

## REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Rogério Nagamine Costanzi<sup>1</sup>

Aline Diniz Amaral<sup>2</sup>

Cicero Rafael Dias<sup>3</sup>

Graziela Ansiliero<sup>4</sup>

Luis Eduardo Afonso<sup>5</sup>

Otávio José Guerci Sidone<sup>6</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, uma das reformas mais discutidas na sociedade brasileira é a da Previdência, tema que costuma suscitar intenso debate: tanto pela dimensão econômica-fiscal, tendo em vista que sua despesa costuma comprometer parcela significativa dos orçamentos públicos, como pela dimensão político-social, devido aos reflexos diretos de mudanças nas regras previdenciárias sobre um conjunto grande da população, incluindo contribuintes/segurados e beneficiários. No Brasil, a necessidade da reforma decorre não apenas da necessidade da correção de distorções como também da necessidade de garantir a sustentabilidade fiscal a médio e longo prazo em um contexto de rápido e intenso envelhecimento populacional. Nesse sentido, observa-se que o país já enfrenta níveis de despesa elevados e com uma trajetória crescente e insustentável, bem como em patamar muito acima do que seria esperado em razão de sua estrutura demográfica atual, ou seja, mesmo não possuindo parcela tão elevada de idosos em sua população.

Esses fatores pressionam a carga tributária nacional e diminuem o espaço para outros setores na composição do gasto público. Desse modo, a reforma da Previdência é essencial não apenas para garantir a sustentabilidade fiscal do país mas também para assegurar, por exemplo, espaço para o investimento público, o que lhe confere potenciais efeitos indiretos sobre o crescimento econômico e a produtividade.

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e coordenador de previdência na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea.

3. Professor adjunto do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea.

5. Professor associado do Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP).

6. Auditor federal de finanças e controle da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF).

Ou seja, a reforma decorre da necessidade de incrementar a produtividade para diminuir ou mesmo viabilizar os custos relativos ao financiamento previdenciário para as gerações futuras. Dada a magnitude desse componente do gasto público, reformas nessa área podem ter impactos macroeconômicos relevantes, podendo afetar indiretamente a poupança, a taxa de juros e o investimento a médio e longo prazo.

Outro ponto a ser destacado é que a Previdência Social brasileira possui componentes regressivos que deveriam ser revistos (Medeiros e Souza, 2013; Rangel 2011). Embora seja a principal política de transferência de renda do país, a despesa previdenciária, em seu conjunto, acaba não contribuindo no sentido de melhorar a distribuição de renda em uma análise estática (ou em um momento, e não durante o ciclo de vida). Esse aspecto, em particular, está mais associado aos regimes próprios e especiais de Previdência Social, destinados a servidores públicos e a militares, nos quais ainda prevalecem condições mais brandas de acesso a benefícios combinadas a rendimentos mensais bastante elevados em comparação à renda média nacional.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), considerado isoladamente, assume alguma progressividade, característica que poderia ser intensificada se, em seu interior, fossem também revistas regras e critérios reprodutores e/ou fomentadores de iniquidades, tais como, por exemplo, a existência de uma aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), sem idade mínima, que, ao contrário do que se costuma difundir por meio de mitos previdenciários, possui impactos regressivos sobre o regime, como será debatido neste estudo. O caráter regressivo da ATC está ligado ao fato de que se trata de um benefício típico de trabalhadores com trajetória laboral mais estável no mercado formal de trabalho, os quais são justamente aqueles com melhor qualificação e maior rendimento.

Claro que os regimes previdenciários, pelo seu caráter contributivo, tendem, em algum grau, a reproduzir as desigualdades existentes no mercado de trabalho. Entretanto, é almejado um desenho que permita um caráter mais progressivo ao regime previdenciário, seja por meio da integração adequada entre componentes contributivos e não contributivos, seja por meio de taxas de reposição mais elevadas para os trabalhadores de baixa renda *vis-à-vis* aqueles de maiores rendimentos. Logo, a estratégia de ajuste deve concentrar-se, dentro do possível, na alocação da maior parte do custo social da reforma sobre aqueles indivíduos de maior rendimento. Todavia, a necessidade de ajustes amplos no sistema previdenciário, bem como o interesse de toda a sociedade pela sustentabilidade do regime fazem com que, em algum grau, os custos sociais tendam a ser bastante disseminados. Nesse sentido, como os trabalhadores brasileiros mais pobres, os quais mais sofrem com a informalidade, já se aposentam costumeiramente por idade aos 65 anos de idade para homens e 60 anos para as mulheres (no setor urbano), ou recebem o Benefício de

Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/Loas) a partir dos 65 anos, o custo da implementação de uma idade mínima de 65 anos como acesso à aposentadoria programada não afeta ou afeta relativamente menos a parcela mais pobre da população.

Este estudo, a partir do diagnóstico da necessidade de reforma da Previdência e tendo como pano de fundo a proposta enviada ao Congresso pelo governo federal – Proposta de Emenda Constitucional nº 287 (PEC nº 287/2016) –, irá debater sobre quais seriam as linhas gerais ideais a serem propostas para uma reforma da Previdência no Brasil, princípios em parte já atendidos pela referida PEC. De forma a analisar as questões levantadas, o capítulo deverá ser estruturado da seguinte forma:<sup>7</sup>

- na segunda seção, serão apresentadas as razões que justificam a necessidade de reformas na Previdência Social brasileira, ou seja, discutir-se-á um diagnóstico dos problemas a serem enfrentados;
- na terceira seção, será apresentada uma descrição sintética da proposta de reforma da Previdência apresentada pelo governo federal, no final de 2016, por meio da PEC nº 287/2016, a qual sugeriu um amplo conjunto de proposições de alteração da legislação previdenciária;
- na quarta parte, serão apresentados alguns pontos essenciais, nos quais os debates em torno da tramitação da proposta deveriam enfrentar; e
- na quinta seção, serão apresentadas as conclusões e considerações finais.

## **2 NECESSIDADE DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL – DIAGNÓSTICO GERAL**

Em primeiro lugar, nesta seção, será debatida, de forma mais genérica, a necessidade de reforma da Previdência Social. As análises mais específicas serão apresentadas nas seções seguintes deste estudo, como subsídio para apresentação das linhas gerais a serem, preferencialmente, observadas em uma futura e necessária reforma. Esta sequência se explica pela necessidade de explicitação dos argumentos que embasam as medidas específicas propostas na seção 4 deste capítulo.

Inicialmente, pode-se argumentar que a reforma da Previdência no Brasil se justifica principalmente pelo rápido e intenso processo de envelhecimento populacional que o país deve enfrentar nas próximas décadas, fenômeno que tende a levar a uma significativa piora da relação entre contribuintes e beneficiários, e, assim, a uma pressão cada vez maior sobre a despesa com a Seguridade Social (ou seja,

---

7. Este trabalho se baseia, em parte, em material produzido pela Coordenação de Previdência Social do Ipea ao longo do debate em torno da PEC nº 287/2016, entre o final de 2016 e meados de 2017, consubstanciado em diversas notas técnicas e textos para discussão citados no final do estudo como referências bibliográficas. O material compilado foi enriquecido e expandido por contribuições de todos os coautores.

com as despesas com Previdência, Saúde e Assistência Social) aumentando a dificuldade de financiamento em um sistema de repartição simples. Essa veloz transição demográfica deverá produzir amplos impactos sobre o crescimento econômico, o mercado de trabalho e a estrutura ideal do gasto público. Especificamente na Previdência, o aumento da participação dos idosos na população total irá levar a uma quantidade relativa maior de beneficiários, os quais deverão ser sustentados, *ceteris paribus*, por uma razão de dependência de idosos ou previdenciária cada vez mais frágil. Obviamente, de modo simplificado, o envelhecimento populacional decorre da combinação de queda na taxa de fecundidade com incrementos na expectativa de sobrevida em idades mais avançadas, a qual pode ser entendida como uma aproximação para a duração do pagamento de benefícios previdenciários. Além disso, o impacto dessas mudanças demográficas tende a ser potencializado por um conjunto de regras inadequadas para o acesso e a manutenção de benefícios, as quais precisam ser revistas.

Alguns indicadores demográficos evidenciam a velocidade da transição demográfica que o Brasil vivencia. A taxa de fecundidade, que era de cerca de seis filhos por mulher na década de 1960, atualmente já se encontra em patamar abaixo de dois filhos por mulher e deve atingir o patamar de 1,5 a partir da década de 2030, conforme a projeção demográfica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>8</sup> Houve incremento da expectativa de sobrevida para todas as idades, inclusive as mais avançadas, que são mais relevantes para a Previdência, pois influenciam diretamente na duração dos benefícios. A expectativa de vida aos 65 anos, por exemplo, aumentou de 10,6 para 18,4 anos entre 1940 e 2015, ou seja, um incremento de 73,6%. Na idade de 60 anos, no mesmo período, saltou de 13,2 para 22,1 anos (mais 67,4%).

A projeção demográfica do IBGE, atualizada em 2013, estima que, no Brasil, a população de pessoas com 60 anos ou mais de idade deve crescer, entre 2017 e 2060, em média, em 1,1 milhão de pessoas ao ano (a.a), atingindo o patamar de 73,6 milhões de idosos em 2060. Em termos de participação dos idosos na população total, o patamar atual, na casa dos 10%,<sup>9</sup> deverá crescer para cerca de 33,7% em 2060. Sumariamente, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, cerca de um em cada nove brasileiros era idoso; em 2060, um em cada três terá 60 anos ou mais de idade. Pelos dados harmonizados<sup>10</sup> da Pnad/IBGE, a participação

8. A projeção demográfica do IBGE, de 2013, última disponível, pode ser acessada em: <<https://goo.gl/PnsGCQ>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

9. Pela projeção demográfica do IBGE, em 2015 e em 2017, a participação das pessoas com 60 anos ou mais de idade na população total seria de, respectivamente, 11,7% e 12,5%. Pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2015, realizada pelo IBGE, contudo, a participação dos idosos na população total já seria de 14,3%, um patamar bem superior ao observado pela mesma pesquisa em 2004, que foi de 9,7%, denotando o rápido envelhecimento populacional pelo qual o Brasil está passando.

10. Considerando o Brasil, exceto a área rural da região Norte, salvo Tocantins.

da população idosa no total vem crescendo de forma acelerada, tendo passado de 7,9%, em 1992, para 14,4%, em 2015. Pelos dados da Pnad/IBGE, em 2015, já havia mais pessoas com 60 anos ou mais de idade no Brasil do que crianças de 0 a 9 anos.<sup>11</sup> Também ocorre um processo de envelhecimento da própria população idosa, com incremento da importância relativa das pessoas com 80 anos ou mais de idade. Enquanto a população total irá crescer ao ritmo de 0,1% a.a. entre 2017 e 2060, as populações com 60 anos ou mais e 80 anos ou mais de idade crescerão ao ritmo de, respectivamente, de 2,5% a.a. e 3,9% a.a.

Nessas projeções populacionais, concomitantemente ao aumento da importância relativa dos idosos, e até mesmo como efeito da queda de fecundidade, observa-se um estreitamento da base da pirâmide etária brasileira, com clara redução da participação dos grupos etários que constituem a maior parte da população economicamente ativa e dos contribuintes da Previdência Social. O ápice da participação da população de 15 a 64 anos na população total, de acordo com a projeção demográfica do IBGE, está previsto para o ano de 2022, o que denota que o chamado bônus demográfico<sup>12</sup> já se encontra em sua fase final no Brasil. O resultado desse processo será uma tendência estrutural de diminuição da participação dos contribuintes na população total.

Esse processo já dá sinais claros no perfil dos beneficiários da Previdência Social no Brasil, ao menos, quando considerados, em conjunto, com base na série histórica da Pnad/IBGE, que considera o Brasil sem o Norte rural (exceto Tocantins). Quando se analisam os dados de distribuição por faixa etária dos beneficiários de aposentadoria e pensão, nota-se que cresceu a participação daqueles com 80 anos ou mais de idade. O total de aposentados e pensionistas com 80 anos ou mais de idade passou de 1,1 milhão em 1992 para 3,7 milhões em 2015. Em termos de participação do grupo de 80 anos ou mais de idade no total de beneficiários, sempre na série harmonizada, o incremento foi de 9,4% para 13% no mesmo período. Quando se consideram apenas os aposentados, nota-se processo semelhante, com o total de 80 anos ou mais de idade tendo saltado de 946 mil (10,5% do total), em 1992, para 3,1 milhões (13% do total) em 2015.

Outro dado que revela o impacto do envelhecimento sobre o perfil dos beneficiários da Previdência é a idade média dos aposentados e pensionistas, que cresceu de 63,2 para 66,7 anos entre 1992 e 2015. Se considerados apenas os aposentados, a idade média passa de 65,6 para 67,9 anos no mesmo período.

11. Pelos dados da Pnad/IBGE de 2015, havia cerca de 29,4 milhões de pessoas com 60 anos ou mais de idade e 27,2 milhões de crianças de 0 a 9 anos.

12. O bônus demográfico é caracterizado pelo período em que, por causa da redução na fecundidade feminina, a estrutura populacional fica favorável ao crescimento econômico porque há, proporcionalmente, um maior número de pessoas em idade ativa aptas a trabalhar – ou seja, há menos crianças na população, e o percentual de idosos ainda não é elevado.

Esses dados indicam que o processo de envelhecimento produz impactos reais na situação atual da Previdência Social, os quais devem ser crescentes nas próximas décadas, na medida em que o bônus demográfico encontra-se no seu final, e o envelhecimento populacional deve se acelerar. Nesse cenário, não parece haver espaço para postergações de ajustes paramétricos importantes. Desde a década de 1990, obviamente sem sucesso, tenta-se, por exemplo, a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição pura (sem idade mínima). As repetidas postergações criam o risco de medidas muito mais duras e da necessidade de um ajuste mais brusco no futuro.

Uma tendência muito clara é de aumento da participação dos aposentados e pensionistas na população total. Enquanto na década de 1980, esse indicador se manteve no patamar de 5%,<sup>13</sup> entre 1992 e 2015, pelos dados harmonizados da Pnad/IBGE, a participação dos beneficiários de aposentadoria e pensão cresceu de 8,2% para 14,2% da população brasileira total. Quando se consideram apenas os aposentados, essa participação quase dobrou no mesmo período, subindo de 6,2% para 11,7%. A tendência estrutural é de um contínuo aumento da participação dos aposentados e pensionistas na população total, especialmente em um cenário sem reforma.

No RGPS, regime para o qual os registros administrativos são mais ricos em dados e indicadores e estão, ainda que apenas em termos agregados, amplamente disponíveis para consulta pública, os impactos do aumento da expectativa são particularmente claros. O total de beneficiários com 80 anos ou mais de idade cresceu de cerca de 2,7 milhões em dezembro de 2010 para cerca de 3,4 milhões em dezembro de 2015, uma alta acumulada de aproximadamente 23,9% e média anual de 4,4%. A participação desse grupo no total de beneficiários passou de 12,1% para 12,9%, entre dezembro de 2010 e dezembro de 2015, considerando todas as espécies de benefícios. O total de beneficiários com 90 anos ou mais de idade cresceu de cerca de 424 mil em dezembro de 2010 para cerca de 582 mil em dezembro de 2015, uma alta acumulada de 37,1% e média anual de 6,5% a.a.<sup>14</sup> A participação desse grupo no total de beneficiários passou de 1,9% para 2,2%, entre dezembro de 2010 e dezembro de 2015, considerando todas as espécies de benefícios.

Outra forma de analisar essa profunda transformação demográfica é por meio dos seus efeitos na relação entre contribuintes e beneficiários, tendo em vista o predomínio do regime de repartição simples (ou *pay-as-you-go*) no país. A quantidade de pessoas de 15 a 64 anos para cada pessoa idosa de 65 anos ou mais idade irá cair de 11,5, relação observada em 2000, para 2,3 em 2060 (gráfico 1). Nesse período, enquanto a população de 15 a 64 anos deverá cair, a população idosa

13. Dados disponíveis em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.

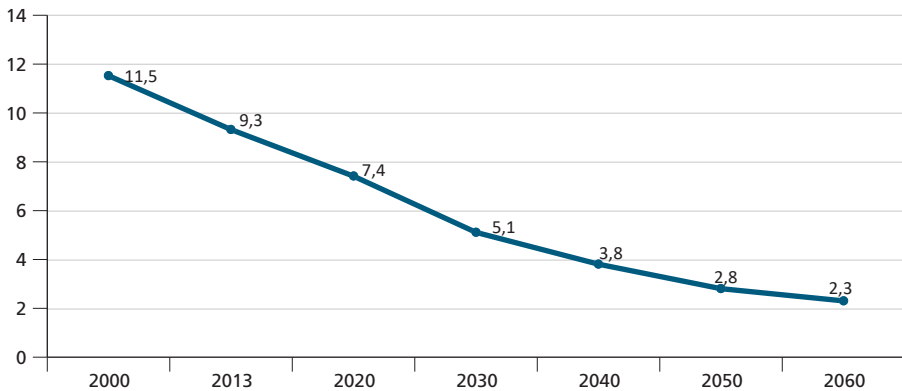
14. A taxa de 6,5% a.a. pode estar residualmente afetada pela redução do total de casos ignorados no período, mas esse efeito, embora não seja possível ter certeza qual o valor exato, se houver, seria muito pequeno.

de 65 anos ou mais de idade deverá aumentar drasticamente. Essa relação pode ser entendida como uma aproximação da relação entre potenciais contribuintes e potenciais beneficiários da Previdência Social.

Como será visto adiante, na prática, contudo, a relação efetiva entre contribuintes e beneficiários tende a ser muito menor, seja pela inatividade e desemprego de pessoas de 15 a 64 anos, seja pela taxa de participação dos jovens, em especial na faixa de 15 a 18 anos, que vem caindo de forma acentuada. Esse processo decorre, em grande medida, do fato desejável de que os jovens estão aumentando sua escolaridade e entrando mais tarde no mercado de trabalho. Pelo lado dos beneficiários, o Brasil permite aposentadorias voluntárias bastante precoces, em idades muito inferiores a 65 anos. Por conta desses fatores, entre outros, com a limitada proporção de contribuintes entre os ocupados, a relação efetiva entre contribuintes e beneficiários é muito menor que essa simples relação demográfica, entre os subgrupos etários comparados. De qualquer forma, em função desse movimento demográfico, estrutural, haverá uma tendência inexorável de piora na referida relação, perspectiva que torna necessária a realização de uma reforma previdenciária.

GRÁFICO 1

**Relação entre a quantidade de pessoas de 15 a 64 anos e o contingente de idosos de 65 anos ou mais de idade – Brasil (2000-2060)**



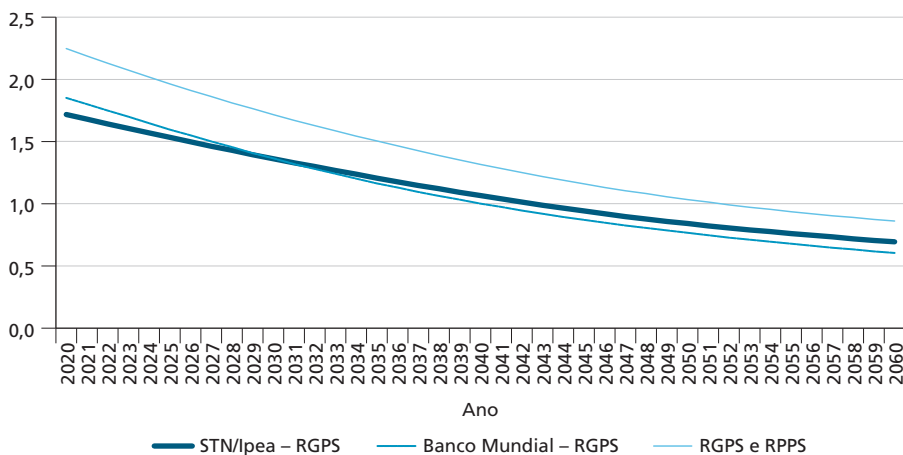
Fonte: Dados da projeção demográfica do IBGE de 2013.

Como observado anteriormente, um dos principais impactos dessas transformações é a perspectiva de uma piora da relação entre contribuintes e beneficiários no âmbito da Previdência Social brasileira, que é marcada pela quase completa predominância do financiamento pelo regime de repartição simples, ou seja, aquele em que os trabalhadores da ativa financiam o pagamento dos benefícios dos trabalhadores inativos, mais especificamente aposentadorias, pensões por morte e outros, como os auxílios-doença, os salários-maternidade e os salários-família. O principal regime do país, o RGPS, cuja execução é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), consiste em um

sistema de repartição simples voltado aos trabalhadores do setor privado e aos servidores de entes federativos que não possuem o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Também entre os servidores públicos do RPPS, embora seja possível encontrar elementos de capitalização, há predominância da repartição simples.

Várias projeções realizadas para o caso brasileiro apontam para uma tendência de piora da relação entre contribuintes e beneficiários de aposentadoria ou pensão. A referida relação cairia do atual patamar, de aproximadamente 2, em 2015,<sup>15</sup> para um patamar estimado entre cerca de 0,9 e 0,6 em 2060, dependendo do modelo utilizado e do regime considerado (gráfico 2). A relação de um contribuinte para cada beneficiário seria atingida bem antes de 2060, podendo chegar a um para um, para o RGPS, já na década de 2040. Cabe enfatizar que a relação entre contribuintes e beneficiários no RGPS já vem caindo há várias décadas. De acordo com o Livro Branco da Previdência Social, publicado em 2002, a relação entre contribuintes para cada beneficiário no âmbito do RGPS, que era próximo de 8, em 1950, havia caído para 4, 3 e 2,5, respectivamente, nos anos de 1970, 1980 e 1990, chegando a menos de 2 ainda na década de 1990 (Brasil, 2002). Santos (2009) também aponta para uma relação de contribuintes e beneficiários, no RGPS, em queda, saindo do patamar de 4,2, em 1970, para 2,5 em 1990.

GRÁFICO 2  
Projeção da relação contribuintes/beneficiários – Brasil (2020-2060)



Fontes: Costanzi e Ansiliero (2017b) e Costanzi, Ansiliero e Sidone (2017).

Obs.: Elaborado a partir de resultados do modelo de projeção oficial do RGPS, do modelo do Banco Mundial aplicado ao caso brasileiro, Pension Reform Options Simulation Toolkit (Prost), e da relação entre contribuintes e beneficiários por idade e sexo, obtida na Pnad/IBGE, aplicada à projeção demográfica do IBGE.

15. Patamar registrado pelos dados da Pnad/IBGE de 2015.



Nas estimativas de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), em 1940, havia 31 contribuintes para cada aposentado e pensionista do regime geral, e, como consequência, as alíquotas suficientes para manter o sistema seriam de 3% para o empregado e de 3% para o empregador, com uma outra terceira parte paga pela União, totalizando 9% sobre a folha de salários. No final da década de 1990, contudo, a relação de ativos/inativos havia se deteriorado para apenas 1,7 contribuinte por beneficiário, movimento que obrigou a contínua majoração das alíquotas previdenciárias incidentes sobre a folha de salários durante o período. Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) também demonstram que a relação de contribuintes por beneficiário teria atingido o pico na década de 1940, passando a declinar desde então, chegando a um patamar de 2,8 contribuintes por beneficiário já no início da década de 1980. Além disso, já nos anos 1980, a relação seria similar a prevalente em países com estruturas demográficas mais envelhecidas.

Essa piora na relação entre contribuintes e beneficiários deverá se refletir na despesa com a Previdência Social, que comprometerá parcelas crescentes do produto interno bruto (PIB). Há diversos modelos de projeção da despesa previdenciária de longo prazo e há uma relativa convergência nos resultados para o Brasil, no sentido de que, sem reforma, haverá, a médio e longo prazo, um crescimento insustentável do gasto. As projeções atuariais e financeiras que fazem parte dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), conforme exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), apontam para uma despesa no patamar de 16,7% do PIB, em 2060, apenas com o RGPS, sem considerar as despesas do RPPS e do BPC previsto na Loas para idosos de baixa renda que não alcançam os requisitos contributivos para o acesso a benefícios previdenciários. Como o crescimento da receita dá-se de maneira menos acelerada, ou até mesmo possui tendência de queda quando avaliada em proporção do PIB, a necessidade de financiamento do RGPS tende a atingir o patamar de aproximadamente 11% do PIB no ano final da projeção. Quando a projeção também incorpora o gasto com o BPC/Loas, a despesa chega a 18,9% do PIB, na medida em que também é afetada pelo envelhecimento populacional.

Obviamente, será difícil a despesa chegar a esse patamar, pois, antes que esse cenário insustentável se efetive, alguma reforma deverá ser realizada a fim de se evitar o colapso do sistema como um todo. Apesar dessa observação, deve ficar claro que o principal objetivo dessas simulações, que não estão livres de limitações em seus escopos metodológicos e, conseqüentemente, em seus resultados, consiste em prever tendências, as quais parecem convergir para cenários de médio e longo prazo insustentáveis na ausência de reformas. Além disso, dado que os ajustes na Previdência tendem a envolver regras de transição relativamente longas, em respeito a direitos adquiridos e,

em certo grau, a expectativas de direitos, há premência de alterações a serem feitas no sistema.

Em projeções elaboradas para a despesa do RGPS e do RPPS, com apenas duas modalidades de benefícios – as aposentadorias e as pensões por morte –, Costanzi e Ansiero (2017a) se baseiam em modelo simplificado usado por Dang, Antolín e Oxley (2001), Clements *et al.* (2015) e na formulação do importante relatório da União Europeia (UE, 2015) e chegam a resultados compatíveis.<sup>16</sup> Esse modelo simplificado estabelece que a evolução da despesa com previdência, em percentual do PIB, sofrerá influência da razão de dependência demográfica (relação entre a população de 55 anos ou mais de idade e o subgrupo de 20 a 64 anos de idade), do mercado de trabalho (relação entre população de 20 a 64 anos e ocupados na mesma faixa etária), da cobertura previdenciária (número de beneficiários sobre a população de 55 anos ou mais de idade) e da generosidade relativa dos benefícios (valor do benefício médio em relação à produtividade média dos ocupados).

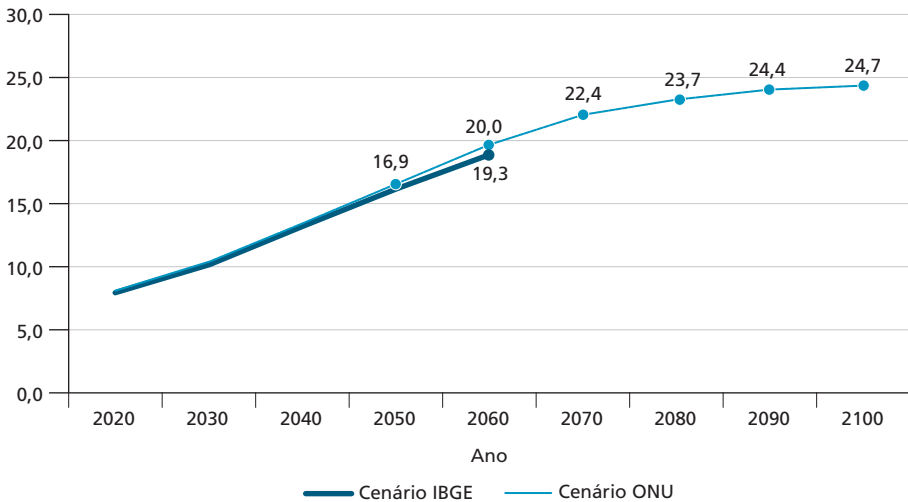
Com base no referido modelo, os autores estimaram que, em um cenário sem reforma, a despesa anual (apenas com aposentadorias e pensões por morte, desconsiderados os demais benefícios oferecidos) do RGPS e RPPS chegaria na década de 2060 ao patamar de 20% do PIB (gráfico 3). Esse resultado reforça a expectativa em torno de uma trajetória insustentável a médio e longo prazo, a qual implicará ajustes que garantam o cumprimento das obrigações previdenciárias e que evitem um custo excessivo para as gerações futuras, colocando em risco o equilíbrio intergeracional que sustenta a Previdência Social no Brasil. Claramente, trata-se de trajetória preocupante e determinada por um forte componente demográfico, decorrente do envelhecimento populacional e da piora da relação de dependência previdenciária (contribuintes/beneficiários), mas também por regras de acesso e manutenção de benefícios inadequadas.

---

16. O modelo, bastante simplificado e construído a partir de dados dos dados da Pnad/IBGE de 2015, tem a vantagem de ser facilmente compreendido e replicado. Consiste na equação que se segue:  $DP = (NB/O) * (BM/PM) = (POP_{55+}/POP_{20-64}) \times (POP_{20-64}/O) \times (NB/POP_{55+}) \times (BM / (PIB/O))$ . Nessa equação, os componentes utilizados correspondem a: DP = despesa com Previdência em percentual do PIB; NB = número de beneficiários (quantidade de aposentadorias e pensões por morte, em todos os regimes previdenciários, segundo a Pnad/IBGE); O = quantidade de ocupados (trabalhadores ocupados com idade entre 20 anos e 64 anos); BM = valor do benefício médio (valor médio de aposentadorias e pensões por morte na Pnad/IBGE); PM = produtividade média dos ocupados (PIB dividido pelo total de ocupados com idade entre 20 anos e 64 anos); e, POP = população de determinada idade (população com idade entre 20 anos e 64 anos). A utilização da faixa etária de 55 anos ou mais para o Brasil se explica pelo fato de uma parcela relevante de pessoas no país se aposentar com idade próxima ao ponto inicial do intervalo. A idade média da ATC foi, em 2016, de 54 anos.

GRÁFICO 3

Projeção da despesa com aposentadorias e pensões por morte para o RGPS e os RPPS – Brasil (2020-2100)  
(Em % do PIB)

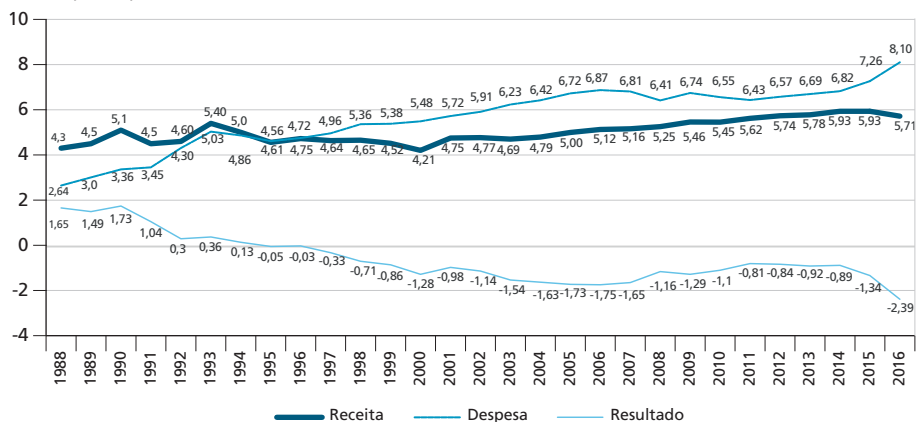


Fonte: Costanzi e Ansiliero (2017b).

Embora existam questionamentos em relação às projeções de trajetória explosiva da despesa previdenciária, essas posições não apenas parecem não levar em consideração a combinação de rápido e intenso envelhecimento populacional com regras previdenciárias inadequadas, como também parecem negar o próprio passado recente do Brasil nessa área, caracterizado por um ritmo acelerado de crescimento do gasto com previdência e um nível já bastante preocupante de despesa. A título de exemplo, a despesa do RGPS/INSS cresceu do patamar de 2,6% do PIB, em 1988, para cerca de 8,1% do PIB em 2016, gerando um *deficit* de 2,4% do PIB em 2016 (gráfico 4). Embora parte desse crescimento que ocorre desde 1988 esteja ligado a outros fatores que não apenas o envelhecimento, como as mudanças na Previdência rural geradas pela Constituição Federal de 1988, o aumento da cobertura previdenciária e a política recente de valorização do salário mínimo, não deixa de ser preocupante o ritmo acelerado de crescimento da despesa ainda em um período de bônus demográfico.

GRÁFICO 4

**Despesa, arrecadação e resultado do RGPS, como proporção do PIB – Brasil (1988-2016)**  
(Em %)



Fonte: Resultado anual do RGPS (vários anos), Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (MF). Disponível em: <<https://goo.gl/6jGEYp>>.

Elaboração dos autores.

Parte relevante desse incremento se deveu aos fortes ganhos reais do piso previdenciário, decorrentes da política de valorização do salário mínimo. Esse movimento não necessariamente se manterá na mesma magnitude e velocidade observadas desde o período pós-estabilização, até porque, no início da década de 1990, após várias décadas de inflação alta, o salário mínimo se encontrava com valor real bastante deteriorado. De qualquer forma, a política de valorização do salário mínimo havia sido planejada até 2023 e tem regra estabelecida até 2019. Apesar dos efeitos dessa política, é importante ressaltar que, como percentual do PIB, a despesa do RGPS praticamente triplicou ao longo de cerca de três décadas. Ressalte-se que, entre 1980 e 2016, o ritmo médio de crescimento do estoque de benefícios do RGPS ficou no patamar dos 4% a.a.<sup>17</sup> Com o rápido e intenso processo de envelhecimento populacional, a tendência natural é que ocorra um incremento mais acelerado das despesas da Previdência Social. Novamente, uma das explicações fundamentais para esse quadro é a existência de distorções nas regras para concessão e manutenção de benefícios.

No caso brasileiro, a reforma tem um caráter de urgência não apenas pela proximidade do fim do bônus demográfico, como também porque a despesa previdenciária encontra-se em níveis bem mais elevados do que seria esperado pela atual estrutura demográfica. Embora não seja ainda um país envelhecido, o Brasil apresenta um patamar de despesa que é típico de países muito mais envelhecidos.

17. Estimativa feita pelo encaideamento do crescimento do estoque de benefícios mantidos entre dezembro de 1980 e dezembro de 2003 e de emitidos entre dezembro de 2003 e dezembro de 2016, pois a série de mantidos foi descontinuada em 2003. A estimativa foi de crescimento de 4,2% a.a. entre dezembro de 1980 e dezembro de 2016. Os dados estão disponíveis nos anuários estatísticos de Previdência Social (vários anos).

Em 2016, a despesa oficial total com o RGPS (todos os benefícios) e os RPPS (União, estados, Distrito Federal e municípios) atingiu o patamar de 13,1% do PIB (tabela 1), proporção que pode ser considerada muito alta para a estrutura demográfica brasileira.<sup>18</sup> Se também for considerada a despesa com o BPC/Loas, chega-se ao elevado percentual de 13,8% do PIB gasto com Previdência (contributiva e não contributiva ou assistencial). Como mostrado por Costanzi (2015), o Brasil tem uma despesa com Previdência Social, em percentual do PIB, que seria esperada para países com pelo menos o dobro da participação dos idosos na população total.

Outro indicador que reforça o diagnóstico de um volume de gasto já elevado é o fato de que, considerando-se a despesa total com RGPS, RPPS da União e o BPC/Loas, chega-se a uma despesa total, em 2016, de 10,6% do PIB – montante equivalente a cerca de metade (53,4%) da despesa primária da União.<sup>19</sup> Portanto, claramente, trata-se de um volume de despesa que já está provocando algum efeito deslocamento ou *crowding-out* de outros gastos como, por exemplo, sobre outras despesas importantes para o país. Indiretamente, o elevado nível de despesa com a Previdência Social pode acarretar, por exemplo, a diminuição da parcela de recursos direcionadas ao investimento público, produzindo efeitos negativos sobre o crescimento econômico e, no limite, gerando obstáculos crescentes para sua sustentabilidade. Na realidade, a despesa com Previdência encontra-se atualmente em nível maior das parcelas do orçamento alocadas em saúde, educação e também investimento.

TABELA 1  
Despesa com Previdência e BPC/Loas no governo federal – Brasil (2016)

Item da despesa	Valor (R\$ bilhões)	Participação na despesa primária da União (%)	Participação no PIB (%)
RGPS	507,9	40,6	8,1
RPPS (União)	110,8	8,9	1,8
BPC/Loas	49,0	3,9	0,8
Total	667,6	53,4	10,6
RPPS (municípios)	42,1	–	0,7
RPPS (estados e Distrito Federal)	157,8	–	2,5
<b>Total</b>	<b>867,6</b>	<b>–</b>	<b>13,8</b>

Fonte: Dados do MF e do MP.  
Elaboração dos autores.

18. Esse percentual de 13,1% foi calculado considerando a despesa previdenciária que incorpora todos os benefícios previdenciários e não apenas aposentarias e pensões por morte, como no caso das projeções apresentadas no gráfico 3. Por esse motivo, esse percentual não pode ser comparado diretamente com aqueles projetados para o período 2020-2060. O dado foi apresentado, inclusive, em audiência pública no Congresso pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e se encontra disponível em: <<https://goo.gl/7RicP3>>. Os dados dos RPPS também foram apresentados em audiência pública na Câmara dos Deputados pelo Ministério da Fazenda e estão disponíveis em: <<https://goo.gl/Njck7p>>.

19. Esse percentual de 10,6% não considera as despesas previdenciárias dos RRPS dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A estimativa de 53,4% foi construída a partir de informações do MP e do MF.

É claro que a despesa previdenciária gera benefícios em termos de proteção social, combate à pobreza – em especial, entre a população idosa, mas com efeitos indiretos sobre os membros de suas unidades familiares – e, em algum grau, sobre a própria demanda agregada, principalmente no caso dos beneficiários com menores rendimentos, normalmente com maior propensão ao consumo, mas também precisa ser avaliada em relação a seu custo de oportunidade, inclusive no tocante a seus efeitos dinâmicos. Essa observação é ainda mais importante tendo em vista que uma parcela não desprezível dos gastos previdenciários assume caráter regressivo e envolve subsídios significativos para pessoas com plena capacidade laboral e contributiva, o que distancia a realidade do principal objetivo do sistema previdenciário, o de garantir renda ao fim da capacidade laborativa dos indivíduos.

Cabe reforçar que há necessidade de reforma tanto no RGPS quanto no RPPS, em que pese à Previdência Social brasileira já ter passado por duas reformas constitucionais importantes – consubstanciadas nas Emendas Constitucionais (ECs) nºs 20/1998 e 41/2003 –, ambas promotoras de grandes alterações do marco jurídico previdenciário (Brasil, 2008). Sumariamente, a reforma de 1998 afetou ambos os regimes – o RGPS e o RPPS –, enquanto a reforma de 2003 alterou fundamentalmente as regras do segundo.<sup>20</sup> Ressalte-se que, ainda em 1997, quando da elaboração da EC nº 20/1998, para além do desequilíbrio gerado por fatores financeiro-atuariais e das iniquidades geradas por regras excessivamente diferentes nos dois regimes, as mudanças demográficas já eram aventadas como risco potencial para a sustentabilidade fiscal do sistema previdenciário brasileiro no longo prazo (Cechin, 2002). Esses foram os principais elementos norteadores nas reformas previdenciárias paramétricas implantadas no país desde então, em ambos os regimes, também orientando as propostas para novas intervenções no sistema, dado que as reformas anteriores foram insuficientes (ainda que importantes) para fazer frente aos enormes desafios de financiamento presentes e futuros.

Ademais, em temas previdenciários, há de se ter em conta que as transformações sociais, econômicas e demográficas podem implicar revisões periódicas das *pactuações* subjacentes a qualquer regime dessa natureza. Não obstante, o processo de repactuação dos acordos intra e intergeracionais que caracterizam os sistemas previdenciários de repartição simples (como o brasileiro) tem se mostrado bastante desafiador. Houve avanços, mas a necessidade de novas mudanças se impõe.

---

20. Em relação ao RGPS, a única alteração determinada pela EC nº 41/2003 foi no valor do teto dos benefícios, que foi reajustado em aproximadamente 28%, passando de R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400,00.

No âmbito do RGPS, por exemplo, ainda persiste a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), que permite a concessão de benefícios permanentes com carência de 35 e 30 anos, respectivamente, para homens e mulheres sem a exigência de uma idade mínima, dando origem a aposentadorias muito precoces para pessoas com plena capacidade laboral. Essa espécie de benefício estava sujeita à aplicação compulsória do fator previdenciário (FP), que pode reduzir ou aumentar o valor do benefício à medida que o segurado antecipe ou não sua aposentadoria, gerando um maior equilíbrio entre contribuições e fluxo esperado de benefícios. Contudo, a regra 85/95,<sup>21</sup> ao flexibilizar a aplicação do fator, permite elevar o valor dos benefícios de forma desproporcional à postergação exigida para a aposentadoria, carece de qualquer lógica atuarial e contribui para aumentar a necessidade da reforma.

As regras de pensão por morte também estavam profundamente descoladas da boa prática internacional e foram parcialmente ajustadas em 2015. A minirreforma paramétrica proposta pela Medida Provisória nº 664/2014 (convertida na Lei nº 13.135/2015), formulada para corrigir distorções nas regras de concessão e manutenção dessa espécie de benefício, acabou, contudo, sendo significativamente atenuada e desfigurada pelo Congresso Nacional. O debate sobre ajustes ainda necessários para essa espécie de benefício será posteriormente retomado ao longo deste trabalho.

No que diz respeito aos servidores públicos, no período pré-reforma de 1998, o sistema previdenciário encontrava-se em profundo desequilíbrio financeiro e atuarial, com elevada proporção de aposentadorias precoces, contagem de tempo fictício e outras distorções. Nesse contexto, foi concebida a mencionada EC nº 20/1998, sendo que a rota de correção continuou com a aprovação da EC nº 41/2003 (Pacheco Filho e Winckler, 2005). Apesar desse esforço, que focou na melhor calibragem da Previdência dos servidores públicos e culminou na instituição e regulamentação da Previdência complementar em 2012/2013 (na União, mas com replicações para alguns estados), por meio da Lei nº 12.618/2012, o persistente desequilíbrio financeiro e atuarial irá demandar novos ajustes rigorosos nos RPPS. De acordo com dados do MF, o *deficit* atuarial consolidado de todos os componentes dos RPPS – ou seja, de todos os regimes próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, exceto dos Militares – chegaria a cerca de 106% do PIB em 2016 (tabela 2).

---

21. A regra 85/95 progressiva para a concessão da ATC consiste em uma alternativa ao FP, que penaliza a aposentadoria precoce por meio de descontos no valor final da renda mensal de aposentadoria. A nova regra estipula um sistema de pontos (mediante a somatória da idade com o tempo de contribuição) para que a pessoa possa se aposentar recebendo o valor integral do salário de benefício, sem o desconto normalmente produzido pela aplicação do FP. A nova regra determina que, para as mulheres que querem se aposentar até o fim de 2018, é preciso um total de 85 pontos. No caso dos homens, a soma deve ser de 95 pontos. O tempo mínimo de contribuição previdenciária segue sendo de 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens (sem requisito mínimo de idade), mas o patamar mínimo de pontos aumentará progressivamente até chegar a 90/100 no ano de 2026.

TABELA 2  
**Deficit atuarial<sup>1</sup> consolidado dos RPPS – Brasil (2016)**

Ente	R\$ bilhões	PIB (%)
Municípios	769	12
Estados e Distrito Federal	4.623	74
União <sup>2</sup>	1.243	20
<b>Total</b>	<b>6.636</b>	<b>106</b>

Fonte: Secretaria de Previdência/MF.

Notas: <sup>1</sup> Para o período de 75 anos.

<sup>2</sup> Civis.

Obs.: Sujeito à revisão devido à alteração na estimativa do PIB.

No caso dos RPPS, também chama atenção o nível da despesa em participação do PIB no Brasil em relação ao que se observa em outros países. No Brasil, a média da despesa com RPPS tem ficado em torno de 4% do PIB, valor bastante superior à média predominante na Europa e no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A comparação internacional entre a despesa, no Brasil, com os regimes próprios de Previdência dos servidores públicos e o nível de gasto prevalecente no âmbito da OCDE reforça a tese que o país tem um gasto muito acima da média.

Como mostrado por Costanzi e Ansiliero (2017c), enquanto a média da despesa com a Previdência dos servidores públicos civis ficou em torno de 1,4% do PIB para dezessete países da OCDE em 2013, no Brasil, no mesmo ano, a despesa foi de 3,5% do PIB, excluídos os militares do governo federal. Embora esse tipo de comparação internacional seja complexo, principalmente em função da dificuldade metodológica para homogeneização das abrangências dos regimes,<sup>22</sup> as comparações indicam que o Brasil tem uma despesa acima da média mesmo no confronto com países desenvolvidos. Entre outros fatores, isso decorre do elevado valor médio dos benefícios, gerados em parte por regras que geraram e ainda geram distorções, como a paridade no rendimento de ativos e inativos, a integralidade e um teto de valor de benefício muito elevado.

Na análise de Palacios e Whitehouse (2006), para países que não eram da OCDE, chega-se a uma estimativa de uma despesa média com a Previdência dos servidores públicos civis em torno de 1,2% do PIB, variando, em geral, excluindo o Brasil, de 0,5% a 2% do PIB. Essa análise reforça novamente a situação do Brasil como um ponto fora da curva no gasto com RPPS. Também o Brasil apresentava-se entre aqueles com maior participação do gasto com previdência dos servidores quando avaliada em relação à receita do governo. Os autores também mostram

22. O dado França inclui militares. No caso brasileiro, foram excluídos apenas os militares do governo federal. Há países que estão em transição de esquemas, de sistemas em separado para totalmente integrados.



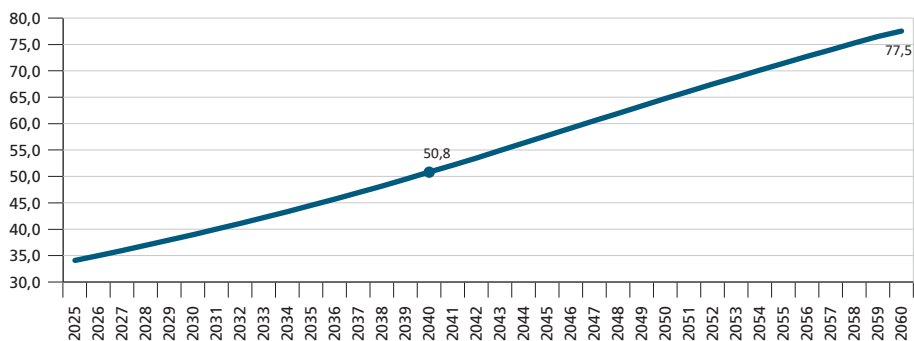
que, em média, na OCDE, a despesa com previdência dos servidores públicos civis representava algo que variava de 2,5% a 7,5% da receita geral do governo, com média em torno de 5%. No caso dos países em desenvolvimento, a faixa variava mais, de 2% a 12% das receitas, com média de 6,8%. No governo central do Brasil, em 2016, o gasto com RPPS chegou a 10,2% da receita líquida.

Dada a predominância da repartição simples na Previdência brasileira, a não realização de reformas acabará por impor um preço cada vez mais elevado para as gerações futuras, que precisarão custear o financiamento do regime. Com base nas estimativas populacionais do IBGE e considerando-se apenas os trabalhadores que contribuem para Previdência Social (em qualquer regime público), uma projeção do que seria a alíquota de contribuição previdenciária de equilíbrio, supondo, por simplificação, a manutenção da relação entre o valor médio do benefício e o salário de contribuição médio, aponta para uma alíquota da ordem de 77,5% em 2060 (gráfico 5).

GRÁFICO 5

**Estimativa de alíquota de contribuição de equilíbrio entre RGPS e RPPS – Brasil (2025-2060)**

(Em % da folha de salários)



Fonte: Costanzi, Ansiliero e Sidone (2017).

Na realidade, o custo do pagamento dos benefícios dos inativos, em termos do peso sobre o rendimento dos trabalhadores ativos, já vem crescendo de forma expressiva: a relação entre a massa de aposentadoria e pensão por morte e o rendimento total de trabalho dos contribuintes para Previdência Social, estimada a partir dos microdados da Pnad/IBGE, cresceu de 21,9% em 1992 para 33,0% em 2015 – considerando o Brasil sem a área rural da região Norte, em estimativas de Costanzi, Ansiliero e Sidone (2017). Portanto, esses dados deixam claro que já há um processo intenso e acelerado de maior comprometimento do rendimento dos trabalhadores ativos para garantir o financiamento dos benefícios previdenciários. Mesmo reconhecendo que há problemas de subestimativa da renda dos ativos, que tem efeitos nas estimativas, também há problemas de subestimativa da renda de aposentadoria e pensões.

De qualquer forma, apesar dessas e de outras eventuais ressalvas ao cálculo simplificado apresentado no gráfico 5, há indícios de que o referido fenômeno se converte em tendência forte no país. Com as pessoas vivendo mais, o que é positivo e deve ser comemorado, deveria ser óbvio que há necessidade de aumento da poupança individual e coletiva para garantir proteção social aos idosos. No Brasil, essa necessidade vira um esforço crescente de poupança “forçada” sobre os trabalhadores da ativa, provavelmente com efeitos negativos sobre a poupança disponível para investimento produtivo.

Um importante ponto que precisa ser desmistificado no debate é o argumento recorrente de que não haveria necessidade de reforma da Previdência porque existiria um *superavit* na Seguridade Social. A polêmica, deixando de lado questões ideológicas, é de cunho eminentemente contábil e não altera em absolutamente nada a realidade: o gasto público, a necessidade de comprometimento significativo da carga tributária e a efetiva situação fiscal continuam sendo rigorosamente os mesmos. A natureza contábil desse embate se explica porque os resultados diferentes decorrem do conjunto desigual de despesas e receitas que são consideradas no cálculo.

Na contabilidade oficial, os resultados dos regimes previdenciários consideram as contribuições ou receitas vinculadas diretamente à Previdência Social, mas não fontes de receitas adicionais necessárias para garantir o pagamento de benefícios. Ao contrário, a tese do *superavit* da Seguridade Social foi construída sobre fundamentações polêmicas. A primeira delas é naturalizar algo danoso para a Previdência Social e para o país. A Seguridade Social engloba a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde. Seu financiamento é feito pelas contribuições previdenciárias (exclusivamente voltadas ao pagamento de benefícios previdenciários), mas também por outras fontes, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL). O pagamento de benefícios previdenciários a partir de contribuições de caráter geral, como a Cofins e a CSLL, tende a gerar um financiamento de caráter regressivo, além de comprometer usos alternativos desses recursos.

O suposto *superavit* da Seguridade Social não resulta em redução de impostos no presente (pois a despesa previdenciária está dada, é elevada e tem que ser financiada), mas a negação da existência de desequilíbrios contribui para um aumento da carga tributária no futuro. No fundo, e infelizmente, a tese do *superavit* da Seguridade Social acaba se enquadrando no conceito da contabilidade criativa: um mecanismo de manipulações contábeis que visam “esconder” um problema fiscal concreto. Essa linha de argumentação leva o debate para um campo altamente improdutivo e que toma o espaço de questões mais importantes, como: *i)* o fato de que a despesa tem crescido em um ritmo insustentável e se encontra em patamar elevado em relação ao que seria esperado do ponto de vista demográfico,

diminuindo o espaço fiscal para outras despesas, inclusive sociais; *ii*) a tendência de evolução futura da despesa, que tende a crescer por conta da combinação das distorções do nosso sistema previdenciário e com a transição demográfica; *iii*) as alternativas viáveis (social e economicamente) para o financiamento do sistema; *iv*) os impactos macroeconômicos da reforma da Previdência; e *v*) o fato que, embora seja a principal política de transferência de renda do país, a Previdência, no agregado, pouco contribui para melhorar a distribuição de renda.

O alegado *superavit* da Seguridade Social não é apenas uma maneira de evitar a discussão de questões relevantes, é também questionável. Na contabilidade alternativa, o *superavit* decorre basicamente da contabilização da desvinculação das receitas da União (DRU), de renúncias previdenciárias e da não consideração do Regime de Previdência dos Servidores Públicos da União. Mesmo considerando os recursos da DRU, a Seguridade Social já vem apresentando um *deficit* primário desde 2008. Em relação às renúncias, pode-se defender sua reavaliação e eventual reversão, mas a contabilização de uma renúncia consiste em considerar uma receita que, na prática, não existe. Por fim, certamente, outro ponto controverso é a não consideração do regime próprio dos servidores públicos federais no resultado da Seguridade.

Portanto, a discussão apresentada aponta para a necessidade de uma reforma da Previdência Social brasileira, em resposta ao rápido e intenso processo de envelhecimento populacional, cujos efeitos tendem a ser potencializados por regras inadequadas e componentes regressivos do sistema. O contínuo adiamento de uma reforma paramétrica mais profunda significará caminhar para uma situação insustentável, a qual poderá gerar insegurança para todos, em especial para os mais pobres e frequentemente impossibilitados de fazerem sua própria poupança para a velhice. Há que se considerar ainda os impactos macroeconômicos dessa reforma, que podem favorecer o aumento da poupança, criar melhores condições para a redução das taxas de juros e da dívida pública e propiciar o aumento do investimento, da produtividade e do crescimento econômico (Karam *et al.*, 2010; Hviding e Mérette 1998).

### **3 PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL – PEC Nº 287/2016**

O governo federal apresentou uma proposta formal de reforma da Previdência Social, mais especificamente por meio da PEC nº 287, de dezembro de 2016, que propõe alterar tanto as regras do RGPS quanto às dos RPPS. De modo geral, a proposta foi bastante ampla, sugerindo alterações como: a revisão da regra de cálculo dos benefícios; a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição; a instituição de uma idade mínima para todas as aposentadorias do RGPS; o aumento da idade mínima

nos RPPS; uma maior convergência ou harmonização das regras entre os diferentes regimes, clientela e sexos; e a eliminação da aposentadoria especial do professor.

Outros importantes pontos são a alteração no cálculo do valor das pensões por morte, a vedação da acumulação de pensão com aposentadoria, a instituição obrigatória da previdência complementar nos RPPS e o enrijecimento nas regras de acesso do BPC. Um resumo das regras atuais, das propostas originais da PEC nº287 e das mudanças propostas pela comissão da Câmara apresentadas é apresentado no quadro 1. Sumariamente, as principais propostas (originais e substitutivas) são apresentadas a seguir.

- 1) Havia previsão de idade mínima de 65 anos e carência contributiva de 25 anos para todos, no RGPS e nos RPPS, para homens e mulheres e segurados urbanos e rurais no RGPS. Nesse sentido, a medida tinha o mérito de buscar uma maior harmonização das regras previdenciárias no Brasil, eliminando um excessivo conjunto de normas diferenciadas que predominavam na legislação. A comissão da Câmara, contudo, acabou suavizando a medida em alguns aspectos, reduzindo a idade das mulheres urbanas e das servidoras públicas para 62 anos; dos homens rurais para 60 anos, que já é o parâmetro atual; e das mulheres rurais para 57 anos, contra os 55 anos atuais. A carência contributiva foi reduzida apenas para os segurados especiais rurais do RGPS, que seguiriam com o requisito mínimo atual, de 15 anos. Ressalte-se que o critério de 25 anos, que segue valendo para os RPPS e para os segurados urbanos do RGPS, pode ser elevado para alguns subgrupos de contribuintes do RGPS, mas o debate precisa levar em consideração as interações com o BPC/Loas, os incentivos gerados pelas regras e o surgimento recente de planos fortemente subsidiados como o microempreendedor individual (MEI).
- 2) Havia previsão de uma regra de transição mais simples, embora bastante criticada, pela qual homens com menos de 50 anos e mulheres com menos de 45 anos já seriam submetidos à regra nova de 65 anos de idade e 25 anos de contribuição. Aqueles com idade mais elevada entrariam na regra de transição e pagariam um pedágio de 50% do tempo de contribuição que faltasse – frente ao critério atual – no momento de promulgação da reforma. A Câmara acabou criando uma regra de transição bem mais complicada, que abre o pedágio de 30% para todos, mas estabelece idades mínimas progressivas que começam em 55 e 33 anos, para homens e mulheres, e sobem progressivamente, um ano a cada dois anos para 65 e 62 anos, respectivamente, no RGPS.

- 3) Houve proposta de profundas alterações nas regras de pensão por morte, com mudança da fórmula de cálculo de 100% da aposentadoria para um valor básico de 50% do valor médio básico de referência, acrescido de 10% por dependente, sem garantia do salário mínimo e com vedação da acumulação com benefício próprio. Contudo, a comissão da Câmara propôs a manutenção do piso do salário mínimo e a possibilidade de acumulação de aposentadoria e pensão por morte até o teto de 2 salários mínimos.
- 4) A regra de cálculo atual, no RGPS, é de 70% do valor médio básico de referência, acrescido de 1% por ano de contribuição no caso da aposentadoria por idade; para a ATC, a média de referência é multiplicada pelo fator previdenciário, exceto, quando aplicável a regra de 85/95 progressiva. A PEC propôs a regra de 51% do valor médio básico de referência, acrescido de 1% por ano de contribuição para todos, mas a Câmara alterou para uma regra que iniciava em 70% para 25 anos de contribuição e 1,5%, 2% ou 2,5% para os anos adicionais de contribuição chegando a 100% com 40 anos de contribuição.
- 5) Mudanças nas regras das aposentadorias especiais, com extinção daquela voltada para atividades de risco nos RPPS e instituição de idade mínima para aquelas envolvendo agentes nocivos que podem afetar a saúde e para as pessoas com deficiência. Foi proposto o fim da aposentadoria especial dos professores, que também se aposentariam aos 65 anos, mas a Câmara acabou reduzindo a idade mínima para 60 anos de idade para professores e 55 anos de idade para vários grupos de policiais.
- 6) No caso dos RPPS, a proposta era aumentar também a idade para 65 anos de idade para homens e mulheres, com 25 anos de contribuição, mas a comissão da Câmara acabou reduzindo a idade das mulheres para 62 anos, com regra de transição.
- 7) A integralidade e a paridade seriam eliminadas para os servidores públicos que, mesmo tendo entrado antes de 2004 no serviço público, tivessem, na data da reforma, menos de 50 anos de idade, para homens, e 45 anos de idade, para mulheres. A Câmara também suavizou a medida, garantindo a integralidade e a paridade para todos que entraram no serviço público antes de 2004, desde que se aposentassem aos 65 anos de idade, para homens, e 62 anos de idade, para mulheres.
- 8) Houve proposta polêmica de mudanças no BPC/Loas, transferência assistencial destinada a idosos, com idade mínima de 65 anos ou mais, e pessoas com deficiência, de qualquer idade, em situação de pobreza.

A PEC nº 287/2016 propôs o aumento da idade de 65 anos para 70 anos para os idosos, a vinculação desse critério com o crescimento da expectativa de sobrevida e a desvinculação do valor do benefício em relação ao salário mínimo. Como regra de transição, o incremento de 65 anos para 70 anos ocorreria ao ritmo de um ano a cada dois anos, ou seja, a mudança duraria dez anos e o valor permaneceria vinculado ao salário mínimo até a promulgação de lei que regulamentasse o novo valor e a fórmula de reajuste do benefício. O texto substitutivo manteve a vinculação com a evolução da expectativa de sobrevida, mas reduziu a idade máxima inicial de 70 anos para 68 anos, referência possivelmente ainda elevada para esse grupo.

#### QUADRO 1

##### Regra atual, proposta da PEC nº 287 e do substitutivo da Comissão Especial da Câmara

RGPS		
Regra atual	PEC nº 287/2016	Substitutivo da Comissão Especial da Câmara
ATC – 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres, sem idade mínima.	Fim gradual da ATC. Nova regra de 65 anos de idade e 25 anos de contribuição. Para homens e mulheres acima de 50 e 45 anos, haveria um pedágio de 50% do tempo de contribuição que faltava.	Alterou a regra de transição eliminando o corte de 50 anos e 45 anos, abrindo a possibilidade de pedágio de 30% sobre o que faltava para 35 anos e 30 anos de contribuição para todos. Contudo, estabeleceu idade mínima progressiva que começaria em 55 anos para homens e 53 anos para mulheres e subiria de forma gradual até 65 anos e 62 anos, para homens e mulheres, respectivamente.
Aposentadoria por idade urbana – 65 anos para homens e 60 anos para mulheres com pelo menos quinze anos de contribuição.	Idade de 65 anos tanto para homens como para mulheres e 25 anos de contribuição para todos, com regra de transição.	Idade de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres com 25 anos de contribuição, com regra de transição.
Aposentadoria por idade rural – 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, com comprovação do exercício de atividade rural de pelo menos quinze anos.	Idade de 65 anos para homens e mulheres, e o regime passaria a exigir contribuição individualizada, embora com previsão de alíquota subsidiada a ser regulamentação por lei. Subida gradual de 15 anos para 25 anos de contribuição.	Idade de 60 anos para homens, que já é o parâmetro atual, e 57 anos para mulheres, com contribuição individualizada, mas especial ou subsidiada. Com quinze anos de contribuição para segurados especiais.
Pensão por morte – cálculo com 100% da aposentadoria do instituidor ou da que teria direito, independentemente do número de dependentes, sem restrição para acumulação com aposentadoria e com garantia do salário mínimo.	PEC – pensão calculada com 50% + 10% por dependente, sem garantia do salário mínimo e vedada acumulação com aposentadoria não apenas intrarregime (RGPS) como entre regimes (RGPS e RPPS).	Propõe a manutenção da garantia do salário mínimo, mas estabelece a regra de 50% + 10% por dependente. Permite a acumulação de pensão com aposentadoria, mas até o teto de dois salários mínimos.
Regra de cálculo de 70% + 1% para aposentadoria por idade e média x fator previdenciário para ATC se não atender a regra 85/95 progressiva.	Regra de cálculo de 51% + 1% por ano de contribuição, aplicada à média dos salários de contribuição com composição definida em lei, mas com garantia de salário mínimo para as aposentadorias.	Regra de 70% para 25 anos de contribuição, mas 1,5%, 2% ou 2,5% por ano de contribuição, atingindo 100% com 40 anos de contribuição. Aplicada à média dos salários de contribuição.

(Continua)

(Continuação)

RPPS		
Regra atual	PEC nº 287/2016	Substitutivo da Comissão Especial da Câmara
Aposentadoria de homens com 60 anos de idade e 35 anos de contribuição e mulheres com 55 anos de idade e 30 anos de contribuição.	Aposentadoria de 65 anos para homens e mulheres com 25 anos de contribuição.	Aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres com 25 anos de contribuição.
Aposentadorias especiais para professores, atividades que envolvem agentes nocivos à saúde e atividades de risco.	Fim da aposentadoria especial em atividades de risco e para professores.	Idade mínima de 60 anos para professores e 55 anos para diversos grupos de policiais.
Paridade e integralidade para pessoas que entraram no serviço público até 2003. Instituição da previdência complementar facultativa para os RPPS	Paridade e integralidade seria mantida para quem entrou até 2003 se tinha mais de 50 anos de idade no caso de homens e 45 anos no caso das mulheres. Instituição da previdência complementar obrigatória para todos os RPPS.	Manteve a paridade e integralidade para pessoas que entraram nos RPPS até 2003, desde que se aposentassem aos 65 anos de idade para homens e 62 anos de idade para mulheres. Instituição da previdência complementar obrigatória para todos os RPPS.
BPC/Loas		
Regra atual	PEC nº 287/2016	Substitutivo da Comissão Especial da Câmara
Benefício não contributivo para idosos de 65 anos ou mais de idade e com deficiência vinculado ao salário mínimo para pessoas em situação de pobreza.	Idade de acesso cresceria de forma gradual de 65 anos para 70 anos e haveria desvinculação do salário mínimo.	Manteve a vinculação com salário mínimo, e o crescimento da idade seria de 65 anos para 68 anos.

Fontes: PEC nº 287/2016; e substitutivo da Comissão Especial da Câmara. Elaboração dos autores.

Além das propostas de alteração das regras permanentes, a PEC nº 287/2016 também estabeleceu regras de transição, respeitando, de forma geral, a questão dos direitos adquiridos e não promovendo qualquer alteração para aqueles que já estão aposentados. Além disso, na proposta, existe a previsão de que fica assegurado o direito adquirido daqueles que tenham cumprido todos os requisitos para obtenção de benefícios até a data de promulgação da emenda dela resultante. Em relação a alterações nas renúncias previdenciárias, o texto propõe a eliminação da isenção de contribuições previdenciárias incidentes sobre receitas substitutivas da folha de salários, ou seja, na prática, está propondo o fim da renúncia previdenciária sobre as exportações rurais no âmbito do RGPS. Entretanto, cabe notar que essa é a única renúncia que tem como base legal a constituição e, portanto, pode-se esperar que outras revisões de renúncia ocorram na legislação infraconstitucional, como ficou mostrado na tentativa de reversão da desoneração da folha.

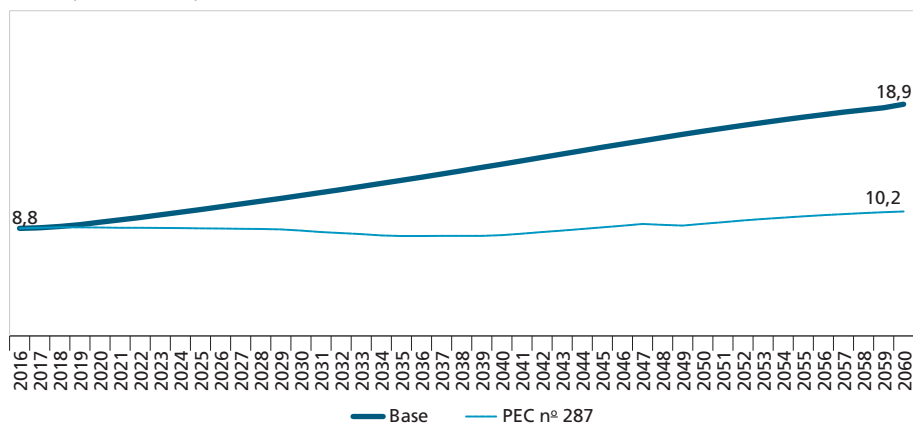
A PEC nº 287/2016 permitiria uma relativa estabilidade da despesa previdenciária como proporção do PIB, garantindo dessa forma a sustentabilidade a médio e longo prazo da Previdência no Brasil. De acordo com estimativas que foram apresentadas oficialmente pelo governo, com a aprovação integral da PEC nº 287, a despesa do RGPS, que, na ausência da reforma, cresceria para o patamar de 16,7% do PIB, em 2060, ficaria praticamente estável em torno de 8,9% do PIB,

bem próxima do patamar atual de 8,1%. A despesa com o BPC/Loas, no cenário base, passaria, em 2060, para cerca de 2,1% do PIB; com a PEC 287, se manteria em 1,3% do PIB. No agregado, considerando RGPS e BPC/Loas, a despesa em percentual do PIB, que passaria para 18,9% do PIB, em 2060, se manteria relativamente mais estável, chegando a aproximadamente 10,2% do PIB no ano final da projeção (gráfico 6).

GRÁFICO 6

**Despesa com benefícios previdenciários do RGPS e BPC/Loas: cenário base e cenário com reforma pela PEC nº 287/2016 (2016-2060)**

(Em % do PIB)



Fonte: Secretaria de Previdência/MF.

Claro, contudo, que, em respeito ao processo democrático, a PEC deveria ser de fato debatida pela sociedade, abrindo a possibilidade de negociações e ajustes na proposta de reforma e, também, de que o Congresso Nacional, de forma legítima e soberana, pudesse fazer mudanças no texto proposto. De modo geral, contudo, pode-se dizer que houve, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, algum grau de desfiguração da proposta original contida na PEC nº 287/2016, com impactos relevantes na redução da despesa que seria promovida pela proposta original. A revisão da proposta aparentemente não levou em consideração toda a arquitetura subjacente ao desenho da reforma, e, por essa razão, certas alterações podem trazer efeitos indesejados sobre toda a racionalidade do desenho. Ademais, como sempre se observa nesse tipo de negociação, parte dos recuos foi movida por pressões políticas de grupos mais organizados e não necessariamente como forma de melhorar a eficiência fiscal e/ou social da reforma. Os grupos mais organizados, que normalmente não são formados pelos membros mais pobres e vulneráveis da sociedade, acabam exercendo um poder de barganha que permite flexibilizações inadequadas ou não prioritárias.



Um ponto relevante de debate foi o efeito conjunto da idade do BPC – que aumentaria de 65 anos para 68 anos – com o aumento do tempo mínimo de contribuição para acesso a uma aposentadoria voluntária (que passaria de 15 anos para 25 anos), combinação que poderia levar trabalhadores com menores rendimentos a requerer o benefício assistencial na idade mais avançada, de 68 anos. Caso prevaleça o entendimento de que diferenças entre o benefício contributivo e não contributivo seriam necessárias, algo comum nos padrões internacionais, o ajuste preferencial seria na definição do valor do benefício em relação à idade.

#### **4 PRINCÍPIOS NORTEADORES PARA UMA POSSÍVEL REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – SUGESTÕES DE DIRETRIZES E/OU MEDIDAS POLÍTICAS**

Como observado anteriormente, o desenho da reforma da Previdência deve ser feito de forma a garantir a sustentabilidade fiscal a médio e longo prazo em um contexto de envelhecimento populacional acelerado e regras atuais inadequadas. Contudo, além desse objetivo, é importante avaliar a reforma do ponto de vista dos seus impactos sociais e distributivos, por exemplo, o papel primordial da Previdência como mecanismo de combate à pobreza, em especial, para a população idosa, bem como de seus impactos macroeconômicos em termos da formação de poupança, definição da taxa de juros básica, nível de investimento, crescimento econômico e distribuição de renda. Também é importante avaliar a reforma ideal a ser proposta de acordo com as inter-relações com a produtividade.

Dada a trajetória esperada da despesa em um cenário sem reforma, esse ajuste deveria passar, necessariamente, por medidas de contenção do ritmo de crescimento do nível de gasto, pois não parece viável que o ajuste ocorra apenas pela receita, embora seja recomendável uma profunda e rigorosa reavaliação das renúncias previdenciárias. Os ajustes na despesa devem atuar preferencialmente no valor dos benefícios e em sua duração, via aumento da idade mínima, pois o efeito sobre a quantidade – fluxo de entrada, por meio de novas concessões – poderia gerar uma indesejada queda no nível de cobertura do sistema.

Mais precisamente, as medidas de ajuste não deveriam expelir pessoas do sistema de proteção social, mas, sim, evitar as concessões e manutenções indevidas de benefícios. Esse objetivo deve ser alcançado por meio de alterações que: *i*) calibrem melhor as regras de acesso dos benefícios ou critérios de elegibilidade, evitando a precocidade injustificada com altas taxas de reposição incompatíveis com a sustentabilidade e as concessões indevidas; *ii*) racionalizem as condicionais para manutenção dos benefícios, por exemplo, das pensões por morte; *iii*) atuem sobre o cálculo do valor do benefício, reduzindo a taxa de reposição e situando o indicador brasileiro em patamar sustentável e adequado às boas práticas previdenciárias internacionais; e *iv*) garantam uma regra de indexação socialmente aceitável – que mantenha o poder de compra dos benefícios, como determina a

Constituição Federal – e viável do valor dos benefícios, limitando contínuos ganhos reais aos benefícios, a exemplo do que prevalece no contexto internacional.

Com respeito à distribuição de renda, parece recomendável a proposição de taxas de reposição que sejam inversamente proporcionais aos níveis de renda, ou seja, maior para aqueles de renda mais baixa e menor para aqueles de renda mais alta, mas com o cuidado necessário para que o valor do benefício não seja limitado a ponto de comprometer seu papel de evitar a pobreza e de produzir efeitos negativos sobre os incentivos à contribuição, em especial, para os trabalhadores por conta própria. Contudo, a taxa de reposição não pode ser muito elevada, a ponto de comprometer a sustentabilidade ou gerar um custo muito alto para as gerações futuras, colocando em risco o equilíbrio entre gerações.

Sob a ótica da receita, um conjunto relevante de renúncias previdenciárias precisa ser reavaliado em função de seus custos e benefícios. Nessa situação, deveriam estar as recentes desonerações da folha de salários (substituições, para diversos setores, dessa base de incidência pelo faturamento), o regime tributário Simples Nacional,<sup>23</sup> o MEI, a desoneração concedida às exportações rurais<sup>24</sup> e a isenção da contribuição previdenciária patronal concedida às entidades filantrópicas, entre outros tratamentos diferenciados.

De qualquer forma, na atual conjuntura, existe a incerteza sobre qual será o resultado final da PEC nº 287/2016 e do parecer aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Nesse contexto, cabe fazer pelo menos uma sugestão sobre quais deveriam ser as linhas gerais de uma reforma da Previdência no Brasil, inclusive levando-se em conta os pontos atendidos pelo texto original da proposta. Entre as referidas linhas gerais, devem ser citadas as enumeradas a seguir.

- 1) Um ponto fundamental é a eliminação gradual da ATC, com o estabelecimento da idade mínima de 65 anos, de forma gradual, por meio de idades mínimas progressivas que estejam acima da média atual das ATCs concedidas.
- 2) Do ponto de vista social, seria desejável que os custos do ajuste recaíssem de forma mais significativa sobre os grupos de maior rendimento, não apenas porque estes teriam maiores condições de absorver o impacto

23. O Simples Nacional consiste em um regime diferenciado e compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte, previsto na Lei Complementar (LC) nº 123, de 14 de dezembro de 2006. O Simples Nacional abrange a participação de todos os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) e, *grossa modo*, prevê a substituição de uma série de tributos – aí incluída a contribuição previdenciária – por uma contribuição incidente sobre a receita bruta mensal, variável segundo a receita bruta acumulada dentro do ano-calendário.

24. As receitas de exportações estão atualmente isentas de contribuição social, em conformidade com o § 2º do art. 149 da EC nº 33, de 2001. Em relação à arrecadação previdenciária, como a contribuição do setor rural está baseada na comercialização, o efeito sobre as contas do RGPS refere-se à exportação do setor rural (agroindústria e produtor rural pessoa jurídica).

das novas restrições mas também porque essa opção contribuiria para a correção de aspectos regressivos do sistema previdenciário brasileiro. Dado esse princípio geral, uma medida muito importante seria garantir, por meio da instituição da previdência complementar obrigatória em todos os RPPS, o mesmo teto do RGPS/INSS para todos os trabalhadores, medida que permitiria eliminar valores de benefícios muito elevados do pilar básico dos RPPS, com impactos positivos do ponto de vista fiscal e atuarial. Além disso, seria importante que o teto do RGPS/INSS fosse avaliado do ponto de vista tanto fiscal como distributivo, tendo em vista que o limite atual se encontra em patamar elevado para os padrões de remuneração prevalentes no Brasil. Ainda no âmbito dos RPPS, deveria ser debatido o fim da paridade com ativos e da integridade para os benefícios ainda a serem concedidos para servidores atualmente ativos, pois se trata de uma regra inadequada do ponto de vista previdenciário.

- 3) Há necessidade de se reavaliar (ainda que não necessariamente eliminar) todos os inúmeros tratamentos diferenciados existentes na Previdência Social brasileira. Entre os aspectos a serem considerados, vale mencionar a distinção entre idade mínima de aposentadoria para segurados urbanos e rurais no RGPS; as regras especiais para professores e outras categorias profissionais específicas, quando não justificadas por critérios de saúde; e, principalmente, a diferenciação na idade mínima de aposentadoria para mulheres, em relação aos homens.
- 4) Há outros tratamentos diferenciados importantes, entre os quais os requisitos contributivos definidos para diferentes categorias, tais como: o segurado especial rural e a inexigibilidade de contribuição quando da não comercialização de excedente da produção rural, norma que quebra o princípio da isonomia quando se toma em conta o volume expressivo de segurados urbanos que vivem e trabalham em condições socioeconômicas análogas;<sup>25</sup> e os trabalhadores por conta própria e seus planos e

---

25. Os segurados especiais (SE) – trabalhadores rurais que exercem suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, com contribuição sobre a eventual comercialização da produção – são contemplados com um regime diferenciado, em que, na prática, há garantia de cobertura independentemente de cotização, desde que a atividade seja devidamente comprovada. Por esse motivo, os benefícios concedidos sob essas regras são por vezes classificados como semicontributivos ou até assistenciais. O termo semicontributivo tende a ser mais adequado porque, apesar de serem frequentes as concessões de benefícios sem o recolhimento efetivo de contribuições ao sistema, há previsão legal para que esses recolhimentos ocorram, e isso, em algum grau, acontece. Mais precisamente, o SE não está isento de contribuição, já que deve cotizar com 2,1% sobre a comercialização da produção, mas, como regra, a contribuição do segurado é sub-rogada ao adquirente da produção, e, não raro, não há excedente a ser comercializado.

alíquotas diferenciados, cuja focalização e sustentabilidade financeira e atuarial precisam ser melhoradas.<sup>26</sup>

- 5) Apesar dos avanços propostos pela Medida Provisória (MP) nº 664/2014, a versão final decorrente da Lei nº 13.135/2015 foi bastante desfigurada pelo Congresso Nacional e irá exigir ajustes adicionais nas regras para concessão e manutenção de pensão por morte, espécie de benefício cujo patamar de despesa posiciona o Brasil como um ponto fora da curva na comparação internacional, com regras bastante desajustadas em relação às melhores práticas previdenciárias.
- 6) Há necessidade de alteração nas regras de cálculos dos benefícios, tanto no RGPS quanto no RPPS, pois as taxas de reposição atuais são muito elevadas na comparação internacional, são incompatíveis com a sustentabilidade do sistema e contribuem para limitar o papel redistributivo da Previdência Social. No RGPS/INSS, para as ATC, a regra 85/95 progressiva gerou efeitos extremamente danosos para a sustentabilidade, favorecendo a concessão de benefícios com elevada taxa de reposição, acima da média no cenário internacional, e, além de tudo, para pessoas na faixa dos 50 anos de idade. A regra 85/95 progressiva também gera efeitos negativos sobre a distribuição de renda, por beneficiar justamente aqueles com maiores rendimentos no âmbito do RGPS. No RPPS, a regra da integralidade e paridade, que foi revisada para os novos servidores públicos em 2003, deveria ser eliminada para os estatutários que ainda têm expectativa de direito em torno dessa regra, a qual não tem sentido do ponto de vista financeiro e atuarial. Um princípio geral é que as taxas de reposição devem, por um lado, ser estabelecidas de forma a garantir a sustentabilidade, mas, por outro, ter eficácia no seu papel de combate à pobreza. Uma regra genérica recomendável é a manutenção das taxas de reposição mais elevadas para aqueles com menor rendimento e de taxas mais baixas para aqueles com renda mais alta. Essa regra, além de seu impacto distributivo positivo, também acaba colocando o esforço de maior poupança justamente para aqueles com nível mais elevado de renda e maior capacidade de poupar, ainda que cuidados devam ser adotados a fim de que não haja desincentivo à contribuição. O piso do salário mínimo certamente garante reposição mais alta justamente na base da distribuição de renda, e esse fato deve ser considerado nos debates a respeito da desvinculação. É preciso lembrar, entretanto, que os incrementos de produtividade dos trabalhadores

---

26. O Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS) prevê contribuição reduzida de 11% e salário de contribuição e de benefício igual ao salário mínimo (LC nº 123/2006). O MEI é aquele que trabalha por conta própria, se legaliza como pequeno empresário e contribui com alíquota reduzida a 5% sobre essa mesma base (Lei nº 12.470/2011). Os impactos dessas medidas ainda precisam ser estudados com cautela.

ativos só funcionam como mecanismo de ajuste caso não sejam repassados integralmente para os inativos. A referida vinculação pode dificultar um aumento mais significativo, em termos reais, do salário mínimo, com impactos sobre o mercado de trabalho. De qualquer forma, o ajuste nos níveis mais elevados de rendimento, incluído o teto previdenciário, é preferível à desvinculação do salário mínimo e do piso previdenciário, ao menos do ponto de vista distributivo.

- 7) As alternativas de ajuste sempre precisam ser consideradas dentro de uma lógica mais ampla dos custos de oportunidade de utilização alternativa de recursos e da alocação ótima do gasto público. No Brasil, isso significa levar em consideração, por exemplo, que o país ainda possui um nível de pobreza entre crianças, adolescentes e jovens muito acima daquela que prevalece para a população idosa. Também deveria ficar claro que o atual nível de despesa já está reduzindo o espaço para o investimento público, inclusive em infraestrutura, como também de outros importantes gastos sociais que teriam efeitos positivos sobre a produtividade e, consequentemente, o crescimento econômico.
- 8) Embora os ajustes da despesa sejam absolutamente necessários, tendo em vista a trajetória explosiva do gasto previdenciário, de forma complementar, podem ser feitos ajustes na receita previdenciária, em especial, pela reavaliação rigorosa das renúncias previdenciárias.
- 9) Deve-se adotar mecanismos de ajustamento automático à demografia, de maneira que o aumento da expectativa de vida não seja subestimado, gerando riscos para o financiamento do sistema. Exatamente para amenizar esse risco, muitos países adotaram ou estão adotando mecanismos de ajustamento automático, os quais associam automaticamente a definição da idade de aposentadoria ou o valor dos benefícios às variações na expectativa de vida. De forma alternativa, isso significa ajustar o fluxo esperado de benefícios a incrementos ao aumento das expectativas de (sobre)vida e da duração dos benefícios. O Brasil possui uma espécie de ajustamento automático, justamente o fator previdenciário, mecanismo que foi seriamente prejudicado pela regra 85/95 progressiva, criada pela Lei nº 13.183/2015. A PEC nº 287/2016 propôs um novo mecanismo ao ligar, automaticamente, a idade legal de aposentadoria a incrementos na expectativa de (sobre)vida.

Na seção 4 deste capítulo, será apresentada uma breve simulação dos impactos de uma proposta de reforma da Previdência guiada pelas linhas gerais descritas anteriormente. Ressalte-se que essas estimativas de impacto são feitas dentro das possibilidades de simulação e, por essa razão, não incorporaram todas as medidas recomendadas.

#### 4.1 Eliminação gradual da ATC e estabelecimento de idade mínima

Há que se enfrentar as distorções geradas pelas ATCs sem idade mínima no âmbito do RGPS, inadequação já tratada no RPPS quando da aprovação e regulamentação da EC nº 20/1998. Como mostrado por Caetano *et al.* (2016), de 177 países pesquisados pela Social Security Administration (SSA) e pela International Social Security Administration (ISSA), entre 2014 e 2015, apenas treze ainda oferecem benefício similar à ATC pura, sem requisitos mínimos de idade.

Essa regra acaba gerando aposentadorias precoces e distorcendo o papel da Previdência Social, que deveria ser o de garantir renda para pessoas que perderam a capacidade laboral em função de idade avançada, doença, acidente de trabalho ou outra causa. A idade média na concessão de ATC, em 2015, foi de 55,8 anos para homens e de 53,2 anos de idade para mulheres, com idade média geral (para ambos sexos) de 54,9 anos (gráfico 7).<sup>27</sup> Claramente, trata-se de uma idade precoce, que gera o pagamento de benefícios para pessoas com plena capacidade laboral. Não raro, esse mecanismo de proteção, que deveria substituir renda em caso de necessidade ou velhice, funciona como complementação de renda para pessoas com bom nível de rendimento de trabalho ou gera uma indesejável redução da taxa de participação para pessoas na faixa dos 50 anos. Os dois possíveis efeitos são negativos, pois podem aumentar a desigualdade ou ainda representar uma perda de produção, pela inatividade precoce de pessoas mais qualificadas (normalmente aquelas com maiores rendimentos no contexto brasileiro, as quais conformam o público típico da ATC).

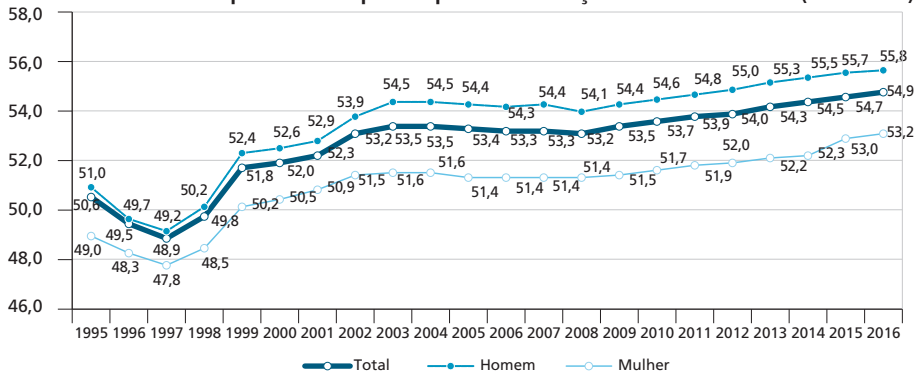
Em 2015, inclusive, cerca de uma em cada cinco mulheres que se aposentaram por ATC no âmbito do RGPS/INSS tinha menos de 50 anos de idade. É bastante questionável que, no Brasil, ainda seja possível aposentar-se, com plena capacidade laboral, antes dos 50 anos de idade. Em 2015, cerca de 97% das mulheres que se aposentaram por ATC não eram idosas, ou seja, tinham menos de 60 anos de idade, e cerca de duas em cada três tinham menos de 55 anos de idade. Praticamente a metade (48,1%) dos que se aposentaram por ATC em 2015, homens e mulheres, tinham menos de 55 anos.

Ainda no RGPS, os trabalhadores rurais se aposentam atualmente com 60 anos (homens) ou 55 anos (mulheres), muitas vezes, sem contribuição. Além das distorções geradas pela ATC no âmbito do RGPS/INSS, também a idade mínima estabelecida nos RPPS é relativamente baixa, sendo de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres. Em ambos os regimes também existem as aposentadorias especiais, por exemplo, aquelas destinadas aos professores.

27. Dado disponível no Boletim Estatístico de Previdência Social (Beps) de janeiro de 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/uQzvA9>>.

GRÁFICO 7

Idade média de aposentadoria por tempo de contribuição: RGPS/INSS – Brasil (1995-2016)



Fonte: Secretaria de Previdência/MF.  
Elaboração dos autores.

Considerando-se apenas as ATCs (sem a inclusão das aposentadorias especiais), de um total de 4,9 milhões benefícios ativos em dezembro de 2015, 30,5% tinham sido concedidos com a idade na DIB inferior a 50 anos de idade; 65,7% com a idade no momento da aposentadoria de até 54 anos; e 91,1% para pessoas que não eram idosas quando se aposentaram (possuíam menos de 60 anos de idade), de acordo com dados do Anuário Estatístico de Previdência Social (Aeps) de 2015.<sup>28</sup> Portanto, considerando-se o estoque de ATCs ativas ao final de 2015, nove em cada dez benefícios tinham sido concedidos para pessoas que não eram idosas no momento da aposentadoria e, por isso, teriam uma longa duração esperada.

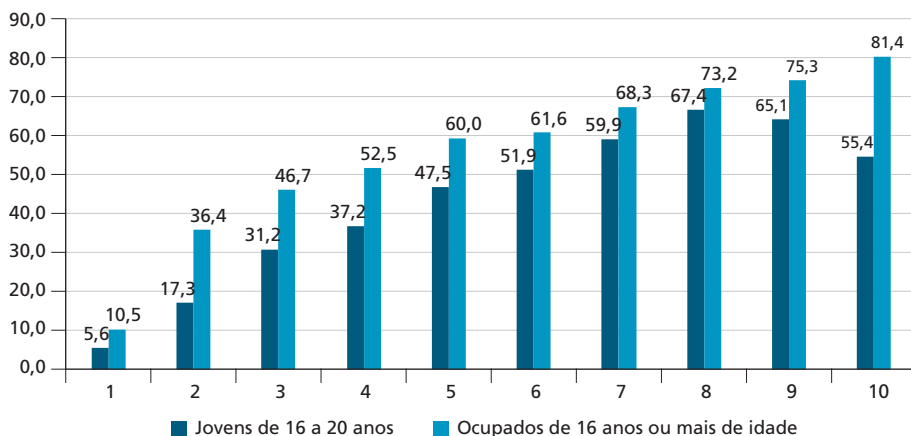
Ao contrário do senso comum, que apregoa que a idade mínima prejudicaria os mais pobres, que geralmente começam a trabalhar mais cedo, observa-se que os trabalhadores de menor qualificação e baixa renda vivenciam uma densidade contributiva menor, inclusive por mais frequentemente enfrentarem o desemprego e/ou passarem maior tempo na informalidade. Por essa razão, têm muita dificuldade para alcançar a carência contributiva mínima para a ATC – 35 anos, homens; 30 anos, mulheres. Esse grupo tende a requerer a aposentadoria por idade, quando consegue acumular os quinze anos mínimos de contribuição (a idade mínima é de 65 anos e 60 anos de idade para homens e mulheres urbanos, com média de 63 anos), ou passa a receber o BPC/Loas, aos 65 anos de idade. Então, na prática, há idade mínima para os trabalhadores de menor rendimento, qualificação mais frágil e trajetórias laborais mais instáveis, mas não há para aqueles com maior rendimento, melhor qualificação e trajetória laboral mais estável e formal (Costanzi 2017a; 2017b; Costanzi e Ansiliero, 2017a). Essa diferenciação não faz sentido, nem do ponto de vista de sustentabilidade fiscal e tampouco de equidade.

28. Disponível em: <<https://goo.gl/aQ73eZ>>.

Para reforçar o ponto, basta notar que, embora os jovens mais pobres possam começar mais cedo no mercado de trabalho, em geral, o fazem com elevado nível de informalidade (gráfico 8). Em 2015, por exemplo, dos jovens de 16 a 20 anos ocupados que estavam entre os 10% mais pobres da população, considerando a renda familiar mensal *per capita*, apenas 5,6% deles estavam contribuindo para a Previdência Social, sugerindo uma inserção laboral muito precária no grupo. Na realidade, essa relação de aumento da contribuição conforme cresce a renda familiar mensal *per capita* se observa tanto para os jovens como também para o conjunto dos trabalhadores ocupados de 16 anos ou mais de idade (gráfico 8). Nesse grupo mais amplo, apenas 10,5% entre os 10% mais pobres contribuem para a Previdência Social; e essa proporção segue crescente, alcançando um patamar de 80% de contribuição entre os 10% mais ricos. Assim, há uma maior densidade contributiva entre os mais ricos.

GRÁFICO 8

**Contribuição para Previdência em qualquer trabalho para ocupados de 16 a 20 anos e de 16 anos ou mais de idade, por décimo de renda familiar mensal *per capita* – Brasil (2015)**  
(Em %)



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE de 2015.

Elaboração: Costanzi (2017a; 2017b).

Enquanto os trabalhadores de maior qualificação e maior rendimento, no setor privado, se aposentam por ATC, com idade média de 54 anos (ambos os sexos), os trabalhadores urbanos mais pobres, com menor qualificação e menor capacidade contributiva têm uma idade média de aposentadoria de 63 anos.<sup>29</sup> Os dados da Pnad/IBGE 2014 corroboram esse diagnóstico construído a partir dos registros administrativos do RGPS. Portanto, ainda que os jovens mais pobres

29. Foi considerada a idade média da aposentadoria por idade urbana.

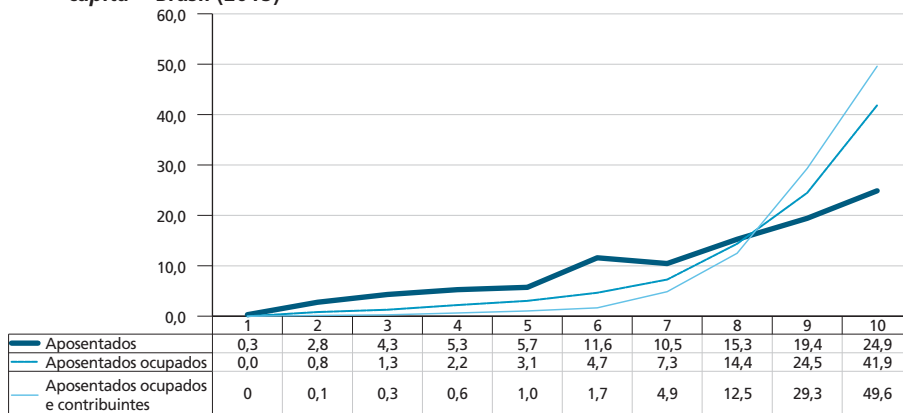


tendam a entrar mais cedo no mundo do trabalho, o fazem com altíssimo nível de informalidade e desemprego e, conseqüentemente, tendem a possuir trajetória laboral marcada por baixíssima densidade contributiva, o que tende a inviabilizar a obtenção de 35/30 anos de contribuição, em especial, antes dos 60 anos de idade.

Os dados reforçam o diagnóstico de que o Brasil criou um regime previdenciário em que, no setor privado urbano, os trabalhadores mais pobres se aposentam mais tarde (com 65 ou 60 anos) e os de maior rendimento e qualificação passam a receber aposentadoria mais cedo, na casa dos 50 anos ou até mesmo antes disso, por vezes ainda acumulando rendimento de trabalho e aposentadoria.<sup>30</sup> Conforme mostrado por Costanzi (2017a) e Costanzi e Ansiliero (2017a), considerando-se os aposentados precoces como aquelas mulheres na faixa de 46 a 54 anos e os homens na faixa de 50 a 59 anos, e excluindo-se os aposentados rurais, de forma a se aproximar do público de potenciais beneficiários da ATC, chega-se à estimativa de que cerca de 60% e 82% desses aposentados estavam, respectivamente, entre os 30% e 50% mais ricos da população. Quando se consideram ainda os aposentados precoces ocupados, como forma de excluir os beneficiários da aposentadoria por invalidez, o resultado é ainda mais contundente: 80,7% e 92,6%, respectivamente, estão entre os 30% e 50% mais ricos (gráfico 9). Esses dados deixam claro que os aposentados precoces não estão entre os mais pobres da população, mas sim entre os mais ricos.

GRÁFICO 9

**Distribuição dos aposentados precoces por décimo de renda familiar mensal *per capita* – Brasil (2015)**



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE de 2015.

Elaboração: Costanzi (2017a; 2017b).

30. De maneira adequada, o Superior Tribunal Federal (STF) vedou a desaposentação, que seria um prêmio aos aposentados precoces, bem como tenta impor uma lógica de capitalização a um regime de repartição marcado por diversos esquemas não equilibrados do ponto de vista atuarial ou subsidiados para determinados grupos.

Como sugerido anteriormente, a aposentadoria, que deveria ser mecanismo de substituição de renda do trabalho, acabou se transformando em mecanismo de complementação de renda para pessoas com rendimento laboral elevado: o rendimento médio do trabalho dos aposentados precoces ocupados era maior que a média estimada para os ocupados não aposentados da mesma faixa etária (R\$ 2.759 contra R\$ 2.188, segundo a Pnad/IBGE de 2015).<sup>31</sup> O pagamento de aposentadoria precoce para o grupo com maior rendimento do trabalho acaba aumentando a desigualdade nos rendimentos, quando se considera o rendimento médio de todos as fontes (R\$ 4.299 contra R\$ 2.212) em relação a que era observada no mercado de trabalho entre trabalhadores com maior e menor nível de cobertura (tomada como uma aproximação da densidade contributiva). Portanto, nesse caso, o pagamento da aposentadoria precoce acaba não apenas reproduzindo mas também aumentando a desigualdade.

Outro elemento que reforça as distorções geradas pela ATC é o fato de que a idade média de aposentadoria dos trabalhadores urbanos é maior para as Unidades da Federação (UFs) mais pobres e menor para aquelas mais ricas, como pode ser visto no gráfico 10: quanto menor o PIB *per capita*, maior a idade média de aposentadoria. Uma explicação é que nas UFs mais pobres, onde prevalecem maiores níveis de informalidade e outros fatores que fragilizam a relação dos trabalhadores com a Previdência Social, há uma menor importância relativa da ATC e um maior peso relativo para as aposentadorias por idade e para o BPC/Loas, benefícios que possuem idades médias de concessão mais elevadas (63 anos e 66 anos, respectivamente). Portanto, pode-se dizer que essa situação paradoxal de menor idade média para as UFs mais ricas e, de forma inversa, maior idade média para as UFs mais pobres, ao menos quando tomados os trabalhadores urbanos, se explica por causa da ATC. Ou seja, observa-se no Brasil uma associação negativa entre expectativa de (sobre)vida e idade média de aposentadoria urbana por UF: os beneficiários com maiores rendimentos recebem benefícios por um período esperado mais longo que os mais pobres – benefícios que, adicionalmente, possuem valor médio significativamente maior.<sup>32</sup>

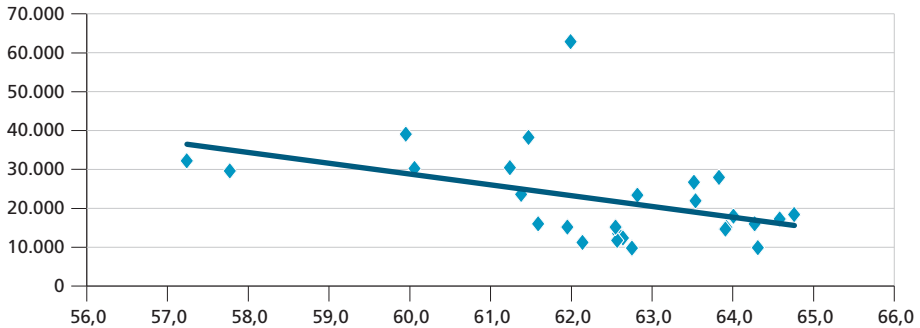
---

31. Renda média de todos os trabalhos, excluindo os casos com renda de trabalho igual a zero ou ignorada.

32. De acordo com dados do Beps de maio de 2016, o valor médio de concessão da aposentadoria por tempo de contribuição e por idade urbana foi de, respectivamente, R\$ 2.315 e R\$ 1.195. O referido boletim está disponível em: <<https://goo.gl/GfqHJ8>>.

GRÁFICO 10

**Idade média de aposentadoria (idade, ATC e BPC/Loas) versus PIB per capita, por UF – Brasil**  
(Em R\$)



Fonte: Costanzi e Ansiliero (2016).

Também é importante lembrar que, na realidade, a idade de aposentadoria de 65 anos já existe não apenas desde a Lei nº 8.213/1991 e a Constituição de 1988, mas desde a Lei Orgânica da Previdência Social (Lops) de 1960, que estabelecia a aposentadoria por velhice<sup>33</sup> (atual aposentadoria por idade) aos 65 anos para homens e aos 60 anos para as mulheres, com pelo menos cinco anos de contribuição mínima, posteriormente elevada de forma gradual para quinze anos de contribuição.

De qualquer forma, aqueles que se aposentam por idade urbana já enfrentam idades mínimas de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres há décadas. Também cabe lembrar que os parâmetros de ATC, de 35/30 anos de carência, ainda são os mesmos estabelecidos para a chamada aposentadoria por tempo de serviço, prevista da Lops de 1960, sendo que então havia uma idade mínima de 55 anos de idade, revogada em 1962. Quase sessenta anos depois, em período transcorrido e marcado por profundas transformações sociais, econômicas e demográficas, são mantidos parâmetros semelhantes ou até mais brandos que aqueles originalmente propostos pela Lops.

#### 4.2 Convergência dos RPPS e do RGPS: instituição obrigatória da previdência complementar e teto do RGPS para os RPPS

Uma medida importante, que permite a redução da despesa e a melhoria da distribuição de renda, é a instituição obrigatória do teto do RGPS para todos os RPPS, medida que melhora o equilíbrio atuarial dos RPPS e ainda representa um avanço em termos de equidade entre os trabalhadores do setor privado e os servidores públicos. Ademais, a medida, ao reduzir a taxa de reposição dos

33. O *caput* do art. 30 da Lops estabelecia que a aposentadoria por velhice será concedida ao segurado que, após haver realizado sessenta contribuições mensais, completar 65 ou mais anos de idade, quando do sexo masculino, e 60 anos de idade, quando do sexo feminino.

trabalhadores de maior rendimento, também tende a estimular a poupança exatamente dos trabalhadores que têm maior capacidade de poupar. Embora, no Brasil, desde a reforma de 1998, passando pela reforma de 2003 e pela instituição da previdência complementar na União em 2012/2013, venha ocorrendo um processo de maior convergência entre as regras de previdência dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado, ainda há um grande desequilíbrio atuarial, o que exige novas intervenções.

A proposta de reforma da PEC nº 287/2016 também dá continuidade a esse processo de convergência. Uma medida muito importante, proposta pela versão da PEC nº 287 enviada ao Congresso no final de 2016, é tornar obrigatória a instituição de Previdência Complementar em um período de dois anos, o que implica que novos servidores terão o mesmo “teto” que os trabalhadores do setor privado, ou melhor, que os segurados do RGPS, com impactos positivos do ponto de vista fiscal, de equidade e distributivo. Embora a União já tenha instituído a Previdência Complementar em 2012/2013, apenas algumas UFs também o fizeram, e a maior parte dos mais de 2 mil RPPS municipais ainda não o fez. Está claro, entretanto, que a importância da medida depende do volume de servidores que ganham acima do teto do RGPS, e, por este critério, o mais importante era de fato o ajuste no governo federal.

Com intuito de avaliar os efeitos da aplicação do teto do RGPS/INSS nos regimes de RPPS e na Previdência como um todo, Costanzi e Ansiliero (2017a) produziram algumas simulações simplificadas a partir dos microdados da Pnad/IBGE de 2015. Uma primeira simulação consistiu em estimar qual seria o impacto na despesa bruta<sup>34</sup> e na distribuição da renda previdenciária em função da aplicação do teto do RGPS/INSS nos valores de aposentadorias e pensões. Conforme pode ser visto na tabela 3, preparada pelos autores a partir de dados da Pnad, embora as aposentadorias com valor acima do teto (R\$ 4.663,75) em setembro de 2015 respondessem por apenas 3,5% do total, elas representavam 20,9% da renda de aposentadorias, com um valor médio (R\$ 8.437) – 7,2 vezes a média para os benefícios abaixo do teto (R\$ 1.171). Os benefícios de salário mínimo, embora respondessem por 61% da quantidade total, correspondiam a 33,6% da massa de rendimento das aposentadorias.

Embora a simulação seja relevante, os próprios autores destacam que a amostra da Pnad/IBGE não permite separar formalmente as aposentadorias e pensões do RGPS do RPPS, podendo ainda apresentar subestimativa da renda previdenciária e da quantidade de benefícios acima do teto. Ou seja, o cálculo

---

34. Não foi considerada a contribuição dos inativos acima do teto e contribuições patronais para o fundo de Previdência Complementar. A estimativa feita a partir da Pnad/IBGE apresenta limitações, em especial, por ser uma estimativa feita a partir de uma amostra que pode, inclusive, subestimar a renda de aposentadoria e pensão.

feito a partir da Pnad/IBGE possui algumas limitações que podem afetar, principalmente, a precisão das estimativas apresentadas. Costanzi e Ansiliero (2017a) destacam ainda que a simulação proposta é meramente ilustrativa e considera, apenas por hipótese facilitadora, seu efeito imediato sobre os benefícios, sem que sejam considerados direitos adquiridos (respeito a benefícios já concedidos ou a critérios já cumpridos, princípios comumente respeitados em qualquer reforma previdenciária) ou expectativas de direitos (parcialmente atendidas via regras de transição). Significa que se simula aqui o efeito da estipulação prévia de um teto único, de modo que, em 2015, todos os benefícios já estivessem sujeitos a este limite.

Caso todas as aposentadorias em 2015 estivessem limitadas pelo teto, a despesa bruta<sup>35</sup> cairia de R\$ 33,8 bilhões para R\$ 30,7 bilhões, ou seja, uma redução mensal de R\$ 3,2 bilhões (queda de 9,3%). Além disso, toda a redução da renda de aposentadoria ocorreria entre beneficiários que estavam no décimo mais alto da distribuição de renda de aposentadoria, tendo em vista que, nesse último décimo, o limite inferior do intervalo assume o valor de R\$ 2.600 (na distribuição que desconsidera os rendimentos ignorados). A participação do décimo de renda de aposentadoria mais alta na renda total cairia de 36,1% para 29,5% do total, com a aplicação do teto do RGPS (Costanzi e Ansiliero, 2017a). Os benefícios acima do teto, que respondiam por 20,9% da renda total, acabariam tendo sua participação reduzida para 12,7% do total. A relação da renda média desses benefícios mais elevados (que era de R\$ 8.437 e cairia para R\$ 4.663,75) com a renda média dos benefícios até o teto cairia dos citados 7,2 para cerca de 4. A participação das aposentadorias de salário mínimo cresce de 33,6% para 37,1% da renda total de aposentadoria.

TABELA 3  
Simulação do efeito do teto do RGPS/INSS nas aposentadorias

Faixa de valor das aposentadorias	Quantidade de benefícios ou beneficiários	Participação no total de quantidade (%)	Massa de renda das aposentadorias (R\$ bilhões)	Participação na massa de renda das aposentadorias (% do total)	Renda média de aposentadoria (R\$)
Até 1 salário mínimo	14.449.568	61,0	11,4	33,6	787 <sup>1</sup>
Acima de 1 salário mínimo e até o teto	8.419.224	35,5	15,4	45,5	1.829
Acima do teto	837.658	3,5	7,1	20,9	8.437
<b>Total</b>	<b>23.706.450</b>	<b>100,0</b>	<b>33,8</b>	<b>100,0</b>	<b>1.428</b>

(Continua)

35. Sem considerar que existe contribuição para os inativos na renda que exceto do teto do INSS e que pode haver cota patronal para a Previdência Complementar.

(Continuação)

Efeito do teto sobre as aposentadorias/simulação					
Faixa de valor das aposentadorias	Quantidade de benefícios ou beneficiários	Participação no total de quantidade (%)	Massa de renda das aposentadorias (R\$ bilhões)	Participação na massa de renda das aposentadorias (% do total)	Renda média de aposentadoria (R\$)
Até 1 salário mínimo	14.449.568	61,0	11,4	37,1	787 <sup>1</sup>
Acima de 1 salário mínimo e até o teto	8.419.224	35,5	15,4	50,2	1.829
Acima do teto	837.658	3,5	3,9	12,7	4.663,75
<b>Total</b>	<b>23.706.450</b>	<b>100,0</b>	<b>30,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1.294</b>

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE de 2015.

Elaboração: Costanzi e Ansiliero (2017c).

Nota: <sup>1</sup> Embora o salário mínimo seja o piso das aposentadorias, há valores declarados na Pnad/IBGE abaixo do salário mínimo.

Os dados apresentados sugerem que a adoção do teto do RGPS para todas as aposentadorias do RPPS tenderá a proporcionar, ao longo do tempo, uma redução da despesa com benefícios, maior equidade entre os trabalhadores do setor público e do setor privado e também alguma melhora na distribuição de renda. Contudo, como a adoção do teto nos RPPS ocorre apenas depois da instituição da Previdência complementar e de forma obrigatória apenas para os novos servidores, todo esse processo de convergência tende a ocorrer apenas no longo prazo e com custos de transição. De qualquer forma, trata-se de um processo importante e positivo.

A aplicação do teto para as aposentadorias acaba resultando, na prática, na limitação do valor das pensões por morte. O efeito também é muito similar ao que se observa no caso das aposentadorias, mas de menor monta, até pela menor despesa com essa espécie de benefício. As pensões por morte com valor acima do teto do RPGS/INSS respondiam por apenas 2,2% da quantidade total desses benefícios, mas correspondiam a 14,7% da renda das pensões por morte, tendo um valor médio de R\$ 8.275, correspondente a cerca de 7,9 vezes o valor médio dos benefícios com valor até o teto (tabela 4). Com a aplicação do teto do RGPS, a despesa com pensão por morte seria reduzida, em setembro de 2015, de R\$ 8,7 bilhões para R\$ 8,2 bilhões, uma redução mensal de R\$ 560 milhões (queda de 6,4%), que, em valores anualizados, chegaria a R\$ 7,3 bilhões. Ressalte-se que aqui valem as mesmas ressalvas elencadas para a estimativa sobre a despesa com aposentadorias.

Com base nesse exercício simplificado, tem-se que a participação dos benefícios equivalentes ou acima do teto na renda total de pensões, com a aplicação do teto, cairia de 14,7% para 8,9% do total, enquanto a participação dos benefícios até o salário mínimo cresceria de 41,6% para 44,4% do total. A relação entre a renda média dos benefícios iguais ou acima do teto e a renda média dos benefícios limitados ao teto cairia de 7,9 para 4,4. A participação do décimo com renda de

pensão por morte mais alta cairia de 33,1% para 28,5% do total, com a aplicação do teto. No caso das pensões, também vale a pena citar que mudanças promovidas pela Reforma Previdenciária de 2003, que garantem uma reposição parcial no valor acima do teto do RGPS, também podem ter favorecido uma menor concentração de rendimentos frente à observada nas rendas de aposentadoria.

TABELA 4  
Simulação do efeito do teto do RGPS/INSS nas pensões por morte

Faixa de valor das pensões	Quantidade de benefícios ou beneficiários	Participação no total de quantidade (%)	Massa de renda das pensões (R\$ bilhões)	Participação na massa de renda das pensões (% do total)	Renda média de pensão (R\$)
Até 1 salário mínimo	4.721.982	65,5	3,6	41,6	768 <sup>1</sup>
Acima de 1 salário mínimo e até o teto	2.336.448	32,4	3,8	43,7	1.633
Acima do teto	155.168	2,2	1,3	14,7	8.275
<b>Total</b>	<b>7.213.598</b>	<b>100,0</b>	<b>8,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1.209</b>

Efeito do teto sobre as pensões por morte/simulação					
Faixa de valor das pensões	Quantidade de benefícios ou beneficiários	Participação no total de quantidade (%)	Massa de renda das pensões (R\$ bilhões)	Participação na massa de renda das pensões (% do total)	Renda média de pensão (R\$)
Até 1 salário mínimo	4.721.982	65,5	3,6	44,4	768 <sup>1</sup>
Acima de 1 salário mínimo e até o teto	2.336.448	32,4	3,8	46,7	1.633
Acima do teto	155.168	2,2	0,7	8,9	4.663,75
<b>Total</b>	<b>7.213.598</b>	<b>100,0</b>	<b>8,2</b>	<b>100,0</b>	<b>1.132</b>

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE de 2015.

Elaboração: Costanzi e Ansiliero (2017c).

Nota: <sup>1</sup> Embora o salário mínimo seja o piso das aposentadorias, há valores declarados na Pnad/IBGE abaixo do salário mínimo, até pela existência de pensões com valor desdobrado.

No agregado, a aplicação do teto do RGPS/INSS para as aposentadorias e pensões geraria uma redução da despesa previdenciária total da ordem de 8,7%, do patamar de R\$ 42,6 bilhões para R\$ 38,8 bilhões (queda de R\$ 3,7 bilhões/mês). Em termos anualizados, seria uma redução de R\$ 48,4 bilhões. A diminuição da renda de benefício com a aplicação do teto do RGPS/INSS para todas as aposentadorias e pensões se concentraria fortemente no décimo de renda familiar *per capita* mais elevado, como pode ser visto na tabela 5. A simulação considera apenas a exclusão de uma parcela da renda de aposentadoria e pensão em função do teto, mas a melhoria da distribuição de renda poderia ser ampliada, pois esses recursos poupados poderiam ser utilizados em transferências mais focalizadas ou com caráter mais progressivo. Pelos dados da Pnad/IBGE, o resultado mostra que cerca de 40,4% dos rendimentos de aposentadoria são destinados aos 10% mais ricos, quando se considera a renda familiar mensal *per capita*. Com a aplicação do teto, esse percentual cai para 34,5%,

com incremento para todos os demais décimos. Cerca de 98,3% da redução da renda de aposentadorias devido ao teto se concentra no décimo de renda familiar mensal *per capita* mais elevada.

A aplicação também melhora a distribuição de renda no caso das pensões por morte. Os dados da Pnad/IBGE apontavam que 34% se destinavam a pessoas que estavam entre os 10% mais ricos, considerando a renda familiar mensal *per capita* em setembro de 2015. Com a aplicação do teto do RGPS, o percentual que se destina aos 10% mais ricos cai para 29,6% da renda total com pensão por morte, enquanto todos os outros nove décimos aumentam sua participação na renda com pensão total. A redução de renda é fortemente concentrada entre os 10% mais ricos: 98,6% da queda é devido à aplicação do teto. Portanto, todos os dados mostram que a aplicação do teto do RGPS/INSS é um ajuste com caráter progressivo, no sentido de que afeta principalmente aqueles que estão entre os 10% mais ricos da população, melhorando a distribuição da renda de aposentadoria e pensão. Cabe destacar que a distribuição das pessoas por décimos de renda familiar mensal *per capita* no cenário pós-aplicação do teto foi mantida constante em relação ao cenário anterior, pois o objetivo da simulação era inferir quem seriam os afetados pelo ajuste e não eventuais deslocamentos de pessoas que estavam no décimo mais alto de renda para décimos mais baixos.

Obviamente, esses efeitos desconsideram os valores eventualmente pagos aos beneficiários pela Previdência Complementar, mas esses complementos não onerariam o pilar público básico e seriam financiados de maneira mais sustentável. De todo modo, os efeitos dessa medida devem ser sentidos no longo prazo, quando a transição entre os dois modelos for completada e a necessidade de financiamento venha a ser controlada e, possivelmente, diminuída. No curto e médio prazos, no entanto, pode-se observar inclusive alguma elevação nesse componente do resultado previdenciário, fruto do custo de transição, que afetará inicialmente – e adversamente – a receita – via redução dos aportes dos segurados, pelo redirecionamento da contribuição incidente sobre valores superiores ao teto do INSS/RGPS para a Previdência Complementar – e apenas no futuro atingirá a despesa, quando porções crescentes dos inativos estiverem sujeitas ao teto previdenciário do RGPS, no regime público básico de repartição, e recebendo eventuais complementos por meio de regime complementar.



**TABELA 5**  
**Distribuição da renda de aposentadoria e pensão estimada pela Pnad/IBGE de 2015 e com aplicação do teto do RGPS/INSS para todas as aposentadorias e pensões**

Décimo da renda familiar mensal <i>per capita</i>	Distribuição da renda de aposentadorias (% do total)	Distribuição da renda de aposentadorias com limite do teto do RGPS/INSS (% do total) <sup>1</sup>	Distribuição da renda de pensão (% do total)	Distribuição da renda de pensão com limite do teto do RGPS/INSS (% do total) <sup>1</sup>
1	0,1	0,2	0,4	0,4
2	1,2	1,4	1,8	1,9
3	3,1	3,4	3,8	4,1
4	3,7	4,1	4,1	4,4
5	3,9	4,3	5,3	5,6
6	13,2	14,5	11,2	11,9
7	7,7	8,5	8,4	9,0
8	10,6	11,7	11,6	12,4
9	16,0	17,5	19,5	20,7
10	40,4	34,5	34,0	29,6

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE de 2015.

Elaboração: Costanzi e Ansiliero (2017c).

Nota: <sup>1</sup> Mantida a classificação por décimo de renda familiar mensal *per capita* anterior à aplicação do teto.

Outro ponto positivo a ser observado diz respeito à possibilidade de estímulo ou aumento da poupança em função da queda da taxa de reposição básica das pessoas no topo da distribuição de renda e com maior capacidade de poupar. No caso dos RPPS, como já dito, no regime básico de repartição há perda de arrecadação das contribuições acima do teto, mas esses recursos podem ser canalizados, juntamente com a cota patronal devida pelo ente (governo federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal), para a Previdência Complementar, em regime de capitalização, tendendo efetivamente a se converter em poupança e/ou investimento. Ademais, pode-se pensar em medidas para compensar a perda de contribuições acima do teto no pilar público básico, inclusive para incrementar a progressividade tributária e melhorar a distribuição de renda no país.

### 4.3 Tratamento diferenciado entre grupos

Outro ponto importante é a avaliação de um grande conjunto de tratamentos diferenciados concedidos a grupos específicos, como as distinções entre servidores públicos e privados – tratado na subseção anterior –, homens e mulheres, militares, professores e policiais, bem como entre as clientelas rural e urbana e entre diferentes categorias de contribuintes no âmbito do RGPS (por exemplo, entre os subgrupos existentes entre os chamados contribuintes individuais). Todos esses tratamentos diferenciados precisam ser reavaliados de forma rigorosa do ponto de vista atuarial, dos riscos que geram para a sustentabilidade financeira do sistema, que é um objetivo imperativo, e dos benefícios em termos de ampliação da proteção social, do combate à pobreza e da distribuição de renda, inclusive, do ponto de vista intergeracional.

Mesmo as medidas socialmente mais defensáveis, como o regime especial para os trabalhadores rurais, precisam ser rediscutidas, mesmo que mantidas, por justas que são, à luz do tratamento dado a outros trabalhadores que trabalham e vivem sob condições análogas de vulnerabilidade social e econômica e se veem excluídos do sistema previdenciário. Embora seja recomendável uma reavaliação rigorosa de todos os tratamentos diferenciados, neste trabalho, o foco será colocado nas diferenças de gênero e nas distinções entre clientelas do RGPS (urbana e rural).

Em que pese às mulheres possuírem uma expectativa de vida maior que a dos homens, elas possuem idade mínima para aposentadoria por idade mais baixa (reduzida em cinco anos para ambas as clientelas, urbana e rural) e carência reduzida (também em cinco anos) para a ATC. Essas diferenças têm sido justificadas pelas condições mais difíceis enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho e pela dupla jornada que normalmente realizam, tendo em vista a quantidade de horas por semana dedicadas pelas mulheres trabalhadoras aos afazeres domésticos, em média, superior à média registrada para os homens.

Essas regras de acesso, contudo, resultam em uma duração esperada maior para os benefícios concedidos às mulheres, que tendem, assim, a perceber uma taxa de retorno maior por suas contribuições, comparativamente a dos homens. Isso significa, portanto, que mesmo quando se estabelecem regras idênticas de elegibilidade para homens e mulheres, a Previdência não está necessariamente sendo neutra sob a ótica de gênero, tendo em vista que regras de acesso idênticas ainda poderiam ser mais favoráveis às mulheres, em razão de sua longevidade média maior.

No âmbito do RGPS, por exemplo, na aposentadoria por idade urbana, a idade mínima estatutária é de 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres, de tal sorte que, pela última tábua de mortalidade de 2015 (divulgada pelo IBGE em dezembro de 2016), a duração média esperada dos benefícios seria de 16,7 anos e 23,8 anos, respectivamente, para as pessoas do sexo masculino e feminino. Portanto, a duração esperada do benefício feminino superaria em 7,1 anos a duração média dos benefícios masculinos. Mesmo que a idade de aposentadoria já tivesse sido igualada aos 65 anos, as mulheres ainda teriam alguma vantagem, pois a duração esperada (mesmo caindo de 23,8 para 19,8 anos) seria cerca de 3,1 anos maior entre as mulheres. Isso garantiria uma taxa interna de retorno superior para as mulheres, resultado que ainda poderia ser potencializado por outras regras desequilibradas do ponto de vista atuarial – por exemplo, a fórmula 85/95, que favorece principalmente as mulheres, que

podem obter 100% de reposição de uma média dos salários de contribuição com idades extremamente precoces.<sup>36</sup>

No caso dos RPPS, a diferença tende a ser ainda maior, considerando-se a regra atual, que estabelece uma idade mínima de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres. Nesse caso, a duração esperada do benefício das mulheres (ou a expectativa de sobrevida nas referidas idades) seria de 28 anos para mulheres e de 20,2 anos para os homens, ou seja, uma duração feminina de quase oito anos a mais que a dos homens (7,8 anos), sendo que o tempo de contribuição exigido é cinco anos a menos. Mesmo que a idade fosse igualada em 60 anos, ainda assim, as mulheres teriam vantagem por terem um benefício que duraria 3,6 anos a mais (23,8 anos contra 20,2 anos). Portanto, os dados apresentados mostram que há racionalidade na proposta de uniformização da idade de aposentadoria para homens e mulheres. Dito de outra forma, não parece haver sentido, do ponto de vista atuarial, a oferta de tratamento mais favorável para as pessoas do sexo feminino, tendo em vista sua maior expectativa de (sobre)vida.

Com respeito aos argumentos relativos aos diferenciais de gênero no mercado de trabalho, convém considerar que, ainda que haja amplo espaço para melhorias necessárias, o padrão de participação feminina no mundo do trabalho melhorou e dificilmente se observará a reversão completa dessa nova realidade. Houve aumento da participação feminina no mercado de trabalho (movimento que, em parte, explica o aumento do desemprego nesse grupo, ainda bem maior que o indicador masculino), redução dos diferenciais de gênero no rendimento do trabalho e aumento na proporção de mulheres ocupadas contribuindo para a Previdência Social (que inclusive já supera o indicador masculino). Em outras palavras, o padrão de inserção das mulheres no mercado de trabalho mudou e a Previdência Social deveria refletir essa mudança.

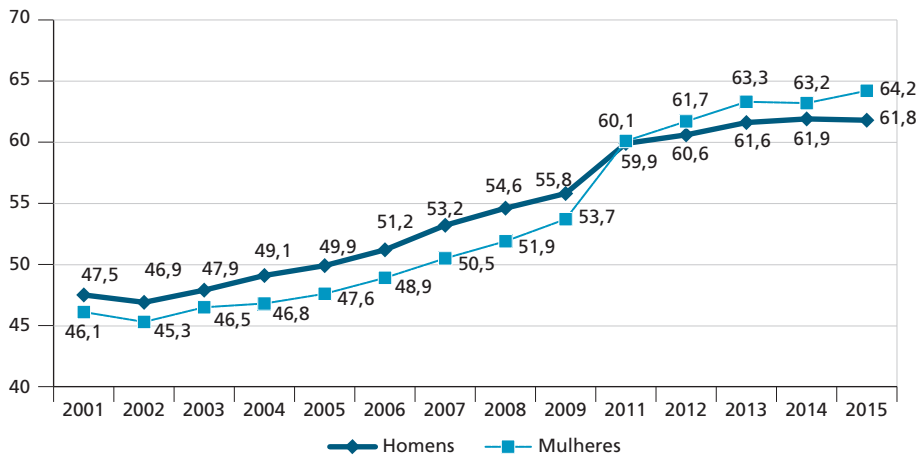
Um exemplo bastante contundente desse retrato pode ser obtido pela análise da evolução da cobertura previdenciária. Considerando os dados de ocupados contribuintes na Pnad/IBGE, houve uma inversão na liderança deste indicador entre homens e mulheres, de tal modo que, nos anos de 2011 e 2015, o percentual de contribuição entre as mulheres foi superior ao observado para os homens. Mesmo na metodologia que considera a cobertura com os segurados especiais, as mulheres também passaram a ter um maior percentual de cobertura previdenciária, considerando os ocupados de 15 anos ou mais de idade (gráfico 11). Essas dinâmicas são fundamentais para o debate em questão.

---

36. Estimativas presentes em IBGE (2016) indicam que as mulheres possuem maior esperança de vida, em todas as idades, comparativamente aos homens, enquanto dados do AEPS/2015 apontam nessa mesma direção, mas com menor diferença entre os sexos, tomando-se como referência a distribuição das aposentadorias cessadas e ativas por grupos de idade. Esses dados administrativos (relativos às aposentadorias), obviamente, não podem ser analisados como se fossem equivalentes à expectativa de vida e sobrevida publicada anualmente pelo IBGE, pois estas últimas projetam o futuro (apresentando estimativas de sobrevivência de pessoas atualmente em determinadas idades), enquanto os dados de idade média na cessação refletem o passado (ou o quanto viveram os segurados aposentados em diferentes momentos no tempo, ou seja, pessoas que alcançaram a idade de aposentadoria no passado, quando as condições de vida e sobrevida tendiam a ser distintas – e inferiores – às atuais) e não levaram em consideração os benefícios não cessados. Na realidade, como o cálculo da média se dá pelos 80% maiores salários de contribuição, existe a possibilidade que o valor do benefício seja até maior que a média dos salários de contribuição.

GRÁFICO 11

**Contribuição para a Previdência Social em qualquer trabalho entre os ocupados com 15 anos ou mais de idade – Brasil (2001-2015)**  
(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE.

Obs.: Indicadores harmonizados, excluindo as áreas rurais da região Norte (salvo Tocantins), considerando contribuintes em qualquer trabalho e não apenas no trabalho principal.

Como resultado da melhoria na cobertura previdenciária feminina, registrou-se também um aumento da densidade contributiva entre as mulheres. Indício claro nesse sentido é o aumento sensível na proporção de mulheres aposentadas anualmente por tempo de contribuição (sem qualquer idade mínima): a ATC, benefício com a maior carência do RGPS, respondia por 16% das aposentadorias voluntárias totais concedidas a mulheres em 2004;<sup>37</sup> em 2015, esse percentual tinha evoluído para 24%. Considerando o somatório dessas espécies voluntárias de aposentadorias, tem-se que 33% das mulheres se aposentavam com 20 anos ou mais de contribuição em 2004, percentual que chegou a 49% em 2015. Em outras palavras, as mulheres têm melhorado sua densidade contributiva (sua maior fragilidade, no âmbito previdenciário), conseguindo se aposentar em idades ainda bastante precoces e em um cenário de contínua expansão da expectativa de vida a cada idade. A densidade contributiva feminina, contudo, ainda é inferior à masculina. Dito de outra forma, a preocupação deveria estar em aumentar a densidade contributiva e não em reduzir ou manter a idade reduzida para as mulheres.

As desigualdades de gênero no mercado de trabalho, as quais supostamente justificariam a manutenção do diferencial de idade estão, portanto, se reduzindo. Vale aqui, porém, uma ressalva. Esses diferenciais tendem a ser mais relevantes

37. Considerando-se apenas as aposentadorias por idade e as aposentadorias por tempo de contribuição.

para o alcance dos requisitos mínimos de carência, não tanto para o alcance das idades mínimas estatutárias. Defende-se idade mínima inferior para as mulheres, mesmo sem indícios de que possuam (sobre)vida inferior à masculina na idade de aposentadoria. Na realidade, as mulheres possuem maior dificuldade para alcançar a carência contributiva mínima. Entre os homens, a situação é quase oposta: não há evidência de que sejam mais longevos que as mulheres, embora possuam idade mínima de aposentadoria mais alta, mas tendem a mais facilmente acumular anos de contribuição.

Os principais argumentos contra a redução ou eliminação da diferença de idade de aposentadoria entre homens e mulheres (a chamada dupla jornada e a desigualdade de gênero) são problemas importantes e exigem políticas públicas para sua resolução, mas não parece haver razão para acreditar que uma diferença na idade de aposentadoria seja a alternativa de intervenção mais eficaz (ou mesmo eficaz, simplesmente) e eficiente para resolvê-los. Ao contrário, dado seu caráter compensatório, que não atua sobre as causas do problema, há várias razões para duvidar tanto da eficiência como mesmo da eficácia dessa medida em relação aos problemas que supostamente a justificam. As disparidades de gênero consistem em desafios a serem tratados por meio de diversas políticas públicas, imprescindíveis para atacar uma problemática complexa e multifacetada.<sup>38</sup> A abordagem compensatória (diferença de idade mínima entre homens e mulheres), além de pouco (ou de não) funcionar como política afirmativa de igualdade de gênero, ainda pode contribuir para reforçar papéis indesejados.

Claro que há que se reconhecer que as mulheres tendem a ficar sobrecarregadas com a maior inserção no mercado de trabalho, acumulada com os afazeres domésticos, fenômeno que tende a afetar seus indicadores de saúde e de expectativa de sobrevida. O ponto é que a situação exige políticas públicas que consigam eliminar, minimizar ou equilibrar (entre os sexos) o problema de jornadas agregadas, entre outros vetores de desigualdade. Do ponto de vista de saúde no trabalho (remunerado ou não), a manutenção do atual modelo implica insistir em uma estratégia que não evita o risco e não investe na prevenção, jogando os custos posteriores da inação na contabilidade já combatida da Previdência Social. Mesmo reconhecendo a necessidade de se garantir proteção contra a combinação excessiva de trabalho contributivo e trabalho doméstico, a tendência é que a eventual manutenção da idade reduzida de aposentadoria siga sem alterar esse quadro. O que efetivamente contribuiria para uma mudança

---

38. Como proposto pela OCDE em 2012, as disparidades de gênero devem ser prioritariamente abordadas por meio de quatro grandes grupos de iniciativas: *i*) políticas específicas de igualdade de gênero, por meio de revisão de normas e de políticas públicas formuladas sob esta perspectiva; *ii*) educação (por exemplo, estimulando a quebra de estereótipos nas escolhas profissionais e na divisão do trabalho doméstico); *iii*) emprego (por exemplo, via licença parental que inclua explicitamente os pais, não apenas as mães); e *iv*) empreendedorismo.

seria a adoção de políticas intersetoriais e transversais voltadas à questão de gênero, que superem o paradigma das ações que reforçam os papéis tradicionais das mulheres.

Ainda em respeito à dupla jornada, vale lembrar que não é comum oferecer tratamento previdenciário diferenciado em função de horas trabalhadas, mas sim por condições de trabalho que afetem as condições de saúde do trabalhador e, muitas vezes, mediante exigência de uma contribuição adicional. Ademais, há que se ter em conta que a dupla jornada doméstica feminina, embora uma realidade generalizada na sociedade brasileira, tende a decrescer com a renda familiar *per capita*, situação oposta à observada para o indicador de cobertura previdenciária, e a ser maior entre as trabalhadoras desprotegidas (sem cobertura previdenciária).

Quando consideradas as horas totais médias de atividade (remuneradas e domésticas no próprio domicílio, somadas), as mulheres que contribuem para a Previdência Social tendem a apresentar menores diferenças na comparação com os homens contribuintes (gráficos 12A e 12 B): quanto maior o nível de renda familiar *per capita* (RFPC), maior a probabilidade de contribuição para a Previdência Social e menor a diferença no total de horas trabalhadas entre homens e mulheres (quantidade média de horas totais de atividade feminina, somadas as horas gastas em afazeres domésticos e as horas exercidas no mercado de trabalho, dividida pela mesma média calculada para os homens). As mulheres mais afetadas pela sobreposição das horas de trabalho doméstico, com frequência sequer estão incluídas no sistema previdenciário. Dessa constatação nasce a crítica possivelmente mais contundente ao argumento pro-diferenças de gênero: não parece justificável que se reconheça e compense, sem contrapartida contributiva, as horas de atividade doméstica de mulheres já protegidas pela Previdência Social, enquanto um contingente expressivo de trabalhadoras informais (normalmente com baixa renda e pouca – ou nenhuma – capacidade contributiva) não tem qualquer parcela de suas horas de trabalho considerada no âmbito previdenciário e é mantido à margem do sistema previdenciário.<sup>39</sup>

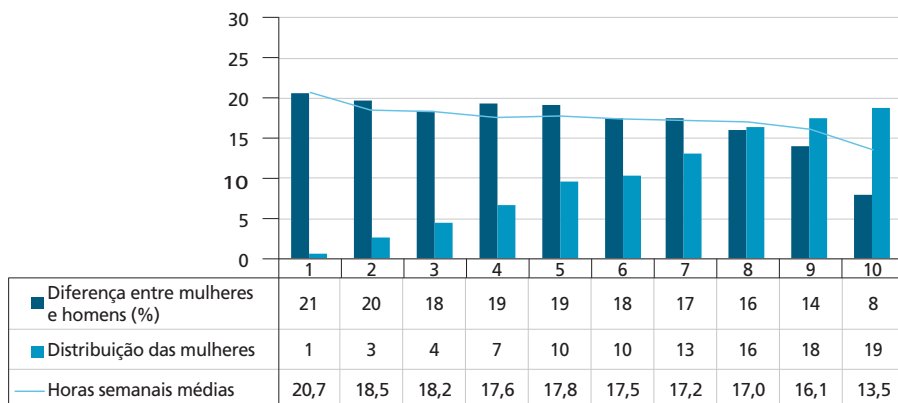
---

39. Há que se considerar ainda uma possível diferença na natureza do trabalho doméstico realizado pelas mulheres, conforme varia a RFPC. Quanto maior a renda da mulher, maiores as chances de ela contar com equipamentos e outras ferramentas poupadoras de tempo e de esforço no trabalho doméstico (como máquinas de lavar roupa e louça etc.), bem como com a ajuda de empregados domésticos, cuja contribuição previdenciária patronal pode inclusive ser deduzida na declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física – configurando mais uma medida que, embora criada com outra intenção, termina sendo regressiva.

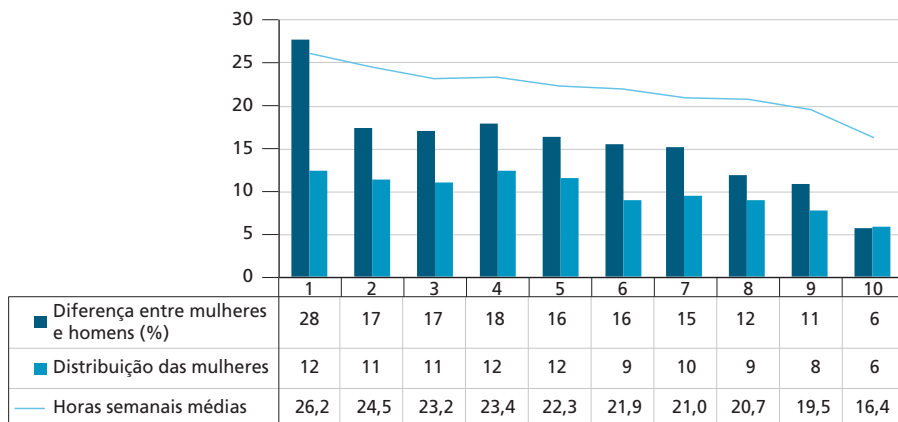
GRÁFICO 12

**Distribuição de mulheres contribuintes e não contribuintes e diferencial de gênero nas horas trabalhadas, segundo faixas do rendimento domiciliar *per capita*: RFPC (2015)<sup>1</sup> (Em %)**

12A – Mulheres contribuintes



12B – Mulheres não contribuintes



Fonte: Pnad/IBGE de 2015.

Nota: <sup>1</sup> Ocupados com idade entre 16 anos e 59 anos.

Obs.: 1. Exclusive famílias com rendimento ignorado e indivíduos com carga horária desconhecida (não informada).

2. Horas totais: número médio de horas trabalhadas na semana (ocupação e doméstico no próprio domicílio) de mulheres, dividido pelo mesmo indicador calculado para os homens, multiplicado por 100.

3. Em relação às horas dedicadas ao trabalho doméstico, consideram-se todas as pessoas ocupadas, não apenas aquelas que declaram exercer algum trabalho doméstico em suas próprias residências. Para aquelas que declaram não exercer tais atividades, atribui-se valor zero ao número de horas dedicadas aos afazeres domésticos.

Nos RPPS, em que as trabalhadoras nem mesmo se deparam com as principais preocupações que afligem as ocupadas no setor privado (desemprego, informalidade e instabilidade de rendimentos, entre outros elementos), o tratamento favorecedor dado às mulheres parece ainda menos justificável. Em qualquer caso, não se trata

de negar os diferenciais por gênero, mas tão somente de debater as regras previdenciárias à luz dos avanços já alcançados pelas mulheres no campo trabalhista e previdenciário e de alternativas de intervenção que gerem menos distorções e injustiças distributivas entre os segurados e entre estes e os excluídos do sistema. Além do debate sobre o tratamento diferenciado para as mulheres, que é extremamente importante no setor público, no qual a ampla maioria (cerca de dois terços) dos estatutários é do sexo feminino, há diferenças a favor de professores, militares e policiais, entre outros grupos, que precisam ser reavaliadas em termos de seus efeitos sociais e distributivos, de sua pertinência técnica (sob a ótica previdenciária) e de sua viabilidade financeira e atuarial. Em qualquer caso, dado que a maioria das mulheres estatutárias está entre os 50% mais ricos da população, parece questionável defender a manutenção da diferença nos RPPS com base no combate à desigualdade.

Para agravar ainda mais esses argumentos, o debate é focado na questão de gênero e acaba desconsiderando o papel fundamental da Previdência Social. Sua finalidade precípua não é retribuir horas trabalhadas (notadamente aquelas sem contribuição associada), mas, sim, garantir renda para os trabalhadores que perderem a capacidade de gerar seu sustento e de seus dependentes em razão de riscos sociais, como a idade avançada, doenças, acidentes de trabalho ou algum outro evento não planejado, e, dessa forma, evitar que segurados diretos (contribuintes) e beneficiários indiretos (dependentes) entrem em situação de pobreza.

Se aceito o argumento da dupla jornada, implicitamente, aceita-se, em algum grau, que as condições de aposentadoria devem ser definidas de forma diferenciada pela duração da jornada de trabalho, incluídas aí as horas cobertas pela contribuição previdenciária e as horas sem contrapartida contributiva. Esse ponto de vista parece fortalecer a visão da Previdência como mecanismo de retribuição às horas trabalhadas, entendimento que, por exemplo, embasa com frequência a defesa de uma aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima. Convém destacar que essa conexão não é comum – se é que existe em qualquer lugar do mundo – e tampouco é viável ou adequada.

Para além dos questionamentos de ordem distributiva, alguns exemplos, ainda que extremos, deixam mais evidentes as contradições que surgem ao se aceitar a dupla jornada como argumento válido. Uma pessoa que começa a trabalhar formalmente, contribuindo para a Previdência Social, e na sua primeira hora de atividade sofre um acidente de trabalho que a deixa permanentemente incapacitada para o trabalho, está protegida e tem direito a uma aposentadoria por invalidez – nunca inferior ao piso previdenciário –, independentemente de seu acúmulo de horas trabalhadas. Isso se dá porque o papel do sistema previdenciário não é retribuir horas trabalhadas, mas, sim, garantir renda a quem perdeu a capacidade de gerá-la.



Outro exemplo é o caso do trabalho a tempo parcial. Um trabalhador com jornada parcial ou de meio período, situação na qual – por opção ou não, convém reconhecer – tendem a predominar as mulheres, costuma acumular uma jornada laboral abaixo da média geral, mas esse fato não afeta a idade mínima de aposentadoria e a carência a ser cumprida para a obtenção desse direito. Essa condição pode afetar o valor do benefício, caso a jornada reduzida implique redução salarial, mas mesmo assim o piso previdenciário é garantido constitucionalmente, e os requisitos de elegibilidade não se alteram. De forma análoga, trabalhadores atuando no limite da carga horária legal máxima tampouco possuem requisitos de elegibilidade reduzidos. Isso porque, sob a ótica previdenciária, a idade de aposentadoria deve ser um indicador conectado com a perda de capacidade de trabalho, ao passo que a carência contributiva se explica pelo imperativo de se garantir o financiamento dessa proteção.

Esclarecido o papel da Previdência, parece claro que não deveria haver ligação direta e necessária entre a jornada de trabalho e as condições de elegibilidade para a aposentadoria. Poderia haver alguma conexão indireta, pelo fato de que uma excessiva jornada poderia gerar incapacidade e/ou afetar de fato a expectativa de sobrevida – uma das razões pelas quais a legislação trabalhista regula o tema –, mas, mesmo nesse caso, não é adequado fazer comparações de duração de jornada apenas pela quantidade de horas, sem considerar a natureza das atividades exercidas. Uma jornada diária menor, em determinadas ocupações, pode estar associada a uma maior probabilidade de gerar incapacidade do que uma jornada mais longa, em outras atividades. O ponto é que resulta impossível estabelecer um critério de horas equivalentes – em termos de esforço e desgaste, por exemplo – entre todas as atividades que um indivíduo pode desempenhar, dentro e fora do mercado de trabalho, inclusive porque vários fatores podem influenciar os efeitos efetivamente absorvidos por cada pessoa.

Com respeito à clientela, segue-se defendendo amplamente a lógica de tratar de maneira absolutamente diferenciada apenas o trabalhador rural, ignorando que o conjunto de trabalhadores urbanos é profundamente heterogêneo e reúne em seu corpo diversos grupos que vivem e trabalham em condições tão ou mais desgastantes, não raro gerando também apenas o suficiente para sua subsistência e de suas famílias. Quando se discute a questão de gênero, com frequência se desconsidera a evidência de que as mulheres são mais longevas: os indícios concretos de que a sobrevida masculina é menor que a feminina são comumente minimizados e eclipsados por argumentos como a dupla jornada feminina. Quando se discutem os requisitos mínimos por clientela do RGPS, a suposta – e não confirmada – menor sobrevida rural é usada como argumento contundente e suficiente para justificar o tratamento favorecido para esse grupo em termos de idade mínima para aposentadoria.

Um limite importante nesse debate é a inexistência de estimativas específicas e oficiais para a expectativa de sobrevida por clientela, pelo conceito previdenciário.

O IBGE produz estimativas para o Brasil (por idade simples e agrupamento de 90 anos ou mais de idade) e para os estados e o Distrito Federal (grupos de idade), com abertura por sexo, mas não calcula esse indicador com abertura por local de moradia (áreas rurais e urbanas) e menos ainda por natureza da atividade econômica desenvolvida pelos indivíduos, conceito utilizado pela Previdência Social. O aumento expressivo da sobrevivência em todas as idades, nas últimas décadas, aponta para alguma generalização desse fenômeno, mas o peso da população urbana no total populacional pode ocultar resultados menos positivos entre a população rural.

Tampouco há medidas oficiais produzidas a partir de registros administrativos do RGPS, muito embora os microdados gerados e mantidos pelo INSS pudessem permitir a construção de tábuas de mortalidade específicas e/ou ao menos a elaboração de outras estimativas baseadas em metodologias robustas, como a análise de sobrevivência com casos censurados, que analisa o tempo até a ocorrência de determinado evento (no caso, o óbito) e considera os indivíduos que tenham ou não (casos censurados) vivenciado o evento de interesse. Na ausência tempestiva desses cálculos, pode-se lançar mão de dados agregados públicos para a construção de hipóteses. Mais de uma dimensão deve ser considerada na análise, razão pela qual se lança mão de dados de manutenção, cessação e concessão, distribuídos por grupos de idade (gráficos 13A e 13B).

Baseia-se, aqui, nas distribuições de benefícios concedidos, ativos e cessados, por ano, grupos de idade e clientela, para construir uma hipótese sobre os padrões etários observados entre aposentados rurais e urbanos. Os dados sugerem que, ao menos entre os aposentados do RGPS, a composição etária das clientelas não parece indicar diferenças marcantes entre os grupos em favor dos urbanos: os rurais estão mais concentrados nos grupos de idade mais elevadas, tanto entre benefícios ativos quanto entre benefícios cessados; e, registram proporção anual de cessações, também por grupos etários, equivalente ou inferior à observada entre urbanos; e, em que pese alguma distorção causada principalmente pela evolução das idades rurais na concessão,<sup>40</sup> possuem duração média das aposentadorias razoavelmente compatível com o indicador urbano.

Isso não significa necessariamente que os aposentados rurais sobrevivam até idades equivalentes ou superiores, mas tão somente que essa é uma hipótese plausível a ser testada por meio de metodologia mais robusta. Ademais, a análise

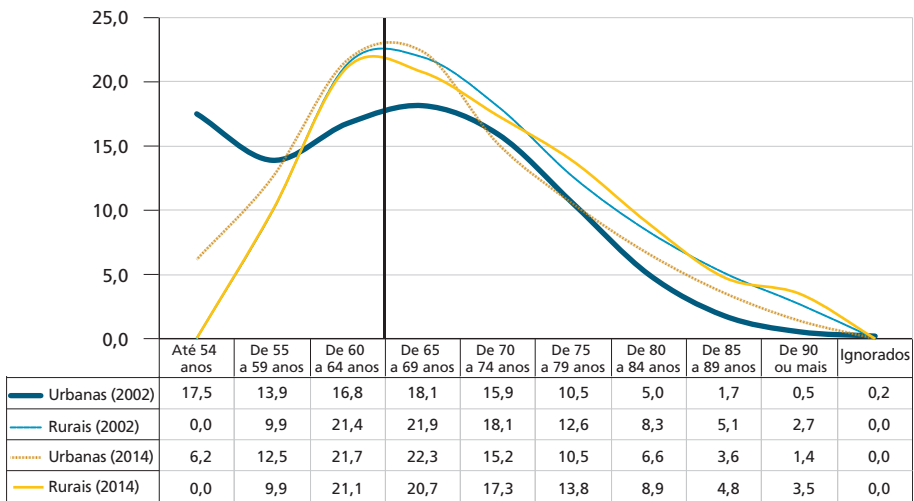
---

40. Em média, a idade de concessão da aposentadoria por idade rural (em especial, entre as mulheres) ainda é mais elevada que a idade mínima estatutária no momento da concessão, dado que as séries históricas rurais pós-Constituição Federal de 1988 ainda não estão estabilizadas. A expansão da cobertura previdenciária rural, preconizada pela criação da figura do segurado especial, inclui contingentes elevados de pessoas nos anos iniciais de vigência das novas regras, um movimento que ainda produz seus efeitos no estoque e no padrão de cessação das aposentadorias por idade rurais. Trata-se de séries históricas ainda não estabilizadas. Qualquer análise construída a partir desses dados deve ser cautelosa. Para mais detalhes sobre os dados de concessão, ver o boletim estatístico de Previdência Social, disponível em: <<https://goo.gl/jultxu>>.

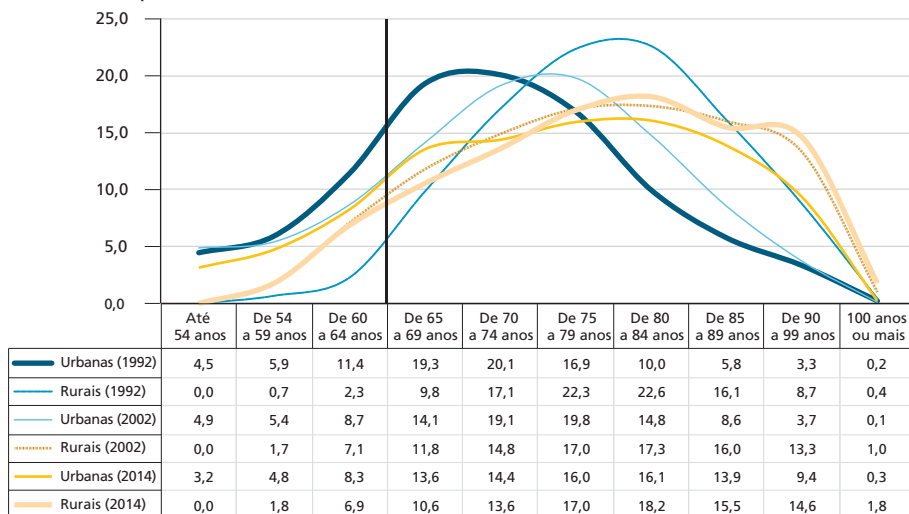
considera apenas os segurados aposentados, deixando de fora qualquer padrão de mortalidade distinto registrado em outros grupos (segurados que falecem antes do início de sua própria aposentadoria, por exemplo). Portanto, não se trata, aqui, de uma análise de sobrevivência, e, menos ainda, de análise generalizável para o conjunto das clientela urbana e rural. Vale notar ainda que os dados de cessação e manutenção não podem ser analisados como se fossem equivalentes à expectativa de vida e sobrevivência publicada anualmente pelo IBGE. As tábuas de mortalidade do IBGE projetam o futuro, apresentando estimativas de sobrevivência de pessoas atualmente em determinadas idades. Os dados de manutenção e cessação refletem o passado, ou sejam, refletem o quanto vivem ou o quanto viveram os segurados aposentados em diferentes momentos no tempo (pessoas que alcançaram a idade de aposentadoria no passado, quando as condições de vida e sobrevivência tendiam a ser distintas – e inferiores – às atuais). Como qualquer reforma prevê regras de transição, ainda se deve considerar que a distância entre esse passado e o futuro – quando as regras novas estiverem plenamente em vigor – poderá ser maior, desconsideradas quaisquer hipóteses de retrocesso significativo nas condições de vida do grupo de segurados.

**GRÁFICO 13**  
**Aposentadorias ativas e cessadas, segundo clientela e grupos de idade**  
 (Em %)

13A – Aposentadorias voluntárias ativas em dezembro (2002 e 2014)



13B – Aposentadorias voluntárias cessadas no ano (1992, 2002 e 2014)



Fonte: Infologo/Dataprev-INSS.

Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. Considerando-se todos os motivos para cessação, mas tendo em conta que, em média, 91% dos casos são provocados por óbito do segurado.  
 2. Excluídas aposentadorias com informação de sexo e/ou gênero ignorada.  
 3. Entre 2005 e 2007, foi realizado o Censo Previdenciário, medida que melhorou a qualidade dos registros e, nesse período, aumentou ligeiramente o volume de concessões.  
 4. Entre os ativos urbanos, a mudança de padrão na primeira faixa possivelmente guarda relação com a elevação, ainda que insuficiente para o padrão demográfico brasileiro, na idade média de ATC.

Os dados apresentados, embora não exaustivos e definitivos, dão indícios de convergência da mortalidade entre segurados urbanos e rurais. Outro ponto – mais subjetivo e que implica algum juízo de valor na definição de suas implicações concretas para o RGPS – diz respeito a limitações na comparabilidade entre as clientelas do RGPS. *Grosso modo*, comparar rurais e urbanos é comparar população rural (ou quase isso, já que na prática as famílias rurais são amplamente incluídas no RGPS, mesmo que frequentemente sem contribuição e com comprovantes de atividade compartilhados legalmente entre membros do grupo) com urbanos contribuintes. Dado o suposto efeito do nível de renda na sobrevida, seria inclusive razoável esperar alguma diferença nessas distribuições, com resultados piores entre os rurais. Há que se considerar o fato de que esses trabalhadores, não raro, obtêm benefícios de natureza previdenciária sem a contrapartida contributiva cobrada, de modo incontornável, dos trabalhadores urbanos.<sup>41</sup>

41. Para a clientela rural, a relativa estabilização no ritmo de concessões, ainda que em idades relativamente baixas – em que pese à idade média dessa clientela, em particular das mulheres rurais, se distanciar mais da idade mínima estatutária –, contribui para aumentar o peso das idades mais elevadas na distribuição etária das aposentadorias ativas rurais. Se a maior concentração de rurais nas idades mais elevadas não pode, por si só, sustentar a hipótese de maior longevidade dos aposentados por idade rurais, tampouco o padrão estável das concessões rurais é suficiente para negar essa possibilidade. Ou seja, o fato de o ritmo estável das concessões estar “envelhecendo” a pirâmide etária da aposentadoria por idade rural não exclui a possibilidade de que os segurados rurais estejam de fato vivendo mais. Vários vetores podem atuar sobre esses resultados, dificultando a elaboração de hipóteses únicas e excludentes entre si.

Não se trata de negar a justificação do modelo brasileiro de previdência rural, mas sim de destacar que subgrupos – possivelmente mais numerosos – de trabalhadores urbanos atenderiam às mesmas especificidades socioeconômicas alegadas para o tratamento especial outorgado aos segurados especiais do RGPS. Muitos trabalhadores urbanos vulneráveis sequer conseguem se vincular à Previdência Social e, quando o fazem, frequentemente não alcançam os requisitos contributivos mínimos para o requerimento de benefícios previdenciários, sendo antes candidatos aos BPCs previstos na Loas e concedidos em condições mais restritas. No caso dos BPCs concedidos a idosos de baixa renda, a idade mínima, idêntica para homens e mulheres, é cinco anos superior à idade mínima de aposentadoria dos homens rurais e dez anos mais elevada que a idade mínima rural feminina. Essas profundas diferenças de tratamento precisam ser debatidas pela sociedade, pois o princípio da isonomia deve ser observado.

Também é importante reavaliar de forma rigorosa os tratamentos diferenciados e altamente subsidiados dos planos especiais para contribuintes individuais como o plano simplificado e o MEI, que garantem alto nível de subsídio para segurados que, por vezes, estão entre os mais ricos da população. Como mostrado por Costanzi e Ansiliero (2017a), cerca de dois em cada três inscritos no MEI estavam entre os 30% mais ricos da população e teriam capacidade contributiva para as regras gerais, bem como não deveriam ser o foco de ações de ampliação de cobertura por planos quase não contributivos. Nesse sentido, parece fundamental, no mínimo, ajustar a focalização dessas ações, em especial o MEI, que tem um limite de faturamento elevado<sup>42</sup> para os padrões brasileiros, mas também avaliar o impacto desses planos especiais na sustentabilidade do regime e fragilização atuarial do sistema.

#### 4.4 Simulação de cenários de reforma para o RGPS

Em função do exposto, defende-se a necessidade de ajustes paramétricos significativos na Previdência Social brasileira. Determinados ajustes são fundamentais e deveriam ser elementos prioritários de qualquer reforma proposta no país, ainda que se mostrem insuficientes para restaurar a sustentabilidade a médio e longo prazo. Com intuito de avaliar o impacto de medidas básicas, foram realizadas algumas simulações distintas daquelas apresentadas na PEC nº 287/2016 e no texto substitutivo da Comissão Especial da Câmara. A ideia é fazer uma simulação que tenha como base a PEC nº 287/2016, mas que contenha modificações inspiradas nas principais resistências enfrentadas pela proposta no Congresso Nacional. Essa simulação pode ser entendida como um ponto intermediário entre a proposta

---

42. O limite de faturamento do MEI irá ser elevado para R\$ 81 mil/ano em 2018. Ademais, há sempre o risco de subfaturamento como forma de garantir o tratamento tributário favorecido, além do risco de substituição de empregados com carteira ou contribuintes individuais que pagavam a alíquota de 20% pelo MEI, que não gera ganhos de ampliação de cobertura, mas fragiliza a situação atuarial da Previdência.

do governo federal e a contraproposta presente no relatório na Comissão Especial da Câmara, que em muito alterou o desenho original da reforma. Pontos centrais da PEC nº 287/2016 foram mantidos, mas a proposta ideal seria uma combinação de ambos os textos com alguma suavização na carência mínima para aposentadoria.

Com base nessa linha de ação, foram feitas simulações propondo a eliminação gradual da ATC no âmbito do RGPS, por meio de estabelecimento de idade mínima de 60 anos para homens e 58 anos para mulheres, em 2018, e progressão de um ano a cada dois anos até a idade mínima de 65 anos para todos. Obviamente, essa medida também implica a convergência da idade mínima para 65 anos no caso da aposentadoria por idade das mulheres urbanas e dos homens e mulheres rurais, progressão que também ocorreria ao ritmo de um ano a cada dois anos até o alcance da idade almejada. As simulações também preveem o aumento da idade legal de aposentadoria de acordo com o incremento da expectativa de sobrevida na idade vigente de aposentadoria. O BPC para idosos é mantido conforme as regras atuais, salvo pela desvinculação de seu valor do valor do salário mínimo, conforme proposta do cenário 3. De forma resumida, os cenários simulados são apresentados no quadro 2.

**QUADRO 2**  
**Cenários da reforma da Previdência**

Cenário	Descrição do cenário
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>– idade mínima progressiva com início em 60 anos e 58 anos em 2018, subindo para 65 anos ao ritmo de um ano a cada dois anos a partir de 2020 e com crescimento da idade de aposentadoria de acordo com incremento da expectativa de vida;</li> <li>– regra de cálculo de 60% + 1% por ano de contribuição limitada a 100%;</li> <li>– sem alteração na pensão por morte; e</li> <li>– sem alteração no BPC/Loas.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– idade mínima progressiva com início em 60 anos e 58 anos em 2018, subindo para 65 anos ao ritmo de um ano a cada dois anos a partir de 2020 e com crescimento da idade de aposentadoria de acordo com incremento da expectativa de vida;</li> <li>– regra de cálculo de 60% + 1% por ano de contribuição limitada a 100%;</li> <li>– pensão por morte de 50% + 10% e acumulação limitada ao teto de dois salários mínimos; e</li> <li>– sem alteração no BPC/Loas.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>– idade mínima progressiva com início em 60 anos e 58 anos em 2018, subindo para 65 anos ao ritmo de um ano a cada dois anos a partir de 2020 e com crescimento da idade de aposentadoria de acordo com incremento da expectativa de vida;</li> <li>– regra de cálculo de 60% + 1% por ano de contribuição limitada a 100%;</li> <li>– pensão por morte de 50% + 10% e acumulação limitada ao teto de dois salários mínimos; e</li> <li>– desvinculação do BPC/Loas do salário mínimo.</li> </ul>

Elaboração dos autores.

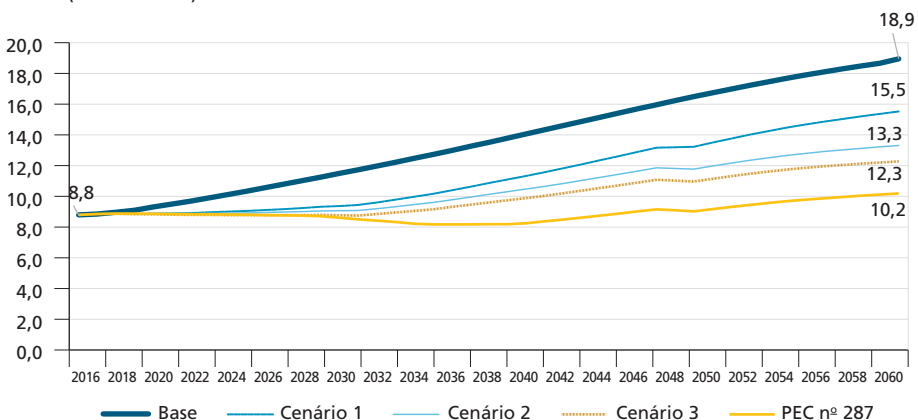
A fórmula de cálculo do salário de benefício também seria alterada, assumindo-se uma parcela básica de 60% da média dos salários de contribuição, acrescida de 1% desse valor médio de referência por cada ano de contribuição acumulado pelo segurado. Supondo uma carência mínima de quinze anos de contribuição e o piso do salário mínimo, a taxa de reposição das aposentadorias ainda seria elevada na comparação internacional. Já as pensões por morte teriam seu valor calculado

não mais como 100% das aposentadorias ou da aposentadoria que seria devida em caso de óbito do segurado, mas assumindo-se uma parcela básica de 50% da média dos salários de contribuição, acrescida de 10% desse valor por cada dependente, sendo permitido o acúmulo de aposentadoria e pensão por morte até o limite de 2 salários mínimos.

Conforme pode ser visto no gráfico 7, as mudanças sugeridas conseguem reduzir de forma significativa o ritmo de crescimento da despesa agregada do RGPS e do BPC/Loas como proporção do PIB, entretanto não são suficientes para gerar a economia que seria obtida com as medidas originais contidas na PEC nº 287/2016. Em parte, isso se deve ao fato de que a referida PEC, em determinados aspectos, propunha ajustes bastante duros. De todo modo, enquanto, no cenário base, a despesa chegaria a 18,9% do PIB, nos cenários 1, 2 e 3, o gasto ficaria em, respectivamente, 15,5%, 13,3% e 12,3% do PIB (gráfico 14). A proposta da PEC aponta para uma estimativa de despesa de 10,2% do PIB em 2060. Em 2016, essa mesma despesa, resultante do somatório do gasto com o RGPS e com o BPC/Loas, equivalente foi de 8,8% do PIB. Portanto, em função das simulações apresentadas, embora as medidas de introdução gradual da idade mínima de 65 anos, de ajustes nas regras de pensão por morte e de alteração na regra de cálculo sejam fundamentais para garantir a sustentabilidade da Previdência Social, dependendo do patamar de despesa almejado no longo prazo (em termos do comprometimento do PIB), outros ajustes adicionais podem ser necessários, tanto do lado da despesa quanto do lado da receita.

GRÁFICO 14

**Projeção de longo prazo dos cenários base, 1, 2, 3 e da PEC nº 287 (2016-2060)<sup>1</sup>**  
(Em % do PIB)



Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Despesa RGPS e BPC/Loas.

Obs.: 1. Cenário base e PEC nº 287/2016 a partir de dados da Secretaria de Previdência/MF.

2. Cenários 1, 2 e 3 extraídos de simulação construída pelos autores, com base no modelo de projeção do Ministério da Fazenda/Ipea.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há necessidade de uma ampla e profunda reforma da Previdência no Brasil. O gasto previdenciário brasileiro já ocupa um patamar elevado, que reduz o espaço fiscal de outras despesas. Além disso, a despesa com a Previdência tende a assumir trajetória explosiva de crescimento no futuro, em função do rápido e intenso processo de envelhecimento populacional pelo qual o país já vem passando em combinação com regras inadequadas. Nesse contexto, a não realização ou a postergação excessiva da reforma irá agravar os riscos para a sustentabilidade do sistema previdenciário, cenário que tenderia a piorar os graves desequilíbrios fiscais estruturais que o país vem enfrentando. Entre as consequências mais prováveis estariam, possivelmente, a necessidade de expressivo aumento da carga tributária (já elevada e regressiva) e/ou o incremento da dívida pública e dos gastos com juros.

Do ponto de vista de eventuais impactos macroeconômicos, a reforma da Previdência tenderia a abrir maior espaço fiscal para o investimento público e também poderia gerar impactos positivos sobre a poupança agregada, a taxa de juros e o investimento privado, com efeitos indiretos positivos sobre a produtividade do trabalho e o crescimento econômico. O crescimento da produtividade do trabalho, por sua vez, desde que se transforme em redução da relação do valor médio dos benefícios previdenciários em relação à produtividade média dos trabalhadores ocupados, que implica o não repasse integral dos ganhos de produtividade, pode funcionar como mecanismo de ajuste para conter um crescimento explosivo das despesas previdenciárias. Há, contudo, uma tendência natural de que os ganhos de produtividade afetem os salários, que, por sua vez, tendem a afetar o valor futuro dos benefícios. Embora exista essa tendência, a relação entre esses componentes pode ser alterada com mudanças nas regras de cálculo dos benefícios, alterações nas taxas de reposição e mudanças nas regras de indexação ou de reajuste dos benefícios.

De qualquer forma, as evidências indicam que, na ausência de uma reforma da Previdência, a despesa (sem a inclusão do RPPS) chegaria, em 2060, ao patamar de 20% do PIB, configurando uma trajetória claramente insustentável. Quando considerados todos os regimes, a simulação indica uma alíquota de contribuição de equilíbrio na casa dos 70%, em 2060, cenário que demonstra um custo insuportável para as gerações futuras, criando o risco de ruptura do pacto intergeracional que sustenta a Previdência no Brasil, onde predomina o sistema de repartição simples. Propostas de mudança do regime de repartição para o de capitalização esbarrariam em custos de transição muito elevados, mas também pode haver dilemas distributivos e de inclusão previdenciária.

Dado o diagnóstico de extrema necessidade de ajustes paramétricos no RGPS e no RPPS, a questão seguinte passa a ser o escopo ideal da reforma da Previdência, levando em consideração aspectos fiscais, distributivos e seus



impactos macroeconômicos esperados sobre poupança, investimento, produtividade e crescimento econômico. A proposta original apresentada pelo governo por meio da PEC nº 287/2016 foi bastante ampla e atacou várias distorções do regime previdenciário brasileiro, pois propôs ajustes profundos tanto no RGPS quanto nos RPPS, ficando o regime específico dos militares na linha de espera de uma próxima e inevitável intervenção. A proposta elimina a aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS, estabelecendo uma idade mínima de 65 anos, tanto para o RGPS quanto para o RPPS, e prevê uma profunda harmonização ou convergências das regras entre os dois referidos regimes, bem como para homens e mulheres, trabalhadores urbanos e rurais, e entre determinadas categorias de trabalhadores, hoje favorecidos por regras diferenciadas. A PEC também propôs a eliminação da aposentadoria especial dos professores, a alteração de regra das aposentadorias por invalidez e especial, mudanças na regra de cálculo dos benefícios e ajustes adicionais nas regras de pensão por morte (valor, não reversão de cotas e limites para a acumulação com aposentadoria). Embora tenha suscitado controvérsias e seja possível, por meio do debate, obter espaço para melhorias, a proposta certamente atende ao objetivo de tentar garantir a sustentabilidade fiscal a médio e longo prazo da Previdência Social. Será necessário, contudo, avaliar as mudanças que a proposta pode sofrer ao longo de sua tramitação no Congresso Nacional, a exemplo dos câmbios já introduzidos no texto substitutivo pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, sendo fundamental que as mudanças na proposta sejam guiadas pela busca de avanços na qualidade da reforma e não pelo *lobby* de grupos organizados que não representem melhoras na proposta.

Um ponto fundamental é que a PEC nº 287/2016 tenha preservadas as suas diretrizes principais. Entre os elementos mais importantes do texto, há que se mencionar a eliminação da ATC e o estabelecimento de uma idade mínima adequada tanto para o RGPS quanto para o RPPS. Essa medida deveria ser central e fundamental em qualquer reforma que tenha por objetivo evitar as aposentadorias precoces para pessoas com plena capacidade laboral e aproximar a motivação das concessões da finalidade primordial da Previdência Social, qual seja a de substituir a renda para trabalhadores que efetivamente tenham perdido a capacidade de garantir o próprio sustento por conta de idade avançada, doença, acidente de trabalho ou outra causa.

Todos os tratamentos diferenciados precisam ser rigorosa e profundamente reavaliados, em especial, a diferença de idade por sexo, pois essa distinção não parece ser a forma mais eficiente ou mesmo eficaz de abordar a questão da dupla jornada e das desigualdades, demonstrando pouco potencial transformador da realidade criticada e ainda pode reforçar a atribuição de certos papéis tradicionais a homens e mulheres. Com respeito às clientelas, a rediscussão da Previdenciária rural pode

ter como pano de fundo sua sustentabilidade fiscal e atuarial, mas sua própria fundamentação precisa ser revista, uma vez que trabalhadores com condições laborais, sociais e econômicas praticamente idênticas são tratados de forma totalmente diferente unicamente em função da natureza da atividade que exercem (rural *versus* não rural). Como dificilmente haveria recursos para financiar esse regime para todos os que aí deveriam ser incluídos, quando se toma em conta o princípio da isonomia, o dilema ético-previdenciário está posto. Assim, como se vê, a legislação previdenciária estabelece uma grande quantidade de tratamentos diferenciados que precisam ser reavaliados à luz da necessidade de garantir a sustentabilidade, do ponto de vista do custo/benefício dessas políticas e de seus impactos distributivos e sociais.

No âmbito previdenciário, com respeito a esse último ponto, uma forma mais eficaz e eficiente de tratar a questão da desigualdade é por meio de taxas de reposição menores para os rendimentos mais altos e maiores para os rendimentos mais baixos, respeitadas as questões da sustentabilidade e dos incentivos à contribuição. Essa abordagem seria particularmente interessante no debate de gênero, no qual as mulheres, normalmente afetadas por densidade contributiva inferior e menores rendimentos, poderiam ser beneficiadas por mecanismos que mitigassem ainda mais as disparidades observadas no mercado de trabalho e não as reproduzissem na mesma medida do âmbito previdenciário. Hoje, o sistema brasileiro já atua nesse sentido, pelo uso do piso e do teto previdenciários, combinado com uma estrutura remuneratória muito concentrada em torno do salário mínimo. Também há necessidade de uma adequada articulação entre componentes contributivos e não contributivos no sistema de proteção social e a busca contínua de desenvolvimento no mercado de trabalho, com crescimento contínuo e sustentado da produtividade.

Por fim, no âmbito específico dos regimes dos servidores públicos, uma medida importante, que permite a redução da despesa e a melhoria da distribuição de renda, consiste na instituição obrigatória do teto do RGPS para todos os RPPS, medida que melhora o equilíbrio fiscal e atuarial dos regimes próprios e ainda representa um avanço em termos de equidade entre os trabalhadores do setor privado e os servidores públicos. Ademais, a medida, ao reduzir a taxa de reposição básica dos trabalhadores de maior rendimento, também tende a estimular a poupança exatamente dos trabalhadores que têm maior capacidade de poupar. A transição para esse modelo possui custos no horizonte mais curto, mas tende a produzir resultados positivos (em termos fiscais e atuariais) no médio e longo prazo.

Sumariamente, pode-se classificar a reforma da Previdência Social como imprescindível para garantir a sustentabilidade fiscal do país, a médio e longo prazo, em um contexto de acelerado envelhecimento populacional e riscos de repasses de custos excessivos de financiamento para as gerações futuras, dado o sistema previdenciário brasileiro ser apoiado fundamentalmente em regimes de repartição

simples, com forte componente de solidariedade intra e intergeracional. Ademais, convém destacar novamente que a reforma da Previdência pode ter impactos adicionais positivos sobre a poupança, a taxa de juros, o investimento e o crescimento econômico. Há ainda a possível interação entre a reforma previdenciária e a evolução da produtividade: por um lado, ganhos nessa dimensão podem funcionar como mecanismo de ajuste que atenuem a tendência de crescimento da despesa previdenciária como proporção do PIB; por outro, a reforma pode aumentar o espaço fiscal para o investimento público e, pela não absorção da poupança privada e redução da taxa de juros, pode estimular inversões privadas com efeitos positivos sobre a produtividade do trabalho e, conseqüentemente, sobre o crescimento econômico.

## REFERÊNCIAS

BARR, N.; DIAMOND, P. **Pension reform**. A short guide. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BOSCH, M.; MELGUIZO, A.; PAGÉS, C. **Mejores pensiones, mejores trabajos**: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. BID, 2013.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Livro branco da Previdência Social**. Brasília: MPS, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Panorama da Previdência Social brasileira**. Brasília: MPS, ago. 2008.

CAETANO, M. A. R. *et al.* **O fim do fator previdenciário e a introdução da idade mínima**: questões para a previdência social no Brasil. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2230). Disponível em: <<https://goo.gl/1dVFF1>>.

CECHIN, J. **O livro branco da previdência social**. Brasília: MPAS, 2002.

CLEMENTS, B. *et al.* **The fiscal consequences of shrinking populations**. FMI, Oct. 2015. (IMF Staff Discussion Notes – SDNs).

COSTANZI, R. N. Estrutura demográfica e despesa com previdência: comparação do Brasil com o cenário internacional. **Informações Fipe**, n. 423, p. 11-16, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Kay3ut>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Reforma da previdência e mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho**, n. 62, p. 79-89, 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/RnjRb7>>.

\_\_\_\_\_. **Reforma da previdência e mercado de trabalho**. Ipea, 2017b. (Nota Técnica, n. 39). Disponível em: <<https://goo.gl/65L8Fs>>.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. **As idades médias de aposentadoria urbana por Unidade da Federação e região**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 29). Disponível em: <<https://goo.gl/svLbdj>>.

\_\_\_\_\_. **Análise da focalização do microempreendedor individual (MEI):** notas preliminares a partir do suplemento especial da Pnad 2014. Ipea, mar. 2017a. (Nota Técnica, n. 37). Disponível em: <<https://goo.gl/Do1kiJ>>.

\_\_\_\_\_. **Impacto fiscal da demografia na previdência social.** Rio de Janeiro: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2291). Disponível em: <<https://goo.gl/oTWdgq>>.

\_\_\_\_\_. **Reformas nos regimes de previdência de servidores públicos civis na OCDE e os efeitos do teto do INSS nos regimes dos servidores no Brasil.** Ipea, 2017c. (Nota Técnica, n. 40). Disponível em: <<https://goo.gl/jyCzQ8>>.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Os mitos previdenciários no Brasil. **Informações Fipe**, n. 430, p. 8-13, 2016.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G.; SIDONE, O. J. G. **Relação entre valor dos benefícios previdenciários e massa salarial dos trabalhadores ocupados:** implicações para a sustentabilidade previdenciária. Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 32). Disponível em: <<https://goo.gl/cn3jWu>>.

DANG, T.; ANTOLÍN, P.; OXLEY, H. **Fiscal implications of ageing:** projections of age-related spending. Paris: OECD, 2001. (Working Papers, n. 305). Disponível em: <<https://goo.gl/ye9oDp>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2015.** Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/UX9Sz8>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

KARAM, P. *et al.* **Macroeconomics effects of public pension reforms.** IMF, 2010. (Working Paper, n. 10/297).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. **Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil.** Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1876).

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. **Reforma da previdência.** Rio de Janeiro: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 508).

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; PASINATO, M. T. M. **Reforma estrutural da previdência:** uma proposta para assegurar proteção social e equidade. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 690).

PACHECO FILHO, C.; WINCKLER, C. R. Reforma da previdência: o ajuste no serviço público. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 4, p. 221-248, 2005.

PALACIOS, R.; WHITEHOUSE, E. **Civil-service pension schemes around the world.** World Bank, maio 2006. (Discussion Paper, n. 602).

RANGEL, L. A. **Aspectos distributivos do regime de previdência dos servidores públicos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1617).

UE – UNIÃO EUROPEIA. **The 2015 ageing report – economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2013-2060)**. European Commission, 2015.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos (RREO)**. Brasília: STN, dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Anexo IV.6 do PLDO: projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. Brasília, mar. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ZQUw2V>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência Social. **Anexo IV.6 do PLDO: projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. Brasília: SPREV; MF, abr. 2017a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Reforma da previdência e o futuro do país**. Brasília: MPOG, 2017b. Disponível em: <<https://goo.gl/dM7sbd>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência Social. **Panorama dos Regimes Próprios da Previdência Social-RPPS**. Brasília: SPREV; MF, 2017c. Disponível em: <<https://goo.gl/8fFh8a>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Panorama dos Regimes Próprios de Previdência Social**. Brasília: MF, 16 fev. 2017d.

COSTANZI, R. N. **Evolução e situação atual das aposentadorias por tempo de contribuição**. Informe de Previdência Social de outubro de 2011. Brasília: MPS, 2011. v. 23. p. 2-14. Disponível em: <<https://goo.gl/KhYaGp>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Análise sintética das reformas previdenciárias no mundo. **Informações Fipe**, n. 427, p. 27-31, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/X1z4J6>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

DANG, T.; ANTOLIN, P.; OXLEY, H. **Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending**. OECD Economics Department, 2001. (Working Papers, n. 305).

ESAF – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. **Fórum fiscal dos estados brasileiros 2014**. Aposentadoria especial no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Brasília: Esaf, 2015. p. 579-651.

EUROSTAT – EUROPEAN COMMISSION. **Social protection expenditures**. Eurostat, 2012. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>.

HVIDING, K.; MÉRETTE, M. **Macroeconomic effects of pension reforms in the context of ageing populations**: overlapping generations model simulations for seven OECD countries. OECD Economics Department, 1998. (Working Papers, n. 201).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção demográfica do IBGE de 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/7uiGW4>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **World social protection report 2014/15**: building economic recovery, inclusive development and social justice international labour office. Geneva: ILO, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Social protection for older persons**: key policy trends and statistics/ international labour office, social protection department. Geneva: ILO, 2014b.

MESA-LAGO, C. Las reformas de pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales. **Revista de la Cepal**, n. 60, p. 73-94, 1995.

\_\_\_\_\_. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. *In*: COELHO, V. S. P. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 227-255.

\_\_\_\_\_. **Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social**. Santiago de Chile: Cepal, marzo 2004.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; BC – BANCO MUNDIAL. **Panorama de las pensiones**: América Latina y el Caribe. OCDE; BID; BC, 2015.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pensions at a glance 2011**: OECD and G20 indicators. Paris: OECD, 2011.

\_\_\_\_\_. **Pensions at a glance 2013**: OECD and G20 indicators. Paris: OECD, 2013.

\_\_\_\_\_. **Pensions at a glance 2015**: OECD and G20 indicators. Paris: OECD, 2015.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Projeção da população** – revisão de 2015. ONU, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/C5YWkf>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

SANTOS, D. F. C. **A previdência social no Brasil: 1923-2009** – uma visão econômica. Porto Alegre: Age, 2009.

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION; ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. **Social security programs throughout the world: Asia**, 2014. Washington: SSA; ISSA, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Social security programs throughout the world: Pacific**, 2014. Washington, DC: SSA; ISSA, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Social security programs throughout the world: the Americas**, 2015. Washington: SSA; ISSA, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Social security programs throughout the world: Africa**, 2015. Washington: SSA; ISSA, 2015b.

SZCZENPANSKI, M.; TURNER, J. A. (Eds.). **Social security and pension reform – international perspectives**. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2014.

UN – UNITED NATIONS. **World population ageing 2015**. New York: United Nations, 2015a.

\_\_\_\_\_. **World population prospects: the 2015 revision**. New York: United Nations, 2015b.

UTHOFF, A. Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal/Pnud, 1995a. (Serie Financiamiento del desarrollo, n. 29).

\_\_\_\_\_. Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 56, p. 43-58, 1995b.

WHITEHOUSE, E. R. **Life-expectancy risk and pensions: who bears the burden?** OECD Social, Employment and Migration. Paris: OECD, 2007. (Working Paper, n. 60).

