Texto para Discussão

2381

Rio de Janeiro, abril de 2018

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

REFLEXÕES SOBRE A PEC Nº 287/2016 E SUAS ALTERAÇÕES: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A CARÊNCIA MÍNIMA PARA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Graziela Ansiliero
Técnica da Coordenação de Estudos e Pesquisas em Previdência e Assistência Social (Copas) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016 e suas alterações visam promover profundos e necessários ajustes paramétricos no sistema previdenciário brasileiro, abrangendo tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS). Entre as medidas originais da PEC nº 287/2016 estavam a alteração da carência contributiva e o estabelecimento, mediante aplicação de regras de transição, de uma idade mínima de aposentadoria de 65 anos de idade, promovendo a convergência de regras entre regimes e entre diferentes grupos, mais especificamente entre trabalhadores urbanos e rurais e entre homens e mulheres.

A proposta original foi alterada pelo parecer substitutivo do relator da PEC nº 287/2016, mas, em linhas gerais, com relação ao RGPS, mantinha-se a proposta de enrijecimento dos requisitos de elegibilidade, com instituição e/ou aumento da idade mínima e elevação do tempo mínimo de contribuição para requerimento de aposentadorias voluntárias. A aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) deixaria de existir, sendo passível de concessão apenas para os indivíduos abrangidos pelas regras de transição previstas na proposta de reforma, mesma situação da aplicação das regras atuais de aposentadoria por idade (API). As diferenças por clientela e sexo não seriam eliminadas, como previsto no texto original, mas seriam reduzidas para os segurados não abrangidos pela regra de transição.

A Emenda Aglutinativa Global à PEC nº 287-A/2016 preservou a atual carência mínima de quinze anos no RGPS (para ambas as clientelas, urbana e rural, sendo que essa última seguiria – como agora – baseada na comprovação da atividade (segurados especiais) ou na efetiva contribuição (demais trabalhadores rurais), não mais na proposição única de comprovação de contribuição) e a idade mínima rural feminina para os vigentes 55 anos, além de ter mantido a proposta do substitutivo para as idades mínimas urbanas – 65 anos para homens, 62 anos para mulheres. Assim, a PEC nº 287/2016 e seu substitutivo possuem méritos importantes e desenham um sistema previdenciário mais sustentável, mas o ponto mais polêmico de seus textos, precisamente o ajuste proposto para a carência contributiva mínima, foi acertadamente suavizado pela Emenda Aglutinativa. Apesar da extensão e pertinência do escopo geral da proposta, vale dar destaque a esta questão da carência contributiva mínima, a qual despertou questionamentos importantes no debate da reforma previdenciária. Muito embora este ponto seja frequentemente eclipsado por outros tópicos da reforma previdenciária, como a discussão em torno da idade mínima de aposentadoria, seus efeitos sobre a cobertura previdenciária são potencialmente elevados e o debate em torno de sua adequada determinação não pode ser tratado como tema secundário.

Os dados de concessão de aposentadorias no RGPS revelam que um contingente importante de segurados logrou não apenas alcançar o novo requisito mínimo de carência pós-1991 (a partir de então aumentado, escalonadamente, de cinco para quinze anos), mas também que parcela significativa deste grupo conseguiu acumular períodos adicionais e crescentes de tempo de contribuição. A PEC nº 287/2016 fez originalmente proposta similar para os segurados urbanos, estabelecendo o aumento da carência em outros dez anos, de quinze para 25 anos, excetuados os casos afetados por regras de transição.

Os resultados observados no tempo, em termos da distribuição das concessões por grupos de anos de contribuição, somados à elevação da carência contributiva e à proposta de que o RGPS oferecesse uma única modalidade de aposentadoria voluntária, podem comprometer a expansão e até a manutenção do patamar atual de cobertura da população idosa,

que pode, com maior frequência, passar a recorrer aos amparos assistenciais previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). Esse cenário se mostraria ainda mais preocupante em razão da já retirada proposta de elevação na idade mínima de acesso ao BPC/Loas, que passaria dos atuais 65 anos para 68 anos de idade (70 anos, na versão original da PEC). Essa idade tenderia a ser demasiadamente elevada para segmento tão vulnerável da população, cuja espera adicional pelo benefício poderia ser inaceitavelmente penosa.

A carência proposta inicialmente pela PEC nº 287/2016 estaria dez anos acima do limite inferior atual, em patamar alcançado por aproximadamente 48% dos segurados aposentados em 2015 (60% dos urbanos e 22% dos rurais). Entre os urbanos, 73% dos homens e 46% das mulheres alcançaram o valor de corte em 2015, contra 26% dos homens e 18% das mulheres rurais. O primeiro movimento de elevação da carência, de cinco para quinze anos, partia de uma base claramente muito baixa, incompatível com os princípios mais básicos de equilíbrio atuarial e com a experiência previdenciária internacional predominante. O movimento proposto pela PEC nº 287/2016[1] já partiria de base mais elevada, ainda que ligeiramente inferior aos parâmetros internacionais comparáveis ao Brasil (como os da América Latina e Caribe, apresentados mais adiante), o que poderia implicar maiores dificuldades para seu alcance. Ou seja, quanto maior a carência mínima fixada, maior seria o esforço dos segurados em superá-la: anos adicionais para um mínimo de quinze anos (atual) tenderiam a ser mais desafiadores que anos adicionais sobre uma carência mínima de cinco anos (ponto de partida em 1991).

A PEC nº 287/2016 e seu substitutivo ainda pretendiam mudar o paradigma proposto para a previdência rural, que poderia passar a exigir contribuições individuais efetivas de todos os seus segurados. Ainda que nos termos mais favoráveis propostos para autônomos urbanos e facultativos de baixa renda, a maior rigidez dos requisitos de acesso a aposentadorias poderia resultar na exclusão de uma parcela dos segurados, parcela esta que poderia ser minimizada apesar da exigência contributiva caso a carência mínima fosse estabelecida em patamar mais moderado, como já definia o texto substitutivo (fixando a carência rural nos quinze anos atuais). No caso da clientela urbana mais vulnerável, exposta à rotatividade, ao desemprego, à informalidade e a rendimentos baixos e voláteis, também haveria maior dificuldade para sustentar aportes com a duração e a densidade suficientes para o alcance do patamar contributivo mínimo de elegibilidade à aposentadoria. Em ambos os grupos (rural e urbano), as principais perdas de cobertura previdenciária, entre os idosos, poderiam ser registradas entre as mulheres, que teriam maiores dificuldades para acumular 25 anos de contribuição.

Claro que os efeitos dificilmente seriam aqueles indicados pelos dados de concessão, uma vez que estes estão claramente em contínuo processo de evolução (positiva, vale dizer) e que a regra de transição estipulada ofereceria espaço temporal para que tais indicadores avançassem ainda mais. Fatores conjunturais, como a crise econômica atual, parecem ir de encontro a essa previsão, mas flutuações de curto prazo provavelmente não mudariam a tendência de mais longo prazo: os segurados inativos experimentaram e os ativos possivelmente experimentarão alguma alternância de momentos de expansão e de retração da atividade econômica.

Assim, tanto os dados das concessões já feitas, quanto os dados a serem registrados em concessões futuras, tendem a refletir as oscilações enfrentadas pelos segurados ao longo de suas trajetórias laborais e previdenciárias. Um ponto a ser considerado, no entanto, é que estas oscilações tendem a afetar os grupos de segurados de maneiras diversas, ou em distintas intensidades, de modo que diferentes categorias de filiados ao RGPS podem se deparar com diferentes graus de proteção contra as flutuações econômicas e mesmo contra outros riscos que afetam a regularidade e a densidade dos aportes ao sistema previdenciário. Estas diferenças deveriam ser levadas em consideração na formulação da política previdenciária, ainda que a revisão da carência mínima venha a ser considerada absolutamente necessária, inclusive porque a exigência mínima atual não chega a destoar significativamente dos parâmetros internacionais (mesmo em cenários pós-reforma, situação predominantes na Europa e nos países da Organização para a Cooperação

1. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>.

e Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Co-Operation and Development – OECD).

Em relação à média de América Latina e Caribe, embora a expectativa de sobrevida geral brasileira, bem como o diferencial de gênero nesse indicador, pareça mais elevada, a idade mínima – especialmente pelo efeito da ATC e da previdência rural – e a carência para aposentadoria são relativamente inferiores. Ou seja, os benefícios do RGPS, em média, começam a ser pagos mais cedo e duram por mais tempo, em que pese o menor tempo exigido de contribuição. As atuais regras do RGPS para a aposentadoria permitem que os segurados recebam os benefícios, em média, por mais tempo do que o atuarialmente recomendável e o financeiramente sustentável, pois a evolução nas idades médias de concessão – notadamente frente à evolução na sobrevida nestas idades e diante da expansão na quantidade de segurados em modalidades semicontributivas de vinculação ao sistema – tem se mostrado ainda insuficiente.

O ajuste nas diversas regras previdenciárias, sabidamente interdependentes, não pode prescindir de uma análise mais profunda e ampla do RGPS, pois a redefinição de cada um dos requisitos de concessão de aposentadorias pode implicar a *recalibragem* dos demais. De todo modo, ainda que algum ajuste da carência – mesmo que com efeitos concretos apenas a médio-longo prazo – seja de fato necessário, especialmente pela proliferação de planos com alíquotas reduzidas instituídos no RGPS ao longo da última década, os critérios para a redefinição da carência previdenciária deveriam contemplar questões de gênero e aspectos relacionados à heterogeneidade social e econômica entre as diferentes categorias de segurados do RGPS e entre este e os RPPS. Esse cuidado é ainda mais importante porque, ao contrário do que ocorre na maioria dos países, onde há normalmente alguma modalidade de aposentadoria parcial ou de aposentadoria antecipada, o RGPS pós-reforma (em qualquer das versões da PEC nº 287/2016) ofereceria apenas uma única modalidade de aposentadoria voluntária.

Essas modalidades de aposentadoria normalmente flexibilizam os requisitos de idade (aposentadoria antecipada) e/ou tempo mínimo de contribuição (aposentadoria parcial) para contemplar casos especiais, em que os segurados, embora não incapacitados para o trabalho, se encontram impossibilitados de cumprir integralmente as exigências legais e/ou situações em que o segurado simplesmente opta por retirar-se do mercado de trabalho antes do completo atingimento das condições para aposentadoria. Há países que estabelecem condicionalidades para o acesso a estas espécies de aposentadorias, enquanto outros permitem livre escolha por parte do segurado. Em geral, a flexibilização dos requisitos vem acompanhada de penalidades significativas em termos do valor do benefício e há quase sempre a exigência de uma combinação específica de idade mínima e tempo de contribuição. Este tipo de medida, no país, seria inviável na ampla maioria dos casos, pois mais de 60% dos segurados contribuem sobre o piso previdenciário e têm garantida a vinculação deste com o salário-mínimo.

No Brasil, embora a PEC originalmente não tenha previsto estas alternativas, o parecer substitutivo e a Emenda Aglutinativa voltaram a flexibilizar as idades mínimas de aposentadoria por sexo e clientela, o que minimiza a impossibilidade de antecipação na idade, sendo que o primeiro mantinha o rigor com respeito ao cumprimento da carência mínima de 25 anos de contribuição (para os RPPS e para os trabalhadores urbanos, maioria entre ocupados e segurados do RGPS) e o segundo recuou nesse aspecto, definindo a carência do RGPS em quinze anos e dos RPPS em 25 anos. Ou seja, o ajuste paramétrico foi enfraquecido em seus dois pilares básicos (idade mínima e carência, concomitantemente), quando possivelmente a moderação apenas da carência e da idade mínima para acesso ao BPC/Loas já seriam suficientes para mitigar os principais efeitos indesejados previstos para a PEC nº 287/2016 – isso, claro, também considerando que os efeitos integrais da elevação na idade mínima apenas seriam sentidos dentro de duas décadas após a eventual aprovação da reforma, em virtude de regras de transição. Com relação à carência, a alternativa mais factível poderia passar pela definição de um ajuste mais focado na elevação da idade mínima e pela fixação de uma carência mínima que não representasse obstáculo intransponível para os segmentos mais fragilizados da população que acessa o RGPS, mas que, em combinação com as regras de cálculo da renda mensal inicial (RMI), estimulasse o acúmulo adicional de anos de contribuição entre aqueles com maior capacidade contributiva, para os quais o valor esperado do benefício superaria o piso

previdenciário – ressalte-se, em linha com os ajustes incorporados à própria Emenda Aglutinativa. Caso a exigência dos 25 anos mínimos tivesse sido mantida, a preservação do nível de cobertura previdenciária exigiria contribuições adicionais, mesmo que a custo reduzido, diluído em parcelas adicionais, justamente do segmento de segurados urbanos, que atualmente parece possuir menor capacidade contributiva, se aposentando por idade em razão de seus requisitos mais brandos. Pelas regras atuais do RGPS, indivíduos com até quinze anos incompletos de cotização não têm direito a uma aposentadoria previdenciária voluntária; caso fosse aprovada a versão original da PEC nº 287/2016, indivíduos com até 25 anos incompletos de carência se depararíam com essa barreira. Esse critério obrigatório mínimo superaria a carência média (homens: 21,3 anos; mulheres: 20,6 anos) para API na OECD,[2] em que apenas onze dos 35 países-membros exigem carência igual ou superior a 25 anos (homens, onze países; mulheres, nove). Ressalte-se que, notadamente na Europa e na OECD, as reformas paramétricas mais recentes têm priorizado o ajuste progressivo da idade mínima de aposentadoria, como já prevê a proposta atual de reforma previdenciária no país, mas mantêm relativamente estáveis os padrões de carência.

Em qualquer caso, há que se considerar o impacto atuarial da introdução de alíquotas contributivas fortemente subsidiadas, como já ocorre para os autônomos e se propõe agora para os rurais, e incidentes sobre o valor do salário-mínimo, dado que a maioria dos segurados do RGPS já cotiza sobre esse valor. O endurecimento das regras – tanto em termos de carência e idade, quanto em termos da fórmula de cálculo do salário de benefício (com efeito sobre a taxa de reposição) – ainda pode incentivar a migração de segurados com melhor capacidade contributiva para planos com alíquotas favorecidas, inclusive porque, nos dias de hoje, praticamente não há diferenças entre os serviços e benefícios oferecidos por cada um. A principalmente diferença é a ATC, que seria extinta, com regra de transição, pela eventual aprovação da atual versão da reforma previdenciária. O esforço para a focalização destes subsídios seria fundamental.

Ainda que os indicadores de cobertura e densidade contributiva dos atuais segurados ativos sugiram melhorias no padrão futuro das concessões, convém cautela na previsão de que o movimento de elevação na densidade dos aportes ao sistema se mantenha, especialmente na medida que seria necessária para evitar queda no grau de proteção previdenciária entre os idosos, diante de uma eventual carência contributiva superior à vigente atualmente. Essa preocupação seria ainda mais salutar na hipótese de qualquer alteração no pilar assistencial da Seguridade Social, via aumento da idade mínima para acesso ao BPC/Loas (acertadamente, também retirada da versão atual do texto reformista).

A reforma previdenciária é necessária e a PEC nº 287/2016 propõe diversas medidas importantes para o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, mas a versão consubstanciada na Emenda Aglutinativa, no tocante à carência, é mais parcimoniosa e evita sobrecarga sobre grupos que, mesmo alcançando a condição de filiados ao RGPS, ainda estão expostos a riscos socioeconômicos importantes e enfrentam dificuldades para sustentar essa posição de modo contínuo e/ou prolongado. Idealmente, seria preciso ainda considerar os potenciais efeitos sobre o emprego e sobre a cobertura previdenciária advindos destas e de outras alterações constitucionais e legais atualmente em debate, uma vez que estas podem promover mudanças profundas no mercado de trabalho e no sistema de proteção social brasileiro.

SUMÁRIO EXECUTIVO

2. Disponível em: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/asia/ssptw14asia.pdf>; <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/europe/ssptw14europe.pdf>; e <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/americas/ssptw15americas.pdf>.