias nas agências do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Maranhão.

Antes da PEC 287/2016, com a MP 739/2016 (MP 767/2017), o INSS fez verdadeiro mutirão para avaliar a efetiva incapacidade de segurados que recebem a aposentadoria por invalidez (e especialmente o auxílio-doença), em parte por conta destas decisões judiciais.

AUXÍLIO-DOENÇA

116 O QUE É O AUXÍLIO-DOENÇA?

O auxílio-doença é benefício de caráter temporário devido ao segurado que fica incapacitado para o seu trabalho por mais de 15 dias consecutivos. O benefício **exige 1 ano de contribuição e substitui o salário do segurado pela média dos últimos 12 meses**. A carência de 1 ano de tempo de contribuição fica dispensada nos mesmos casos da aposentadoria por invalidez, e a substituição do salário é de no máximo 91%.

O auxílio-doença não é diretamente afetado pela PEC nº 87, de 2016, mas vem sendo objeto de alterações infraconstitucionais.

117 QUAL A QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS DO AUXÍLIO-DOENÇA?

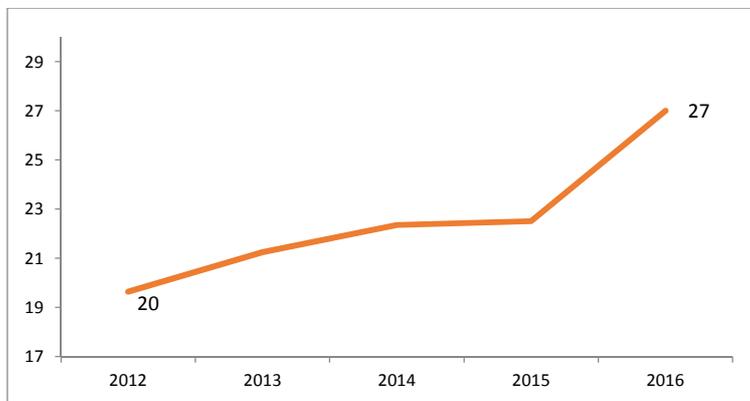
Atualmente o INSS paga **1 milhão e 600 mil** benefícios de auxílio-doença. O crescimento do benefício neste ano está muito condicionado à greve dos peritos do INSS de 2015, que represou quantidade significativa de pedidos, não refletindo uma tendência de crescimento vegetativo.

118 QUAL O VALOR DA DESPESA COM AUXÍLIOS-DOENÇA?

A despesa com auxílio-doença deve chegar a R\$ 25 bilhões em 2016, o que equivale ao **dobro dos gastos da União com educação básica**, novamente segundo o

orçamento de 2017. O Gráfico 37 destaca a trajetória nos últimos anos, que em 2015 foi afetada pela greve dos peritos previdenciários.

Gráfico 37 – Despesa com auxílio-doença – 2012-2016 – Em R\$ bilhões de 2016



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014) e Boletins Estatísticos da Previdência Social.

119 QUAL A PARTICIPAÇÃO DO AUXÍLIO-DOENÇA NO TOTAL DE BENEFÍCIOS E DESPESAS DO RGPS?

O valor médio do auxílio-doença é o mesmo do benefício médio da Previdência: assim, a participação do auxílio-doença na quantidade de benefícios e no total de gasto do INSS é a mesma: 5%.

Gráficos 38 e 39 – Participação do auxílio-doença no total de benefícios (esquerda) e despesas (direita) do RGPS

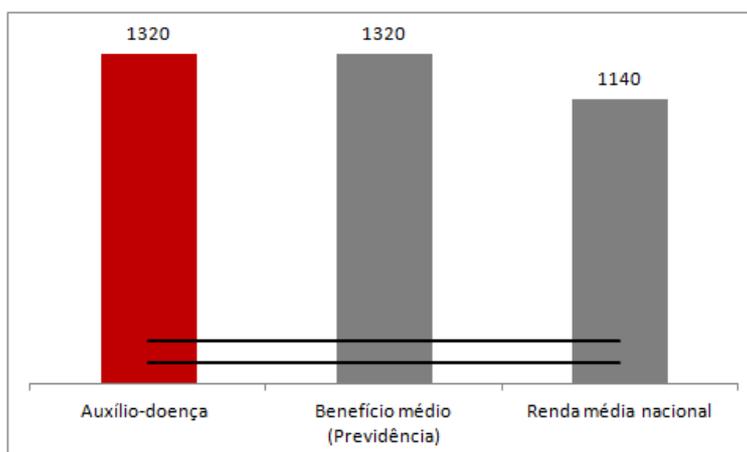


Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016).

120 QUAL O VALOR MÉDIO DO AUXÍLIO-DOENÇA?

O valor médio deste benefício equivale à média dos benefícios previdenciários: R\$ 1.320, estando 18% acima da renda média nacional e 8 vezes acima da linha de pobreza, vide Gráfico 40.

Gráfico 40 – Valor médio do auxílio-doença, benefício médio da Previdência, renda média nacional, linha de pobreza e linha de extrema pobreza



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016) e IBGE.

121 EM QUE ESTADOS E REGIÕES O AUXÍLIO-DOENÇA É MAIS RELEVANTE?

O auxílio-doença é mais relevante nas regiões com mercado de trabalho formal mais aquecido: **Sul, Sudeste e Centro-Oeste**. As maiores taxas de participação no total de benefícios pagos pelo INSS se dá em Santa Catarina (54%), Mato Grosso do Sul (51%), Goiás (50%) e Minas Gerais (49%). As menores são no Amapá (23%), Acre, Maranhão (24%) e Roraima (27%). As Tabelas 37 e 38 trazem esses dados.

Tabela 37 – Participação do auxílio-doença no total de benefícios pagos – Por UF (2014)

Santa Catarina	53.5%
Mato Grosso do Sul	50.8%
Goiás	50.2%
Minas Gerais	49.2%
Roraima	27.4%
Maranhão	24.4%
Acre	23.7%
Amapá	22.7%

Tabela 38 – Participação do auxílio-doença morte no total de benefícios pagos – Por região (2014)

Sul	49%
Centro-Oeste	49%
Sudeste	49%
Nordeste	35%
Norte	31%

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014).

122 QUAL A PROPOSTA DA REFORMA PARA O AUXÍLIO-DOENÇA?

O auxílio-doença não é regulamentado pela Constituição, e por isso não foi alterado pela PEC nº 287, de 2016. É provável que em 2017 o governo encaminhe projeto de lei alterando o benefício.

O auxílio-doença já era o principal objeto da “pré-reforma” da Previdência, a MP nº 739/2016 (atual MP nº 767/2017). Tal qual ocorreu com a aposentadoria por invalidez, a proposta do governo é de ampliar de 4 para 12 contribuições (1 ano) a carência necessária para o recebimento do benefício após a perda de qualidade de segurado que decorre de um período sem contribuições, visando reduzir comportamentos oportunistas.

A Tabela 39 descreve as mudanças propostas anteriormente e as esperadas nos próximos meses.

Tabela 39 – Auxílio-doença: como era e como fica (não muda no Substitutivo)

	Regras atuais	Proposta da reforma
Tempo de contribuição (carência)	1 ano ¹⁸³	<i>Pendente. É provável aumento. Perda de filiação zera a contagem.</i>
Forma de cálculo	91% da média dos últimos 12 salários.	<i>Pendente. É provável redução.</i>
Benefício integral	Não há.	<i>Pendente. É provável que continue não havendo.</i>

A MP também promoveu um mutirão de perícias, em resposta aos mais de 800 mil benefícios com duração superior a 2 anos, potencialmente pagos a quem não está mais incapacitado ou mesmo quem voltou a trabalhar. Opositores da mudança, no entanto, demonstraram receio de que segurados com incapacidade menos evidente fossem prejudicados, como aqueles com transtornos psiquiátricos. Nos primeiros subgrupos escolhidos para a perícia, a revisão dos benefícios chegou à taxa de 80%¹⁸⁴.

No sentido de evitar nova formação de um grande estoque de benefícios indevidos, a MP nº 739, de 2016 (MP nº 767, de 2017) previu que o auxílio-doença concedido judicialmente tenha uma estimativa de quando o pagamento deverá ser cessado. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já possuía recomendação no mesmo sentido. Caso não haja a previsão sobre a recuperação do beneficiário, o auxílio-doença

¹⁸³ Salvo o disposto no art. 26, II, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

¹⁸⁴ Ver: <http://oglobo.globo.com/economia/pente-fino-do-inss-cancela-80-dos-auxilios-doenca-ja-avaliados-20287740>.

será interrompido após 4 meses. A judicialização do auxílio-doença possui motivações semelhantes à judicialização da aposentadoria por invalidez, analisada nas páginas anteriores. Avalia-se que, em curto prazo, os efeitos da MP nas contas públicas seriam maior do que os da própria PEC nº 287/2016, caso aprovada.

Do lado administrativo, o governo criou um bônus por perícia para os médicos do INSS, na tentativa de manter os médicos no quadro e *efetivamente* trabalhando nas agências. Nesse sentido, o ano de 2015 havia sido marcado por uma malsucedida tentativa, no âmbito da MP nº 664, de 2014, de terceirizar as perícias para o setor privado e o SUS, bem como por uma longa greve da categoria.

Ainda, a Lei nº 13.135, de 2015, decorrente desta MP, já havia alterado a forma de cálculo do auxílio-doença, que anteriormente era feito não pela média dos últimos 12 salários, mas de todo o período contributivo¹⁸⁵. O desenho anterior poderia, para parte dos segurados, estimular a requisição do benefício, já que o seu recebimento poderia aumentar a renda do beneficiário, em vez de apenas repô-la. Com a mudança, as duas formas de cálculo coexistem, valendo para cada segurado aquela que resultar no menor valor.

Como na aposentadoria por invalidez (incapacidade), é provável que projeto de lei ampliando o tempo de contribuição de 1 ano seja enviado ao Congresso Nacional, segundo informações não oficiais da imprensa, bem como que a forma de cálculo do benefício seja alterada, o que seria coerente face às mudanças no cálculo de aposentadorias e pensões.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)

APOSENTADORIA

123 COMO É A APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO?

Para os que ingressaram a partir de 2004¹⁸⁶, a aposentadoria é devida aos **60 anos de idade com 35 de contribuição, se homem, e 55 de idade e 30 de contribuição, se mulher**. O valor do benefício é a média dos 80% dos maiores salários, mas para os que ingressaram a partir de 2013, na União, ele fica limitado ao mesmo teto do RGPS.

¹⁸⁵ Neste caso, os 80% maiores salários.

¹⁸⁶ Em verdade, 19 de dezembro de 2003, data da publicação da Emenda nº 41.

O reajuste é dado pela inflação. Servidores inativos também devem pagar a contribuição de 11% sobre o valor da aposentadoria, no que exceder o teto do RGPS.

Regras de transição em reformas anteriores garantiram uma idade mínima menor, para quem ingressou até 1999¹⁸⁷, e a manutenção da integralidade (benefício integral) e da paridade (reajuste igual ao dos servidores da ativa), para quem ingressou até 2004, cumpridos alguns requisitos.

A proposta de reforma **eleva a idade mínima; reduz o tempo de contribuição; substitui a forma de cálculo; e extingue os diferenciais para mulheres.**

A proposta ainda **estabelece regra de transição, enquanto também extingue regras de transição de reformas anteriores** para parte dos servidores.

Existem ainda no serviço público a aposentadoria por invalidez (incapacidade) e aposentadorias especiais para algumas categorias. Essas modalidades também são afetadas pela reforma, mas não são aprofundadas neste Texto.

124 QUAL A QUANTIDADE DE APOSENTADORIAS NO RPPS DA UNIÃO?

São cerca de **450 mil** benefícios a servidores civis, segundo o Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento (2015), em todos os Poderes.

125 QUAL O VALOR DA DESPESA COM APOSENTADORIAS NO RPPS DA UNIÃO?

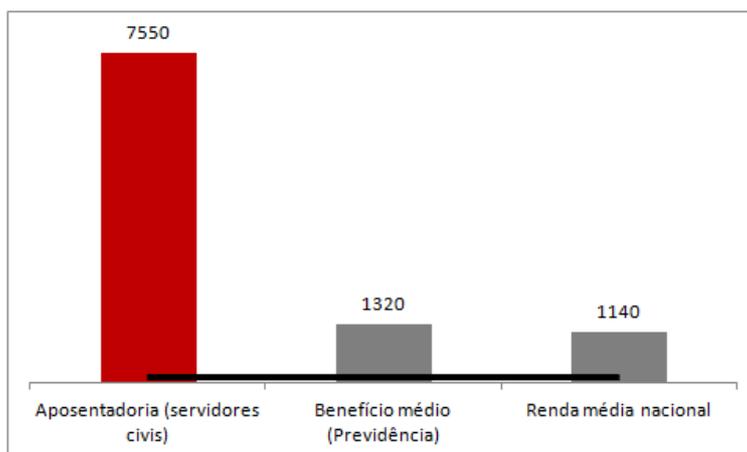
Segundo o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, as despesas com aposentadorias no RPPS da União totalizarão cerca de **R\$ 40 bilhões** em 2016.

126 QUAL O VALOR MÉDIO DA APOSENTADORIA NO RPPS DA UNIÃO?

A aposentadoria do RPPS da União paga em média benefícios de R\$ 7.550. Comparativamente, trata-se de mais de 5 vezes a média dos benefícios do RGPS, e mais de 6 vezes a renda *per capita* nacional. A comparação é evidenciada no Gráfico 41.

¹⁸⁷ Em verdade, 15 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda nº 20.

Gráfico 41 – Valor médio da aposentadoria no RPPS, benefício médio do RGPS, renda média nacional, linha de pobreza e linha de extrema pobreza



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento (agosto de 2016), Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016) e IBGE.

127 QUAL A PROPOSTA DA REFORMA PARA A APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO?

A proposta de reforma **eleva a idade mínima; reduz o tempo de contribuição; substitui a forma de cálculo; extingue os diferenciais para mulheres; e estabelece regra de transição, enquanto também extingue regras de transição de reformas anteriores** para parte dos servidores. A Tabela 39 descreve as mudanças para os servidores inseridos na regra atual, enquanto a Tabela 40 descreve as mudanças para aqueles regidos por regras anteriores.

Tabela 40 – Aposentadoria do servidor público (homem) regido pelas regras atuais: como era e como fica

	Regras atuais	Proposta da reforma	Transição	Substitutivo	Transição do substitutivo
Tempo de contribuição	35 anos.	25 anos.	N/A	25 anos.	N/A
Idade mínima	60 anos.	65 anos.	Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 ou mais ficam isentos, mas deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria.	65 anos.	Sem corte de idade. Homem ou mulher deverão contribuir por 30% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria, além de possuir a idade mínima da transição. A idade mínima da transição para homem começa aos 60 anos, aumentando a partir do ano de 2020 em 10 meses a cada 2 anos.
Forma de cálculo	Média dos 80% maiores salários.	51% da média dos 80% maiores salários + 1% por ano de contribuição.	Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 ou mais mantêm fórmula similar à anterior (média de todos os salários).	70% com 25 anos de contribuição. Acima deste tempo, há acréscimo a cada ano de contribuição em 1,5% (entre 26 e 30 anos); 2,0% (entre 31 e 35 anos) e 2,5% (acima de 35 anos).	Não há.
Benefício integral	Até o teto do RGPS (R\$ 5.579).	Entre 29 e 49 anos de contribuição, até o teto do RGPS.	Não há.	40 anos de contribuição.	Não há.
Diferença para mulheres	5 anos a menos na idade e tempo de	Nenhuma.	Mulher com 45 anos ou mais mantém o diferencial no tempo de	3 anos a menos na idade (62 anos).	Sem corte de idade. Homem ou mulher deverão

	Regras atuais	Proposta da reforma	Transição	Substitutivo	Transição do substitutivo
	contribuição (55-30).		contribuição, mas deverá contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para aposentadoria. Não há transição para mudança no cálculo.		contribuir por 30% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria, além de possuir a idade mínima da transição. A idade mínima da transição para mulher começa aos 55 anos, aumentando a partir do ano de 2020 em 1 ano a cada 2 anos.
Diferença para professores	5 anos a menos na idade e tempo de contribuição (55-30 ou 50-25 se mulher).	Nenhuma.	Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 ou mais mantêm o diferencial no tempo de contribuição, mas deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para aposentadoria. Não há transição para mudança no cálculo.	5 a menos na idade para homem e 3 anos na idade para mulher (60 anos).	5 anos a menos na idade (a partir de 50 anos para homens e 48 para mulheres).
Reajuste	Igual ao do RGPS (inflação)	Não muda.	N/A	Não muda.	N/A
Contribuição	11% até o teto do RGPS (previdência complementar facultativa).	<i>Pendente. É provável que se mantenha igual.</i>	N/A	Não muda.	N/A

Tabela 41 – Aposentadoria do servidor regido por regras anteriores: como era e como fica

	Regras atuais	Proposta da reforma	Substitutivo
Paridade	Para os que ingressaram até 2004, cumpridos 60 anos de idade, 35 de contribuição, 20 no serviço público, 10 na carreira e 5 no cargo. Para os que ingressaram até 1999, cumpridos 35 de contribuição, 25 no serviço público, 15 na carreira e 5 no cargo.	Do grupo que tem o direito, ele fica mantido para o homem com 50 anos ou mais e a mulher com 45 ou mais, que deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria.	Do grupo que tem o direito, ele fica mantido para quem cumprir a idade mínima de 65 anos (homem) ou 62 anos (mulher).
Integralidade	Para os que ingressaram até 2004, cumpridos 60 anos de idade, 35 de contribuição, 20 no serviço público, 10 na carreira e 5 no cargo. Para os que ingressaram até 1999, cumpridos 35 de contribuição, 25 no serviço público, 15 na carreira e 5 no cargo.	Do grupo que tem o direito, ele fica mantido para o homem com 50 anos ou mais e a mulher com 45 ou mais, que deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria.	Do grupo que tem o direito, ele fica mantido para quem cumprir a idade mínima de 65 anos (homem) ou 62 anos (mulher).
Transição da idade mínima	Para os que ingressaram até 1999, fórmula 85/95.	Do grupo que tem o direito, ele fica mantido para o homem com 50 anos ou mais e a mulher com 45 ou mais, que deverão contribuir por 50% mais tempo sobre o que faltava para a aposentadoria.	Aplica-se a fórmula 85/95 para a idade mínima móvel que vale para os demais servidores, vide Tabela anterior.
Contribuição (inativos)	Para os que ingressaram até 2013: 11% sobre o valor da aposentadoria acima do teto do RGPS.	<i>Pendente. É provável que seja majorada a até 14%.</i>	<i>Pendente.</i>

128 OS ATUAIS INATIVOS SÃO AFETADOS PELA MUDANÇA NA APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO?

Não. Direitos adquiridos são respeitados. Entretanto, é **esperado que seja majorada a alíquota sobre o valor recebido acima do teto do RGPS**, hoje em 11%. Tal alteração depende de projeto de lei. Esta é, inclusive, uma agenda dos Governadores: a elevação da alíquota de contribuição dos servidores da União eleva automaticamente a dos Estados que tiverem alíquotas menores. Atualmente, são poucos os Estados que cobram alíquotas maiores que a da União (embora possam fazê-lo).

A contribuição não está sujeita ao princípio da anterioridade, mas apenas ao princípio da noventena: a mudança entraria em vigor em 90 dias, não tendo que esperar o exercício seguinte.

É provável a elevação para até 14%. Acima deste valor, há precedente na jurisprudência de considerar a majoração como um confisco. A Tabela 42 lista os Estados que tinham alíquota superior à da União em 2014.

Tabela 42 – Estados com alíquota de contribuição de inativos acima de 11% – 2014

Piauí	12%
Bahia	12%
Sergipe	13%
Goiás	13,25%
Rio Grande do Sul	13,25%
Pernambuco	13,5%

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social de 2014.

Esta é a contribuição que teve aumento proposto pelo governo do Estado do Rio de Janeiro em 2016, de 11 para 14%, com uma taxa extra e temporária de 16%, totalizando 30%. Para o economista José Roberto Afonso (FGV-RJ, IDP), a taxa extra encontraria respaldo na previsão constitucional de equilíbrio atuarial para os regimes, e na lógica de aportes adicionais por beneficiários de fundos de pensão (como Previ, Petros, Funcef e Postalís)¹⁸⁸.

A elevação de 11 para 14% também estava prevista para os Estados que aderissem ao Regime de Recuperação Fiscal (Projeto de Lei da Câmara nº 54, de 2016 –Complementar), nos moldes do texto aprovado pelo Senado Federal. Na Câmara, esta e outras contrapartidas terminaram sendo retiradas e não constam da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, decorrente da matéria.

A proposta também constava de acordo no final do Governo Dilma Rousseff para renegociação da dívida dos Estados com a União, prevendo a elevação da contribuição do servidor de 11 para 14%, e dos entes de 20 para 28%.

129 COMO SE DARÁ A TRANSIÇÃO PARA AS NOVAS REGRAS DA APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO?

Conforme as Tabela 40 e 41, acima, **homens com 50 anos ou mais, e mulheres com 45 ou mais, ficam isentos das mudanças**. No entanto, devem passar pelo **pedágio: o tempo de contribuição que faltava para a aposentadoria deverá ser acrescido em 50%**.

¹⁸⁸ Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1830228-nao-ha-juiz-que-faca-aparecer-dinheiro-diz-consultor-de-ajuste-fiscal-do-rio.shtml>.

A linha de corte de 50/45 anos determina inclusive a extinção das regras de transição pactuadas em reformas anteriores. Independentemente da data de ingresso no serviço público, não há direito à integralidade e à paridade para os homens com menos de 50 anos e as mulheres com menos de 45.

130 QUAL A PROPOSTA DE MUDANÇA NA FORMA DE CÁLCULO DA APOSENTADORIA DO SERVIDOR?

A forma de cálculo do benefício passaria a ser a mesma das aposentadorias do RGPS: **51% da média dos salários, acrescida de 1% por ano de contribuição.**

131 PELA PROPOSTA, QUANDO A APOSENTADORIA DO SERVIDOR SERÁ INTEGRAL?

A integralidade é garantida com 49 anos de contribuição. Entretanto, um benefício equivalente a 100% da média salarial depende da trajetória salarial de cada servidor, uma vez que o cálculo da média exclui os 20% piores salários. Assim, quanto maior a mudança de salário ao longo de vida laboral, mais cedo o benefício igual a 100% da média será obtido, podendo ser conseguido já com 29 anos de contribuição.

PENSÃO POR MORTE

132 COMO É A PENSÃO POR MORTE DO SERVIDOR PÚBLICO?

Com a vigência da Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015, decorrente da Medida Provisória nº 664, de 2014, o acesso à pensão por morte no serviço público foi alterado nos mesmos moldes do RGPS. Passaram a ser exigidos **2 anos de casamento ou união e 1 ano e meio de contribuições** (para contribuições menores a pensão é temporária, somente por 4 meses). Foi também limitado o tempo de recebimento para beneficiários com menos de 43 anos (para os demais seguiu sendo vitalícia), variando de 3 a 20 anos de recebimento.

A proposta de **reforma reduz o valor da pensão para 50%, com 10% adicionais por dependente; veda a reversão de cotas; e veda o acúmulo com aposentadoria.** A nova forma de cálculo não altera a redução de 30% sobre os valores recebidos acima do teto do RGPS, que foi instituída por reforma anterior.

Note que com o advento da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cessou a possibilidade de pensão por morte vitalícia para filhas solteiras de servidores públicos federais, prevista pelo art. 5º da Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958. Para o estoque restante de beneficiárias, o TCU vem entendendo que o benefício só pode ser mantido

com comprovação de dependência econômica do servidor falecido¹⁸⁹. Assim, em que pese a indignação existente na opinião pública quanto a este benefício, avaliamos que a legislação existente e a atuação do TCU já o torna um benefício em extinção em âmbito federal, sendo seu custo fiscal residual.

133 QUAL A QUANTIDADE DE PENSÕES POR MORTE NO RPPS DA UNIÃO?

São cerca de **280 mil** pensões (de servidores civis), segundo o Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento (2015), em todos os Poderes.

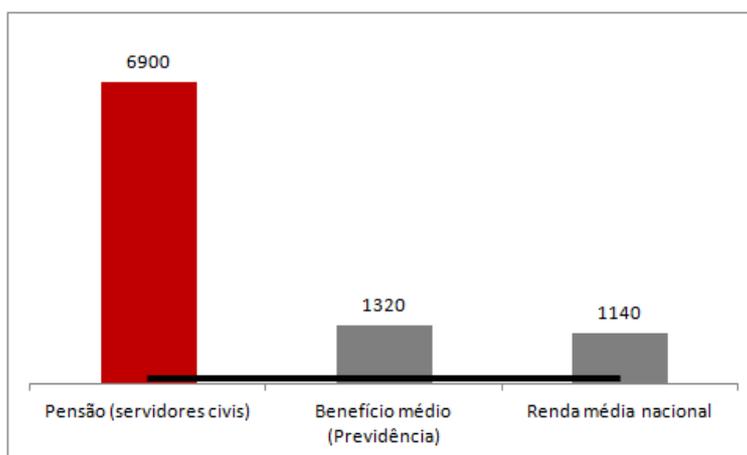
134 QUAL O VALOR DA DESPESA COM PENSÕES POR MORTE NO RPPS DA UNIÃO?

As despesas com aposentadorias no RPPS da União totalizarão cerca de **R\$ 17 bilhões** em 2016, de acordo com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

135 QUAL O VALOR MÉDIO DA PENSÃO POR MORTE NO RPPS DA UNIÃO?

A pensão por morte nos três Poderes tem o valor médio de R\$ 6.900. Seguindo a comparação feita anteriormente, este valor corresponde a 5 vezes a média dos benefícios do RGPS, e 6 vezes a renda *per capita* nacional. A comparação é apresentada no Gráfico 42.

Gráfico 42 – Valor médio da pensão por morte no RPPS, benefício médio do RGPS, renda média nacional, linha de pobreza e linha de extrema pobreza



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento (agosto de 2016), Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016) e IBGE.

¹⁸⁹ Acórdão 892/2012 (Plenário).

136 QUAL A PROPOSTA DA REFORMA PARA A PENSÃO POR MORTE DO SERVIDOR PÚBLICO?

A proposta de reforma reduz o valor da pensão para 50%, com 10% adicionais por dependente; veda a reversão de cotas; e veda o acúmulo com aposentadoria. Mesmo com a nova fórmula, a proposta mantém o redutor de 30% sobre valores acima do teto do RGPS. A Tabela 43 descreve as mudanças.

Tabela 43 – Pensão por morte do servidor regido por regras anteriores: como era e como fica

	Regras atuais	Proposta da reforma	Transição	Substitutivo	Transição do substitutivo
Idade	Não há idade mínima, mas o recebimento é proporcional à idade: de 3 a 20 anos, ou vitalício.	Não muda.	N/A	Não muda.	N/A
Tempo de contribuição (carência)	1 ano e 6 meses.	Não muda.	N/A	Não muda.	N/A
Período mínimo de casamento ou união	2 anos.	Não muda.	N/A	Não muda.	N/A
Forma de cálculo	Até o teto do RGPS (R\$ 5.579), 100% da remuneração. Sobre o restante, 70%.	50% do que o segurado recebia ou tinha direito a receber, acrescido de 10% por dependente. Até o teto do RGPS (R\$ 5.579), 100% deste cálculo. Sobre o restante, 70%.	Não há.	50% do que o segurado recebia ou tinha direito a receber, acrescido de 10% por dependente. Até o teto do RGPS (R\$ 5.579), 100% deste cálculo. Sobre o restante, 70%.	Não há.
Benefício integral	Em qualquer caso (até o teto do RGPS).	5 dependentes (até o teto do RGPS).	Não há.	5 dependentes.	Não há.
Reversão de cotas	Permitido.	Vedado.	Não há.	Vedado.	Não há.
Acúmulo com aposentadoria	Permitido.	Vedado, escolhe-se um dos dois benefícios.	Não há.	Permitido até 2 salários mínimos. A partir deste valor, escolhe-se um dos dois benefícios.	Não há.

137 OS ATUAIS PENSIONISTAS SÃO AFETADOS PELAS MUDANÇAS?

Não. Aqueles que já recebem a pensão possuem direito adquiridos, inclusive em relação à reversão de cotas.

138 COMO SE DARÁ A TRANSIÇÃO PARA AS NOVAS REGRAS DA PENSÃO POR MORTE DO SERVIDOR PÚBLICO?

Não há transição. Tal qual a pensão por morte e a aposentadoria por invalidez no RGPS, as regras se aplicam inteiramente, não sendo este tipo de benefício considerado programável, como as aposentadorias, e sim um benefício de risco.

Em tese, benefícios de risco não necessitariam de transição, o que é questionável para famílias em que o servidor possui idade avançada ou doença, casos em que o recebimento do benefício é provável e considerado no planejamento familiar.

139 QUAL A PROPOSTA DE MUDANÇA NA FORMA DE CÁLCULO DA PENSÃO POR MORTE DO SERVIDOR PÚBLICO?

O valor da pensão por morte passaria a ser de **50% do que o segurado recebia, se aposentado, ou tinha direito a receber se aposentado por invalidez, acrescido de 10% por dependente. Não há reversão de cotas:** se um dos dependentes perde a qualidade de dependente, o valor que ele recebia não retornaria para os demais.

Se o valor resultante do cálculo do parágrafo anterior for acima do teto do RGPS, **mantém-se o redutor de 30%.**

Exemplo: servidor com média salarial (80% maiores salários) de R\$ 15.000, 20 anos de contribuição e 2 dependentes.

- Por se tratar de um servidor da ativa, considera-se o valor que teria direito caso se aposentasse por invalidez (incapacidade): 51% da média + 1% por ano de contribuição. No exemplo, trata-se de 71%. Sobre a média de R\$ 15.000, o valor de referência seria R\$ 10.650 (71% de R\$ 15.000).
- Aplicando-se a forma de cálculo da pensão por morte, chegaríamos a um novo percentual a ser aplicado de 70% (50% da cota familiar, mais 10% por dependente). Sobre os R\$ 10.650, o valor é de R\$ 7.455.
- Como tal valor está acima do teto do RGPS (R\$ 5.579 em 2017), é necessário reduzir em 30% o valor “excedente”. Este valor é de R\$ 1.876 (a subtração de R\$ 5.579 dos R\$ 7.455). 30% de tal valor corresponde a R\$ 563, que deverá ser subtraído do valor de R\$ 7.455. Assim, chegamos ao valor da pensão: R\$ 6.892.

140 PELA PROPOSTA, QUANDO A APOSENTADORIA DO SERVIDOR SERÁ INTEGRAL?

No caso de **cinco ou mais dependentes**, até o teto do RGPS, supondo que o servidor recebesse ou tivesse direito a receber 100% da sua média.

A CRISE DA PREVIDÊNCIA NOS ESTADOS

141 POR QUE OS REGIMES PRÓPRIOS DOS ESTADOS SÃO TÃO DESEQUILIBRADOS?

O expressivo desequilíbrio financeiro e atuarial dos Estados é atribuído à alta incidência de servidores com direito a **aposentadoria especial**, como professores e policiais. Além das situações expressas em lei, boa parte das aposentadorias é concedida por decisões judiciais.

Ilustrativamente, no Rio de Janeiro, 66% dos servidores teriam direito à aposentadoria especial, com menos de 50 anos¹⁹⁰. Ainda neste Estado, em anos recentes, para cada contratação de 1 novo professor, houve 26 aposentadorias¹⁹¹.

Neste sentido, a proposta de reforma do governo restringe a aposentadoria especial às atividades que “*sejam exercidas sob condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação*”.

Segundo Leonardo Rolim, ex-Secretário da Políticas da Previdência Social, os Estados já comprometiam em 2015 12% da receita corrente líquida (RCL) com despesas previdenciárias, com alta esperada para 17% até 2020¹⁹². Alguns Estados grandes já teriam comprometimento de 20% (Rio Grande do Sul) e até 27% (Minas Gerais).

142 A DÍVIDA DOS ESTADOS COM A UNIÃO É “ÍNFIMA” EM RELAÇÃO À SUA DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA?

A dívida previdenciária dos Estados pode ser entendida como as suas obrigações futuras com aposentadorias e pensões, isto é, o seu passivo atuarial. Para a quase totalidade das Unidades da Federação, esta dívida *implícita* é significativamente mais alta do que a sua dívida *explícita* com a União, objeto de sucessivas renegociações e de muita controvérsia nos últimos anos.

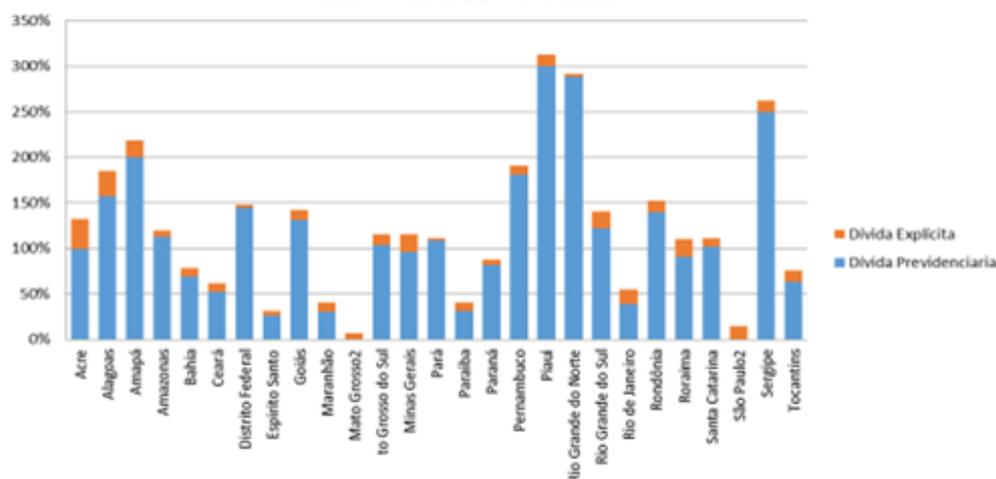
¹⁹⁰ Ver: <http://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/pezao-e-crise-do-rio.html>.

¹⁹¹ Ver: <http://oglobo.globo.com/rio/para-cada-professor-que-entrou-na-rede-estadual-nos-ultimos-9-anos-26-se-aposentaram-20337251>.

¹⁹² Ver: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,a-pressao-dos-inativos-nos-estados,10000082373>.

O Gráfico 43 apresenta essas duas medidas: a dívida previdenciária implícita (em azul) e a dívida explícita com a União (em laranja), em proporção ao PIB de cada Estado.

Gráfico 43 – Estados – Dívida previdenciária (azul) e a dívida com a União (laranja) em % do PIB estadual



Fonte: Paulo Tafner.

Para o Secretário de Previdência, Marcelo Abi-Ramia Caetano, a dívida explícita com a União é “ínfima” perto da dívida previdenciária: “*estamos diante apenas da ponta de um iceberg*”¹⁹³.

Note ainda que, pelo Gráfico 43, a dívida previdenciária não só é desproporcionalmente maior do que a polêmica dívida com a União, mas maior do que o próprio PIB anual desses entes.

Cumprе ressaltar que, em relação à União, os Estados têm restrições em emitir dívida e evidentemente não podem emitir moeda, o que torna potencialmente mais drástico o ajuste necessário em uma crise fiscal.

143 A INSTITUIÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NOS ESTADOS AINDA É OPCIONAL?

Consoante com a questão anterior, a PEC nº 287/2016 **obriga Estados e Municípios a instituir, em até 2 anos, regimes de previdência complementar para seus servidores**, limitando o valor de aposentadorias ao teto do RGPS (como a Funpresp,

¹⁹³ Ver: <http://www.previdencia.gov.br/2016/11/regimes-proprios-estados-buscam-saidas-para-os-problemas-da-previdencia-dos-servidores/>.

na União) para novos servidores. Tal prerrogativa já existia, mas poucos Estados a exerceram.

Os fundos já existem hoje somente na Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Tramitam projetos de lei nesse sentido em Alagoas, Distrito Federal, Paraná, Rio Grande do Norte e Sergipe. Leis já foram aprovadas, mas os fundos não foram criados no Ceará, Goiás, Pernambuco, Piauí e Rondônia¹⁹⁴.

MILITARES

144 COMO É A “APOSENTADORIA” DO MILITAR?

Em teoria, não existe um regime de previdência para os militares, por conta das particularidades da carreira. Por isso, aqui, analisaremos a reserva do militar, que tem similaridades com a aposentadoria civil, embora o militar na reserva possa, em tese, ainda ser convocado.

Caso seja entendido como um regime de Previdência de fato, a “Previdência” dos militares possui expressivo desequilíbrio atuarial (vide Gráfico 1-A) e o **maior déficit financeiro per capita dentre todos os regimes** (RGPS, RPPS da União e RPPS dos Estados)¹⁹⁵.

A questão é controversa: a AGU sustenta que não se pode falar em *deficit* em relação aos militares inativos porque não se trata de um regime previdenciário. Por outro lado, militares inativos têm conseguido na Justiça o direito de não pagar contribuição sobre a remuneração até o teto do RGPS, com base na regra que vale para *aposentados* do RPPS (até o teto do RGPS a contribuição é devida somente para os trabalhadores em atividade, mas não inativos).

Para ingressar na reserva, o militar necessita de **30 anos de tempo de serviço; sem idade mínima e sem diferencial para mulheres**, incluindo o tempo como aluno em órgão de formação militar. Precisa pagar **contribuições de 7,5% sobre o soldo, tendo direito à integralidade e à paridade**, isto é, ao soldo integral que recebia e aos mesmos

¹⁹⁴ Ver: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/10/27/internas_economia,554955/estados-terao-de-criar-fundos-de-previdencia-para-servidores-em-ate-2.shtml.

¹⁹⁵ Ver: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/07/02/Previd%C3%AAncias-p%C3%BAblicas-co-mo-funcionam-a-quem-beneficiam-e-quanto-custam>.

reajustes dos militares da ativa. A remuneração não se sujeita ao teto do RGPS nem para os novos entrantes, isto é, os militares não participam da Funpresp.

A controversa pensão vitalícia para filhas solteiras só é cabível no caso de militares que ingressaram até 2000, e que pagam contribuição adicional de 1,5%. Ainda assim, pagamentos com este benefício deverão perdurar até a segunda metade deste século.

O governo ainda não anunciou mudanças para a inatividade militar. De fato, a única proposição enviada a este Congresso Nacional foi uma PEC, e a Constituição não trata da “aposentadoria” militar¹⁹⁶. Informações da imprensa dão conta de que projeto de lei alterando as regras para os militares pode ser enviado em 2017¹⁹⁷.

Contudo, chamou atenção do noticiário a mudança do texto enviado ao Legislativo, retirando mudanças referentes a policiais e bombeiros militares, que de fato possuem formalmente regimes previdenciários (ao contrário dos militares das Forças Armada). O governo, porém, alegou inicialmente que eles deverão retornar ao texto durante a tramitação da matéria¹⁹⁸. A inclusão de policiais e bombeiros militares na PEC é considerada de grande relevância para o RPPS dos Estados, já que a despesa com estes inativos seria equivalente a 25% do total dos gastos estaduais com aposentadorias e pensões¹⁹⁹.

A Tabela 44 descreve as regras vigentes, bem como possíveis mudanças, noticiadas em veículos de imprensa, caso projeto de lei de fato seja enviado.

¹⁹⁶ Regida principalmente pelas Lei nº 6.880 de 9 de dezembro de 1980 e Lei nº 3.765 de 4 de maio de 1960.

¹⁹⁷ Ver: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/mudancas-na-previdencia-de-militares-se-rao-encaminhadas-em-2017-diz>.

¹⁹⁸ Ver: <http://oglobo.globo.com/economia/previdencia-nao-facam-da-reforma-um-frankenstein-diz-caetano-20625265>.

¹⁹⁹ Ver: <http://oglobo.globo.com/economia/deficit-previdenciario-dos-estados-pode-crescer-57-ate-2020-20297242>.

Tabela 43 – Reserva militar (homem)

	Regras atuais	Proposta da reforma
Tempo de serviço	30 anos.	<i>Pendente. É provável que se eleve.</i>
Idade mínima	Não há.	<i>Pendente. É provável que seja estabelecida.</i>
Forma de cálculo	Valor do soldo do militar da ativa (integralidade).	<i>Pendente.</i>
Benefício integral	Em qualquer caso.	<i>Pendente.</i>
Reajuste	Igual ao do militar da ativa (paridade).	<i>Pendente.</i>
Diferença para mulheres	Nenhuma.	<i>Pendente. É provável que se mantenha.</i>
Contribuição	7,5%.	<i>Pendente. É provável que seja majorada.</i>
Contribuição (reserva/reforma)	7,5% (disputa judicial: cobrar só valor acima do teto do RGPS).	<i>Pendente.</i>
Pensão para filhas solteiras	Para os que ingressaram até 2000, com contribuição adicional de 1,5%.	<i>Pendente. É provável que contribuição seja majorada.</i>

Além do fato da passagem para a reserva ainda prever a possibilidade de convocação, o tratamento diferenciado aos militares é normalmente justificado por particularidades da carreira como dedicação exclusiva; ausência de hora-extra, adicionais, FGTS, direito a greve e outros direitos trabalhistas; possibilidade de remoção pelo território nacional; e remuneração média abaixo da de outras carreiras do serviço público civil.

No início da década passada modificações importantes feitas em relação ao “regime” dos militares incluíram o fim da promoção para o posto/graduação superior na passagem para inatividade e a restrição da pensão vitalícia para filhas solteiras apenas aos que ingressaram até 2000 e contribuem sobre 1,5% do soldo²⁰⁰. O ex-Secretário da Políticas da Previdência Social, Leonardo Rolim, defende a instituição de um regime de previdência de fato para os militares, com regime de capitalização para novos entrantes e considerando como aposentadoria a passagem para a reforma, enquanto a reserva continuaria custeada pela sociedade²⁰¹.

²⁰⁰ Vide Medida Provisória nº 2215-10, de 31 de agosto de 2001.

²⁰¹ ROLIM, L. *Previdência Social – Análise e Perspectivas* – Propostas de melhoria de gestão e reformas paramétrica e estrutural. Apresentação feita ao Grupo de Trabalho sobre a Reforma da Previdência. Brasília, junho 2016.

145 QUAL A QUANTIDADE DE MILITARES NA RESERVA/REFORMA NA UNIÃO?

São cerca de **160 mil** militares inativos, segundo o Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento (2015).

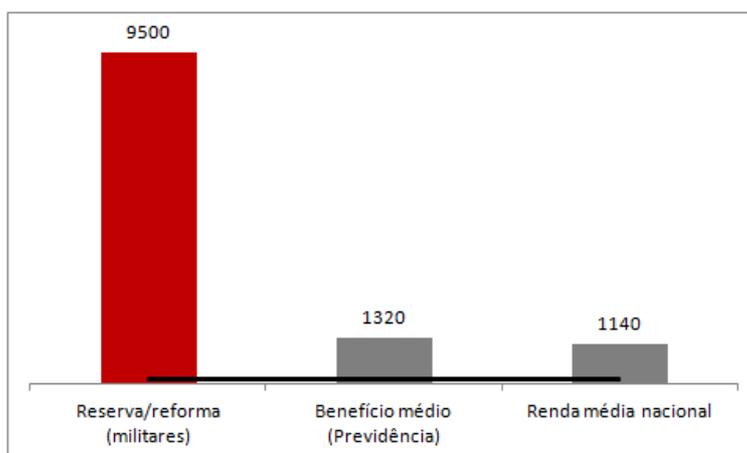
146 QUAL O VALOR DA DESPESA COM RESERVA/REFORMA NA UNIÃO?

A despesa com militares inativos deve fechar 2016 em **R\$ 24 bilhões**, segundo o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

147 QUAL O VALOR MÉDIO RECEBIDO PELOS QUE ESTÃO NA RESERVA/REFORMA NA UNIÃO?

O valor médio recebido é de R\$ 9.500, ou 7 vezes o benefício médio pago no RGPS e 8 vezes a renda *per capita* nacional, a título de comparação. A comparação é feita no Gráfico 44.

Gráfico 44 – Valor médio da reserva/reforma, benefício médio do RGPS, renda média nacional, linha de pobreza e linha de extrema pobreza



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento (agosto de 2016), Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016) e IBGE.

148 QUAL A QUANTIDADE DE PENSÕES POR MORTE DE MILITARES NA UNIÃO?

Novamente são cerca de **160 mil** benefícios, segundo o Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento.

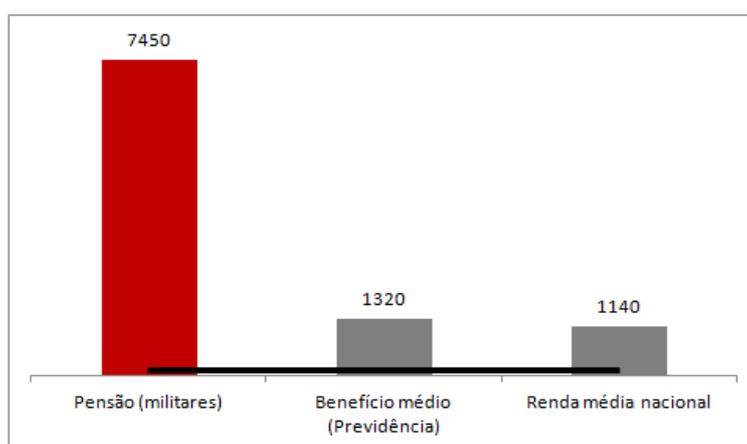
149 QUAL O VALOR DA DESPESA COM PENSÃO POR MORTE DE MILITARES NA UNIÃO?

Serão cerca de **R\$ 11 bilhões** em 2016 despendidos com este tipo de pensão (segundo o RREO).

150 QUAL O VALOR MÉDIO DA PENSÃO POR MORTE DE MILITARES NA UNIÃO?

O valor médio da pensão é de R\$ 7.450. O Gráfico 45 dá continuidade à comparação feita com outros benefícios: o valor é cerca de 6 vezes o benefício médio no INSS ou a renda média nacional.

Gráfico 45 – Valor médio da pensão por morte de militar, benefício médio do RGPS, renda média nacional, linha de pobreza e linha de extrema pobreza



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento (agosto de 2016), Boletim Estatístico da Previdência Social (julho de 2016) e IBGE.

O ARGUMENTO DE QUE O DEFICIT DA PREVIDÊNCIA NÃO EXISTE

151 QUEM DEFENDE QUE O DEFICIT DA PREVIDÊNCIA É “UMA FALÁCIA”?

A tese de que a Previdência é superavitária é historicamente defendida por sindicatos, advogados previdenciários e políticos. Seu respaldo vem de publicações de dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Anfip)²⁰² e, mais recentemente, da tese de doutorado da professora Denise Gentil, da Universidade

²⁰² Ver, entre outros, http://www.anfip.org.br/publicacoes/20161007101421_Desmistificando-o-Deficit-da-Previdencia_01-06-2016_2016set-FOLDER-FRENTE-PARLAMENTAR.pdf e http://www.anfip.org.br/publicacoes/20150713162859_Analise-da-Seguridade-Social-2014_13-07-2015_20150710-Anlise-Seguridade-2014-Verso-Final.pdf.

Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – um estudo sobre o período 1990-2005²⁰³. O argumento oficial de que a Previdência é deficitária igualmente não é aceito pela Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social. A ideia de que o *deficit* da Previdência é uma “falácia” (ou ainda, uma “farsa”, um “mito”) também é muito popular entre os próprios segurados.

152 POR QUE SE DIZ QUE O DEFICIT DA PREVIDÊNCIA NÃO EXISTE?

O raciocínio varia de acordo com a entidade, mas tem um eixo principal: a contabilidade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) deveria excluir despesas com grupos que contribuem menos e incluir como receitas contribuições que cobrem o *deficit*, além de levar em conta também receitas perdidas com desonerações ou sonegação. As questões seguintes detalham a controvérsia.

153 O QUE ACONTECE QUANDO A PREVIDÊNCIA TEM DEFICIT? O QUE MUDARIA COM ALTERAÇÕES NA CONTABILIDADE?

Qualquer *deficit* é coberto pelo Tesouro: o INSS não tem obrigação de fechar suas contas sozinho e nem teria poder para mudar regras a fim de cortar benefícios ou aumentar alíquotas das contribuições, o que compete ao Congresso. **Seja o RGPS superavitário ou deficitário, os benefícios sempre serão pagos.** A carga tributária também será a mesma.

A preocupação dos que defendem haver *superavit*, portanto, é centrada em combater uma “narrativa” que daria ensejo, hoje e no futuro, a restrições aos benefícios.

154 QUAL A POSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) SOBRE ESSA QUESTÃO?

O TCU tem repetidamente sinalizado referendar a atual forma de apresentação do resultado do RGPS²⁰⁴, e **não valida a tese de *superavit*.**

²⁰³ http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf.

²⁰⁴ Entre outros, Acórdão nº 1.511/2002, e Relatório de Auditoria nº 015.529/2010-0.

155 O GOVERNO QUER ZERAR O DEFICIT DA PREVIDÊNCIA E TRANSFORMÁ-LO EM SUPERAVIT?

Não. Diz o Secretário de Previdência do Ministério da Fazenda, Marcelo Abi-Ramia Caetano: “*não estamos propondo acabar com o deficit da Previdência, mas estabilizá-lo. É muito difícil que ele sequer diminua com o tempo.*”²⁰⁵

Da mesma forma, segundo o Ministro-Chefe da Casa Civil, Eliseu Padilha, o objetivo da reforma não é sequer reduzir o atual *deficit*, mas “*ajudar que suba apenas moderadamente*” pelos próximos anos²⁰⁶.

156 COMO É HOJE A CONTABILIDADE DO RGPS?

Simplificadamente, as principais receitas do regime operado pelo INSS são a contribuição patronal sobre a folha de pagamento (20%) e a contribuição do trabalhador (8 a 11%). Outras receitas incluem o ressarcimento devido pelo Tesouro decorrente de desonerações e a compensação previdenciária devida pelos entes decorrente de benefícios de ex-servidores.

As despesas são aquelas com aposentadorias, pensões e auxílios da clientela urbana e rural.

157 POR QUE SE DIZ QUE OS TRABALHADORES RURAIS DEVEM SER EXCLUÍDOS DA CONTABILIDADE DO RGPS?

Representantes de trabalhadores urbanos defendem a exclusão dos trabalhadores rurais porque a Previdência urbana seria “sempre” superavitária²⁰⁷. A lógica é que os benefícios do campo exigem **menor contrapartida contributiva**, arrecadando pouco e despendendo muito, e assim deveriam ser custeados diretamente pelo governo (ou seja, por outras fontes de arrecadação).

De fato, no âmbito da reforma, o governo parece reconhecer problemas nos benefícios rurais, como os relacionados à comprovação de efetivo trabalho no campo, sonegação e baixa arrecadação. Estes temas foram tratados nas questões sobre a aposentadoria rural.

²⁰⁵ Ver: <http://veja.abril.com.br/complemento/entrevista/marcelo-caetano.html>.

²⁰⁶ Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1829575-reforma-da-previdencia-sera-enviada-em-dezembro-diz-padilha.shtml>.

²⁰⁷ No entanto, este ponto não é defendido pela tese da professora Gentil.

158 QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS DE RETIRAR OS TRABALHADORES RURAIS DO RGPS?

Há preocupação de que uma mudança no tratamento dos benefícios rurais os levem a serem considerados meramente **assistenciais**. A alteração não encontra apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag):

Sempre se utiliza o argumento de que os rurais não contribuem, de que são totalmente deficitários dentro da Previdência, para tentar colocar essa questão e limitar ainda mais o direito de aposentadoria que está disponibilizado no campo hoje. (...) toda vez em que se quer retirar direito dos trabalhadores rurais, vem a cantilena de que eles não contribuem, de que são deficitários, etc.²⁰⁸.

159 A PREVIDÊNCIA URBANA É SUPERAVITÁRIA?

A Previdência urbana foi superavitária nos últimos anos, principalmente pelo excepcional momento do mercado de trabalho formal. Na realidade, ela também **apresentou deficit até 2009, e voltou a apresentar um em 2016, já de cerca de R\$ 50 bilhões**. Em que se pese a conjuntura de desemprego que piora a arrecadação, o envelhecimento da população por si coloca uma tendência de os *deficits* da clientela urbana pré-2009 voltem a ser a regra, ao passo que a urbanização intensa das últimas décadas, bem como as mudanças da reforma, devem suavizar o crescimento do *deficit* da clientela rural.

160 O CRESCIMENTO DO NÚMERO DE BENEFÍCIOS É MAIOR NA PREVIDÊNCIA URBANA OU NA RURAL?

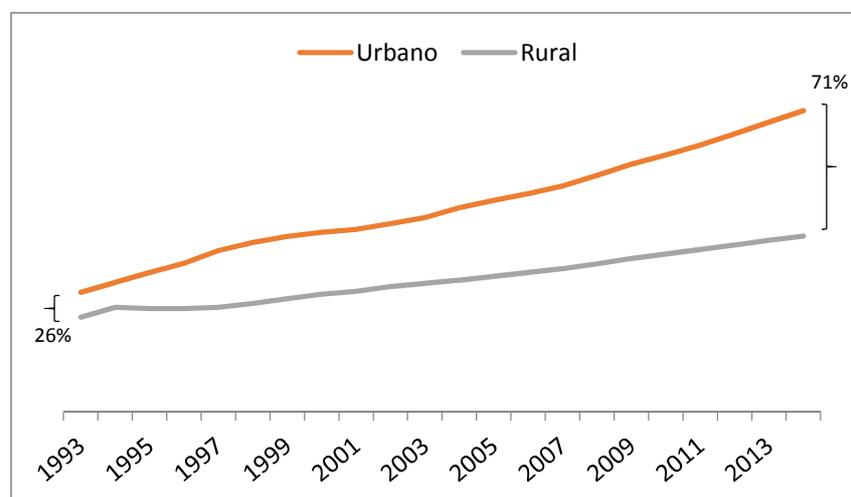
Frisa-se que **a taxa de crescimento no número de benefícios urbanos é muito mais acelerada do que a dos benefícios rurais, reflexo da urbanização pelo qual passou o país**. Segundo os dados de Tafner (2016)²⁰⁹, enquanto em 1993 o número de aposentadorias urbanas emitidas era apenas 26% superior ao número de aposentadorias rurais, este hiato subiu para 71% em 2014. No período, o número de aposentadorias rurais cresceu em 86% (de 3,5 a 6,5 milhões), ao passo que o número de aposentadorias urbanas cresce a taxa muito mais acelerada: 152% (de 4,5 a 11,5 milhões).

²⁰⁸ Fala do Sr. Ivaneck Perez Alves, assessor jurídico da Contag, na 2ª Reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 676. Audiência realizada em 2 de setembro de 2015. Notas taquigráficas disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3833>.

²⁰⁹ TAFNER, P. Apresentação no Painel “Agenda Previdenciária”. VI Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública. IDP. Brasília, 29 de junho de 2016.

Este fenômeno enfraquece o argumento de que a Previdência seria estruturalmente equilibrada nos próximos anos caso os rurais fossem excluídos do sistema. As informações são apresentadas no Gráfico 47, abaixo.

Gráfico 47 – Quantidade de aposentadorias emitidas segundo a clientela – 1993-2014



Fonte: Tafner (2016).

161 O GOVERNO SEPARA AS INFORMAÇÕES DA CLIENTELA URBANA E DA RURAL?

Sim. Embora o resultado do RGPS seja divulgado em conjunto, várias publicações do governo, como as da Secretaria de Previdência e da Secretaria do Tesouro Nacional, já separam as despesas da clientela urbana e da clientela rural, que podem ser facilmente conhecidas. Entre essas, destacamos o Boletim Estatístico da Previdência Social, o Anuário Estatístico da Previdência Social e o Resultado do Tesouro Nacional.

162 POR QUE SE DIZ QUE A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU) RETIRA RECURSOS DA PREVIDÊNCIA?

A DRU, renovada em 2016 pelo Congresso Nacional até 2023, permite que a União gaste livremente 30% da arrecadação vinculadas às contribuições sociais (como Cofins, CSLL).

Para os que defendem não haver *deficit* na Previdência, seria **incoerente desvincular uma arrecadação vinculada à Seguridade** enquanto a apuração do resultado aponta *deficit*.

163 QUEM SÃO HISTORICAMENTE OS PRINCIPAIS PERDEDORES DA DRU?

Avaliamos que, de um ponto de vista “histórico”, os grandes **perdedores da DRU foram os Estados e Municípios, e não a Previdência**. Desde 1994, inicialmente como Fundo Social de Emergência (FSE) e Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), a DRU foi instrumento para o governo federal ampliar a sua arrecadação sem aumentar impostos, que seriam obrigatoriamente divididos com os entes subnacionais (ex.: Imposto de Renda, IPI)

A saída foi aumentar as contribuições sociais, desobrigando que essa arrecadação fosse usada somente na Seguridade Social. Isso permitiu na prática que o governo aumentasse tributos para pagar suas despesas em qualquer área. A partir daí, com a DRU renovada por sucessivos governos, a União aumentou alíquotas e expandiu a base das contribuições sociais, ampliando significativamente a participação das contribuições na arrecadação.

164 OS RECURSOS DA DRU VÃO PARA O PAGAMENTO DA DÍVIDA?

Não. A DRU não é necessariamente usada para pagar “juros da dívida”, até porque, com o agravamento da crise fiscal, nenhuma receita de tributos tem sido usada para pagar qualquer despesa com a dívida. Pelo contrário, com a ocorrência de *deficits* primários, o governo se endivida cada vez mais.

Desta forma, a opção de encerrar a DRU teria como contrapartida a redução de despesas em outras áreas do governo, especialmente com o advento do teto de gastos. Na tese de que a Previdência é superavitária, não é especificado quais despesas devem ser cortadas (ex.: educação, funcionalismo, investimento).

É possível, porém, retomar a discussão sobre a conveniência de aplicar recursos da DRU no pagamento da dívida com o retorno da geração de *superavits* primários, esperados a partir de 2019 ou 2020.

165 OS RECURSOS DA DRU PODEM HOJE VOLTAR PARA A SEGURIDADE?

Sim. A DRU apenas desvincula as receitas, mas não as vincula novamente para nenhum fim. Assim, não existe impeditivo para elas voltarem para a própria Seguridade,

coabrindo o *deficit* da Previdência. Segundo Alvares (2011)²¹⁰: “A possibilidade de troca de fontes de recursos enfraquece o argumento de que a DRU reduz os gastos sociais: o que se retira por meio da DRU pode voltar para aquela área por meio de alocação de recursos orçamentários livres”.

166 A DRU É INCONSTITUCIONAL?

Existe no debate a visão de que a DRU seria “inconstitucional”, por não respeitar o texto original da Constituição de 1988. Este é um argumento mais frágil, já que as modificações sempre foram feitas por emendas constitucionais e já que o Congresso Nacional de fato tem legitimidade e poder para modificar a Constituição (“poder constituinte derivado”), respeitado o devido trâmite e preservadas as cláusulas pétreas.

167 SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL SÃO A MESMA COISA?

Não. Seguridade não é sinônimo de Previdência. A Previdência é apenas um dos três pilares da Seguridade, que **abrange ainda a Saúde e a Assistência Social**. Supondo que todo o dinheiro da DRU fosse agora vertido para a Seguridade, o Congresso ainda teria que escolher como dividir os recursos entre essas áreas carentes. No âmbito do orçamento da Seguridade, mais recursos para a Previdência implica necessariamente menos recursos para a Saúde e a Assistência.

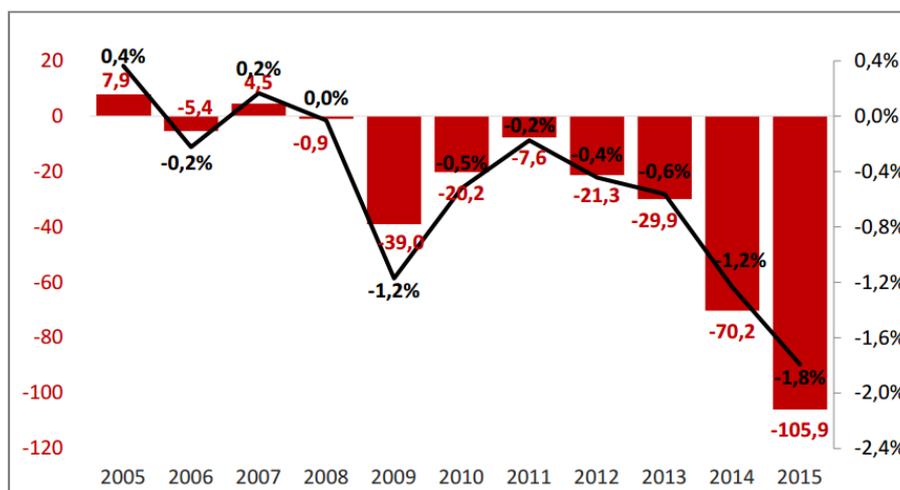
168 O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE É SUPERAVITÁRIO?

Ainda que a Previdência seja apenas um dos três itens da Seguridade, a tese de que a Previdência é superavitária se mistura com o argumento de que o orçamento da Seguridade é superavitário. Este resultado não foi respaldado pelo relatório final do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência, ainda no governo Dilma Rousseff.

²¹⁰ Ver o artigo do Consultor Legislativo Fernando Álvares: ÁLVARES, F. O que é e para que serve a desvinculação das receitas da União (DRU). Brasil, Economia e Governo. 5 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/12/05/o-que-e-e-para-que-serve-adesvinculacao-de-receitas-da-uniao-dru/>

Segundo o relatório, “*se não houvesse DRU, a seguridade social continuaria deficitária.*” O Gráfico 48, abaixo, apresenta o resultado da Seguridade sem a incidência DRU.

**Gráfico 48 – Resultado da Seguridade Social, incluindo DRU –
Em R\$ bilhões nominais e % do PIB – 2005 a 2015**



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF). Originalmente no Relatório Final Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência.

Para que este resultado fosse superavitário, como apurado pela Anfip, é necessário, além de incluir receitas da DRU, retirar do Orçamento da *Seguridade Social* as despesas com o Plano de *Seguridade Social* dos Servidores. Ainda assim, neste caso o resultado apurado pela Anfip é de *superavit* de apenas cerca de R\$ 10 bilhões em 2015²¹¹, montante proporcional a uma semana de pagamento de benefícios do INSS. **A partir de 2016, o resultado também seria deficitário, mesmo pela apuração da Anfip.**

Em verdade, segundo Costanzi (2017), apenas 4 países no âmbito da OCDE ainda mantêm regimes separados e com regras distintas para servidores públicos, e outros 4 diferenciam o regime, sem diferença nas regras²¹².

²¹¹ Ver: http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015-13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf

²¹² COSTANZI, R. N. Reformas nos Regimes de Previdência dos Servidores Públicos Civis na OCDE e PEC 287 no Brasil. *Boletim Informações Fipe*, fevereiro de 2017.

169 A CONTABILIDADE DO RGPS LEVA EM CONTA AS PERDAS COM DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO E RENÚNCIAS FISCAIS?

Sim. O Tesouro ressarce o RGPS das perdas com desonerações. Entretanto, critica-se que os valores das perdas estariam subestimados.

Por sua vez, as renúncias não são consideradas na apuração do resultado oficial, uma vez que não representam recursos que fato entram no sistema, mas são consideradas no resultado proposto pela Anfip.

Em 2017²¹³, **as renúncias devem somar R\$ 47,5 bilhões**, sendo a maior delas a do Simples Nacional (R\$ 25 bilhões). A renúncia para entidades filantrópicas nas áreas de saúde, assistência social e educação (sendo esta última a mais controversa) devem somar R\$ 12,5 bilhões, enquanto a para produtores rurais (extinta na proposta da reforma) outros R\$ 6,3 bilhões. Já a renúncia para o Microempreendedor Individual (MEI) somaria R\$ 1,6 bilhões (com tendência de alta, especialmente após a ampliação do limite de enquadramento com a Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016). Residualmente, outras renúncias somariam R\$ 300 milhões.

A principal desoneração é a do Simples Nacional. Embora normalmente entendida pela opinião pública como benéfica por supostos efeitos sobre o nível de emprego e a arrecadação, estudos recentes têm na verdade sugerido que os efeitos do Simples sobre o emprego, a formalização e própria a arrecadação são questionáveis²¹⁴.

Outras desonerações, apesar da tendência de reversão, ainda somaram cerca de R\$ 14 bilhões em 2016, segundo o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do Tesouro Nacional. Em anos anteriores a Anfip avaliou que este dado foi subestimado pelo Tesouro em montante equivalente a R\$ 2 bilhões em 2015, diante de R\$ 13 bilhões em 2014 e R\$ 10 bilhões em 2013.

²¹³ Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/01/1853212-renuncia-previdenciaria-representa-30-do-deficit-recorde-do-inss.shtml>.

²¹⁴ Ver Barbosa Filho, Ulysea e Veloso (2016). BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Org.). *Causas e Consequências da Informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

170 A CONTABILIDADE DO RGPS LEVA EM CONTA AS PERDAS COM SONEGAÇÃO?

Não. Esta é uma das críticas de entidades como a Anfip, que estima perdas de cerca de R\$ 12 bilhões em 2015 com sonegação e outros R\$ 15 bilhões com inadimplência.

171 A CONTABILIDADE DO RGPS LEVA EM CONTA A DÍVIDA ATIVA?

Não. Outro argumento usado para justificar que o *deficit* da Previdência seria uma “falácia” é que ele seria decisivamente influenciado pela não recuperação da dívida ativa do INSS.

De fato, a dívida ativa supera R\$ 400 bilhões. No entanto, cabe observar que a recuperação da totalidade dos recursos não é simples ou mera questão de vontade. Por exemplo, entre os grandes devedores da dívida ativa estão:

- empresas falidas, como a Varig (maior devedora, com R\$ 3,7 bilhões²¹⁵), a Vasp (3ª maior devedora, com R\$ 1,7 bilhões) e a Transbrasil (6ª, R\$ 1,2 bilhões);
- estatais federais, com a Caixa Econômica Federal (14ª maior devedora, R\$ 550 milhões), os Correios (32º maior devedor, R\$ 380 milhões) e o Banco do Brasil (76º, R\$ 200 milhões)²¹⁶;
- prefeituras, de capitais como São Paulo (13ª maior devedora, R\$ 550 milhões), Salvador (44ª, R\$ 320 milhões) e Manaus (54ª, R\$ 280 milhões), e não capitais como Guarulhos (11ª, R\$ 560 milhões), Barcarena (62ª, R\$ 250 milhões), Cabo Frio (66º, R\$ 230 milhões) e Campinas (77ª, R\$ 210 milhões); e
- órgãos da administração direta e indireta de Unidades Federativas tão diversas como o Distrito Federal (ICS, 8º maior devedor, R\$ 700 milhões), Piauí (Agespisa, 10ª, R\$ 590 milhões), Maranhão (Caema, 19ª, R\$ 480 milhões), Rondônia (Caerd, 24ª, R\$ 430 milhões), e Rio Grande do Sul (Ipergs, 25º, R\$ 450 milhões).

A dívida de empresas falidas é evidentemente difícil de recuperar, enquanto a presença entre os grandes devedores de estatais e entes subnacionais impõe cautela em aceitar a retórica de que existe ampla quantidade de recursos a ser facilmente

²¹⁵ Ver: <http://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/maioresdevedoresprevidencia.pdf>.

²¹⁶ No âmbito da União, não são apenas estatais que integram a lista, de que consta até a Fundação Nacional de Saúde (Funasa, 67ª, R\$ 230 milhões).

recebida do setor privado (ao contrário, o pagamento ao INSS por estatais e entes representa a mera transferência de recursos dentro do próprio Estado).

Existem ainda aquelas que estão inscritas na dívida ativa porque há alguma relevante controvérsia jurídica não resolvida, como a compensação de débitos no INSS com créditos tributários, inclusive de contribuições sociais. Este é a alegação de empresas grandes que integram a lista de grandes devedores como a JBS (2ª maior devedora, R\$ 1,8 bilhões) e a Marfrig (7ª, R\$ 810 milhões). Outra controvérsia se refere à interpretação de verbas como indenizatórias ou remuneratórias (que dariam ensejo à contribuição para o INSS) – esta é, por exemplo, a alegação da Caixa Econômica Federal para sua presença na lista de grandes devedores²¹⁷.

Adicionalmente, o valor alto de muitos devedores seria causado pela incidência de juros e correção monetária por décadas, segundo a coordenação-geral da Dívida Ativa²¹⁸.

Dos mais de R\$ 400 bilhões de dívida ativa, apenas R\$ 10 bilhões são classificados com “alta chance de recuperação”²¹⁹. Este montante é comparável a toda despesa com aposentadoria por tempo de contribuição em um mês.

Principalmente, o problema central de apontar a recuperação da dívida ativa como estratégia para sanear as contas da Previdência é que **esta estratégia confunde um estoque, a dívida ativa, com um fluxo, o pagamento de benefícios**. Se todo este dinheiro de fato pudesse ser recuperado, ele só seria capaz de pagar as despesas com benefícios por cerca de nove meses.

No âmbito da reforma, o governo ainda não anunciou estratégias novas de recuperação da dívida ativa para atenuar o desequilíbrio previdenciário.

A este respeito, no Senado tramitou até 2014 o Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2008, do Senador Garibaldi Alves Filho, com o objetivo de “*aumentar o grau de efetividade da cobrança judicial dos créditos do Poder Público*”, revogando dispositivos da Lei de Execução Fiscal (LEF, Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980). Por sua vez, também o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva enviou,

²¹⁷ Ver: <http://reporterbrasil.org.br/2017/02/justificativa-das-empresas-para-dividas-com-o-inss/>.

²¹⁸ Ver: <https://jota.info/justica/previdencia-100-maiores-inadimplentes-devem-r-50-bi-15032017>.

²¹⁹ Ver: <http://reporterbrasil.org.br/2017/02/reforma-da-previdencia-ignora-r-426-bilhoes-devidos-por-empresas-ao-inss/>.

em 2009, projeto de lei modificando o processo de cobrança da dívida ativa (Projeto de Lei nº 5.080, de 2009), ainda não apreciado.

172 A CONTABILIDADE DO RGPS INCLUI O BPC-LOAS?

Não. Da parte de muitos segurados existe a percepção de que entram na conta do *deficit* do RGPS benefícios assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC-Loas).

No entanto, embora seja parcialmente voltado ao idoso pobre e seja operacionalizado pelo INSS, o BPC não entra no cômputo do que se entende por *deficit* do RGPS.

173 A CONTABILIDADE DO RGPS INCLUI O BOLSA FAMÍLIA?

Não. No início do governo do Presidente Michel Temer, com o desmembramento do Ministério da Previdência Social e a ida do INSS ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), havia a intenção declarada de usar a capilaridade da rede do INSS para operacionalizar os pagamentos do Bolsa Família. A ideia não foi adiante, mas, ainda que fosse, não significaria que o benefício seria pago com os recursos do RGPS.

174 A CONTABILIDADE DO RGPS INCLUI BENEFÍCIOS TRABALHISTAS?

Não. O abono salarial e o seguro-desemprego, que tem materialmente característica de benefício previdenciário, não possuem qualquer ligação formal com o RGPS: seu pagamento não é feito nas agências do INSS e seus recursos são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

175 A CONTABILIDADE DO RGPS INCLUI SERVIDORES PÚBLICOS?

Não. Muitos segurados avaliam que o *deficit* do RGPS é causado pela inserção de servidores públicos no sistema. Entretanto, eles possuem um regime próprio separado (RPPS), que por sua vez também é deficitário.

176 COMO É O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA EM OUTROS PAÍSES?

Neste debate sobre a contabilidade do RGPS, muitos defendem que, antes da apuração do resultado (cálculo de *deficit* ou *superavit*), a participação das contribuições do governo seja considerada. Argumenta-se que em outros países a participação do governo no financiamento da Previdência é maior.

A Tabela 44 apresenta, novamente para a América do Sul e o G-20, as alíquotas cobradas para financiamento da previdência, de empregados e empregadores. Marcamos na cor cinza os países que cobram tanto ou mais do que o Brasil, e na cor azul os demais. Observe que essas alíquotas não são modificadas na proposta de reforma da Previdência.

Em média, para este grupo de países, a contribuição cobrada do empregado é de 8% do salário, próxima da menor faixa cobrada no Brasil, que cobra 8% para o salário-de-contribuição de até R\$ 1.560; 9% entre R\$ 1.560 e R\$ 2.600; e 11% entre R\$ 2.600 e o teto de R\$ 5.200²²⁰.

²²⁰ Valores aproximados para o ano de 2016, conforme Portaria Interministerial MPS/MF nº 1, 8 de janeiro de 2016.

Tabela 44 – Financiamento da previdência – América do Sul, G-20 e Brasil

	Empregado	Empregador	Incidência
América do Sul			
Argentina	11%	10-13%	Folha
Bolívia	13%	2-3%	Folha
Chile	11-13%	1-3%	Folha
Colômbia	4-6%	12%	Folha
Equador	11%	1%	Folha
Paraguai	9%	14%	Folha
Peru	13%	0%	N/A*
Uruguai	15%	7%	Folha
Venezuela	4%	9-11%	Folha
G-20			
África do Sul	—	—	—
Alemanha	9%	9%	Folha
Arábia Saudita	9%	9%	Folha
Austrália		10%	Folha
Canadá	5%	5%	Folha
China	8%	20%	Folha
Coreia do Sul	5%	5%	Folha
Estados Unidos	6%	6%	Folha
França	7-15%	10%	Folha
Índia	10-12%	5%	Folha
Indonésia	2%	4%	Folha
Itália	9%	24%	Folha
Japão	9%	9%	Folha
México	2%	9%	Folha
Reino Unido	9%	12%	Folha
Rússia	0%	22%	Folha
Turquia	9%	11%	Folha
Brasil – Regras anteriores	8-11%	20%	Folha
Brasil – Reforma da Previdência	8-11%	20%	Folha

Fonte: *Elaboração própria*. A partir de informações da página *Social Security Programs Throughout the World* (2015 para países das Américas e África, 2015 para os demais). *N/A: Não se aplica.

Note que na América do Sul muitos países cobram mais dos empregados (chegando a 15% no Uruguai), o que é incomum no grupo do G-20. Em contrapartida, na América do Sul, se praticam alíquotas menores para os empregadores. Este é um desenho típico de regimes de capitalização (menos solidários, com maior ônus contributivo para os próprios trabalhadores).

Já no caso da contribuição do empregador, que normalmente incide sobre o emprego (via folha de pagamentos), a alíquota brasileira de 20% destoa da dos demais países sul-americanos (a segunda maior é de 14%, no Paraguai). Já na comparação de todos os países listados na Tabela, a alíquota média é de 9% – menos da metade da praticada no Brasil, e bastante próxima da alíquota média cobrada dos empregados (8%).

Alíquotas maiores sobre a folha, nesta comparação, só foram identificadas na Rússia (22%) e na Itália (24%). O caso russo, porém, difere do brasileiro por lá não ser cobrada qualquer contribuição do empregado em seu salário. Em verdade, muitos países optam por tributar mais pesadamente apenas umas das partes: o outro extremo é o caso do Peru, que não tributa o empregador, mas onera o empregado em 13%.

Assim, observamos que a *soma* das contribuições de empregado e empregador no Brasil está bastante acima da de outros países. A média do grupo analisado (América do Sul e G-20) é de 17%, contra os 28 a 31% do Brasil. Apenas na Itália a tributação sobre o salário é maior: 33%.

De fato, a Constituição permite a substituição da contribuição sobre a folha por outra, sobre a receita ou faturamento (art. 195, I, *b* e § 13). Entretanto, o esforço recente de desoneração sobre a folha no governo Dilma Rousseff não foi bem aceito pela opinião pública, e terminou avaliado como uma medida que gerou enorme perda de arrecadação para privilegiar grupos seletos, sem contrapartida de geração de emprego. Em verdade, estudos empíricos apresentando o contrafactual (o nível de emprego sem a desoneração) não são conhecidos. Mesmo assim, este debate parece interdito por ora, sendo improvável que novas medidas de desoneração ganhem fôlego.

Como apresentado na Tabela acima, a contribuição sobre a folha de pagamentos é praticamente universal no grupo de países analisados, ainda que com alíquotas bem menores do que as brasileiras (e, portanto, possivelmente com efeitos deletérios menores sobre o desemprego e a informalidade).

O nível relativamente alto de tributação sobre o salário deve ser levado em conta também na discussão sobre apuração do *deficit* previdenciário. Como vimos, muitas vezes, no âmbito dessa discussão, é defendido que o governo brasileiro deve participar mais do financiamento do sistema, porque participaria menos do que em outros países.

É pertinente ressaltar, portanto, que a sociedade já é relativamente bastante tributada via salários/folha de pagamento, quando considerarmos que outros tributos (ou em outra leitura, o governo) devam “participar mais”.

Adicionalmente, cumpre observar que enquanto as contribuições do empregado incidem apenas sobre quem está segurado, as demais contribuições que, para alguns grupos, também devem ser contabilizadas com receita do INSS (Cofins, CSLL, eventual CPMF), incidem sobre toda sociedade – incluindo sobre os grupos que não estão amparados pela Previdência, mas acabam a financiando.

Nesse sentido, é oportuno analisar também o modelo de participação do governo no financiamento da seguridade em outros países. Identificamos, na amostra de países da América do Sul e do G-20, quatro tipos principais de participação do governo:

- O governo financia apenas benefícios de menor valor ou pouca contrapartida contributiva (como uma aposentadoria básica ou por invalidez – ex.: Canadá);
- O governo cobre qualquer *deficit* (ex.: Brasil);
- O governo contribuiu com uma alíquota sobre a folha de pagamento (ex.: Equador);
- O governo transfere parte de sua arrecadação, desvinculada de qualquer benefício e independentemente de *deficits* (ex.: Argentina);
- Alguma combinação das anteriores (como financiar benefícios de menor valor, mas cobrir *deficits* não recorrentes – ex.: Reino Unido).

Novamente, sem adentrar no mérito de qual deve ser a participação ideal de outros tributos no financiamento da Previdência brasileira, **o atual desenho não parece dar ao governo uma participação menor do que em outros países**, como normalmente é defendido: em muitos países o governo não se compromete com *deficits* ou entra com outros tributos apenas para custear benefícios de menor valor²²¹.

Ainda, este debate se beneficiaria de uma discussão mais aprofundada sobre o impacto de usar uma **tributação regressiva para pagar benefícios que parte da população mais pobre não recebe**, no limite fazendo com que trabalhadores excluídos

²²¹ Cabe ressaltar aqui que todos os países analisados deixam a cargo do governo o financiamento benefícios assistenciais destinados ao idoso pobre, apresentados na seção sobre o BPC, e como ocorre no Brasil.

do mercado de trabalho formal, e da Previdência, financiem com seu consumo benefícios destinados a grupos mais bem posicionados na distribuição de renda.

AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA ANTERIORES

177 QUANTO TEMPO DUROU A TRAMITAÇÃO DAS REFORMAS ANTERIORES?

A 1ª reforma da Previdência se inicia em março de 1995 com a apresentação, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 21, de 1995, posteriormente desmembrada na PEC nº 33, de 1995. Após **quase 4 anos** de discussões no Congresso Nacional, foi promulgada em 15 de dezembro de 1998 a Emenda Constitucional nº 20.

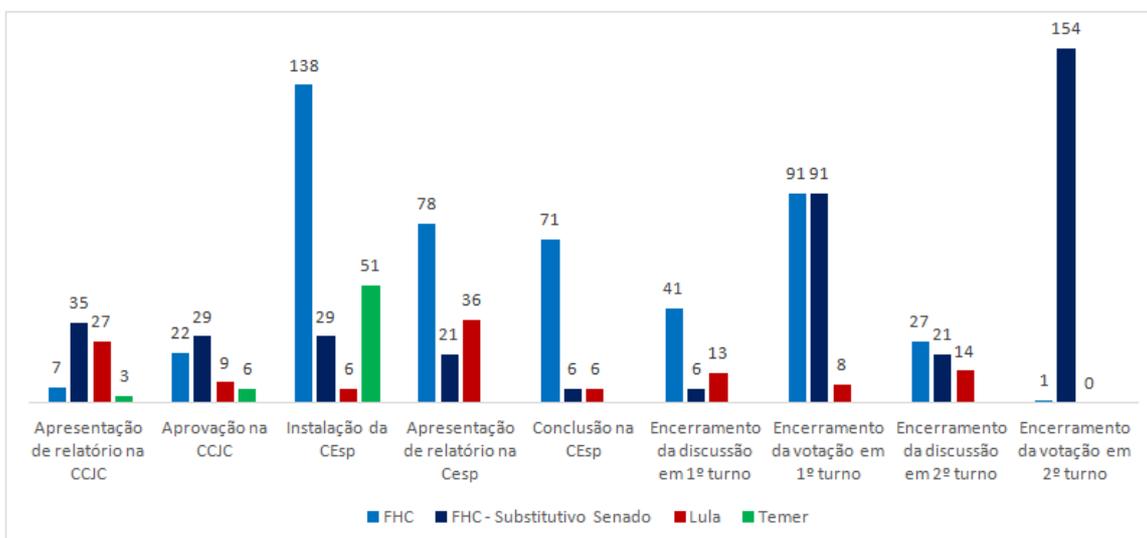
Já 2ª a reforma da Previdência foi proposta no início do governo Lula, em abril de 2003, como PEC nº 40/2003. Focada nos servidores públicos e com uma tramitação muito mais acelerada do que a reforma anterior, ela resulta no mesmo ano, **menos de 8 meses** depois, na promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

A tramitação das duas reformas foi marcadamente diferente, e é detalhada nos Gráficos 49 e 50, a seguir. Ilustrativamente, caso a atual proposta do governo tramitasse, a partir de provável instalação da Comissão Especial em fevereiro de 2017²²², na mesma velocidade que a proposta do governo Fernando Henrique Cardoso, ela chegaria ao Senado Federal somente em dezembro. Caso procedesse na velocidade da tramitação da reforma do governo Lula, o envio ao Senado se daria no final de abril. **Se seguisse a velocidade média das duas reformas anteriores, esta reforma viria para o Senado em meados de setembro de 2017.**

Nos Gráficos a seguir, cada fase das tramitações é excludente: a contagem de uma se inicia com o fim da fase anterior.

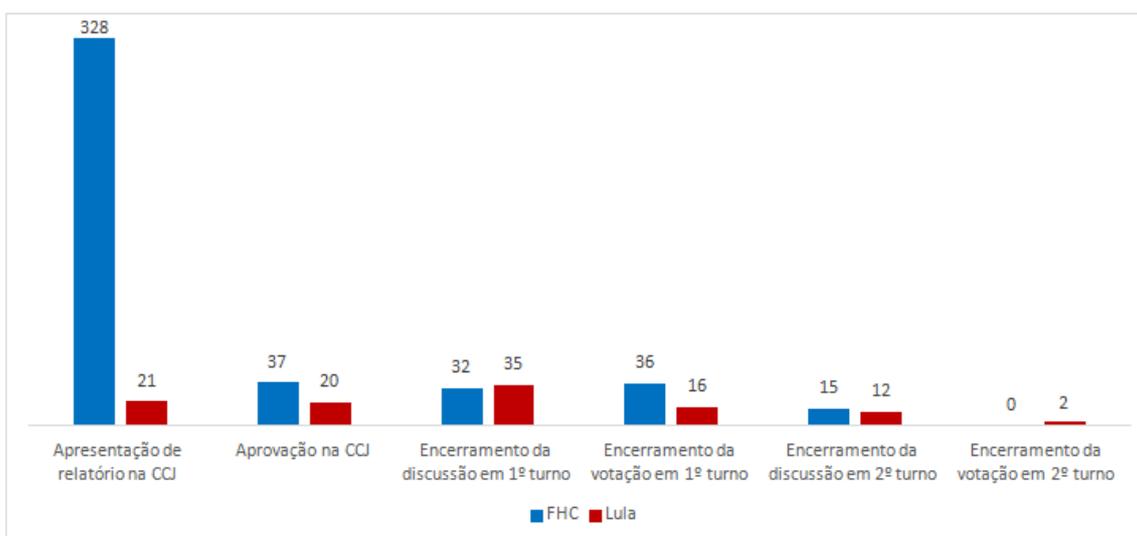
²²² Supondo instalação da Comissão Especial na Câmara dos Deputados na 1ª semana de fevereiro de 2017.

Gráfico 49 – Fases da tramitação da 1ª e 2ª reformas da Previdência na Câmara dos Deputados (Em dias)



Fonte: *Elaboração própria.*

Gráfico 50 – Fases da tramitação da 1ª e 2ª reformas da Previdência no Senado (Em dias)



Fonte: *Elaboração própria.*

Evidentemente a comparação é apenas anedótica, já que medidas propostas em períodos diferentes estão sujeitas a um calendário político diferente (eleições, recessos). Dito isso, há observações pertinentes a se fazer sobre a tramitação das reformas anteriores. A proposta do governo Fernando Henrique Cardoso tramitou por duas vezes na Câmara, em decorrência da aprovação de substitutivo no Senado Federal, fazendo com que a tramitação na Câmara fosse reiniciada. A tramitação em cada Casa, tanto no Senado

quanto nas duas vezes em que passou pela Câmara dos Deputados, demorou sempre mais de 1 ano.

Já a proposta do governo Lula tramitou em quase todas as fases em velocidade muito mais acelerada do que às das reformas anteriores, vide os Gráficos 49 e 50. Ilustrativamente, enquanto a 1ª reforma passou por 95 votações nominais no Plenário da Câmara e 23 no Senado Federal, a 2ª reforma passou por um número ainda alto de votações, mas inferior: 21 na Câmara e 12 no Senado. Figueiredo e Limongi (2008) atribuem as dificuldades da 1ª reforma em Plenário parcialmente à ampla possibilidade de apresentação de destaques (DVS) por parte das bancadas na Câmara, posteriormente limitada pela Resolução nº 5, de 1996, daquela Casa²²³.

O histórico das tramitações anteriores revela também disputa intensa, antes do Plenário, durante análise tanto da Comissão Especial da Câmara quanto na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado. Na 1ª reforma, 82 emendas parlamentares à proposta foram apresentadas na Comissão Especial, e outras 200 na CCJ. Na 2ª reforma, foram 457 emendas na Comissão Especial, e outras 326 na CCJ. Dado que o processo de emendas à PEC também está sujeito à mesma exigência existente na propositura de PEC de assinatura de um terço dos parlamentares, o número elevado de emendas evidencia a oposição que este tipo de reforma sofre.

178 QUAIS FORAM AS PRINCIPAIS MUDANÇAS COM A 1ª REFORMA DA PREVIDÊNCIA?

A principal inovação da 1ª reforma da Previdência foi a imposição de uma **idade mínima para aposentadoria dos servidores** (RPPS), de 60 anos para homens e 55 para mulheres, com regras de transição. Entretanto, a mesma medida foi rejeitada para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Todavia, a EC nº 20/1998 desconstitucionalizou a forma de cálculo para a aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS. Em decorrência da rejeição e da desconstitucionalização, foi aprovado o fator previdenciário (Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999), uma nova forma de cálculo para a aposentadoria por tempo de contribuição que tornava o valor do benefício diretamente proporcional à idade e ao tempo de contribuição do segurado (e inversamente proporcional ao tempo esperado de usufruto). Embora não conste da EC nº 20/1998,

²²³ FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Reforma da Previdência e Instituições Políticas. *Novos Estudos*, nº 51, julho de 1998.

consideramos o fator previdenciário a mudança da 1ª reforma da Previdência com maior efeito nas contas do RGPS.

Outras mudanças importantes introduzidas pela EC nº 20, de 1998, incluem²²⁴:

No RPPS:

- Exigência, para a aposentadoria no RPPS, de pelo menos dez anos no serviço público, sendo cinco no cargo ocupado;
- Vedação de acúmulo de aposentadorias no RPPS;
- Vedação de aumento da remuneração no RPPS quando da passagem da atividade para a inatividade;
- Restrições ao acúmulo da remuneração da atividade e da aposentadoria no RPPS;
- Limitação ao teto constitucional da soma de remunerações do serviço público, inclusive benefícios do RPPS; e
- Possibilidade de criação de previdência complementar no serviço público, limitando aposentadorias e pensões ao teto do RGPS (embrião da futura Funpresp).

No RGPS:

- Vinculação das contribuições do empregador e do empregado sobre a folha, para uso exclusivo no pagamento de benefícios na Previdência.

No RGPS e RPPS:

- Extinção da aposentadoria proporcional²²⁵;
- Limitação da aposentadoria especial do professor apenas aos da educação infantil e ensinos fundamental e médio; e
- Substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição.

²²⁴ Ver Amaro e Meneguim (2008) e Amaro (2011). AMARO, M., N.; MENEGUIM, F. B. A Evolução da Previdência Social após a Constituição de 1988. In: DANTAS, B. et al. *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois – Os cidadãos na Carta Cidadã*, vol. 5. Brasília: Senado Federal, 2008.

AMARO, M. Terceira Reforma da Previdência: Até Quando Esperar? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado–Texto para Discussão nº 84). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos Fevereiro, 2011.

²²⁵ Para quem não contribuiu antes da publicação da Emenda. A aposentadoria proporcional era uma modalidade de aposentadoria com requisitos menores de tempo de contribuição, mas com uma idade mínima. Para quem havia contribuído antes da EC nº 20, de 1998, foi instituído como transição o “pedágio” de 40% sobre o tempo de contribuição que faltava para o segurado sob as regras anteriores.

Além dessas, outras medidas importantes que também foram propostas ao Congresso pelo governo Fernando Henrique Cardoso, mas foram **rejeitadas** e não chegaram o texto final da EC nº 20/1998 incluem:

No RPPS:

- Instituição da contribuição dos inativos; e
- Extinção da paridade (vinculação entre reajuste da remuneração dos servidores ativos com os inativos).

No RGPS:

- Redução do diferencial de idade na aposentadoria do trabalhador rural, em relação ao urbano, de cinco para três anos.

No RGPS e RPPS:

- Desconstitucionalização de requisitos e formas de cálculo dos benefícios, com possíveis extinção da integralidade no RPPS (aposentadoria integral), aumento do tempo de contribuição no RGPS (até 40 anos) e redução/extinção do diferencial de cinco anos nos requisitos entre homens e mulheres²²⁶.

Note que alguns pontos relativos ao RPPS propostos pelo governo, que não foram bem-sucedidos na 1ª reforma da Previdência (contribuição dos inativos e extinção da paridade), acabaram sendo aprovados na 2ª reforma, analisada a seguir.

179 QUAIS FORAM AS PRINCIPAIS MUDANÇAS COM A 2ª REFORMA DA PREVIDÊNCIA?

O foco da 2ª reforma foi o RPPS, e as principais mudanças foram a **instituição da contribuição dos inativos (sobre o valor acima do teto do RGPS); a redução de 30% do valor das pensões acima do teto do RGPS; e o fim gradual da paridade e da integralidade.**

Outras mudanças importantes introduzidas pela EC nº 41, de 2003, incluem:

²²⁶ Segundo Silva (2007). SILVA, S., J. *Reforma da Previdência em Perspectiva Comparada: Executivo, Legislativo, e Sindicatos na Argentina e no Brasil*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas/FAPESP, 2007.

No RPPS:

- Limitação, nos Estados e Municípios, a subtetos específicos por Poder para a soma de remunerações do serviço público, inclusive benefícios do RPPS;
- Limitação, nos Estados e Municípios, das alíquotas de contribuição dos inativos a não menos do que a alíquota cobrada pela União;
- Instituição do abono permanência para os servidores em condições de se aposentar que continuam em atividade; e
- Possibilidade, por lei ordinária (em vez de complementar), da criação da previdência complementar no serviço público.

No RGPS:

- Criação do sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, com acesso a benefícios no valor de um salário mínimo.

Entretanto, boa parte das modificações feitas pela EC nº 41/2003, e também pela EC nº 20/1998 (a 1ª reforma), foram atenuadas pela EC nº 47, de 5 de julho de 2005, resultante da chamada “**PEC Paralela**”. A PEC Paralela (PEC nº 77, de 2003) consistiu em um esforço de contrarreforma que, ao concentrar as alterações às medidas propostas pelo governo na 2ª reforma, garantiu que a PEC principal que viria a se tornar a EC nº 41/2003 tramitasse rapidamente, bem como que a proposta inicial do governo fosse quase completamente aprovada (contrariamente ao que ocorrera no governo anterior).

A EC nº 47/2005 criou uma regra de transição para a extinção da integralidade e da paridade, garantindo-as aos servidores que ingressaram antes das reformas que preenchessem, além dos requisitos de 35/30 anos de contribuição, um tempo mínimo de atividade no serviço público, na carreira e no cargo.

A Emenda resultante da PEC Paralela também criou regra de transição para a idade mínima da 1ª reforma aos servidores que ingressam antes dela, por meio da “fórmula 85/95”: ficaram de fora do alcance da idade mínima os servidores que completassem a soma de idade e tempo de contribuição de 85 (mulheres) ou 95 (homens).

A EC nº 47/2005 ainda flexibilizou o teto remuneratório, permitindo aos Estados e ao Distrito Federal estabelecerem como teto geral a remuneração dos desembargadores do Tribunal de Justiça, e excluindo do teto as parcelas indenizatórias (deixando, no entanto, a regulamentação da questão para lei, o que nunca ocorreu). Por fim, a Emenda também incluiu no sistema de inclusão previdenciária as donas de casa.

180 QUAIS PROPOSTAS DAS REFORMAS ANTERIORES SÃO RETOMADAS NA PROPOSTA ATUAL?

É possível perceber pelas questões anteriores que a 2ª reforma inclui itens rejeitados na 1ª reforma, bem como que **itens relevantes da agenda da atual reforma da Previdência já foram propostos pelo Executivo em reformas anteriores**, mas foram rejeitados, ou mesmo aprovados e atenuados posteriormente (como na “PEC Paralela”). Observamos assim que o histórico de reformas da Previdência no Brasil tem sido um de repetições e de reformas e contrarreformas da Previdência.

A Tabela 45 apresenta quais medidas legislativas na Previdência foram propostas, em diferentes momentos do tempo, e terminaram sendo rejeitadas, ou aprovadas e depois atenuadas, e voltaram a integrar a atual proposta de reforma do governo. Além das reformas constitucionais, incluímos na Tabela também a Medida Provisória nº 664, de 2014, discutida no âmbito do ajuste fiscal de 2015 (e descrita neste Texto na seção sobre pensão por morte e na seção sobre aposentadoria por tempo de contribuição²²⁷).

Tabela 45 – Mudanças da reforma da Previdência já propostas em reformas anteriores

	1ª reforma (1998/99)	2ª reforma (2003)	PEC Paralela (2005)	MP 664 (2015)	3ª reforma (2017)
Idade mínima no Regime Geral	Rejeitada				Nova proposta
Convergência de regras de idade de trabalhadores rurais e urbanos	Rejeitada				Nova proposta
Redução da taxa de reposição da aposentadoria	Aprovada			Atenuada	Nova proposta
Redução no valor da pensão por morte				Rejeitada	Nova proposta
Contribuição de servidores inativos	Rejeitada	Aprovada			
Restrição à paridade	Rejeitada	Aprovada	Atenuada		Nova proposta
Restrição à integralidade		Aprovada	Atenuada		Nova proposta
Idade mínima no RPPS	Aprovada		Atenuada		Nova proposta

Fonte: *Elaboração própria.*

²²⁷ Foi no âmbito desta MP que a fórmula 85/95, isentando parte dos segurados da aplicação do fator previdenciário, foi aprovada pelo Congresso, e depois aperfeiçoada pelo Executivo pela MP nº 676, de 2015.

TÓPICOS ESPECIAIS

181 POR QUE NÃO MODICAR A ESTRUTURA DO REGIME GERAL DE REPARTIÇÃO PARA CAPITALIZAÇÃO, EM VEZ DE MUDAR SEUS PARÂMETROS?

Neste debate, frequentemente defende-se que, em vez de modificar os parâmetros do sistema (idade, tempo de contribuição), melhor seria transformar o regime de repartição em um regime de capitalização. Tal proposta é considerada inviável pelos significativos **custos de transição** que implica.

O custo de transição ocorre porque, enquanto as contribuições dos trabalhadores da ativa seriam separadas individualmente e capitalizadas, as despesas com os atuais beneficiários (aposentadorias, pensões, auxílios) deveriam continuar sendo pagas. Caso nenhuma transição fosse empregada, a perda de arrecadação seria da ordem de R\$ 350 bilhões em 2016. Com a União em delicada trajetória de endividamento e incapaz de produzir sequer *superavits* primários, uma mudança abrupta do regime ameaçaria a própria solvência do Estado brasileiro.

Adicionalmente, como o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é caracterizado pela solidariedade entre grupos, um regime de capitalização necessariamente implicaria em perdas e regras mais duras do que as da PEC nº 287/2016 para grupos que são “subsidiados” no atual sistema. Entre eles, mulheres, servidores públicos, professores, policiais, trabalhadores rurais e aqueles que recebem benefícios vinculados ao salário mínimo²²⁸.

Mantidas as alíquotas de contribuição atuais, todos esses grupos provavelmente receberiam menos em um regime de capitalização do que no regime atual. Ou seja, **para parte da população, um regime de capitalização implicaria regras mais duras ou benefícios menores do que os da própria proposta do governo.**

Adicionalmente, é provável que um regime de capitalização ou um regime misto sofresse resistência dos segurados: caso a gestão fosse privada, poderia ser criticada por “privatizar” a Previdência, e caso a gestão fosse pública, poderia sofrer questionamentos quanto à governança, face os escândalos recentes com fundos de pensão, como o Postalis.

²²⁸ O corolário seria um benefício maior, por um exemplo, para homens do meio urbano que se aposentam por tempo de contribuição com aplicação do fator previdenciário. Ver, entre outros, Caetano (2006). CAETANO, M. A. *Subsídios Cruzados na Previdência Social Brasileira*. Texto para Discussão nº 1.211. Rio de Janeiro: Ipea, agosto de 2006.

A principal proposta para um regime de capitalização presente neste debate é a dos pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP) Hélio Zylberstajn, Bruno Oliva, Luis Eduardo Afonso e Eduardo Zylberstajn, apoiada recentemente pelo Movimento Brasil Livre (MBL)²²⁹. Eles propõem a criação de um sistema misto, mantendo o regime de repartição para valores menores e instituindo uma camada de capitalização obrigatória para valores maiores. Cabe observar que, apesar da transição proposta pelo modelo, ainda há perda de arrecadação (custo de transição)

No entanto, **a perda de arrecadação seria minimizada se uma nova camada de capitalização obrigatória se desse apenas sobre valores acima do teto de contribuição/benefícios (R\$ 5.579 em 2017)**²³⁰.

O professor Hélio Zylberstajn sugere que a transição seja financiada ou pelos jovens que estariam no novo modelo, pagando uma contribuição dobrada (para o modelo antigo e para o novo) ou pelos atuais beneficiários, que teriam descontos em seus benefícios, como aposentadorias²³¹. Fica evidente que não há solução fácil para esta transição, seja ela financiada pela União, pelos novos segurados ou pelos atuais beneficiários.

182 COMO SERIA A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF?

A Presidente Dilma Rousseff também anunciara na Mensagem Presidencial de 2016 a reforma da Previdência como sua prioridade, mas o conteúdo específico da proposta não foi apresentado. No entanto, também em fevereiro de 2016, no Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social criado para discutir a proposta, o Secretário Especial do então Ministério do Trabalho e Previdência Social, anunciou a intenção de discutir os seguintes temas:

- 1. Demografia e Idade média das aposentadorias;*
- 2. Financiamento da Previdência Social: receitas, renúncias e recuperação de créditos;*
- 3. Diferença de regras entre homens e mulheres;*

²²⁹ ZYLBERSTAJN, H.; OLIVA, B.; AFONSO, L. E.; ZYLBERSTAJN, E. Previdência Social: Reforma em Três Atos. *Boletim Informações Fipe*, janeiro de 2017.

²³⁰ Para salários acima deste valor, o segurado não contribui, apenas o empregador.

²³¹ Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2017/02/1862423-uma-nova-previdencia.shtml>.

4. *Pensões por morte;*
5. *Previdência rural: financiamento e regras de acesso;*
6. *Regimes Próprios de Previdência; e*
7. *Convergência dos sistemas previdenciários.*

O Ministro Nelson Barbosa, da Fazenda, também fez apresentações no mesmo sentido²³².

183 QUAIS OS PRINCIPAIS ARGUMENTOS PELA INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC?

Resumidamente, entre as críticas à reforma baseadas no Direito Constitucional estão a de que Proposta afronta os princípios da “*proibição do retrocesso social*” e da “*progressividade*”. Também, a de que o Congresso Nacional não poderia alterar direitos previdenciários, mesmo por Emenda Constitucional, uma vez que eles integrariam os direitos e garantias individuais, constituindo cláusula pétrea²³³.

184 QUAL DEVERIA SER A ALÍQUOTA PARA EQUILIBRAR O RGPS SEM REFORMA?

Costanzi, Ansiliero e Sidone (2017)²³⁴ estimam que, sem reformas, a contribuição previdenciária do empregado e do empregador para equilibrar o Regime Geral deveria subir do atual patamar de 31%²³⁵ para 36% já em 2020, 56% em 2040 e 79% em 2060.

Hipoteticamente, mantida a proporcionalidade existente hoje entre empregado e empregador, isso implicaria na majoração da contribuição do empregado sobre seu salário de 11% para cerca de 13% em 2020, 20% em 2040 e 28% em 2060. Analogamente, a contribuição do empregador deveria subir dos atuais 20% para 23% em 2020, 36% em 2040 e 51% em 2060 – **uma pesada tributação sobre o emprego formal com consequências sobre a informalidade e o desemprego.**

²³² Ver: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/02/17/internas_economia,518253/barbosa-defende-que-reforma-da-previdencia-seja-feita-agora-gradualme.shtml.

²³³ Ver, entre outros: <http://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/regras-de-transicao-provocam-polemica/>

²³⁴ COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G.; SIDONE, O. J. *Relação Entre Valor Dos Benefícios Previdenciários e Massa Salarial dos Trabalhadores Ocupados: Implicações para a Sustentabilidade Previdenciária*. Nota Técnica número 32. Rio de Janeiro: Ipea, janeiro de 2017.

²³⁵ Supondo contribuição de 11% do empregado.

Tal cenário deve ser levado em conta diante do argumento de que a majoração nas contribuições seria uma alternativa viável a uma reforma, como o externado recentemente pelo professor Ricardo Lodi Ribeiro, da Faculdade de Direito da UERJ²³⁶.

185 A TRIBUTAÇÃO SOBRE OS MAIS RICOS É SUFICIENTE PARA FINANCIAR A DESPESA PREVIDENCIÁRIA?

Não: em que pese a justa motivação de redução de desigualdades, a arrecadação da tributação sobre grandes fortunas ou juros e dividendos, por exemplo, não parece ser suficiente para responder ao crescimento da despesa previdenciária (partindo da premissa de que o teto de gastos não seja cumprido, e o crescimento da despesa seja absorvido por aumentos da carga tributária). Tal observação é natural diante da realidade econômica do país que, além de possuir níveis altíssimos de desigualdade de renda, possui uma renda *média* baixa.

O Imposto sobre Grandes Fortunas teria potencial de arrecadar cerca de R\$ 7 bilhões por ano, segundo estudo de consultores legislativos do Senado²³⁷. Tal valor é muito pequeno diante das necessidades da Previdência: é inferior a despesa *mensal* com a pensão por morte. Ainda que sob outras hipóteses a estimativa de arrecadação do IGF seja mais otimista, fica evidente que **a ordem de grandeza da despesa previdenciária é diversa.**

Por sua vez, os pesquisadores do Ipea Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair têm defendido nos últimos anos uma agenda de tributação mais progressiva, crítica da isenção, no Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (IRPF), de lucros e dividendos, bem como, no Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídica (IRPJ) da dedução dos juros sobre capital próprio (JSCP). Segundo os pesquisadores, a modificação na tributação de lucros e dividendos poderia aumentar a arrecadação em até cerca de R\$ 70 bilhões: um montante muito mais expressivo do que o IGP, mas ainda inferior a 15% da despesa previdenciária do Regime Geral.

²³⁶ Ver, entre outros: <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/03/09/pec-287-reforma-ou-implosao-da-previdencia-social/>

²³⁷ Levy barrou taxação de fortunas, que arrecadaria R\$ 6 bi por ano. Congresso em Foco, 26 de maio de 2015. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/levy-barrou-projeto-que-arrecadaria-r-6-bilhoes-por-ano/>.

Ainda assim, os pesquisadores não defendem mudanças na tributação com a finalidade de ampliar a arrecadação, mas sim de atenuar o perfil regressivo da tributação brasileira, propondo a substituição do PIS/Cofins, trazendo também ganhos de eficiência. Gobetti e Orair (2016) sugerem que a tributação sobre lucros e dividendos promova aumento da arrecadação apenas em curto prazo, ajudando os esforços de ajuste fiscal. Em médio prazo, este ganho de arrecadação financeira a reforma do PIS/Cofins: “*assim, ao final do período de transição, a carga tributária global retornaria ao patamar inicial*”²³⁸. Entretanto, o ajuste na despesa resultante da proposta de reforma do governo tem exatamente a direção contrária: é pequeno em curto prazo, aumentando ao longo do tempo.

No âmbito da reforma da Previdência, informações da imprensa relatavam a intenção de deputados de apresentar emenda à PEC nº 287/2016 criando uma contribuição social sobre lucros e dividendos²³⁹.

186 A MAIOR DESPESA DA UNIÃO É A PREVIDÊNCIA OU OS JUROS DA DÍVIDA?

A Previdência é o principal componente da despesa primária da União. De maneira simplificada, a despesa primária é a despesa financiada com a arrecadação de tributos (impostos, contribuições). Já os juros e a amortização da dívida são despesas financeiras, que têm sido financiadas pela emissão de dívida nova e não de tributos (refinanciamento, “rolagem”).

Como toda despesa da União precisa ser autorizada pelo Congresso Nacional, as despesas financeiras também constam do orçamento, o que leva algumas fontes a equivocadamente concluir que recursos que poderiam, por exemplo, ser usados na Previdência, estão sendo usados para pagar a dívida pública (ou juros dela). É esta a visão, por exemplo, do movimento “Auditoria Cidadã da Dívida”. No entanto, isso só poderia ocorrer, parcialmente, nos anos em que o governo consegue fazer o *superavit* das despesas primárias (o que não ocorre desde 2014). Ainda assim, justamente com o propósito de reduzir a dívida.

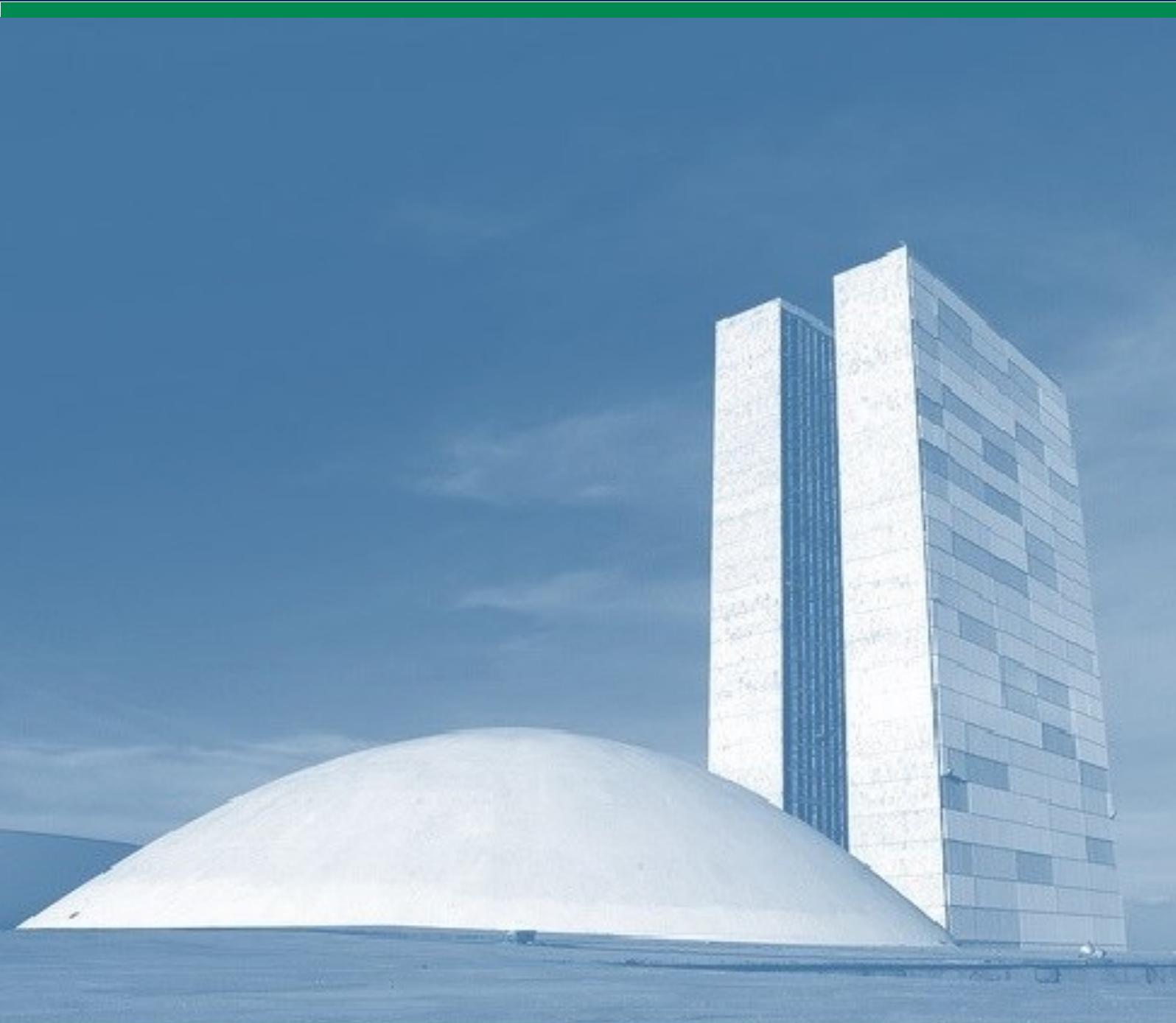
²³⁸ Gobetti e Orair (2016). GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. *Progressividade Tributária: A Agenda Negligenciada*. Texto para Discussão nº 2.190. Rio de Janeiro: Ipea, abril de 2016.

²³⁹ Ver: <http://www.dci.com.br/politica/pt-propoe-tributacao-sobre-os-lucros-id607198.html>.

Existe ainda no debate a visão de que a trajetória ascendente da dívida pública federal deveria ser combatida com a redução das despesas financeiras, e não primárias. A esse respeito, sem adereçar as consequências adversas de uma redução forçada das taxas de juros ou de renegociação (calote parcial) da dívida pública, é preciso ficar claro que a **reforma da Previdência afeta duplamente as despesas financeiras com a dívida, tendendo a reduzi-las significativamente nos próximos anos**. Não apenas a reforma tende a provocar expressiva melhora no resultado primário (dívida nova), como tende a atenuar as taxas de juros que incidem sobre a dívida (conforme discutido no início deste Texto).

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

