

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2395

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE
EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL
NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA
SOCIAL: TENDÊNCIAS RECENTES E O
CASO DA REGRA 85/95 PROGRESSIVA**

**Rogério Nagamine Costanzi
Alexandre Zioli Fernandes
Graziela Ansiliero**



O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: TENDÊNCIAS RECENTES E O CASO DA REGRA 85/95 PROGRESSIVA¹

Rogério Nagamine Costanzi²

Alexandre Zioli Fernandes³

Graziela Ansiliero⁴

1. Em versão anterior deste texto (mimeo), as estimativas apresentadas foram baseadas em dados preliminares e parciais das concessões de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) no período de interesse (junho/2015-junho/2017). O impacto estimado, de aproximadamente R\$ 46 bilhões até 2060, estava associado à concessão de 256.685 benefícios desta espécie. Os dados atualizados e mais acurados, incluindo mais benefícios com data de início de benefício (DIB) concentrada nas competências finais do período de 25 meses, aumentam significativamente o impacto de longo prazo, muito embora pesem menos na despesa acumulada no curto prazo (junho/2015-junho/2017). Esta versão do texto se baseia nos microdados de 306.113 ATCs concedidas pela regra 85/95.

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

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Coordenação Geral de Estatística, Demografia e Atuária da Secretaria de Previdência Social e professor na Faculdade de Tecnologia e Ciências Sociais (Fatecs) do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

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

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia**
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas
e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

JEL: H51; H77; I18.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 TENDÊNCIAS RECENTES DE REVISÃO NA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA E O PRECEITO CONSTITUCIONAL DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL	11
3 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS FISCAIS DA FLEXIBILIZAÇÃO DO FP PELA REGRA 85/95 PROGRESSIVA (LEI Nº 13.183/2015)	30
4 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS	84
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	86
APÊNDICE	88

SINOPSE

A necessidade de uma reforma previdenciária no Brasil se justifica principalmente pela já elevada despesa frente à estrutura etária atual da população brasileira e à transição demográfica que se aproxima e encerrará o chamado bônus demográfico. Somam-se a esses fatores o espaço que a despesa com a previdência social já ocupa no orçamento público, o ritmo insustentável do crescimento desse componente do gasto (determinado, entre outros fatores, pelas regras de reajustamento dos benefícios) e a manutenção de regras inadequadas em comparação com boas práticas internacionais, como, por exemplo, a possibilidade de requerer uma aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) sem que se atinja uma idade mínima. Neste cenário, surpreende a realização recente de alterações legais que agravaram o problema da sustentabilidade da previdência social. Entre estas medidas, que se contrapõem ao preceito constitucional de observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, merece destaque a flexibilização da aplicação do Fator Previdenciário (FP) pela chamada regra 85/95 progressiva. Essa regra, introduzida pela Lei nº 13.183/2015, altera a forma de cálculo das ATCs, possibilitando o aumento da taxa de reposição – simplificada, tomada como a razão entre o valor da aposentadoria e o rendimento do trabalhador ativo – das aposentadorias de maior valor pagas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A medida, em especial a médio e longo prazos, tenderá a agravar o desequilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, e a produzir efeitos negativos sobre a distribuição de renda no país, que já é marcado por elevada desigualdade. Microssimulações realizadas com o subconjunto formado pelas ATCs concedidas pela regra 85/95 progressiva (306 mil, de um total de 787 mil ATCs concedidas no período), apenas em seus primeiros 25 meses de vigência, indicam uma despesa adicional acumulada no curto prazo (junho de 2015 a junho de 2017), a preços de 2017, de aproximadamente R\$ 2,06 bilhões (+21,6% do que seria gasto, neste subgrupo da concessão, caso o FP tivesse sido aplicado). No longo prazo, tomando-se os microdados anonimizados do RGPS e a esperança de sobrevida, por sexo e idade simples, calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2014; 2015; 2016), estima-se, ao final da duração destes benefícios, uma despesa adicional significativa e fundamentalmente regressiva de aproximadamente R\$ 54,73 bilhões, em valores de 2017. Uma simulação alternativa, produzida com base na taxa central de mortalidade implícita em IBGE (2013), resulta em montante um pouco inferior, já que se limita aos efeitos acumulados até 2060.

(R\$ 50,44 bilhões) – enquanto a anterior se vale da esperança de sobrevida para estimar a despesa ao longo de todo o período ativo dos benefícios. Esse impacto – que desconsidera efeitos indiretos, como o gasto adicional com o pagamento majorado de pensões por morte derivadas, e efeitos sobre o comportamento futuro dos segurados ativos, visando a maximização dos ganhos com a nova regra – indica um retrocesso claro no cumprimento do preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, além de ainda se encontrar subestimado por dois fatores fundamentais. Os dados utilizados tendem a ter sido particularmente afetados pelos desdobramentos da longa greve dos servidores do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), que limitou o atendimento dos segurados por quase três meses em 2015. O desrespeito de benefícios se iniciou ainda em 2015, mas se estendeu a 2016, de modo que o resultado do primeiro ano mencionado ainda resultou deprimido frente à tendência, e o resultado do seguinte foi majorado pela incorporação de benefícios, que, sem a paralisação, teriam sido possivelmente concedidos e agregados ao estoque no exercício anterior (2015). Ademais, o intenso e prolongado debate em torno de uma possível reforma previdenciária pode ter favorecido o aumento no volume de novos requerimentos de aposentadorias voluntárias, afetando as concessões e, conseqüentemente, as emissões previdenciárias. Propostas de reforma previdenciária são normalmente acompanhadas de antecipação dos requerimentos de benefícios planejados, fenômeno que culmina normalmente com o incremento nas concessões e nas manutenções de aposentadorias – notadamente as precoces, o que explica largamente a queda na idade média de aposentadoria entre 2016 e 2017, após anos subsequentes de – discreta, ainda que contínua – elevação desta medida. Os elevados passivos financeiros – e possivelmente atuariais, pois não houve previsão de contrapartidas contributivas equivalentes à majoração na despesa –, gerados por essa e outras medidas com inclinação semelhante, demonstram que se tornou ainda mais necessária uma reforma que garanta a sustentabilidade e a correção dos elementos regressivos e/ou não isonômicos do sistema previdenciário.

Palavras-chave: Fator Previdenciário; equilíbrio financeiro; equilíbrio atuarial; previdência social.

1 INTRODUÇÃO

Nos arts. 40 e 201 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que regulamentam a previdência social brasileira, ficou estabelecido o preceito constitucional segundo o qual devem ser observados critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. Apesar desta disposição, mesmo diante de um cenário de crescimento insustentável da despesa previdenciária, durante o período de 2006 a 2015 foram implantadas alterações nas regras de contribuição e de cálculo do valor dos benefícios aparentemente incompatíveis com o referido princípio constitucional.

Mesmo antes dessas alterações mais recentes, a legislação previdenciária brasileira se caracterizava por peculiaridades que ameaçavam seu equilíbrio financeiro e atuarial. No tocante às aposentadorias, o Brasil sempre se diferenciou da grande maioria dos países por oferecer uma espécie de benefício que exige apenas tempo de contribuição, sem idade mínima, a chamada aposentadoria por tempo de contribuição (ATC).¹ O resultado desta regra pouco usual, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), é a formação de um conjunto grande de aposentadorias precoces, concedidas em geral antes de os contribuintes completarem 60 anos de idade e pagas em sua grande maioria a trabalhadores com trajetória laboral estável e com nível de renda relativamente mais alta. Esses são comumente os que conseguem se aposentar em idades precoces, com 35 ou 30 anos de contribuição (respectivamente, para homens e mulheres), independentemente da idade.

Trabalhadores com trajetória laboral irregular tendem a se aposentar por idade, aos 65 (homens urbanos) e 60 anos (homens rurais) ou 60 (mulheres urbanas) e 55 anos (mulheres rurais), com pelo menos quinze anos de contribuição e valores de benefícios sensivelmente inferiores, ou, não raro, a depender da garantia de benefícios assistenciais aos 65 anos de idade (para homens e mulheres de baixa renda). Esse desenho permite, paradoxalmente, uma aposentadoria precoce para os trabalhadores de maior renda e trajetória estável, por um lado, e mais tardia para aqueles com menor nível de rendimento, por outro. Trata-se de uma combinação concomitantemente insustentável

1. Além da aposentadoria por tempo de serviço de professor que, embora tenha uma quantidade reduzida de concessões em comparação com as demais, também permite o requerimento do benefício sem limite de idade mínima e com cinco anos a menos de contribuição ao RGPS.

e injusta. Há idade mínima para os trabalhadores mais vulneráveis, que enfrentaram dificuldades para manter vínculos contributivos duradouros com o RGPS; todavia, não há o mesmo para aqueles com trajetórias consistentes no segmento mais estruturado do mercado de trabalho, ou há idade mais baixa, de 60/55 anos (homens/mulheres), como para os servidores públicos.

Diante da tentativa fracassada de impor uma idade mínima, em 1998, e com o intuito primordial de estimular a postergação da aposentadoria daqueles que se aposentavam por ATC, em 1999 o governo criou o Fator Previdenciário (FP), um mecanismo de ajuste – calculado com base na idade de aposentadoria, no tempo de contribuição acumulado e na expectativa de sobrevivência – que passou a incidir obrigatoriamente no cálculo do valor das aposentadorias por tempo de contribuição. Quanto maiores a idade e o tempo de contribuição, maior o FP a ser aplicado e, conseqüentemente, o valor do benefício. Buscou-se, assim, incentivar a postergação do requerimento de aposentadoria voluntária. Mais precisamente, o FP seguia a lógica de equilíbrio atuarial, ao tentar compatibilizar o fluxo esperado de benefícios com as contribuições realizadas.

Desde a sua criação, o FP se mostrou um instrumento muito contestado porque, em função da combinação de persistência nas aposentadorias precoces com o incremento da expectativa de sobrevivência, levou a uma redução expressiva no valor médio dos benefícios. O FP funcionava como um substituto imperfeito da idade mínima, atuando como uma ferramenta necessária para evitar um aumento mais expressivo nos gastos do RGPS, bem como para garantir uma maior racionalidade atuarial para a previdência social brasileira.

Durante a tramitação da Medida Provisória nº 664, de 30 dezembro de 2014, que tratava principalmente de ajustes nas regras de pensão por morte e auxílio-doença, o Congresso Nacional, de forma prejudicial à sustentabilidade do RGPS, acabou aprovando uma emenda que introduzia a regra 85/95, alterando o cálculo do valor das ATCs e permitindo, assim, a não aplicação do FP quando a soma do tempo de contribuição e da idade do contribuinte, na data de requerimento do benefício chegasse aos 85 (mulheres) ou 95 pontos (homens), respeitados os mínimos estabelecidos de 30 anos de contribuição, para mulheres, e 35, para homens, com a finalidade de acessar o benefício. Na prática, tal mudança representaria um grande aumento no valor médio das ATCs e, embora não acabasse legalmente com o FP, tenderia a tornar a sua

existência bem menos efetiva. Acima de tudo, era uma medida que ia contra o preceito constitucional de equilíbrio, sem qualquer lógica atuarial ou compensação pelo lado da receita previdenciária, aumentando o valor justamente das aposentadorias que, mesmo após a introdução do FP, possuem o maior valor no âmbito do RGPS, juntamente com as aposentadorias especiais.

Embora tenha vetado a proposta na conversão da Medida Provisória nº 664/2014, o Poder Executivo apresentou a Medida Provisória nº 676/2015, que mantinha a regra 85/95, aumentando-a progressivamente para 90/100 até 2022. Contudo, durante a tramitação no Congresso Nacional, a progressão ficou ainda mais lenta, alcançando o somatório de 90/100 apenas em 31 de dezembro de 2026. Com a sanção da Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, ficou estabelecida esta profunda flexibilização da aplicação do FP, que deverá ter como resultado prático um aumento significativo do valor das aposentadorias por tempo de contribuição, em especial, quando comparado com o esforço adicional de contribuição (não) exigido.

Essa mudança tende a agravar ainda mais a sustentabilidade do RGPS e consiste em medida contrária ao preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial. Com a Lei nº 13.183/2015 entrando em vigor, o Brasil tomou o caminho oposto ao de democracias maduras, bastante afetadas pelo envelhecimento populacional, que promoveram ou estão promovendo reformas para garantir a sustentabilidade de seus sistemas previdenciários. A alteração do FP não apenas tende a aumentar as despesas do RGPS, fato por si só preocupante, como tende a ter efeito regressivo, ou seja, irá piorar a já má distribuição de renda característica do país por elevar a taxa de reposição previdenciária de pessoas situadas comumente nos décimos superiores da distribuição de renda.

Um ponto importante a destacar é que a evolução futura das despesas previdenciárias, em um sentido amplo, é fundamental para o equilíbrio fiscal a médio e longo prazos no país, pois estes gastos consistem em importante componente das despesas governamentais nacionais. Apenas com benefícios concedidos no âmbito do RGPS, o gasto previdenciário chegou a 8,1% do produto interno bruto (PIB) em 2016. Considerando também a previdência dos servidores públicos de todos os poderes e dos militares, bem como os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) para idosos de baixa renda, previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), a despesa alcançou o patamar de 13% do PIB. As projeções de longo prazo apontam para uma trajetória

crescente dessa despesa, agravada por componentes que acentuam os desequilíbrios financeiros e atuariais dos regimes de previdência, a exemplo da regra 85/95 progressiva.

Em 2016, a despesa previdenciária a cargo apenas da União – considerando o RGPS, o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) da União e o BPC/Loas tomado como uma espécie de aposentadoria de caráter não contributivo ou assistencial – chegou ao patamar de 10,65% do PIB e representou 53,4% da despesa primária da União. Na atual conjuntura de crise fiscal, em que se busca conter o ritmo de crescimento dos gastos públicos, esse esforço dificilmente será bem-sucedido sem que se realize uma reforma que permita diminuir o atual ritmo de crescimento das despesas previdenciárias.

Para além da regra 85/95 progressiva, outras iniciativas incompatíveis com o preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial foram instituídas no país. Podem ser citadas, entre estas, a instituição de elevado teto de faturamento para segurados especiais no âmbito do Simples Nacional e a criação de planos subsidiados de inclusão previdenciária para os contribuintes individuais (CI), como aquele destinado aos microempreendedores individuais (MEI), fortemente desequilibrado do ponto de vista atuarial pela expressiva redução da alíquota de contribuição (de 20%, do plano tradicional para CI, para 5% incidentes sobre o piso previdenciário, para o MEI). Tais medidas poderiam ser justificadas pela previsão constitucional de um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, mas análises exploratórias indicam, contudo, que algumas destas iniciativas possuem problemas de focalização e/ou ferem outros princípios constitucionais, como o da isonomia.

A flexibilização do FP, no entanto, tende a ser a medida com maior impacto negativo sobre o RGPS, em termos financeiros e atuariais. Exatamente para tratar dessas distorções, este texto tem o objetivo de analisar os efeitos imediatos da aplicação da regra 85/95 progressiva, dando atenção especial aos seus impactos sobre a despesa previdenciária. A partir dessa análise, busca-se extrair lições para tentar fortalecer institucionalmente o preceito de equilíbrio atuarial e financeiro, por meio de uma melhor regulamentação infraconstitucional ou de outras medidas.

O estudo está organizado em quatro seções, sendo a primeira esta introdução. Na seção 2, é apresentado de forma sintética o conceito do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e são discutidas algumas medidas recentes com efeito

potencialmente negativo sobre a sustentabilidade previdenciária – como os planos de inclusão atuarialmente desequilibrados para os contribuintes individuais e outras alterações legislativas –, ao mesmo tempo sem a justificativa constitucional de focalização em grupos de baixa renda e/ou em conflito com outros princípios constitucionais pertinentes ao tema, como o da isonomia. Na seção 3, discute-se a evolução legal do instituto da ATC no Brasil, uma comparação internacional das regras de aposentadoria voluntária e uma estimativa de impacto imediato da regra 85/95 progressiva sobre a despesa previdenciária, bem como suas características e limitações metodológicas. Microsimulações realizadas com o subconjunto formado pelas aposentadorias concedidas pela regra 85/95 (257 mil, de um total de 648 mil ATCs concedidas no período), em seus primeiros 25 meses de vigência, indicam uma despesa adicional acumulada, no curto prazo (junho de 2015 a junho de 2017) e a preços de 2017, de aproximadamente R\$ 2 bilhões. No longo prazo, tomando-se os microdados anonimizados do RGPS e a esperança de sobrevida, por sexo e idade simples, calculada pelo IBGE (2014; 2015; 2016), e estima-se, ao final da duração destes mesmos benefícios, uma despesa adicional – significativa e fundamentalmente regressiva – de aproximadamente R\$ 46 bilhões, em valores de 2017. Simulação alternativa, produzida com base na taxa central de mortalidade implícita em IBGE (2013), resulta em montante semelhante. Finalmente, na seção 4, são apresentadas as conclusões e considerações finais, bem como, dentro do possível, são feitas recomendações de política previdenciária.

2 TENDÊNCIAS RECENTES DE REVISÃO NA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA E O PRECEITO CONSTITUCIONAL DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

2.1 O preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial no RGPS: breve conceituação²

A CF/1988 estabelece uma série de preceitos norteadores e estruturantes do Estado de Direito brasileiro, os quais devem ser tomados como referência fundamental na definição de sua estrutura básica e de seus fundamentos. Estes princípios podem

2. Esta discussão foi baseada e pode ser acompanhada e aprofundada em Nogueira (2012), Alencar (2006) e Silva (1994).

ser divididos em dois grupos hierárquicos básicos, em que o segundo derivaria principalmente de desdobramentos do primeiro (Canotilho, 2000): *i*) os chamados princípios político-constitucionais, associados às decisões políticas fundamentais e são tomados como os princípios constitucionais fundamentais; e *ii*) os princípios jurídico-constitucionais, tomados como os princípios gerais da ordem jurídica, informadores de diversos microssistemas constitucionais.³ Assim, há diversos princípios jurídico-constitucionais específicos para as distintas áreas do direito, como aquelas pertinentes à seguridade social.

O conceito disposto no *caput* do art. 194 da CF/1988 define que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988). A seguridade social está vinculada a sete princípios constitucionais próprios, elevados ao *status* de norma jurídica por força da CF/1988 e que influenciam todo o regramento que trata da matéria. São eles: *i*) universalidade da cobertura e do atendimento; *ii*) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; *iii*) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; *iv*) irredutibilidade do valor dos benefícios; *v*) equidade na forma de participação no custeio, tratando igualmente os desiguais na medida de suas desigualdades; *vi*) diversidade da base de financiamento; e *vii*) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

O arcabouço jurídico infraconstitucional que aborda cada um dos pilares que compõem a seguridade social brasileira deve, portanto, ser elaborado e interpretado em observâncias a estes preceitos. No âmbito exclusivamente previdenciário, são três os princípios específicos: *i*) a contributividade, com caráter solidário; *ii*) a compulsoriedade, entendida como a obrigatoriedade da filiação para aqueles com atividade remunerada; e *iii*) a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

O preceito relativo ao equilíbrio financeiro e atuarial existia no texto constitucional original, implicitamente para a previdência social e explicitamente para o conjunto da seguridade social, na forma estabelecida pelo § 5º do art. 195 da CF/1988, segundo o

3. Ver, por exemplo, Silva (1994).

qual nenhum benefício ou serviço da seguridade social pode ser criado, majorado ou estendido sem a previsão correspondente de uma fonte de custeio total. Como adverte Nogueira (2012), contudo, pode-se dizer que a observância a tal princípio tendia a ser bastante limitada. Na visão deste autor, somente a partir da reforma previdenciária de 1998, abrangendo os RPPS e o RGPS, o equilíbrio financeiro e atuarial teria se convertido em um preceito essencial e supostamente estruturante da previdência social.

A Emenda Constitucional nº 20/1998 alterou a redação do *caput* do art. 40 da CF/1988, definindo o caráter contributivo dos RPPS e forçando a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial destes sistemas previdenciários, inclusive possibilitando a implantação de mecanismos concretos para a verificação de seu cumprimento. Posteriormente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 41/2003, acrescentou-se, no *caput* do art. 40, o predicado solidário ao caráter contributivo, alcançando o ente público, os servidores ativos, os inativos e os pensionistas. A mesma emenda, pela nova redação dada ao art. 201, também estabeleceu que a previdência social fosse organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, igualmente observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.⁴ Assim, como indicado anteriormente, a compulsoriedade, a contributividade e o equilíbrio financeiro e atuarial são princípios constitucionais norteadores do RGPS.

O RGPS, bem como o conjunto da Previdência Social, consiste, portanto, em um sistema eminentemente contributivo, ainda que, por vezes, implique subsídios importantes a grupos menos favorecidos socioeconomicamente, via mecanismos redistributivos intra e/ou intergeracionais, diferenciando-se assim dos demais pilares da seguridade social (saúde e assistência social), devendo o segurado contribuir para obter o direito de acesso a benefícios e serviços.⁵ Ou seja, qualquer benefício ou serviço previdenciário deve ser precedido de contribuições, sendo incontornável esta condição de elegibilidade. O *preceito da compulsoriedade* implica que qualquer pessoa

4. Dentro da previdência social brasileira há três categorias de regimes previdenciários, sendo que estes princípios constitucionais específicos são aplicáveis apenas às duas primeiras, já que a última é regida por princípios próprios: *i*) o RGPS, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e destinado aos segurados facultativos, trabalhadores celetistas e demais categorias de trabalhadores do setor privado; *ii*) o RPPS, restrito aos servidores públicos de cargos efetivos e militares da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; e *iii*) o Regime Previdenciário Complementar (RPC), que possui natureza privada ou pública e caráter complementar aos dois regimes públicos anteriores.

5. O plano de benefícios, programados e de risco, é desenhado para proteger segurados e/ou seus dependentes direta ou indiretamente contra determinados riscos sociais, tais como velhice, enfermidades, maternidade, invalidez e óbito.

que exerça algum tipo de atividade remunerada, não compreendida por algum regime previdenciário próprio, estará, automaticamente, obrigada a contribuir para o RGPS, atuando assim para a sustentabilidade do regime de repartição simples que o caracteriza.

O *preceito constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial* – na redação dada pelo § 5º do art. 195 da CF/1988, tomado originalmente tão somente como um objetivo para a boa gestão pública – divide-se em dois aspectos fundamentais. O primeiro se refere ao equilíbrio financeiro, entendido basicamente como o saldo zero ou positivo resultante do confronto entre as receitas e as despesas do sistema previdenciário, ou, em outros termos, como a existência de receitas suficientes para a realização de todos os pagamentos devidos aos segurados, dentro de um lapso temporal – comumente, ao longo de um exercício financeiro. Isso implicaria a inexistência de necessidade de financiamento por parte do Tesouro Nacional, por exemplo, situação que, quando observada, pode prejudicar o investimento e o dispêndio estatal em outras áreas importantes de atuação do poder público.

O equilíbrio atuarial, por sua vez, implica a elaboração de cálculos envolvendo uma série de variáveis (por exemplo: indicadores demográficos, indicadores de mercado de trabalho e hipóteses embasadas estatística e normativamente acerca do comportamento de grupos ou indivíduos segurados pelo sistema), pois visa a necessidade de avaliar a sustentabilidade do sistema no longo prazo, em um horizonte temporal bastante amplo. O equilíbrio atuarial, portanto, implicaria a existência de reservas e/ou investimentos suficientes para o cumprimento dos compromissos atuais e também daqueles projetados para o futuro, levando em conta os benefícios programáveis e de risco cobertos pelo sistema previdenciário.

A observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é extremamente importante para a sustentabilidade do sistema previdenciário, na medida em que busca garantir que os regimes que o compõem possuam as condições necessárias e suficientes para honrar seus compromissos de curto e longo prazos. Não obstante tal relevância, no âmbito do RGPS não são incomuns as alterações legislativas que incrementam a despesa previdenciária sem qualquer previsão de receitas correspondentes para financiá-las e, com muita frequência, sem que as iniciativas propostas e apreciadas pelo Congresso Nacional sejam de fato precedidas por avaliações de impacto financeiro e atuarial.

Claro que este preceito constitucional não é absoluto. Canotilho (2000), nesse sentido, destaca as peculiaridades dos princípios, comparativamente às regras, ressaltando

que os primeiros possuem elevado grau de abstração e distintos graus de concretização, necessitando de algum tipo de mediação para que sejam aplicados, enquanto as últimas podem e devem ser aplicadas diretamente. Ademais, como destaca o autor, princípios aparentemente antagônicos, desde que válidos, podem coexistir, pois frequentemente envolvem juízo de valor e atribuição de pesos em sua aplicação, enquanto as regras, sujeitas unicamente a questões de validade, não admitiriam conflitos entre si.

Assim, em casos concretos, é possível que, em um mesmo sistema jurídico-constitucional, determinados preceitos, como os de isonomia/igualdade e distributividade, frente ao princípio de equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, se contraponham.⁶ Na temática previdenciária brasileira, estes conflitos, em particular, mostram-se muito frequentes, na medida em que os esforços para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário por vezes se chocam com a necessidade de manter e/ou expandir a proteção previdenciária em contextos socioeconômicos desafiadores. Chama a atenção, contudo, que, com regularidade preocupante, a norma previdenciária seja alterada sem que haja qualquer tentativa de conciliação ou de valoração destas diretrizes, sendo estes preceitos simultaneamente afrontados.

2.2 Tendências recentes no cumprimento do preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial no RGPS

Na última década, no âmbito do RGPS, foram adotadas algumas medidas que poderiam ser tomadas como afrontas ao preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial. Vale mencionar, como ponto de partida, a instituição de vários planos atuarialmente desequilibrados, com o declarado objetivo de ampliar a inclusão e a cobertura previdenciária dos trabalhadores por conta própria de baixa renda, para os quais o valor monetário da contribuição seria o principal obstáculo à proteção. Entre estes trabalhadores autônomos, a proporção de contribuintes é muito limitada e, neste contexto, as medidas implantadas parecem ser, *a priori*, adequadas. Ademais, haveria espaço para a adoção de medidas com este escopo, em função do estabelecido nos §§ 12 e 13 do art. 201 da CF/1988, que permite sistemas especiais de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de

6. Ver, por exemplo, Alencar (2006).

valor igual a um salário-mínimo, com alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS.

O Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), por exemplo, permitiu a redução da porcentagem de contribuição de 20% incidentes sobre o salário de contribuição (alíquota exigida no plano padrão) para 11% do piso previdenciário (vinculado ao salário-mínimo vigente). Podem aderir ao PSPS o CI, o antigo autônomo, desde que este não possua relação de trabalho com empresa ou equiparada, e o segurado facultativo. O plano simplificado foi instituído pela Lei Complementar nº 127/2007 e limita os benefícios pagos aos seus optantes ao valor de um salário-mínimo, garantindo direito a aposentadoria por idade, por invalidez, auxílio-doença, salário-maternidade e outros benefícios e serviços. Os optantes pelo PSPS apenas não têm acesso à ATC e, para fins de contagem recíproca entre o RGPS e os RPPS, à emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC).

O MEI foi idealizado com lógica semelhante, oferecendo os mesmos serviços e benefícios definidos fixados no valor do piso previdenciário a uma alíquota original, já muito subsidiada, de 11% do salário-mínimo. Como diferencial, a Lei Complementar nº 128/2008 instituiu a possibilidade de que o trabalhador autônomo informal se tornasse um MEI com atividade legalizada, sendo beneficiado por uma carga tributária bastante reduzida frente aos demais empreendedores e pela obtenção de registro automático no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Portanto, o MEI se torna uma pessoa jurídica formal, que pode inclusive prestar serviços a empresas. Posteriormente, em 2011, por meio da Lei nº 12.470/2011, a alíquota do MEI foi reduzida de 11% para 5% do salário-mínimo. Ele está inserido no Simples Nacional e, atualmente, está disponível para empreendedores com faturamento anual de R\$ 81 mil/ano.

Outro passo no sentido da inclusão subsidiada foi a criação da figura do Contribuinte Facultativo de Baixa Renda (CFBR) para inscritos nos registros estatais na condição de cidadãos socioeconomicamente vulneráveis, em vigor desde outubro de 2011 (Lei nº 12.470/2011). Esses contribuintes, necessariamente dedicados exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de suas residências e sem renda própria, podem filiar-se ao RGPS e recolher uma contribuição reduzida, também equivalente à aplicação de alíquota de 5% incidente sobre o salário-mínimo, fazendo jus ao mesmo pacote de benefícios e serviços oferecidos aos filiados ao PSPS e ao MEI. Este plano se diferencia dos anteriores não apenas por beneficiar outro segmento – segurados não

obrigatórios, com baixa renda –, mas principalmente por já prever, em sua formulação, um critério formal para a verificação da focalização exigida pela CF/1988: os potenciais segurados precisam estar inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com situação atualizada nos últimos dois anos.

Esses planos são claramente desequilibrados do ponto de vista atuarial, no sentido de que o fluxo de contribuições não é suficiente para custear o fluxo esperado de pagamento de benefícios previdenciários. Tomando-se como referência os casos típicos de uma segurada do sexo feminino, que se aposenta por idade, aos 60 anos, com 15 anos de contribuição, e de um segurado do sexo masculino, que se aposenta por idade aos 65 anos, também com 15 anos de contribuição, chega-se a resultados contundentes do ponto de vista atuarial. O MEI e o CFBR, em particular, seriam programas de natureza fundamentalmente semicontributiva, pois o grau de subsídio é extremamente alto e a contribuição pode assumir caráter quase simbólico.

Considerando os fluxos em valores nominais, as contribuições de homens e mulheres seriam suficientes para custear apenas 2,9% e 6,2%, respectivamente, do fluxo esperado de pagamentos apenas da API – como se, no tempo, apenas este benefício fosse concedido aos segurados. O grau de subsídio tende a ser ainda maior, pois outros benefícios, como pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-doença, salário-maternidade e aposentadoria por invalidez, podem ser concedidos e prolongar o período de recebimento de transferências previdenciárias. Mesmo que se considere um período contributivo mais longo, de 30 anos de contribuição, o fluxo de receitas ainda cobriria uma parte muito pequena do fluxo de pagamentos esperados – 12,4% para homens e 5,8% para mulheres.

Mesmo se considerados os fluxos em valor presente, com base em uma taxa de juros anual de 3% e uma carência contributiva de quinze anos de aportes ao sistema, haveria recursos para o custeio de apenas 3,4% e 6,6%, respectivamente, dos gastos com a API de mulheres e homens. Ademais, há o agravante de que os cálculos foram feitos considerando um valor do salário-mínimo fixo em termos reais, que implica que eventuais (e não improváveis, dada a vinculação constitucional entre ele e o piso previdenciário) ganhos reais do salário-mínimo piorem ainda mais o desequilíbrio atuarial.

Os dados apresentados reforçam a noção de que o MEI, o CFBR e o PSPS – já que os seis pontos percentuais adicionais de alíquota seriam insuficientes para alterar radicalmente

os resultados estimados – consistem em estratégias de inclusão previdenciária altamente subsidiadas e desequilibradas do ponto de vista atuarial. Estas iniciativas assumem caráter semicontributivo, tendo em vista que a contribuição exigida chega a ser simbólica em relação ao valor esperado do pagamento de benefícios. Em termos nominais, um ano de recebimento de benefícios (doze meses, acrescidos da gratificação natalina), no caso do MEI e do CFBR, corresponde ao fluxo nominal de quase 22 anos de contribuições (doze recolhimentos anuais, equivalentes a 5% do salário-mínimo), dado o valor extremamente reduzido da alíquota previdenciária. No caso do PSPS, tal relação seria da ordem de um ano de gozo do benefício para aproximadamente dez anos de contribuições.

TABELA 1
Análise atuarial simplificada do MEI

Tempo de contribuição	Contribuições (a)	Pagamento esperado homem ¹ (b)	Pagamento esperado mulher ¹ (c)	(b) / (a) (%)	(c) / (a) (%)
Fluxos esperados em valores nominais (R\$)					
15 anos	8.433	135.591	289.908	6,2	2,9
20 anos	11.244	135.591	289.908	8,3	3,9
25 anos	14.055	135.591	289.908	10,4	4,8
30 anos	16.866	135.591	289.908	12,4	5,8
Fluxos – valor presente ²					
15 anos	6.913	104.566	203.423	6,6	3,4

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Fluxo de pagamento esperado estimado pela aplicação da expectativa de sobrevivência dos homens, aos 65 anos, e mulheres, aos 60 anos, projetada pelo IBGE.

² O cálculo do valor presente considera uma taxa de juros de 3% a.a.

Obs.: Supondo salário-mínimo fixo em R\$ 937.

Esses desequilíbrios têm sido paulatinamente internalizados nas finanças do RGPS, pois os beneficiários destas medidas já começaram a receber benefícios temporários e permanentes, mas seus efeitos cumulativos ganharão maior peso a médio e longo prazos, quando volumes maiores de segurados demandarem suas aposentadorias e/ou gerarem pensões por morte e forem, direta ou indiretamente, incorporados ao estoque de beneficiários do RGPS. Diante disso, a adequabilidade da oferta de planos com este escopo, desequilibrados do ponto de vista atuarial e com potencial para produzir efeitos fiscais adversos ainda no curto prazo, deveria estar vinculada à comprovação de que os subsídios concedidos efetivamente se enquadram como medidas de inclusão previdenciária focalizadas em trabalhadores com limitada capacidade contributiva, nos termos previstos nos §§ 12 e 13 do art. 201 da CF/1988.

Esse tema ganha relevância quando se tem em conta que esses programas já estão marcados por um volume grande de inscrições: em dezembro de 2015, quando considerada

a quantidade média de contribuições feitas no ano, havia 2,3 milhões de contribuintes como MEI, 1,8 milhão no PSPS e cerca de 400 mil no CFBR. Entre 2006 a 2015, a participação dos planos básicos para contribuintes individuais caiu de 100% (5,1 milhões de CI, então a única alternativa de filiação para esta categoria) para 57% (5,5 milhões de contribuintes), entre CI, e de 100% (482 mil) para 23% (308 mil), entre facultativos. Em 2015, entre os segurados facultativos, o PSPS (661 mil contribuintes) responde por quase a metade (48%) do número total médio de contribuintes (1,4 milhão).

Há a possibilidade de que tenha ocorrido alguma migração interna a estes planos, de pacotes mais completos para outros mais econômicos. Essa hipótese, que pode afetar adversamente as receitas do RGPS, é razoável em virtude do fato de que a diferenciação entre os planos é virtualmente inexistente: a maioria dos segurados do RGPS já recolhe sobre o valor do salário-mínimo e a ATC, benefício mais atrativo, é normalmente alcançada por segurados empregados, ou seja, ocupados com vínculo empregatício formal. Diante desta escala, preocupações com a focalização destes planos têm se multiplicado, dando origem a análises como a proposta por Costanzi e Ansiliero (2017a), que se valem de dados contidos em suplemento especial da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2014 – cuja captação, pelo IBGE, reforça a percepção sobre o peso que o tema assumiu no país – para avaliar a situação socioeconômica dos trabalhadores que se autodeclararam MEI – na pesquisa, também classificados como trabalhadores por conta própria ou empregadores. Os autores argumentam que este plano padeceria de falhas sérias em sua focalização, pois dois em cada três beneficiários inscritos estariam situados entre os 30% mais ricos da população brasileira, de acordo com a distribuição do rendimento familiar mensal *per capita*.

Com efeito, os microdados do suplemento da Pnad 2014 indicam ainda que aproximadamente 84% dos MEI (contra 61% do total de trabalhadores) se concentravam na parte superior da mediana, ou seja, entre os 50% mais ricos da população brasileira. Esses resultados, aparentemente incompatíveis com os preceitos constitucionais pertinentes à matéria, são em larga medida explicados por excessos cometidos na determinação do limite de faturamento do programa, que chegava, então, a R\$ 60 mil/ano (montante que corresponde a uma renda mensal de R\$ 5 mil)⁷ e que alcançou, em 2018, o patamar de R\$ 81 mil/ano.

7. Esta renda mensal era superior ao rendimento mensal do trabalho de 93,9% dos ocupados no quarto trimestre de 2016. De acordo com dados coletados pelo IBGE (2017, p. 12), por meio da Pnad Contínua, o rendimento médio da população brasileira ocupada, no quarto trimestre de 2016, foi estimado em R\$ 2.043. Neste cálculo, foram considerados trabalhadores com rendimento do trabalho igual a zero.

TABELA 2
Brasil: proporção de contribuintes individuais, segundo categorias de contribuintes individuais do RGPS (2006-2015)

Ano	Quantidade média					Quantidade média ¹										
	Contribuinte individual básico	%	PSPS	%	MEI	%	Contribuinte individual	%	Contribuinte facultativo básico	%	Contribuinte plano individual	%	Contribuinte facultativo – baixa renda	%	Facultativo	%
2006	5.145.412	100	–	–	–	–	5.145.412	100	481.563	100	–	–	–	–	481.563	100
2007	5.307.521	94	340.729	6	–	–	5.648.249	100	n.d.	–	n.d.	–	–	–	506.809	100
2008	5.327.814	89	672.818	11	–	–	6.000.632	100	n.d.	–	n.d.	–	–	–	586.850	100
2009	5.369.016	85	958.454	15	9.631	0	6.337.100	100	n.d.	–	n.d.	–	–	–	675.775	100
2010	5.453.496	79	1.222.972	18	249.756	4	6.926.224	100	n.d.	–	n.d.	–	–	–	733.906	100
2011	5.397.692	73	1.438.148	19	581.349	8	7.417.189	100	338.251	42	452.842	56	14.835	2	805.927	100
2012	5.436.898	68	1.542.915	19	1.013.842	13	7.993.655	100	329.121	29	504.112	44	316.189	28	1.149.421	100
2013	5.470.962	63	1.692.298	19	1.515.242	17	8.678.502	100	326.215	24	574.784	43	444.661	33	1.345.660	100
2014	5.461.455	59	1.831.541	20	1.930.942	21	9.223.937	100	316.342	22	639.184	45	452.685	32	1.408.211	100
2015	5.476.519	57	1.853.072	19	2.304.463	24	9.634.054	100	308.369	23	661.483	48	399.152	29	1.369.005	100

Fonte: Dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2006 a 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>>

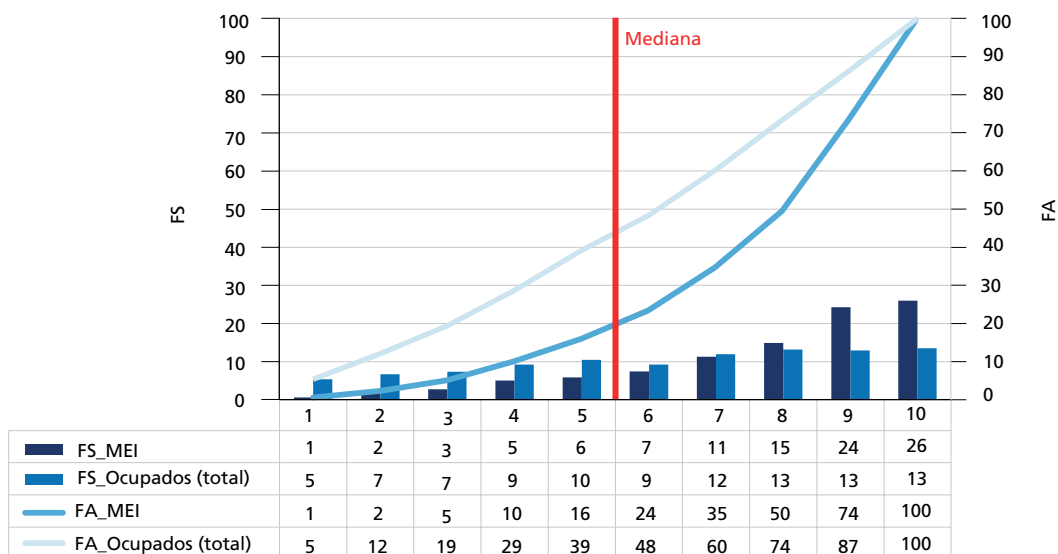
Nota: ¹ A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, instituiu, a partir de abril de 2007, o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), reduzindo de 20% para 11% a alíquota de contribuição para CI que trabalha por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparada, e para contribuintes facultativos, para salário de contribuição igual a salário-mínimo. O MEI também pode optar pelo Plano Simplificado, na forma da Lei Complementar nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. A Medida Provisória nº 529, de 7 de abril de 2011, alterou a alíquota de contribuição do MEI para 5%, a partir de 1º de maio de 2011, e, com a conversão da MP na Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, a porcentagem de 5% foi estendida para o segurado facultativo sem renda própria, que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda. Os dados do AEPS não trazem a abertura por subcategorias de facultativos para período anterior a 2011, razão pela qual entre 2007-2010 a tabela informa a indisponibilidade destes.

Parece pouco justificável a concessão de benefícios previdenciários com tamanhos subsídios a indivíduos posicionados entre os 50% mais ricos da população, situação que parece caracterizar desvio grave de focalização e, portanto, contrariaria o preceito constitucional que determina a garantia de regras favorecidas apenas em casos de comprovada vulnerabilidade econômica. Isso, ainda que se considere que a definição de baixa renda depende de melhor especificação e, principalmente, que se relativize a caracterização de riqueza, dada a elevada concentração de renda observada no país.

GRÁFICO 1

RFPC: Frequência Relativa Simples (FS) e Frequência Relativa Acumulada (FA) de ocupados (MEI e total de ocupados) por décimos da distribuição da renda familiar per capita (2014)

(Em %)



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE, 2014.

Obs.: Excluídos trabalhadores ocupados pertencentes a famílias nas quais o RFPC é ignorado.

Embora os dados disponíveis não permitam que se extrapole essa análise para os demais planos, deve-se avaliar se o PSPS, não sujeito aos controles do CadÚnico, como o CFBR, em especial, compartilha dos mesmos problemas. Ademais, é fundamental que o MEI passe por uma revisão que corrija sua focalização, o que pode implicar alguma redução no seu limite de faturamento anual, pois o atual referencial máximo não é condizente com o enquadramento obrigatório e exclusivo dos trabalhadores

mais pobres.⁸ O valor do faturamento máximo permitido – de R\$ 81 mil/ano, em 2018 – tende a agravar ainda mais a falta de foco nos mais pobres, sem mencionar o estímulo para a prática de subfaturamento, com o intuito de manter o tratamento tributário altamente favorecido – risco esse, vale dizer, também plausível no âmbito do Simples Nacional.

Há outros riscos e problemas associados a esses planos de inclusão, sobretudo com o MEI, os quais precisam ser considerados em uma eventual e necessária reestruturação de seus desenhos e regras. Entre estas situações, vale destacar os elementos abaixo.

- O risco de migração entre categorias de segurados e de substituição de trabalhadores com vínculos empregatícios formais por colaboradores filiados ao PSPS e, principalmente, ao MEI, com possíveis perdas em termos de arrecadação – sem que se tenha necessariamente uma contrapartida em termos de inclusão – e de qualidade da cobertura previdenciária. No caso do MEI, embora o risco seja diminuído pelo controle das ocupações que podem aderir ao programa, a amplitude da lista de possibilidades preocupa.
- O risco maior de migração entre categorias de contribuintes individuais – de planos completos, com alíquotas mais elevadas, mesmo ainda subsidiadas, para planos econômicos, com subsídios ainda mais vultosos –, com crescente peso de planos atuarialmente desequilibrados, o que gera não apenas problemas fiscais, mas também atuariais.
- No caso específico do MEI, como a legislação não exige o recolhimento da contribuição patronal em caso de prestação de serviços para pessoas jurídicas, há o risco de que se estimule a exigência de um CNPJ para contratação de empregados que antes tinham carteira assinada, ampliado pelo aumento do limite de faturamento. Essa dinâmica pode levar a um processo de precarização das relações de trabalho e de erosão da base de financiamento do RGPS.
- Os possíveis problemas associados à elevada inadimplência do MEI, para os quais, uma vez filiados, a contribuição mensal se torna obrigatória e dispensável apenas em caso de desfiliação. O contingente de MEIs efetivamente realizando recolhimentos mensais é bastante inferior à quantidade de filiados ao plano,

8. Considerando apenas os trabalhadores por conta própria, sempre de acordo com os dados da Pnad de 2014, 95,1% deles possuíam rendimento do trabalho inferior ao então patamar legal máximo (R\$ 5 mil/mês ou R\$ 60 mil/ano, em 2014). Embora este dado esteja um pouco superestimado, pois a Pnad considera a renda ou faturamento líquido e não bruto, um critério de renda que engloba 95% dos trabalhadores por conta própria dificilmente poderia resultar em uma boa focalização.

situação que persiste, mesmo diante do incremento nos subsídios oferecidos, como a redução na alíquota contributiva, frente ao plano padrão para CI. Seria importante reforçar os diagnósticos de tão alta inadimplência, pois tal fato pode gerar, no futuro, demandas políticas por, no mínimo, algum tipo de parcelamento destas dívidas ou até mesmo algum tipo de perdão parcial de dívida, em especial, no Congresso Nacional.

Em função de todos os problemas expostos, fica clara a necessidade de revisão destes planos para garantir que esses programas – em particular, o MEI – sejam focalizados em trabalhadores de baixa renda e com reduzida capacidade contributiva, em condições que inviabilizem sua adesão aos programas padrões integrais ou menos subsidiados. No âmbito das políticas públicas, qualquer tratamento diferenciado que se crie implica desafios para a garantia de que esse benefício seja direcionado exclusivamente para o público almejado, não sendo diferente no campo previdenciário.

Essa relativização dos preceitos constitucionais que orientam a observância de critérios que garantam o equilíbrio atuarial e financeiro da previdência social, agravada pela inadequada ou inexistente, e a focalização de regras favorecidas na população de baixa renda, não se restringe às iniciativas já elencadas. Muito embora os casos da regra 85/95 progressiva e do MEI sejam emblemáticos e concentrem os possíveis efeitos adversos de maior monta, há outros episódios dignos de nota, como os casos da Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013, e da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013.

Durante o processo de regulamentação constitucional da referida Emenda nº 72/2013, que praticamente equiparou os direitos trabalhistas de empregados domésticos e demais empregados com vínculo empregatício formal e, portanto, representou um importante e positivo avanço do ponto de vista social e trabalhista no país, houve uma revisão das regras de contribuição previdenciária dos empregadores domésticos e do plano de benefícios e serviços previdenciários oferecido a essa categoria profissional.

Para além da garantia do direito ao Seguro contra Acidentes de Trabalho (SAT), a cargo do empregador, a emenda, regulamentada pela Lei Complementar nº 150,

de 1º de junho de 2015, estendeu a cobertura do salário-família⁹ aos trabalhadores domésticos. Ao mesmo tempo, em que pese a previsão de aumento da despesa previdenciária, houve diminuição da contribuição previdenciária do empregador doméstico, de 12% para 8,8%. A contribuição anterior (12%) não previa o custeio dos benefícios previdenciários adicionados pela regulamentação da Emenda Constitucional nº 72/2013, enquanto a nova alíquota, reduzida (8,8%, sendo a parcela de 0,8% destinada ao SAT), deve custear o pacote estendido de benefícios e serviços.

A redução agregada, de 3,2 pontos percentuais para o empregador doméstico, corresponde exatamente ao valor que foi provisionado para o pagamento da multa rescisória do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Portanto, na prática, o financiamento desse benefício trabalhista se deu às custas da perda de arrecadação do RGPS, mesmo considerando que o novo regime proposto aumentava as despesas previdenciárias com os trabalhadores domésticos. Conforme ressaltado anteriormente, é salutar e justo que se tenha ampliado os direitos dos trabalhadores domésticos, com a garantia de acesso ao SAT e ao salário-família, mas, ao se estender o direito a dois benefícios previdenciários, havia a necessidade de aumento ou ao menos de manutenção da porcentagem de contribuição previdenciária do empregador doméstico.

Muito embora a iniciativa tenha méritos claros, inclusive de natureza distributiva, deve-se registrar que ocorreu uma redução na alíquota de contribuição previdenciária devida por um grupo (empregadores domésticos) que já conta com incentivos específicos e, lamentavelmente, regressivos para a contratação e/ou formalização de trabalhadores domésticos.¹⁰ Tal escolha, feita pelo Congresso Nacional, se justifica em parte pelo receio de que o aumento nos encargos patronais limitasse ou fizesse

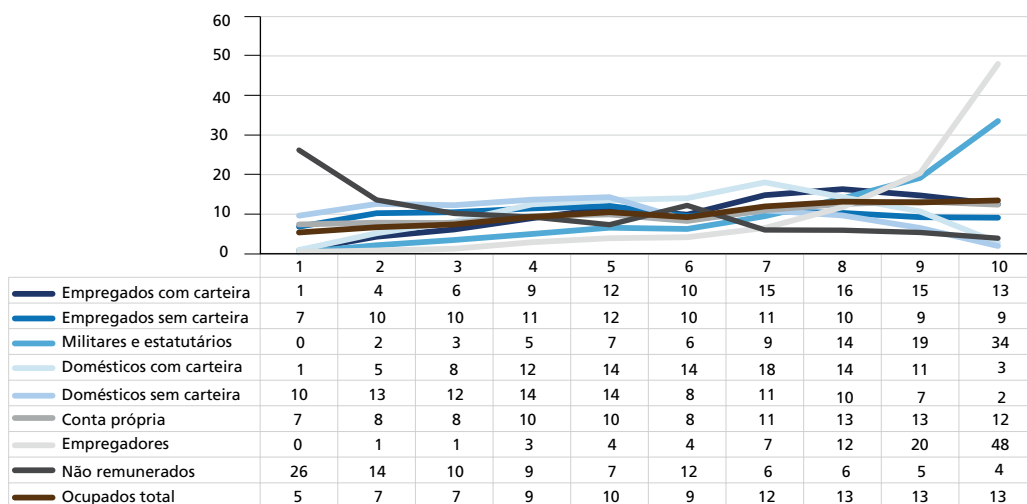
9. O salário-família é devido ao aposentado (65 anos, se homem; 60 anos, se mulher), ao empregado (inclusive o doméstico) e ao trabalhador avulso, de acordo com o número de filhos ou equiparados que possua, desde que os dependentes possuam menos de 14 anos de idade (exceto no caso dos inválidos, para quem não há limite de idade) e que o trabalhador se enquadre no limite máximo de renda estipulado pelo governo federal. Como esse limite não é elevado, o benefício tende a ser focalizado nos empregados formais com menores rendimentos.

10. A Lei nº 11.324/2006 teve como objetivo elevar a cobertura previdenciária por meio de incentivo financeiro para a contratação formal de trabalhadores domésticos. Ela permitiu a dedução da contribuição previdenciária patronal anualizada no Imposto de Renda da Pessoa Física, limitada à alíquota incidente sobre o valor de um salário-mínimo mensal acrescido da parcela de gratificação natalina e do abono de férias para apenas um trabalhador doméstico por contribuinte. A medida – de cunho regressivo, já que restringe o subsídio a empregadores que fazem a declaração de ajuste anual completa e ainda possuem imposto a pagar – é neutra do ponto de vista previdenciário, pois tem seus custos assumidos pelo Tesouro Nacional, mas poderia ter sido revista e tido seus recursos redirecionados a grupos para os quais a falta de capacidade contributiva é o obstáculo direto à proteção.

retroceder a cobertura trabalhista entre os trabalhadores domésticos, grupo bastante marcado pela precariedade laboral.

Nesse sentido, ainda que indiretamente, se tomado o conjunto dos trabalhadores domésticos, pode-se argumentar que houve respeito ao preceito de favorecimento restrito a trabalhadores de baixa renda. Quando selecionados apenas os empregados domésticos com carteira de trabalho assinada, no entanto, o confronto com outras posições na ocupação lança dúvidas sobre a aplicabilidade concreta desse critério, já que os domésticos formais se concentram mais nos décimos intermediários da distribuição da RFPC. Outras categorias, como os trabalhadores por conta própria e os próprios domésticos sem carteira, estão mais frequentemente situadas nos décimos inferiores (respectivamente, 23% e 35% concentrados nos três primeiros décimos, contra 14% dos domésticos com carteira), nos quais, em tese, estariam situados os trabalhadores de mais baixa renda – ao menos, em termos relativos, o que suscita a necessidade de uma definição mais precisa desse conceito.

GRÁFICO 2
Proporção de ocupados por décimos da distribuição do RFPC, segundo posições na ocupação (2014)
(Em %)



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE, 2014.

Obs.: Excluídos trabalhadores ocupados pertencentes a famílias nas quais o RFPC é ignorado.

Outro exemplo da falta de rigor na concessão de tratamentos diferenciados no âmbito previdenciário consiste na Lei nº 12.783/2013. A referida lei estabeleceu que

a participação do segurado especial em sociedade empresária, em sociedade simples, como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada de objeto ou âmbito agrícola, agroindustrial ou agroturístico, considerada microempresa no âmbito do Simples Nacional, não o elimina dessa categoria especial, desde que mantido o exercício da atividade rural em regime de economia familiar.

Os chamados segurados especiais são os trabalhadores rurais que exercem suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, cobertos pelo RGPS mesmo não declarando ou vertendo contribuições para a previdência social, pois seus recolhimentos se dão sobre a eventual comercialização da produção rural. Muito embora nessa caracterização não exista exigência de comprovação de vulnerabilidade socioeconômica, os integrantes deste segmento estão normalmente na base da distribuição de renda brasileira, e este quadro é frequentemente ressaltado quando se defende o caráter fundamentalmente semicontributivo de seu regime especial. De qualquer modo, embora exista uma contribuição prevista de 2,1% incidentes sobre a comercialização da produção rural, na prática, mesmo que esta ocorra, trata-se de valor insuficiente para o financiamento da previdência rural.

Dado esse ponto, novamente, seria mais adequado que esse tratamento diferenciado, do ponto de vista distributivo, estivesse focalizado exclusivamente em trabalhadores de baixa renda e limitada capacidade contributiva. É questionável, portanto, que um empresário que tenha uma microempresa incluída no Simples Nacional não corra o risco de ser desenquadrado da condição de segurado especial. Concretamente, a legislação previdenciária, pela alteração promovida pelo Congresso Nacional, permite que um empresário que tenha faturamento de até R\$ 360 mil/ano mantenha o direito a um tratamento previdenciário diferenciado, semicontributivo e fortemente desequilibrado do ponto de vista atuarial.

Houve iniciativas importantes e positivas nas últimas décadas, mas os avanços têm sido acompanhados, com frequência, de medidas em sentido oposto, que tendem a elevar a despesa previdenciária, sem a previsão de uma fonte de custeio correspondente, e por vezes sem qualquer justificativa pela ótica distributiva. Houve, em 2015, uma minirreforma paramétrica, proposta pela Medida Provisória nº 664/2014 (convertida na Lei nº 13.135/2015), desenhada para corrigir distorções nas regras de concessão e manutenção das pensões por morte (PPM). A medida provisória foi significativamente

atenuada pelo Congresso Nacional e as regras atuais, embora sigam destoando das boas práticas internacionais e contribuindo para o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, são menos frágeis que as anteriores.

Anteriormente, cônjuges e equiparados recebiam a PPM vitaliciamente, sem condicionalidades para a concessão e manutenção do benefício, situação diversa da atual: há exigência de carência contributiva, embora, a rigor, não haja tempo mínimo de contribuição prévia para o caso de pagamento de PPM com curta duração (quatro meses); o tempo mínimo de união é uma condicionalidade de acesso; a duração depende da idade do beneficiário/dependente na condição de cônjuge ou companheiro e a idade mínima na concessão determina a duração do benefício, que deixa de ser necessariamente vitalício.¹¹ Como sinalizado, é preciso debater pontos importantes, como a definição do valor da renda mensal, sua eventual acumulação com outras espécies de benefícios e o grau de efetividade dos critérios exigidos para a vitaliciedade, notadamente entre cônjuges/companheiros (Costanzi e Ansiliero, 2017b).

Merecem destaque também as medidas implantadas pós-promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, que culminou com a redução da taxa de reposição das aposentadorias precoces via aplicação do FP e, de modo geral, tornou mais rígida a fórmula de cálculo dos benefícios previdenciários, via substituição de uma média curta por uma média longa dos salários de contribuição utilizados como base para o cálculo dos aportes ao sistema. O FP, em especial, foi possivelmente a medida mais robusta adotada no RGPS para fins de controle financeiro e atuarial, ainda que sua própria existência seja comumente entendida como um paliativo à inexistência de uma idade mínima para a aposentadoria no RGPS.

Ocorre que a recentemente instituída regra 85/95 progressiva para a concessão da ATC, apresentada e discutida no contexto do debate em torno da Medida Provisória nº 664/2014, consiste em uma flexibilização da aplicação do FP, que penaliza a aposentadoria precoce por meio de descontos no valor final da renda mensal. A nova regra estipula um sistema de pontos mediante a somatória da idade com o tempo

11. Entretanto, como advertem Costanzi e Ansiliero (2017b), como a redação final da medida provisória atenuou as graduações propostas originalmente, a maioria das PPMs continuaria a ser paga por toda a sobrevivência do segurado receptor (dependente do segurado falecido), pois os cônjuges/companheiros beneficiários tendem a estar concentrados na faixa de idade acima da idade mínima para o direito vitalício (44 anos mínimos).

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 desejam requerer o benefício 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 de 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. Isso significa elevar a taxa média de reposição para os segurados que requerem a ATC, entre os quais prevalecem os trabalhadores com maiores rendimentos e trajetórias laborais mais estáveis e consistentes, aqueles para os quais a aposentadoria precoce voluntária seria de fato uma alternativa factível. Essa espécie, como argumentam Costanzi e Ansiliero (2017c), possui forte componente regressivo, contribuindo para a elevação da concentração de renda no país.

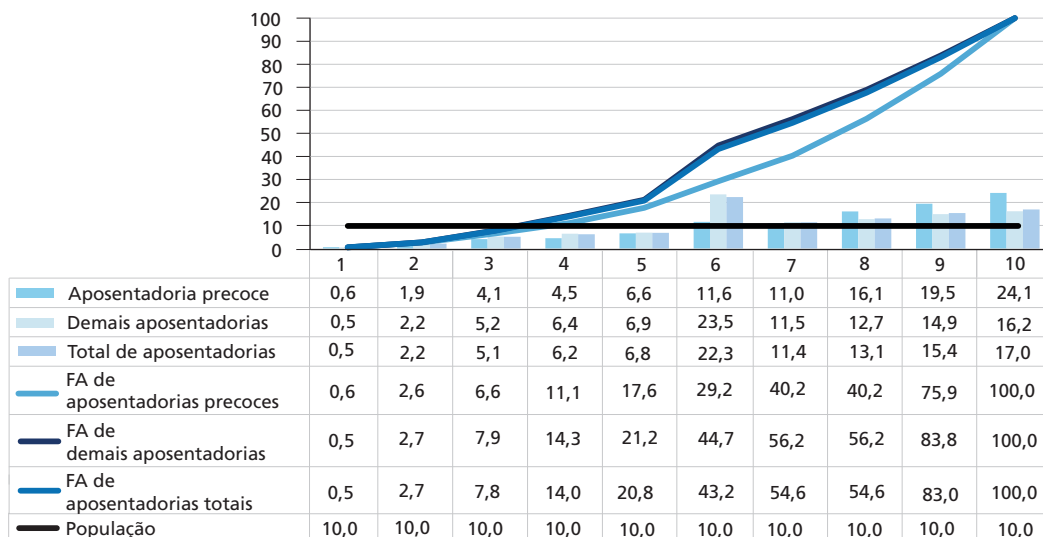
Um indício nesse sentido pode ser percebido por meio de exercício simplista, que estima a distribuição de aposentados precoces por décimos da distribuição do RFPC medido pela Pnad. Para tanto, optou-se por considerar precoces as aposentadorias destinadas às mulheres com idade entre 46 e 54 anos e aos homens entre 51 e 59 anos de idade, recorte adotado para considerar a idade mínima normal de contribuição para a previdência social (16 anos) e diminuir o risco de que fossem incluídas indevidamente as aposentadorias por invalidez e rurais, espécies que exigem análise à parte e não constituem objeto deste estudo. O recorte etário capta a parcela de aposentadorias precoces concedidas mais recentemente, nos casos em que os beneficiários ainda se situam nas faixas etárias de interesse, já que a Pnad não informa quando os beneficiários tiveram seus benefícios concedidos e inviabiliza a identificação de aposentados precoces entre aqueles já em idades mais elevadas.¹²

Feitas essas ressalvas, tem-se que, como previsto, os supostos aposentados precoces se concentram mais fortemente nos décimos superiores da distribuição do RFPC, reforçando

12. Ressalte-se que os dados da Pnad não permitem que as aposentadorias do RGPS sejam diretamente identificadas na base de microdados, razão pela qual se considera aqui o total de aposentados de 2014, aplicado o filtro etário e por sexo, sem distinção de regimes. A faixa etária considerada precoce tende a excluir as aposentadorias rurais, mas também os servidores públicos, que ainda possuem uma regra geral permanente, estabelecendo idade mínima de 55 (mulheres) e 60 anos (homens). Contudo, como advertem Costanzi e Ansiliero (2017c), dada a aplicação de regras de transição e a existência de aposentadorias especiais no setor público, há beneficiários de RPPS que se aposentam ou se aposentaram abaixo destas idades mínimas de referência.

a hipótese de que os beneficiários de ATC e de aposentadorias voluntárias antecipadas nos RPPS possuem normalmente melhor situação socioeconômica, comparativamente aos demais. Esse tipo de concessão, favorecendo grupos melhor posicionados na distribuição de renda, agrava os desequilíbrios financeiros e atuariais do RGPS e tende a produzir resultados negativos em termos distributivos. As frequências acumuladas revelam que a proporção de aposentados precoces cresce mais lentamente nos primeiros décimos do RFPC, subindo mais rapidamente nos décimos finais, em que a curva se torna mais inclinada. Para os demais, faixa na qual também se observava baixa concentração de beneficiários nos primeiros décimos, pois a própria previdência social tende a proteger os idosos contra a pobreza, a frequência acumulada passa a crescer mais fortemente ainda em décimos anteriores, com um degrau elevado no sexto décimo, fruto da elevada concentração de segurados recebendo o valor de um salário-mínimo.

GRÁFICO 3
FS e FA de aposentados por décimos da distribuição do RFPC segundo tipo de aposentadoria¹ (2014)
(Em %)



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE, 2014.

Nota: ¹ Considerando-se como precoces as aposentadorias atualmente mantidas para segurados no recorte etário de interesse.

Obs.: Exclusive trabalhadores ocupados pertencentes a famílias nas quais o RFPC é ignorado.

Para qualquer dos exemplos citados anteriormente, convém reconhecer que indivíduos posicionados nos estratos superiores da distribuição do RFPC não necessariamente possuem situação econômica privilegiada. Em razão da elevada concentração de renda que marca o país, os limites inferiores e superiores que definem

cada décimo dessa distribuição possuem valores relativamente baixos. O ponto é que esta ressalva não pode justificar tratamento favorecido, via subsídios previdenciários, a segmentos com rendimentos relativamente mais elevados, enquanto segmentos mais numerosos e vulneráveis permanecem à margem do RGPS.

Nesse contexto, a ausência de uma definição formal e precisa sobre a caracterização do trabalhador de baixa renda acaba gerando uma abertura perigosa, notadamente em razão do risco em torno da constituição de programas atuarialmente desequilibrados e equivocadamente focalizados em grupos relativamente bem posicionados na distribuição do RFPC. Ou seja, para além do maior rigor no cumprimento do preceito de preservação do equilíbrio fiscal e atuarial da previdência social, faz-se necessário estabelecer, de forma objetiva e distributivamente justificável, quem são os trabalhadores de baixa renda citados no § 12 do art. 201 da CF/1988.

De qualquer modo, a princípio, pode-se dizer que mudanças legislativas sem o desejável respaldo constitucional, em termos da observância ao preceito de equilíbrio financeiro e atuarial e/ou da focalização em grupos mais vulneráveis, têm sido adotadas de modo sistemático no país. Em particular, a instituição da regra 85/95 progressiva, detalhada na seção seguinte, sugere que o Congresso Nacional tende a considerar, em suas decisões, um horizonte temporal incompatível com a lógica subjacente ao sistema previdenciário. Decisões orientadas por pressões e análises de curto prazo, notadamente quando potencialmente geradoras de capital político, se sobrepõem àquelas que seriam tomadas caso fosse priorizada a sustentabilidade, a médio e longo prazos, da previdência social.

3 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS FISCAIS DA FLEXIBILIZAÇÃO DO FP PELA REGRA 85/95 PROGRESSIVA (LEI Nº 13.183/2015)

3.1 Introdução e evolução legal da ATC no Brasil

A Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), de 26 de agosto de 1960, estabelecia quatro tipos possíveis de aposentadoria: por invalidez, por velhice, especial e por tempo de serviço, sendo que esta última, com alterações, consiste na atualmente denominada ATC. Nesta primeira regulamentação, feita em 1960, ou seja, há mais de cinco décadas, a aposentadoria por tempo de serviço era concedida ao segurado que completasse 30 anos de serviço, para mulheres, e 35, para homens, pagando 80% do salário de

benefício no primeiro caso e seu valor integral no segundo, conforme estabelecido no art. 32 da Lops.

Os critérios estabelecidos eram, portanto, similares aos que prevalecem atualmente. Inclusive, nesta primeira versão, para esta modalidade de aposentadoria, não havia diferença de tratamento entre homens e mulheres. O salário de benefício consistia na média dos salários sobre os quais o segurado havia realizado as últimas doze contribuições mensais, ou seja, era uma média curta, justificada pela inexistência de bases de dados e pela maior dificuldade de obtenção e registro de informações naquele período. O salário de benefício não podia ser inferior ao salário-mínimo vigente no país, nem superior a dez vezes este valor.

Surpreendentemente, nessa primeira versão da Lops, havia a exigência de idade mínima de 55 anos. Contudo, tal exigência foi suprimida pela Lei nº 4.130, de 28 de agosto de 1962. Obviamente, dada a então diferente realidade demográfica do país, a condicionalidade de 30/35 anos de serviço – ainda que, à época, não necessariamente de contribuição – deveria ser mais dura que os parâmetros atuais, tendo em vista o forte incremento da expectativa de vida e sobrevida ocorrido entre 1960 e 2015. A expectativa de vida ao nascer, influenciada por aspectos não previdenciários, como a mortalidade infantil e as mortes violentas na juventude, era de 52,5 anos em 1960; em 2015, alcançou os 75,5 anos.¹³ Contudo, houve aumento de expectativa de vida para todas as idades, inclusive as mais avançadas, que afetam a duração dos benefícios previdenciários. Entre 1940 e 2015, a expectativa de vida aos 60 e 65 anos aumentou, de 13,2 e 10,6 anos, para, respectivamente, 22,1 e 18,4 anos. Em relação a 1960, mais de cinco décadas depois, com todas as mudanças demográficas positivas pelas quais o país passou, exceção feita ao FP, mantiveram-se praticamente os mesmos parâmetros da Lops.

Ainda na primeira versão da Lops, o valor do benefício era de 80% para o segurado com trinta anos de serviço, havendo um acréscimo de 4% por ano adicional de contribuição até atingir o máximo de 100% com 35 anos de contribuição. Também havia uma regra de estímulo à permanência no trabalho, tendo em vista que todo segurado com direito à aposentadoria que optasse pelo prosseguimento no emprego faria jus a um abono, que não se incorporava à aposentadoria.

13. Ver IBGE (2016).

Em 1968, com a vigência da Lei nº 5.440-A, de 23 de maio de 1968, foi incorporado um tratamento diferenciado entre homens e mulheres, de tal sorte que a aposentadoria por tempo de serviço era concedida aos trinta anos de serviço, mas tendo valor de 80% do salário de benefício para homens e 100% para mulheres. Os homens que desejassem aposentadoria com valor maior deveriam continuar em atividade, acumulando ganhos de 4% por ano, até o máximo de 100%, alcançado aos 35 anos de serviço.

A Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973, trouxe, em seu art. 12, uma previsão interessante que não mais se aplica atualmente: o aposentado por tempo de serviço, que retornasse à atividade, era novamente filiado e tinha suspensa sua aposentadoria, passando a receber um abono de 50% do valor do benefício. Evidentemente, os patamares de informalidade ainda observados no país tornariam esta medida pouco efetiva, pois seria possível acumular a atividade laboral informal, ainda que fora dos padrões de legalidade, com o recebimento de benefícios previdenciários. Medidas deste tipo são mais efetivas em países com elevados níveis de estruturação e formalidade em seus mercados de trabalho.

Pela Lei nº 5.890/1973, o salário de benefício passou a ser equivalente a 1/36 da soma dos salários de contribuição imediatamente anteriores à entrada do requerimento de aposentadoria, até o máximo de 36 meses, apurados em período não superior a 48 meses. Ou seja, houve uma ampliação da média curta estabelecida na Lops, fórmula que prevaleceu até o final da década de 1990, muito embora claramente carecesse de amparo atuarial e ainda estimulasse a subdeclaração de renda em boa parte da vida laboral. Portanto, tratava-se de um desenho que garantia valor integral para a aposentadoria aos 35 anos de tempo de serviço para os homens e 30 anos para as mulheres, ou seja, com regras muito similares àquelas que prevaleciam antes do FP. Essa constatação denota a lenta e difícil evolução das regras previdenciárias no Brasil, o que, por sua vez, reflete também a dificuldade política de promover reformas, dado que os cenários de curto prazo e as preocupações com a perpetuação de cargos eletivos predominam na lógica do Congresso Nacional.

A Lops, em 1960, também estabelecia a aposentadoria por velhice, que corresponde à atual aposentadoria por idade (API), com exigência de 65 anos de idade para homens e 60 para mulheres, mas com cinco anos de contribuição.

A diferença para a aposentadoria por idade atual é basicamente a carência, que, de cinco anos de contribuição, exige agora quinze anos. Portanto, uma idade mínima seletiva já existe desde 1960, com a ressalva de que não vale para todos os trabalhadores, mas tão somente para aqueles que sofrem mais com o desemprego, a informalidade e os baixos rendimentos. Os servidores públicos, embora possuam idade mínima, a têm atualmente definida em 60 anos de idade para homens e 55, para mulheres, e podem ser beneficiados por regras especiais, a exemplo de professores, policiais e militares.

Mais adiante, a CF/1988 promoveu importantes alterações na seguridade e na previdência social. O salário-mínimo passou a ser o piso básico destas políticas e o texto constitucional determinou o direito à aposentadoria após 35 anos de contribuição, ao homem, e após 30 anos, à mulher. A CF/1988 ainda permitia a aposentadoria proporcional, após 30 anos de cotização, ao homem, e, após 25 anos, à mulher. O valor do benefício deveria ser calculado sobre a média dos 36 últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente.

Com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, ocorreram alterações importantes nas regras da ATC. Embora a CF/1988 siga permitindo a aposentadoria com 35 anos de contribuição, para homens, e 30 anos, para mulheres, sem idade mínima, ou com quinze anos de cotização aos 65 anos de idade para homens e 60 para mulheres, com redução de cinco anos para os rurais, foi excluída do texto constitucional a possibilidade de aposentadoria proporcional aos 25 anos de contribuição para mulheres, e 30, para homens. Embora a emenda tenha criado, no seu art. 9º, uma regra de transição que ainda permitia esta possibilidade para aqueles já filiados ao RGPS até a data de sua publicação, a referida medida impunha um período adicional de contribuição sobre o tempo faltante, nesta data de referência, para o atingimento dos parâmetros de 30 e 25 anos de contribuição. Mesmo atenuado pela regra de transição, este foi um avanço importante da emenda citada. Ela também desconstitucionalizou a regra de cálculo do valor do benefício, que ainda previa o uso da média dos 36 últimos salários de contribuição. Tal regra não fazia sentido do ponto de vista atuarial, uma vez que o benefício deve considerar, de forma ideal, parcela mais representativa da trajetória laboral dos trabalhadores. Outra medida fundamental foi a incorporação, no texto

constitucional, do preceito de que a previdência social deveria observar critérios que preservassem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

A combinação dessas alterações tornou possível uma nova e fundamental mudança na fórmula de cálculo das ATCs, por meio da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que instituiu o FP. O fator seria introduzido ao longo de um período de cinco anos, durante o qual ele incidiria sobre uma fração crescente dos salários de contribuição. Adicionalmente, eliminou-se a chamada média curta para todos os benefícios do RGPS, de modo que o valor das ATCs passou a ser determinado pela média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição de todo o período contributivo, contado a partir de julho de 1994, multiplicada pelo FP.¹⁴

A lógica do FP era garantir maior equilíbrio atuarial, conciliando o valor do fluxo de contribuições com o valor esperado de pagamento de benefícios, levando-se em consideração a expectativa de sobrevida do segurado. Por essa razão, quanto maiores fossem o tempo de contribuição e a idade e, conseqüentemente, menor fosse a expectativa de sobrevida, maior seria o valor do benefício. No contexto desta reforma, o FP foi uma tentativa de estimular a postergação da aposentadoria ou de compensar sua antecipação via redução no valor do benefício, tendo em vista o fracasso da tentativa de instituição de uma idade mínima.

3.2 Comparação internacional: tendências nos requisitos básicos para aposentadorias voluntárias

O Brasil é um dos poucos países que ainda concedem ATCs. Com base na comparação de informes nacionais consolidados pela Associação Internacional de Seguridade Social (AISS) e pela norte-americana Social Security Administration (SSA) para 174 países ou territórios, observa-se que, em um contexto em que as normas que regem as aposentadorias variam consideravelmente, o Brasil ainda se destaca pelo uso de critérios e regras que impõem fragilidades financeiras e atuariais significativas à previdência social. Apenas treze países (7,5%), entre os 174 pesquisados, todos com oferta de API,

14. A "média curta" tendia a beneficiar trabalhadores com trajetória salarial ascendente (em geral, aqueles com maior escolaridade e remuneração) e a prejudicar os segurados que enfrentassem dificuldades no mercado de trabalho, especialmente no final de suas vidas ativas – em geral, aqueles mais sujeitos a vulnerabilidades socioeconômicas.

oferecem ATC em seus planos de benefícios e serviços.¹⁵ Para além da escassa concessão de benefícios desvinculados de alguma idade mínima, pouco mais de um terço dos países (35,1%) ainda proíbe a acumulação de aposentadorias com rendimentos do trabalho, impedimento que desestimularia o requerimento precoce de benefícios, e 53,4% oferecem incentivos sob a forma de suplementos financeiros incidentes sobre o valor das prestações mensais para os segurados que ultrapassarem as carências mínimas.

Não que a antecipação da aposentadoria, normalmente assim definida com respeito à API, seja vedada, mas tal prática é contida por meio de regras e incentivos. No conjunto pesquisado, 124 países ou territórios (71,3%) oferecem algum tipo de aposentadoria que flexibiliza os requisitos mínimos estabelecidos para a API, normalmente combinando critérios de idade e tempo mínimo de contribuição: 53 (30,5%) oferecem aposentadorias parciais, que costumam permitir alguma flexibilização na carência, podendo também permitir redução na idade mínima, e 101 (58,0%) oferecem aposentadorias antecipadas, que normalmente permitem alguma flexibilização na idade mínima, podendo também permitir redução na carência, mas normalmente majorando-a significativamente.

No tocante à aposentadoria por idade, esse grupo amplo de países estabelece, em média, carências e idades mínimas bastante próximas para homens (idade média: 61 anos; carência média: 17 anos) e mulheres (idade média: 60 anos; carência média: 17 anos). As alternativas à API, salvo benefícios por incapacidade, destinam-se, em grande parte dos casos, a atender segurados que possuem alguma

15. Países e territórios pesquisados: Argélia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Cabo Verde, República da África Central, Chade, Congo (Brazzaville), Congo (Kinshasa), Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Guiné Equatorial, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Quênia, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Mali, Mauritânia, Ilhas Maurício, Marrocos, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, África do Sul, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue, Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bermudas, Bolívia, Brasil, Ilhas Virgens Britânicas, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago, Estados Unidos da América, Uruguai, Venezuela, Armênia, Austrália, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Brunei, Mianmar, China, Fiji, Geórgia, Hong Kong, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Israel, Japão, Jordânia, Cazaquistão, Kiribati, Kuwait, Quirguistão, Laos, Líbano, Malásia, Ilhas Marshall, Micronésia, Nepal, Nova Zelândia, Omã, Paquistão, Palau, Papua Nova Guiné, Filipinas, Qatar, Samoa, Arábia Saudita, Cingapura, Ilhas Salomão, Coreia do Sul, Sri Lanka, Síria, Taiwan, Tajiquistão, Tailândia, Turcomenistão, Uzbequistão, Vanuatu, Vietnã, Iêmen, Albânia, Andorra, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldávia, Mônaco, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Romênia, Rússia, San Marino, Sérvia, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia e Reino Unido.

restrição para aguardar a idade mínima de aposentadoria e/ou que enfrentam alguma dificuldade para acumular os períodos contributivos mínimos exigidos. Em geral, no contexto internacional (quadro 1), permite-se a aposentadoria parcial ou antecipada voluntária motivada por interesses ou preferências individuais no uso do próprio tempo, mesmo sem necessidade ou condicionalidade comprovada, mas não costumam fazê-lo sem um custo para o segurado, em termos do valor do seu benefício.¹⁶ Ademais, contrariamente ao que ocorre no Brasil, prevalece internacionalmente, uma vez mais, a convergência entre os sexos e a combinação de requisitos mínimos (tempo de contribuição e idade) como regra de acesso. Esta combinação busca garantir o equilíbrio entre receitas e despesas por meio da postergação das aposentadorias com idades mínimas legais aproximando a duração do benefício à expectativa de sobrevida na idade de concessão e do prolongamento do aporte financeiro.

A fórmula de cálculo dos benefícios contribui nesse sentido, pois, na grande maioria dos países ou territórios considerados, o valor é reduzido ou ao menos está sujeito a ajustes (acréscimos ou decréscimos, com respeito ao salário de contribuição) em função do tempo de cotização acumulado ou da idade no momento da aposentadoria. Aplica-se frequentemente um desconto, em pontos percentuais incidentes sobre a base de cálculo, por cada ano faltante para a idade mínima para API ou, com algumas variações, calcula-se o benefício mediante multiplicação do tempo de contribuição por um determinado número de pontos percentuais, também aplicável sobre um montante tomado como referência. Esses métodos, bastante comuns também para outras espécies de aposentadorias, tendem a penalizar os que antecipam e a favorecer os que postergam o requerimento de benefícios.

Do total de 101 países ou territórios com aposentadoria antecipada, 40,6% impõem alguma condicionalidade para o acesso ao benefício. Mais precisamente, muito embora os registros da AISS sejam sintéticos, impossibilitando análises mais profundas das regras confrontadas, nota-se que uma parcela importante vincula o direito a esse tipo de benefício ao menos a um tipo de restrição, entre as quais se destacam: *i*) a necessidade de comprovar situação de subemprego, desemprego e/ou ausência de renda laboral (19,8%); *ii*) a comprovação de saúde frágil e/ou a condição de portador de alguma enfermidade crônica, por exemplo, quadros de envelhecimento

16. A classificação dos países, com respeito à integralidade ou não do benefício, em geral faz referência ao valor da API.

precoce, incapacidade mental; e/ou incapacidade física, não cobertos pelos requisitos para benefícios por incapacidade (17,8%); e *iii*) em particular para mulheres, ter se dedicado ao cuidado de filhos ou equiparados (9,9%) ou possuir filhos, cônjuges ou equiparados com necessidades especiais (5,0%).

TABELA 3
Síntese dos requisitos básicos para aposentadoria (2013/2014)
(Em %)

Condições gerais – universo: 174 países					
Regime previdenciário – principal componente	Seguro social	Fundos de pensão/ capitalização	Seguro social e fundos de pensão/ capitalização	Outros	Total
	62,6	11,5	22,4	3,4	100
Modalidades de aposentadoria	API	Antecipada (I)	Parcial (II)	(I) e/ou (II)	ATC (III)
	100	58	30,5	71,3	7,5
Diferenciação dos requisitos em função do gênero	Sim	Não	–	–	Total
	35,6	64,4	–	–	100
Incentivos financeiros específicos (bônus e/ou adicional por idade ou tempo de contribuição excedente) para a postergação da aposentadoria	Sim	Não	–	–	Total
	53,4	46,6	–	–	100
Vedação ou penalidade para acumulação com rendimento do trabalho	Sim	Não	–	–	Total
	35,1	64,9	–	–	100
Requisitos e restrições por espécie de aposentadoria					
AI – universo: 174 países					
Exigência de carência	Sim	Não	Total	Homens	Mulheres
	82,5	17,5	100,0	17	17
Exigência de idade mínima	Sim	Não	Total	Homens	Mulheres
	100,0	–	100,0	61	60
Diferenciação dos requisitos em função do gênero	Sim	Não	–	–	Total
	33,3	66,7	–	–	100
Aposentadoria parcial – universo: 53 países					
Combinação de requisitos (tempo de contribuição e idade)	Sim	Não	–	–	Total
	66	34	–	–	100
Exigência de carência	Sim	Não	Total	Homens	Mulheres
	71,7	28,3	100,0	12	12
Exigência de idade mínima	Sim	Não	Total	Homens	Mulheres
	88,7	11,3	100,0	61	59
Valor final do benefício (integralidade versus não integralidade)	Redução (em função de tempo de contribuição ou idade)	Variável (indefinido)	Flat/lump sum ou retirada mensal/anual (indefinido)	Integral	Total
	79,2	9,4	–	–	100
Diferenciação dos requisitos em função do gênero	Sim	Não	–	–	Total
	32,1	67,9	–	–	100

(Continua)

(Continuação)

Aposentadoria antecipada – universo: 101 países					
Combinação de requisitos (tempo de contribuição e idade)	Sim	Não	–	–	Total
	84,2	15,8	–	–	100
Exigência de carência	Sim	Não	Total	Homens	Mulheres
	84,2	15,8	100,0	35	35
Exigência de idade mínima	Sim	Não	Total	Homens	Mulheres
	95,0	5,0	100,0	56	55
Valor final do benefício (integralidade versus não integralidade)	Redução (em função de tempo de contribuição ou idade)	Variável (indefinido)	Flat/lump sum ou retirada mensal/anual (indefinido)	Integral	Total
	51,5	35,6	12,9	–	100
Diferenciação dos requisitos em função do gênero	Sim	Não	–	–	Total
	28,7	71,3	–	–	100
Principais condicionantes para o direito à aposentadoria antecipada	Sim	Não	–	–	Total
	40,6	59,4	–	–	100
Subemprego, desemprego e/ou ausência de renda laboral	Sim	Não	–	–	Total
	19,8	80,2	–	–	100
Saúde debilitada/fragilizada	Sim	Não	–	–	Total
	17,8	82,2	–	–	100
Mulheres com filhos ou equiparados, dependentes ou não	Sim	Não	–	–	Total
	9,9	90,1	–	–	100
Filhos e/ou cônjuges portadores de necessidades especiais	Sim	Não	–	–	Total
	5	95	–	–	100
ATC – universo: 13 países					
Exigência de carência	Sim	Não	Total	Homens	Mulheres
	100,0	0,0	100,0	32	31
Exigência de idade mínima	Sim	Não	Total	Homens	Mulheres
	0	100	100	–	–
Valor final do benefício (integralidade versus não integralidade)	Redução (em função de tempo de contribuição ou idade)	Variável (indefinido)	Flat/lump sum ou retirada mensal/anual (indefinido)	Integral	Total
	30,8	61,5	7,7	–	–
Diferenciação dos requisitos em função do gênero	Sim	Não	–	–	Total
	38,5	61,5	–	–	–

Fonte: AISS-SSA, 2013; 2014.

QUADRO 1
Síntese dos requisitos básicos para API, ATC, aposentadoria parcial e aposentadoria antecipada (2013-2014)

País	Tipo de regime	Possui regra combinada (Id+TC) para API?		Possui regra combinada (Id+TC) para aposentadoria parcial?		Possui regra combinada (Id+TC) para aposentadoria antecipada?		Restrições ao valor da aposentadoria antecipada?		Concede ATCs puras (apenas por TC)?		Restrições ao valor dos benefícios?		Há restrições para a atividade laboral?
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Algéria	Seguro social	Id:	Id:	Id:	Id:	Sim. Redução de 1% por cada ano de diferença em relação à idade mínima. A cada doze meses há aumento de 1%, sendo o benefício recalculado quando a idade iguala a idade mínima da API.	Sim. Redução de 1% por cada ano de diferença em relação à idade mínima. A cada doze meses há aumento de 1%, sendo o benefício recalculado quando a idade iguala a idade mínima da AI. O empregador precisa pagar uma contribuição sob a forma de um <i>lump sum</i> como, calculado de acordo com o número de anos abaixo da idade mínima.	Sim; TC: 32	Sim; TC: 32	Sim; TC: 32	Sim; TC: 32	Sim; TC: 32	Sim; TC: 32	Sim, ainda que temporariamente. O valor corresponde a uma porcentagem da base tomada como referência para os valores de salário de contribuição, multiplicado pelo TC. Inatividade
		60+TC: 15	55+TC: 15	50+TC: 20	45+TC: 15									
Egito	Seguro social	Id: 10	Id: 10	-	-	-	-	-	-	Sim; TC: 20	Sim; TC: 20	Sim; TC: 20	Sim; TC: 20	Sim. Fator atuarial (reduzidor: < 1)
Brasil	Seguro social/ assistência social	Id: 15	Id: 15	-	-	-	-	-	-	Sim; TC: 35	Sim; TC: 30	Sim; TC: 35	Sim; TC: 30	Indefinido. FP (- ou +). Se usada a fórmula 85/(M: Id: 60+TC: 35)/95/(H: Id: 55+TC: 30), o benefício é integral, como se o FP fosse igual a 1.
		65+TC: 15	60+TC: 15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(Continua)

País	Tipo de regime	Possui regra combinada (Id+TC) para API?		Possui regra combinada (Id+TC) para aposentadoria parcial?		Possui regra combinada (Id+TC) para aposentadoria antecipada?		Restrições ao valor da aposentadoria antecipada?		Concede ATCS puras (apenas por TC)?		Restrições ao valor dos benefícios?		Há restrições para a atividade laboral?
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Equador	Seguro social/ assistência social	Id: 65+TC: 15	Id: 65+TC: 15	—	—	Id: 60+TC: 30; Id: 65+TC: 15; Id: 70+TC: 12	Indefinido (caso a caso). Porcentagem da média dos melhores cinco anos de contribuição, aumentando com o TC. Valor: 10 anos - 50%; 30 anos - 75%; 35 anos - 81,25%; 40 anos - 100%; >40 - 125%.	Sim; TC: 40	Sim; TC: 40	Sim; TC: 40	Sim; TC: 40	Sim; TC: 40	Não. Para TC menor que 40 anos, a taxa de reposição pode ser igual ou maior que 100%.	—
		Id: 60+TC: 10	Id: 55+TC: 10	—	—	—	—	Sim; TC: 20	Sim; TC: 15	Sim; TC: 20	Sim; TC: 15	Sim; TC: 20	Sim; TC: 15	Sim. Redução: Aposentadoria+salário Id<45: -20%; 45<=Id<=49: -15%; 50<=Id<=54: -10%
Irã	Seguro social	Id: 60+TC: 20	Id: 55+TC: 20	—	—	Id: 50+TC: 30	Indefinido. O valor corresponde a uma porcentagem da base tomada referência para os valores de salário de contribuição, multiplicado pelo TC.	Sim; TC: 35	Sim; TC: 35	Sim; TC: 35	Sim; TC: 35	Sim; TC: 35	Indefinido. O valor corresponde a uma porcentagem da base tomada como referência para os valores de salário de contribuição, multiplicado pelo TC.	Inatividade. Pode-se trabalhar apenas em caso de aposentadoria parcial.
		Id: 60+TC: 20	Id: 55+TC: 20	—	—	—	—	Sim; TC: 30	Sim; TC: 30	Sim; TC: 30	Sim; TC: 30	Sim; TC: 30	Indefinido. O valor corresponde a uma porcentagem da base tomada como referência para os valores de salário de contribuição, multiplicado pelo TC.	Inatividade

(Continua)

País	Tipo de regime	Possui regra combinada (Id+TC) para API?		Possui regra combinada (Id+TC) para aposentadoria parcial?		Possui regra combinada (Id+TC) para aposentadoria antecipada?		Restrições ao valor da aposentadoria antecipada?		Concede ATCS puras (apenas por TC)?		Restrições ao valor dos benefícios?		Há restrições para a atividade laboral?
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Arábia Saudita	Seguro social	Id:	Id:	—	—	—	—	—	—	Sim; TC: 25	Sim; TC: 25	Indefinido. O valor corresponde a uma porcentagem da base tomada como referência para os valores de salário de contribuição, multiplicado pelo TC.		Inatividade
		60+TC: 10	55+TC: 10	—	—	—	—	—	—	—	—			
Síria	Seguro social	Id:	Id:	—	—	Id:	Id:	Indefinido. O valor corresponde a uma porcentagem da base tomada como referência para os valores de salário de contribuição, multiplicado pelo TC.	Indefinido. O valor corresponde a uma porcentagem da base tomada como referência para os valores de salário de contribuição, multiplicado pelo TC.	Sim; TC: 25	Sim; TC: 25	Indefinido. O valor corresponde a uma porcentagem da base tomada como referência para os valores de salário de contribuição, multiplicado pelo TC.		—
		60+TC: 15	55+TC: 15	—	—	55+TC: 20	50+TC: 20	—	—	—	—			
Iêmen	Seguro social	Id:	Id:	Id:	Id:	Id:	Id:	Indefinido. O valor corresponde ao salário bruto do último mês, multiplicado pela quantidade de meses de contribuição e dividido por 420.	Indefinido. O valor corresponde ao salário bruto do último mês, multiplicado pela quantidade de meses de contribuição e dividido por 420.	Sim; TC: 30	Sim; TC: 25	Sim. Redução: Id=45; -10%; Id=50: -5%		—
		60+TC: 15	55+TC: 10	50+TC: 20	45+TC: 20	50+TC: 25	46+TC: 20	—	—	—	—			
Hungria	Seguro social	Id:	Id:	Id:	Id:	Id:	Id:	Sim. Paga-se um benefício reduzido.	Sim. Paga-se um benefício reduzido.	Sem direito.	Sim; TC: 40	Indefinido. O valor corresponde a uma porcentagem da base tomada como referência para os valores de salário de contribuição, multiplicado pelo TC.		—
		62,5+TC: 20	62,5+TC: 20	62+TC: 15	62+TC: 15	—	—	—	—	—	—			

(Continua)

País		Possui regra combinada (Id+TC) para API?		Possui regra combinada (Id+TC) para aposentadoria parcial?		Possui regra combinada (Id+TC) para aposentadoria antecipada?		Restrições ao valor da aposentadoria antecipada?		Concede ATCS puros (apenas por TC)?		Restrições ao valor dos benefícios?		Há restrições para a atividade laboral?
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Itália		Id: 20 66,25+TC: 62,25+TC: 20	Id: 20	Id: 42,42 63+TC: 41,42	Id: 42,42 63+TC: 41,42	Id: 42,42 63+TC: 41,42	Id: 42,42 63+TC: 41,42	Sim; TC: 42,5	Sim; TC: 41,5	Sim; TC: 42,5	Sim; TC: 41,5	Indefinido. O valor varia conforme o salário de contribuição médio dos últimos cinco anos, do tempo de contribuição e de um multiplicador que varia conforme o nível do rendimento anual do trabalho.	Indefinido. O valor varia conforme o salário de contribuição médio dos últimos cinco anos, do tempo de contribuição e de um multiplicador que varia conforme o nível do rendimento anual do trabalho.	—
Sérvia		Id: 15 65+TC: 60+TC: 15	Id: 15	Id: 40 54,33+TC: 40	Id: 40 53,66+TC: 35,66	Id: 40 53,66+TC: 35,66	Id: 40 53,66+TC: 35,66	Id: 45 54+TC: 45	Id: 45 54+TC: 45	Id: 45 54+TC: 45	Id: 45 54+TC: 45	Indefinido. O valor varia basicamente conforme a razão entre o salário de contribuição e o rendimento médio do país e também com o número de anos de contribuição (TC).	Indefinido. O valor varia basicamente conforme a razão entre o salário de contribuição e o rendimento médio do país e também com o número de anos de contribuição (TC).	—
Regime predominante: seguro social		TC médio: homens - 32 anos; mulheres - 31 anos												

Fonte: AISS-SSA, 2013; 2014.

Obs.: Id – idade, TC – tempo de contribuição.

A maior discrepância, contudo, reside efetivamente na manutenção da ATC entre os benefícios oferecidos pelo RGPS, conforme mostra o quadro 1. Entre os treze países que a oferecem, incluído o Brasil, cinco (38,5%) exigem que o segurado aposentado abandone o mercado de trabalho ou impõem restrições ao acúmulo de rendimentos trabalhistas e previdenciários, 12 (92,3%) possuem regras que reduzem necessariamente (quatro países) ou podem levar à redução do valor do benefício (oito países) e 12 (71,4%) aplicam ao menos uma dessas suas restrições. Ressalte-se que a Itália, normalmente citada como caso paralelo ao brasileiro, concede ATC apenas para antigos segurados, filiados até a data de primeiro de janeiro de 1996, tendo substituído para os segurados mais recentes, filiados após esta data, essa modalidade de benefício pela aposentadoria antecipada, mais restritiva.

O caso brasileiro evidencia-se quando a comparação é feita com países da América Latina e do Caribe, nos quais os critérios para a concessão de aposentadorias já são relativamente frágeis, situação que indubitavelmente afasta o país das demais nações pesquisadas, ainda que tomadas apenas aquelas com situação socioeconômica e demográfica assemelhada. O Equador, único outro país da América Latina, além do Brasil, a oferecer esta espécie de benefício no âmbito de um sistema nos moldes de um seguro social,¹⁷ trata a ATC como um caso particular de aposentadoria antecipada, no qual a inexigibilidade de idade mínima se aplica quando o tempo de contribuição iguala ou ultrapassa quarenta anos (igualmente, para homens e mulheres).

No confronto com 32 países selecionados da América Latina e do Caribe, conforme a tabela 4,¹⁸ prepondera a tendência de redução nos diferenciais por gênero, como também a imposição de reduções no valor dos benefícios concedidos com requisitos parciais ou reduzidos: em 76,2% dos 21 casos em que há essa possibilidade (65,6% dos 32 países), as aposentadorias concedidas nessas condições assumem valor reduzido, mediante aplicação de penalidades que variam conforme critérios considerados relevantes – normalmente, tempo de contribuição e/ou idade do segurado. Menos frequentemente observa-se a

17. No Chile também existe a possibilidade de aposentadoria sem requisitos mínimos de idade, mas restrita ao seu regime de capitalização. Nesta situação também se encontram El Salvador e, já fora da América Latina, Papua Nova Guiné.

18. Foram pesquisados: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

vedação do acúmulo de rendimentos do trabalho e de aposentadorias (31,3%, em geral, no conjunto de 32 países; 33,3%, para os 21 países oferecendo aposentadorias parciais e/ou antecipadas), mas 85,7% dos países da região que permitem aposentadorias parciais e/ou antecipadas aplicam ao menos uma dessas restrições.

TABELA 4

América Latina e Caribe: síntese dos requisitos básicos para API, ATC, aposentadoria parcial e aposentadoria antecipada nos 32 países selecionados, excluído o Brasil (2013/2014)

Modalidades	Quantidade de países	% do total	Média				Trabalho (%)	Valor (%)	Restrição (%)
			Idade mínima		Carência				
			Homens	Mulheres	Homens	Mulheres			
API	32	100,0	62	61	17	17	31,3	n.d.	n.d.
ATC	1 (Equador)	3,1	–	–	40	40	–	–	–
Aposentadoria parcial e/ou antecipada	21	65,5	–	–	–	–	33,3	76,2	85,7
Aposentadoria parcial	12	37,5	62	61	10	10	33,3	83,3	83,3
Aposentadoria antecipada	12	37,5	59	58	17	17	41,7	66,7	83,3

Fonte: AISS-SSA, 2013; 2014.

Obs.: n.d. = não disponível. No levantamento consultado, não consta registro das restrições mencionadas.

Esses requisitos parecem superar as exigências feitas no âmbito do RGPS para o mesmo contexto, especialmente após a introdução da regra 85/95 progressiva, recentemente instituída pela Lei nº 13.183/2015, que fragilizou ainda mais os requisitos para a concessão de novas ATCs, distanciando ainda mais o Brasil da boa prática internacional.

3.3 Avaliação do FP e de sua flexibilização pela regra 85/95 progressiva

3.3.1 O FP, sua lógica e seus efeitos fiscais

O FP foi criado pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, como alternativa ao fracasso em estabelecer uma idade mínima para aposentadoria na reforma previdenciária de 1998. De forma mais precisa, pode-se afirmar que o objetivo fundamental do FP era aumentar a correlação entre o valor pago em contribuições e o valor usufruído em benefícios previdenciários, via redução do período de pagamento do benefício e/ou redução no seu valor. Seu cálculo seria dado pela fórmula (1).

$$FP = \left(\frac{Tc \times a}{Es} \right) \times \left(1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right) \quad (1)$$

Onde:

FP = fator previdenciário;

a = alíquota de contribuição típica do segurado empregado = 0,31;

Tc = tempo de contribuição de cada segurado;

Es = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria, fornecida pelo IBGE, considerando-se a média única nacional para ambos os sexos; e

Id = idade do segurado na data da aposentadoria.

Portanto, o FP consistiria em um fator de ajuste atuarial. O termo $\left(\frac{Tc \times a}{Es}\right)$ estabeleceria uma relação entre o tempo de contribuição acumulado pelo segurado, ponderado pela alíquota de contribuição típica, associada aos segurados empregados, e a expectativa de sobrevida na idade de início do benefício. O segundo termo $\left(1 + \frac{Id + Tc \times a}{100}\right)$ funcionaria como uma taxa de juros implícita, que variaria positivamente conforme a idade e o tempo de contribuição do segurado, beneficiando aqueles que adiassem seu pedido de aposentadoria (Pinheiro e Vieira, 1999). O valor da aposentadoria por tempo de contribuição passaria, então, a ser determinado com base no cálculo a seguir.

$$\text{Salário de Benefício}_{ATC} = M \times \left(\frac{Tc \times a}{Es}\right) \left(1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100}\right) \quad (2)$$

Onde:

M = salário médio de contribuição, considerando-se os 80% maiores salários observados no período de julho de 1994 até a data da aposentadoria.¹⁹

19. Ressalte-se que o divisor, para o cálculo da média, será o número mínimo equivalente a 60% da quantidade de meses decorridos desde julho de 1994.

Com a Lei nº 9.876/1999, desconsideradas as alterações posteriores impostas pela Lei nº 13.183/2015, o valor da aposentadoria por tempo de contribuição passaria a ser a média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição de todo o período contributivo, multiplicada pelo FP, que atuaria como redutor do valor do benefício para quem se aposentasse com idade relativamente precoce e contribuísse por períodos mínimos, ou seja, próximos às carências de 35/30 anos, já que nestes casos assumiria valores frequentemente inferiores a um. Por outro lado, atuaria como multiplicador, assumindo valores superiores a um, para aqueles que decidissem e/ou pudessem prolongar o período de contribuição até que ultrapassem carência mínima e avancem mais na idade.

Quanto maior fosse a idade do segurado e, conseqüentemente, menor fosse a expectativa de sobrevida na data de início do benefício (DIB), maiores seriam o FP e o valor final do salário de benefício. Portanto, para compensar o efeito provocado por uma expectativa de sobrevida mais longa – anualmente atualizada pelo IBGE, implicando, em média, maior duração da ATC a cada idade simples –, o segurado seria incentivado a permanecer mais tempo contribuindo para o RGPS, sob pena de ter o valor de seu benefício sensivelmente reduzido. O objetivo principal, portanto, consistia em desincentivar aposentadorias precoces ou, em outras palavras, prolongar a permanência dos segurados no mercado de trabalho por meio de um mecanismo que incentivaria cada indivíduo a aproximar o valor presente de suas contribuições ao valor presente dos benefícios.

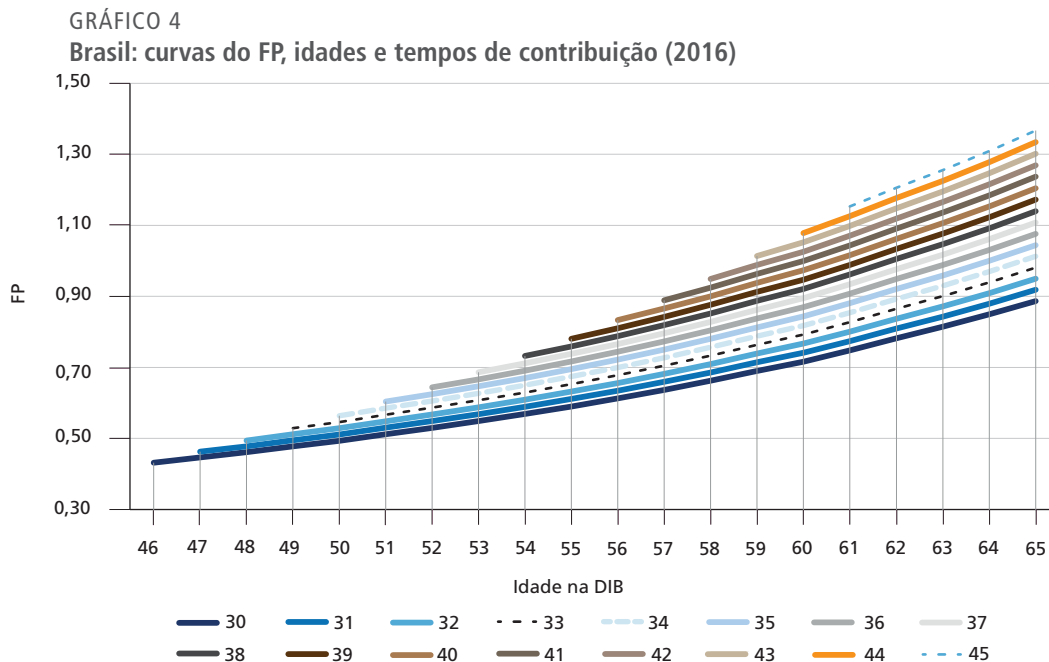
O FP teve um papel importante na correção da combinação distorcida entre idade precoce de aposentadoria e elevada taxa de reposição, mas outras alterações da reforma previdenciária de 1998-1999 também contribuíram nesse mesmo sentido, merecendo destaque o alongamento do período considerado no cálculo do salário de benefício. A utilização de um período contributivo mais longo, contado inicialmente a partir de julho de 1994, permitiu que as aposentadorias concedidas a partir da reforma previdenciária de 1998-1999 passassem a refletir crescentemente a trajetória contributiva dos beneficiários. Reduziu-se, em tese, o ganho daqueles que se aposentassem ainda relativamente jovens e em fase de elevada produtividade, posicionados na ascendente de suas curvas de rendimento; reduziu-se, a princípio, as perdas para aqueles mais sujeitos ao desemprego e ao trabalho socialmente desprotegido (informal, sem registro em carteira e sem contribuição previdenciária), que sofriam mais frequentemente os

efeitos da deterioração dos rendimentos nos anos finais de suas trajetórias no mercado de trabalho, já que levavam mais tempo para acumular os requisitos para a aposentadoria.

Entre os principais méritos do FP estão: *i*) o estabelecimento de uma associação forte entre os fatores que compõem as contribuições – valor dos aportes, tempo acumulado de contribuição e idade na DIB – e os benefícios – expectativa de sobrevida na DIB, tomada como o tempo médio de duração do benefício e valor da renda mensal inicial (RMI) da ATC; *ii*) a incorporação à legislação previdenciária da evolução da estrutura demográfica, via atualização anual da expectativa de sobrevida, consistindo de um mecanismo de ajustamento automático a demografia; *iii*) a criação de mecanismos de incentivo a uma permanência mais longa dos segurados no mercado de trabalho, contribuindo para o RGPS; e *iv*) a oferta de opção mais flexível para o segurado, mesmo para o menos vulnerável, que requeira antecipadamente a aposentadoria em razão de fatores alheios à sua vontade, como o desemprego em idade elevada, para além das modalidades rígidas que fixam, concomitantemente, requisitos mínimos de idade e carência.²⁰

Apesar de sua lógica atuarial, a própria fórmula de cálculo do FP, junto de determinados dispositivos contidos na Lei nº 9.876/1999, incorpora elementos que atenuam seu efeito. O uso de uma alíquota de contribuição típica de 31% – associada aos segurados empregados, ocupados em setores estruturados e contando com o aporte da cotização patronal – alivia justificadamente seu impacto sobre alguns grupos, notadamente aqueles com pior qualidade de inserção laboral, no qual estavam sobrerrepresentadas, hoje cada vez menos, as mulheres. Para estes grupos, a alíquota total tende a ser significativamente menor, oscilando de 20%, entre contribuintes individuais e facultativos, a uma porcentagem de 28% para os segurados empregados com menor nível de remuneração, vinculados a empresas em geral. Se tomados os empregados do Simples Nacional ou de outros segmentos com cota patronal reduzida, chega-se a alíquotas totais ainda inferiores.

20. O requerimento antecipado da aposentadoria, ainda que com valor reduzido pelo FP, pode ser a única alternativa, por exemplo, para trabalhadores que não cumprem os requisitos da aposentadoria por invalidez, mas que também não possuem condições ideais de desempenhar as atividades para as quais estariam capacitados, por envelhecimento precoce, talvez, e/ou desempregados que não conseguem acesso a novas oportunidades no mercado de trabalho. Daí também a necessidade de revisão na proposta e/ou de políticas públicas complementares à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016, que prevê uma única modalidade de aposentadoria voluntária (não especial), com critérios contributivos e etários fixos e incontornáveis.



Além disso, no momento do cálculo são acrescentados cinco anos ao tempo de contribuição das mulheres, gerando um aumento no FP feminino. Os professores também recebem tratamento mais favorável, com adição de cinco anos de contribuição para homens e mulheres, sendo que estas últimas mantêm os anos adicionais incorporados em razão do gênero, totalizando acréscimo de tempo fictício de dez anos. As mulheres são ainda beneficiadas pelo fato de este cálculo ser feito com base na tábua de expectativa de vida à idade certa para ambos os sexos, o que acaba gerando um fator relativamente melhor para as mulheres e pior para os homens, tendo em vista que, à mesma idade, a expectativa de sobrevida é maior para o segmento feminino.

Muito embora sua fórmula considere quatro variáveis (idade na DIB, alíquota de contribuição típica, expectativa de sobrevida na idade da DIB e tempo de contribuição, com os cabíveis adicionais fictícios), três delas (idade, expectativa de sobrevida e tempo de contribuição) estão fortemente associadas entre si. A expectativa de sobrevida é função da idade e, quanto maior a idade maior tende a ser o tempo de contribuição acumulado, ressalvando-se que a densidade contributiva não é uniforme entre os segurados e tampouco necessariamente estável no tempo. Em razão disso, como

também demonstra estudo da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev (2006), o impacto da idade sobre o FP não seria linear, dado que as curvas do valor do fator como função da idade inclinam-se mais fortemente conforme cresce a idade.

O resultado concreto dessa fórmula é o aumento de forma lenta do FP nas idades mais baixas, justamente quando tende a funcionar como redutor, e cresce mais rapidamente nas idades superiores, quando atua como multiplicador. Esse comportamento exponencial da curva é, justamente, o elemento que concederia ao FP um peso relevante nas decisões dos segurados. Haveria incentivos financeiros claros para adiar o requerimento da aposentadoria, evitando perdas significativas no presente e garantindo ganhos mais elevados no futuro.

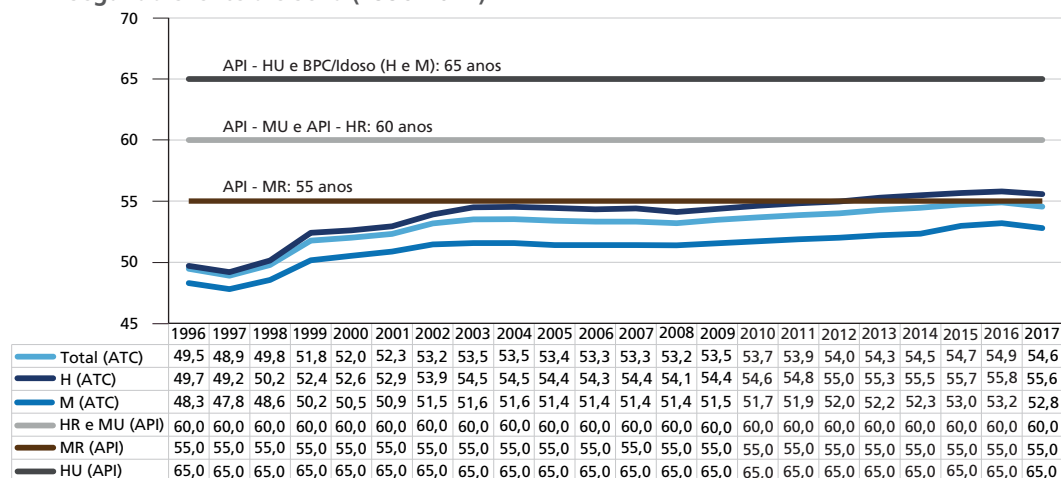
Em outros termos, a postergação significativa da aposentadoria elevaria a taxa de retorno dos aportes feitos pelos segurados. A instituição do FP, bastante potencializada pela alteração no período básico de cálculo (PBC), deveria, assim, interferir na tomada de decisões por parte dos segurados do RGPS e modificar o padrão de concessões de ATCs e, em alguma medida, também a API, já que o FP incide sobre o valor desta espécie apenas quando é maior que um, aumentando-o. Contudo, argumenta-se com frequência que sua aplicação foi pouco efetiva frente a seu objetivo primordial de aumentar significativamente a idade média de aposentadoria no país. Com efeito, pela análise da evolução da idade média na concessão das ATCs, não parece ter havido um incremento expressivo deste indicador, ao menos diante das expectativas originais, de tal sorte que o ajuste tende a ter ficado circunscrito mais ao valor do benefício do que à sua duração esperada. Em 2017, inclusive, após um longo período de pequenos, mas contínuos, incrementos anuais, o indicador (para homens e mulheres) deu discreto indicativo de retração.

Ainda em 2016 (ano integralmente captado e afetado pela regra 85/95), as idades médias de ATC – 55,6 anos para os homens; 52,8 anos para as mulheres e 54,6 anos para ambos os sexos – foram precoces e favoreceram segurados que, possivelmente, ainda possuíam capacidade laboral e, todavia, acumularam a renda do trabalho com aposentadoria. Estas idades médias ainda são sistematicamente inferiores às idades mínimas estatutárias para API, as quais já podem ser consideradas relativamente baixas quando se toma em consideração a evolução da expectativa de sobrevida no país.

Estes resultados, somados ao comportamento das curvas descritas no gráfico 1, ainda explicam por que as mulheres possuem, em média, FP sistematicamente inferior ao masculino, apesar das compensações concedidas a elas na construção da fórmula de cálculo, as quais poderiam lhes garantir taxas de retorno comparativamente mais altas.

GRÁFICO 5

Brasil: idade média das ATCs, segundo sexo, e idades mínimas estatutárias para API, segundo clientela e sexo (1996-2017)



Fonte: Dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

Obs.: 1. H – homens; M – mulheres; HU – homens urbanos; HR – homens rurais; MU – mulheres urbanas; MR – mulheres rurais.

2. API (HU) e BPC/Loas (H e M): 65 anos.

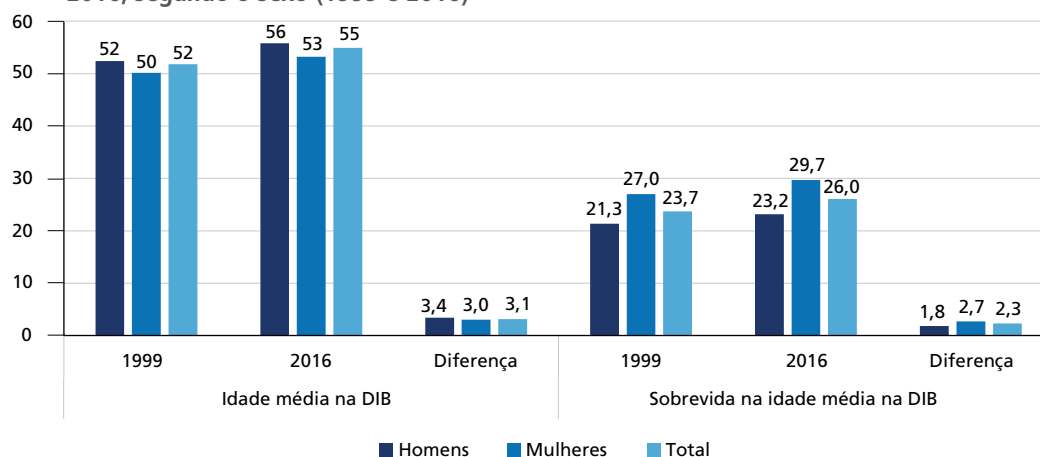
3. API (UM) e API (HR): 60 anos.

4. API (MR): 55 anos.

Outra informação que reforça o caráter precoce das ATCs básicas (espécie B42) é a composição etária das concessões, tomando-se como referência o ano de 2016 (em toda a sua duração influenciado pela introdução da regra 85/95, vale lembrar). Segundo dados do AEPS 2016, aproximadamente uma em cada cinco mulheres que se aposentaram por tempo de contribuição o fizeram com menos de 50 anos (19%) e, considerando ambos os sexos, cerca de metade dos segurados se aposentou com menos de 55 anos (47%, proporção que chega a 59% entre as mulheres e a 39% entre os homens). Considerando sempre apenas as ATCs básicas (B42) – excluídas, portanto, as aposentadorias especiais e as outras espécies de ATC –, de um total de 5,2 milhões de benefícios ativos em dezembro de 2016, 29%% haviam sido concedidos com a idade na DIB inferior a 50 anos; 64%% com a idade na DIB de até 54 anos e 91,1% para pessoas que não eram idosas quando se aposentaram (menos de 60 anos na DIB).

Em outros termos, considerando o estoque de ATCs ativas ao final de 2016, nove em cada dez benefícios haviam sido concedidos para pessoas não idosas e por isso teriam uma longa duração esperada. A título de exemplo, uma mulher que se aposenta com carência mínima aos 53 anos (média truncada em 2016) possui uma expectativa de sobrevida de 29,7 anos, e, portanto, tende a receber o benefício por duração equivalente ao período de acúmulo de suas contribuições. Este confronto da idade média com a sobrevida a cada idade revela ainda que, no tempo, a elevação no primeiro indicador foi quase neutralizada pela expansão no segundo.

GRÁFICO 6
Brasil: idade média das ATCs e expectativa de sobrevida nas idades médias na DIB de 2016, segundo o sexo (1999 e 2016)



Fonte: Dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda; IBGE (2015).

Não há evidências contundentes, portanto, de que o FP, isoladamente, tenha produzido o impacto esperado sobre a idade de aposentadoria por tempo de contribuição. Isso porque a idade média segue bastante limitada, como também porque não se pode desconsiderar a contribuição de outros fatores. A expansão do PBC, por exemplo, fez com que, em um curto espaço de tempo, os segurados tivessem que se adaptar a penalidades importantes quando do requerimento de aposentadorias lastreadas em períodos contributivos erráticos e/ou pouco favorecidos pela média longa que passou a ser usada para o cálculo da RMI, cenário que reforçava a necessidade de cautela nas decisões individuais sobre a aposentadoria, visando a minimização de perdas no valor dos benefícios.

Embora o efeito do PBC seja provavelmente o mais relevante no período inicial pós-reforma de 1998, outros elementos, com reduzido peso isolado, mas com potenciais efeitos combinados, também podem ter favorecido estes modestos avanços. A própria Emenda Constitucional nº 20/1998 pode ter determinado diretamente alguma elevação na média de idade e de tempo de contribuição por ter eliminado a aposentadoria proporcional – então concedida aos 53 anos de idade e 30 anos de contribuição para homens e 48 anos de idade e 25 anos de contribuição para mulheres –, salvo como regra de transição. A elevação na idade média de entrada no mercado de trabalho, captada pela literatura pertinente ao longo das últimas décadas, pode ter atuado nesse mesmo sentido.

Deve-se observar, contudo, que há fatores que incentivam a aposentadoria precoce e que acabam por mitigar os efeitos esperados pela aplicação do FP. Especialmente na primeira década pós-reforma de 1998, as regras orientando a baixa remuneração dos saldos e o saque dos recursos aplicados nas contas individuais do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), estas últimas então fundamentalmente atreladas a eventos como desemprego e aposentadoria, podem ter atuado contra a elevação da idade média na concessão de ATC.

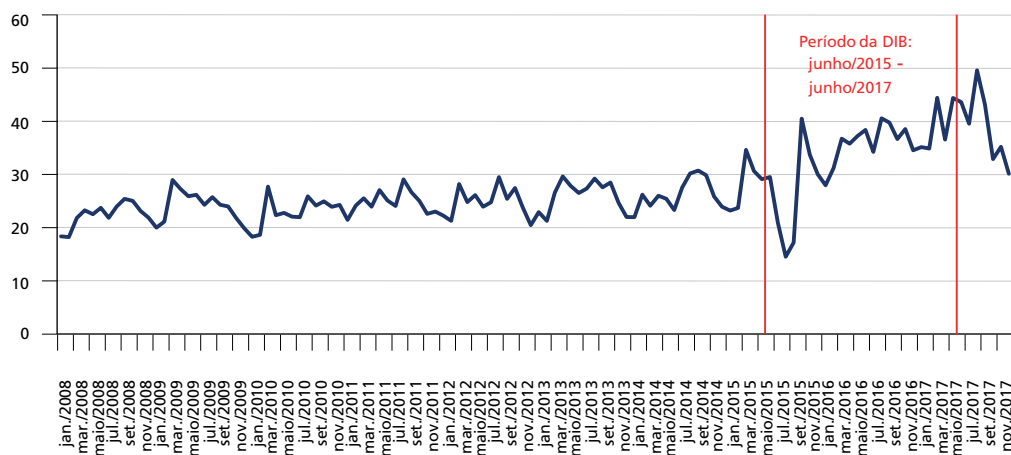
Há ainda o fato de que atualmente não existe necessidade de rompimento do vínculo empregatício no caso de aposentadoria, o que permite ao segurado receber diretamente o valor do FGTS. Portanto, ao se aposentar, a pessoa tem direito a sacar o saldo do FGTS e, com isso, obter ganhos financeiros pela melhor aplicação dos recursos (no mínimo o dobro só em poupança), aumentar o salário em 8% pelo depósito do FGTS em conta e obter renda adicional pela aposentadoria.

Em diversos casos, os beneficiários precoces de ATCs ainda acumulam o benefício com rendimentos adicionais recebidos por continuarem economicamente ativos, mesmo após a aposentadoria, tendo em vista que o RGPS não veda este tipo de acumulação de rendimentos. Complementarmente, a possibilidade de desaposentação, apenas recentemente afastada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), também atuava como mecanismo de estímulo à não postergação da aposentadoria, apoiado na crença de que seria possível obter aumento do valor do benefício pela via judicial.

O STF posicionou-se contra a possibilidade de desaposentação e, conforme esta decisão, não há ausência de tratamento legal acerca da desaposentação, e as disposições

da Lei nº 8.213/1991 são constitucionais. Como consequência, o tema se submete ao âmbito de apreciação do Congresso Nacional e somente mediante alteração legal ou constitucional seria possível fixar critérios para que os benefícios previdenciários fossem recalculados com base em contribuições vertidas após a aposentadoria.²¹

GRÁFICO 7
Evolução mensal da quantidade de concessões de ATC (jan./2008-dez./2017)
(Em 1 mil)



Fonte: Síntese/Dataprev.
Obs.: Período da DIB: junho de 2015 a junho de 2017.

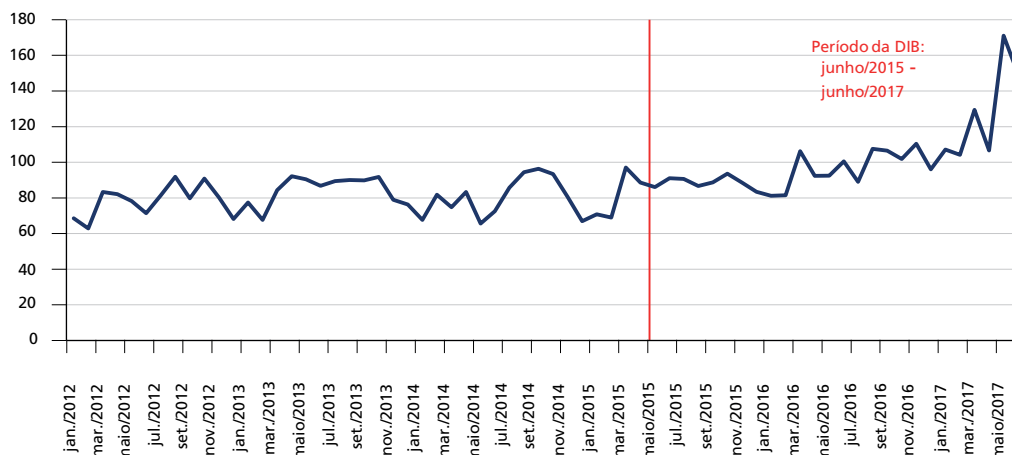
Ainda na linha dos argumentos contendo o efeito do FP, convém mencionar a elevação registrada recentemente nos níveis de cobertura previdenciária e de densidade contributiva dos segurados do RGPS, ambos fatores extremamente positivos, mas que, combinados, aumentam a correlação entre idade e tempo de contribuição e permitem o alcance mais rápido da carência mínima. Também vale citar os efeitos dos recorrentes debates sobre eventuais novas reformas previdenciárias, elementos que historicamente promovem o aumento no volume de requerimentos de aposentadoria e eclipsam os argumentos mais racionais na tomada de decisões

21. Em última análise, a tese fixada pelo STF deixa amplo espaço para que o legislador discipline a matéria da forma que compreender mais adequada, mas considera constitucional o disposto no § 2º do art. 18 da Lei nº 8.213/1991. Assim, o aposentado do RGPS que permanece trabalhando ou retorna a atividade sujeita a esse regime não faz jus a prestação alguma em decorrência dessa filiação jurídica previdenciária, salvo o salário-família e a reabilitação profissional. Uma eventual mudança a favor da desaposentação, sem a previsão de devolução dos valores recebidos pelo segurado aposentado, representaria um grave abalo na sustentabilidade financeira e atuarial da previdência. Sobre isso, ver Costanzi (2011) e o Informe de Previdência Social, disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/publicacoes/informes-de-previdencia-social/>>.

pelos segurados. Esse efeito parece ter se manifestado no período de análise deste estudo, com DIB entre junho de 2015 e junho de 2017, que também foi afetado pela greve dos servidores do INSS ocorrida no segundo semestre de 2015 (com queda brusca na concessão, associada a um aumento no grau de represamento dos benefícios, seguida de uma expansão no fluxo de novas ATCs).

Juntamente com o indicador de concessão, devem ser considerados os requerimentos de ATC, o tempo médio de concessão, o tempo médio de espera para agendamento de atendimento nas agências de previdência social e as tentativas frustradas de agendamento de requerimento de ATC. Quanto aos requerimentos, há uma tendência de elevação na série formada pelos números mensais, em especial a partir de 2017, com pico superior a 170 mil requerimentos observado em maio de 2017 (gráfico 8). Essa elevação nos requerimentos deve ser analisada em conjunto com o tempo médio de concessão (TMC), que mede o tempo decorrido entre a data de entrada do requerimento do benefício e a data de sua concessão. Para efeitos de comparação, no primeiro semestre de 2014, o TMC foi de 31,5 dias, saltando para 55,7 dias no mesmo período de 2017. Outro fator a ser considerado, o tempo médio de espera para o agendamento e posterior requerimento de ATCs, apresentou elevação nos últimos anos.

GRÁFICO 8
Quantidade mensal de requerimentos de ATC (jan./2012 a jun./2017)
(Em 1 mil)



Fonte: Síntese/Dataprev.

Obs.: Período da DIB: junho de 2015 a junho de 2017.

Existe, portanto, uma quantidade crescente de requerimentos de benefícios repesados que, após sua concessão, tenderão a elevar ainda mais os índices de concessão e, possivelmente, os efeitos da regra 85/95 progressiva sobre as concessões com DIB entre 2015-2017, que deverão se perpetuar por décadas. Este fenômeno, como já sugerido, pode estar associado a comportamentos que tipicamente acompanham o trâmite de reformas previdenciárias, motivados pelo receio, por parte dos segurados, de que seus direitos sejam suprimidos ou reduzidos. O aumento recente nos níveis de desemprego também pode estar afetando as decisões individuais, levando a antecipações de requerimentos que, em outro contexto, mais favorável, não ocorreriam. Com efeito, para além de preferências individuais, como aquelas afetadas pela taxa de desconto intertemporal, há que se considerar as escolhas efetivamente disponíveis diante de riscos sociais e trabalhistas que por vezes forçam a antecipação de decisões.

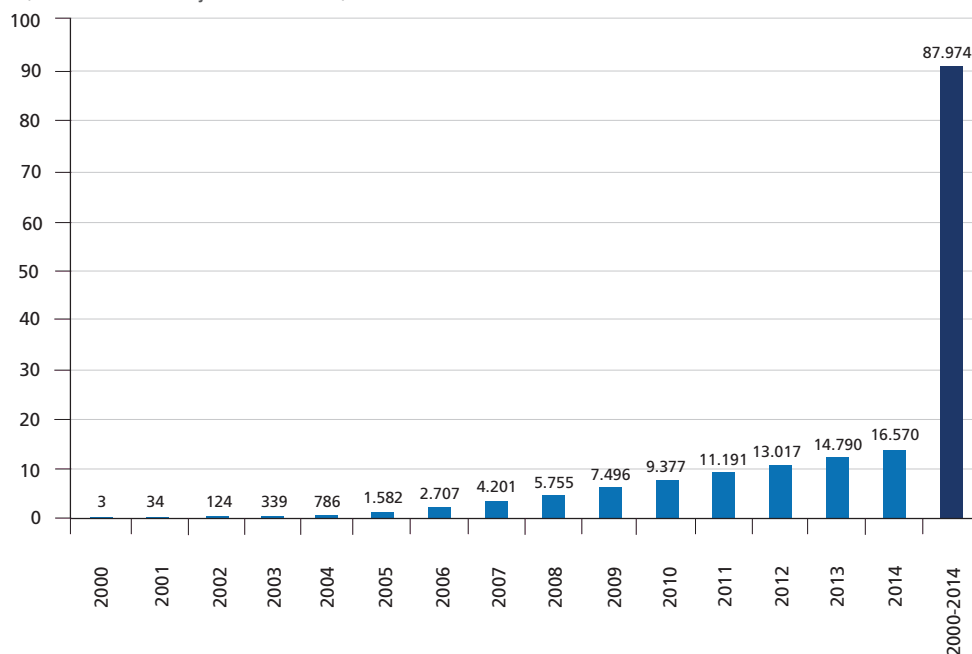
Esses fatores contribuiriam para explicar por que, mesmo diante de penalidades significativas no valor de seus benefícios, os segurados ainda tenderiam a se aposentar aproximadamente no momento em que se tornam elegíveis. De qualquer forma, o efeito redutor sobre o valor das aposentadorias deve ser tomado como uma contribuição positiva do FP em prol do equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS. Os aposentados precoces, com benefícios pagos por períodos esperados, em média, longos, têm reduzida taxa interna de retorno de suas contribuições, medida que reforça o elo entre aportes e benefícios e aumenta a racionalidade do sistema previdenciário.

Como o impacto sobre a idade de aposentadoria foi limitado, a aplicação do fator vinha exercendo seu papel por meio da redução das despesas com aposentadorias precoces. Segundo estimativas apresentadas em estudo do Dataprev (2015), entre 2000 e 2014, o FP gerou uma economia da ordem de aproximadamente R\$ 88 bilhões, a preços de janeiro de 2017, sendo R\$ 16,6 bilhões apenas em 2014, conforme mostra o gráfico 9.

Um ponto que chama atenção é o valor crescente da economia, cuja trajetória ascendente decorre do incremento no volume e no valor real médio das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas. A rigor, se todos os segurados mudassem seu comportamento para usufruir da regra 85/95 progressiva e evitar a aplicação do FP, o efeito da regra se aproximaria ao impacto resultante de sua extinção – exceto por algum movimento de postergação, que, contudo, tenderia a ser absolutamente insuficiente para compensar o

expressivo aumento no valor dos benefícios. Ou seja, a trajetória de redução de despesas tenderá a ser seriamente comprometida se mantida a vigência da regra 85/95 progressiva.

GRÁFICO 9
Redução da despesa com ATC pela aplicação do FP (2000-2014)
 (Em R\$ milhões de janeiro de 2017)



Fonte: Dataprev (2015).

3.4 Efeitos da flexibilização da aplicação do FP em função da regra 85/95 progressiva

O objetivo principal desta subseção é apresentar estimativas de impacto da introdução de mudança recente nas regras de cálculo da RMI das ATCs, a qual preconiza uma suavização dos efeitos já conhecidos da aplicação do FP. Este impacto, relativo à instituição da regra 85/95 progressiva, depende de múltiplos vetores, vários dos quais não podem ser controlados ou contemplados com base nos dados disponíveis, restrição que obriga a adoção de hipóteses simplificadoras e impõe limites às conclusões do estudo.

Um destes vetores de difícil ponderação é o fator comportamental. A médio e longo prazos, os resultados fiscais e atuariais dependerão do comportamento

futuro dos segurados, ou seja, da reação e adaptação destes à mudança legal analisada. Pode-se esperar, por exemplo, que muitos posterguem a aposentadoria tendo em vista que o incremento no valor do benefício seria muito significativo, comparativamente à redução média na RMI promovida historicamente pelo FP. Contudo, também é razoável prever que muitos contribuintes mais jovens moldarão seu comportamento de modo a beneficiar-se o máximo possível da nova regra, alcançando a reposição integral de seus salários de contribuição (FP igual a um) com o menor adiamento possível da data de aposentadoria. Diante desta imprevisibilidade comportamental aparente, antes que sejam apresentadas estimativas agregadas dos impactos fiscais da regra 85/95 progressiva, é didático mostrar exemplos individuais que tendem a refletir o comportamento médio ou padrão dos segurados e a contribuir para o entendimento dos resultados previstos.

Como mostrado anteriormente, a idade média de ATC, em 2016, foi de 54,9 anos, sendo de 55,8 anos para homens e 53,2 anos para mulheres.²² O tempo médio de contribuição para ambos os sexos praticamente se identifica com a carência mínima para cada grupo. Para uma mulher de 53 anos e com 30 anos de contribuição, a atual expectativa de sobrevida é estimada pelo IBGE em 29,7 anos, mas, como o fator utiliza a expectativa de ambos os sexos, subsidiando a mulher do ponto de vista atuarial, o indicador FP seria de 0,642.²³ Ou seja, considerando a sobrevida unissex de 27,7 anos, o desconto no valor do benefício seria da ordem de 35,8%. Com apenas um ano de postergação – assumida a hipótese de densidade contributiva máxima nesse período –, seria possível atingir a soma de 85 pontos, de idade e tempo de contribuição, o que elevaria o FP de 0,642 para um, resultando em um aumento de 55,8% na RMI. Esse incremento é desproporcional em relação à redução na duração do benefício, que pode ser estimada em cerca de 3,4%. Portanto, mesmo que exista uma economia inicial decorrente da postergação, o fluxo acumulado de benefícios, em valor presente, irá aumentar 48% (usando taxa de juros ou de desconto de 3% ao ano).

22. Conforme dados do Boletim Estatístico de Previdência Social (BEPS) de janeiro de 2017 e considerando apenas a espécie B42, ou seja, a ATC, exclusive a aposentadoria especial.

23. Considerando a tabela do FP que vigorou de dezembro de 2016 a novembro de 2017.

TABELA 5
Impacto da regra 85/95 sobre o valor e o fluxo de recebimentos para uma segurada hipotética do sexo feminino¹

Item	Com aplicação do FP	Sem aplicação do FP – regra 85/95 progressiva (com postergação de um ano)	Incremento (%)
FP	0,642 ²	1	55,8
Valor do benefício	R\$ 1.284	R\$ 2.000	55,8
Fluxo nominal esperado ³	R\$ 495.752 ³	R\$ 746.200 ³	50,5
Fluxo esperado a valor presente ⁴	R\$ 334.861 ⁴	R\$ 495.590 ⁴	48,0

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Perfil: 53 anos de idade, 30 anos de contribuição e média dos 80% maiores salários de contribuição definida em R\$ 2 mil.

² Tabela de dezembro de 2016 a novembro de 2017.

³ Sem considerar reajuste pela inflação ou ganhos reais e expectativa de sobrevida de 29,7 anos.

⁴ Taxa de juros ou desconto de 3% ao ano.

Para um homem de 55 anos e 35 anos de contribuição, para o qual a atual expectativa de sobrevida é estimada em 23,9 anos, o uso do indicador de ambos os sexos (calculado em 26 anos, nessa idade) resulta em um FP de 0,692, ou seja, implica um desconto no valor do benefício de cerca de 30,8%. Com apenas dois anos e meio de postergação, seria possível atingir a soma de 95 pontos, de idade e tempo de contribuição, o que elevaria o FP de 0,692 para um, resultando em um aumento de 44,5% na RMI. Esse incremento é desproporcional em relação à redução na duração do benefício, que pode ser estimada em cerca de 10,5%. Portanto, também entre os homens, mesmo que ocorra uma economia inicial decorrente da postergação, o fluxo acumulado de benefícios, em valor presente, irá aumentar 24,2% (usando taxa de juros ou de desconto de 3% ao ano).

TABELA 6
Impacto da regra 85/95 sobre o valor e o fluxo de recebimentos para um segurado hipotético do sexo masculino¹

Item	Com aplicação do FP	Sem aplicação do FP – regra 85/95 progressiva (com postergação de um ano)	Incremento (%)
FP	0,692 ²	1	44,5
Valor do benefício	R\$ 1.384	R\$ 2.000	44,5
Fluxo nominal esperado ³	R\$ 430.009 ³	R\$ 556.400 ³	29,4
Fluxo esperado a valor presente ⁴	R\$ 312.934 ⁴	R\$ 388.720 ⁴	24

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Perfil: 55 anos de idade, 35 anos de contribuição e média dos 80% maiores salários de contribuição definida em R\$ 2 mil.

² Tabela de dezembro de 2016 a novembro de 2017.

³ Sem considerar reajuste pela inflação ou ganhos reais.

⁴ Taxa de juros ou desconto de 3% ao ano.

Portanto, as simulações com as médias de idade e tempo de contribuição sugerem que o aumento no fluxo esperado de benefícios é expressivo, pois o incremento no valor da

aposentadoria é significativo e muito desproporcional à postergação exigida, razão pela qual seria racional esperar para atingir a soma de pontos exigida. A comparação da simulação dos ganhos de homens e mulheres também indica que as mulheres serão mais beneficiadas pela regra 85/95 progressiva, em função de se aposentarem com idades ainda mais que precoces que os homens, em parte pela exigência de menos cinco anos de contribuição. Vale lembrar que o próprio FP já preservava mais as mulheres, beneficiadas pelo uso da tábua média de mortalidade/sobrevida, para ambos os sexos, e pelo fato de que o cálculo do fator para o sexo feminino é feito com o acréscimo de cinco anos de contribuição.

A progressão para 90/100, obviamente, diminui o impacto do crescimento da despesa, pois resulta em um incremento menor do valor do benefício em relação à aplicação do fator e exige uma postergação maior em relação à regra 85/95 progressiva, contudo, o aumento da despesa ainda deverá ser expressivo. A progressão será lenta: o parâmetro 85/95 irá prevalecer até 31 de dezembro de 2018 e a regra 90/100 somente será atingida em 31 de dezembro de 2026, gerando assim efeitos financeiros somente a partir de 2027. Essa lenta progressão é um problema grave do ponto de vista fiscal e atuarial, pois o desconto do fator tende a crescer com o tempo em função do aumento da expectativa de sobrevida.

A título de exemplo, partindo dos parâmetros femininos típicos em 2016 (idade média de 53,2 anos e 30 anos de contribuição), para se chegar ao total de 90 pontos, seria necessária a postergação da ATC em 3,4 anos, ou seja, seria preciso o alcance da combinação de 56,6 anos de idade e de 33,4 anos de contribuição – por motivos de simplificação, 56 anos de idade e 34 anos de contribuição. Essa combinação, atualmente, gera um fator de 0,806 e, portanto, o ganho da postergação ficaria em torno de 24,1%, com base na tabela de 2016/2017 do FP. O problema se agrava porque, até 2027, o fator tenderá a ficar abaixo de 0,806, em função do incremento esperado da expectativa de sobrevida. Para se ter uma ideia da evolução do fator, em decorrência do aumento da expectativa de vida na idade de aposentadoria, em 2000, quando o fator passou a funcionar na prática, a combinação de 56 anos de idade e 34 anos de contribuição gerava um fator de 0,990, para uma mulher.

De forma similar, para os parâmetros masculinos típicos em 2016 (idade média de 55 anos e 35 anos de contribuição), o alcance da soma de 100 pontos exigiria a postergação da ATC em cinco anos, ou seja, a combinação de 60 anos de idade e 40 anos de contribuição. Atualmente, tal combinação resulta em um fator de 0,967, o que significaria um incremento no valor do benefício da ordem de 3,4%. Contudo,

de forma similar à discussão feita para mulheres, em 2027, a expectativa é que o fator esteja em um patamar inferior ao atual. A título de exemplo, esta mesma combinação, de 60 anos de idade e 40 anos de contribuição, resultou, em 2000, em um fator de 1,274, ou seja, o fator era maior que 1 e havia aumento no valor do benefício.

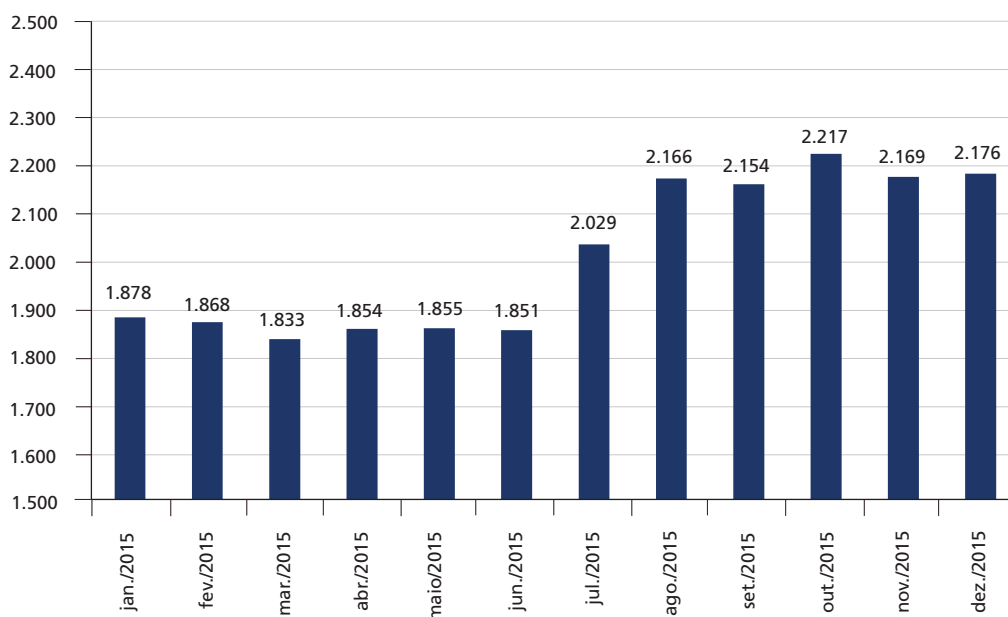
Um ponto importante é que a regra 85/95 progressiva também rompe com uma importante virtude do FP: propiciar ao sistema previdenciário brasileiro um mecanismo de ajuste automático a mudanças na expectativa de sobrevida. Como pontuado por estudos na área (Costanzi e Ansiliero, 2017b, Whitehouse, 2007), há uma tendência internacional, em especial na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de introdução de mecanismos automáticos de ajuste a mudanças demográficas, seja por meio de alterações na idade mínima de aposentadoria ou no valor do benefício. A regra 85/95 progressiva virtualmente elimina essa vantagem do FP e coloca o país em rota contrária de importante tendência internacional.

Ademais, a regra 85/95 pode gerar passivos previdenciários, direta ou indiretamente, pois pode-se tentar, tanto no campo judicial quanto no legislativo, obter a aplicação retroativa para o período de 2000 até junho de 2015. Com isso, aqueles que sofreram com a incidência do FP e atendiam aos requisitos da regra 85/95 poderão recorrer à justiça com base neste (duvidoso) entendimento jurídico. Mesmo reconhecendo que estas tentativas podem e tendem a ser rechaçadas pela justiça, não se descarta que o próprio Poder Legislativo apresente propostas no sentido de retroagir a aplicação da regra 85/95 progressiva. Este risco, se materializado, produziria danos profundos ao RGPS.

Outro problema é que, embora o governo federal tenha ressaltado eventuais efeitos positivos com a postergação de ATCs, inclusive como mecanismo de ajuste das contas previdenciárias no curto prazo, a nova regra permite ganhos sem postergação e pode também alterar o comportamento de parte dos segurados no sentido de gerar uma antecipação futura no padrão de requerimentos de benefícios. Em relação ao primeiro ponto, basta notar que, hoje, homens com 60 anos de idade e 35 anos de contribuição teriam um fator de 0,839, mas passaram a ter FP igual a um, sem necessidade de qualquer tempo adicional de contribuição, o que representa um ganho de 19,2% na RMI, sem nenhuma contrapartida compensatória. De forma similar, uma mulher com 55 anos de idade e 30 anos de contribuição teria um fator de 0,692 e passou a contar, sem nenhum tempo de contribuição adicional, com um ganho de 44,5% no valor de sua RMI.

A evolução dos valores médios das ATCs concedidas no segundo semestre de 2015, logo após a implementação da regra 85/95 progressiva pela Medida Provisória nº 676/2015, posteriormente convertida na Lei nº 13.183/2015, deixa claro o efeito imediato de aumento no valor do benefício, ao menos para um grupo de segurados, mesmo sem adiamento aparente da aposentadoria. Logo, nota-se um salto no valor médio das ATCs concedidas no segundo semestre de 2015, em relação ao primeiro semestre: o valor médio de concessão passou de R\$ 1.855, entre janeiro e junho, para R\$ 2.162, entre julho e dezembro, significando uma elevação de 16,6% na RMI.

GRÁFICO 10
Brasil: valor médio das ATCs concedidas, segundo mês da DIB (2015)
(Em R\$ nominais)



Fonte: BEPS, 2015.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados se referem apenas à ATC mais geral (espécie B42), sendo desconsiderados, neste ponto, os dados relativos a outras espécies de ATC (como a B47, concedida aos professores).

O efeito dessa concessão de benefícios com valor majorado repercutirá sobre o RGPS por décadas, mesmo que a medida seja eliminada imediatamente. Também deve-se notar que há a possibilidade de que segurados que postergavam sua aposentadoria, antes da regra 85/95, como forma de buscar um FP mais próximo de um, com objetivo de minimizar o desconto do fator, deixem de fazê-lo. Para parte

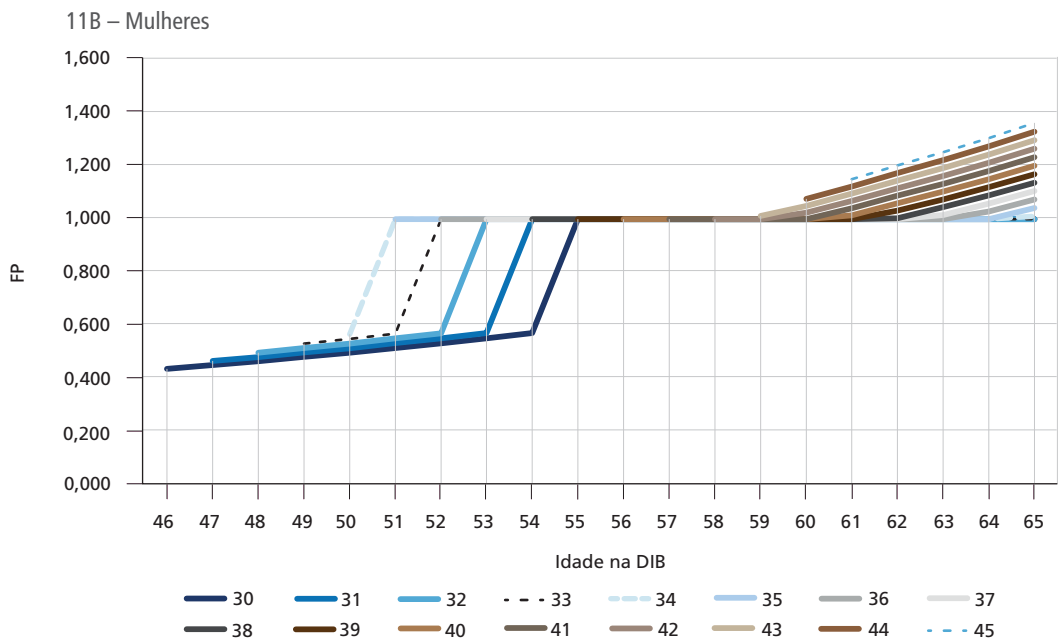
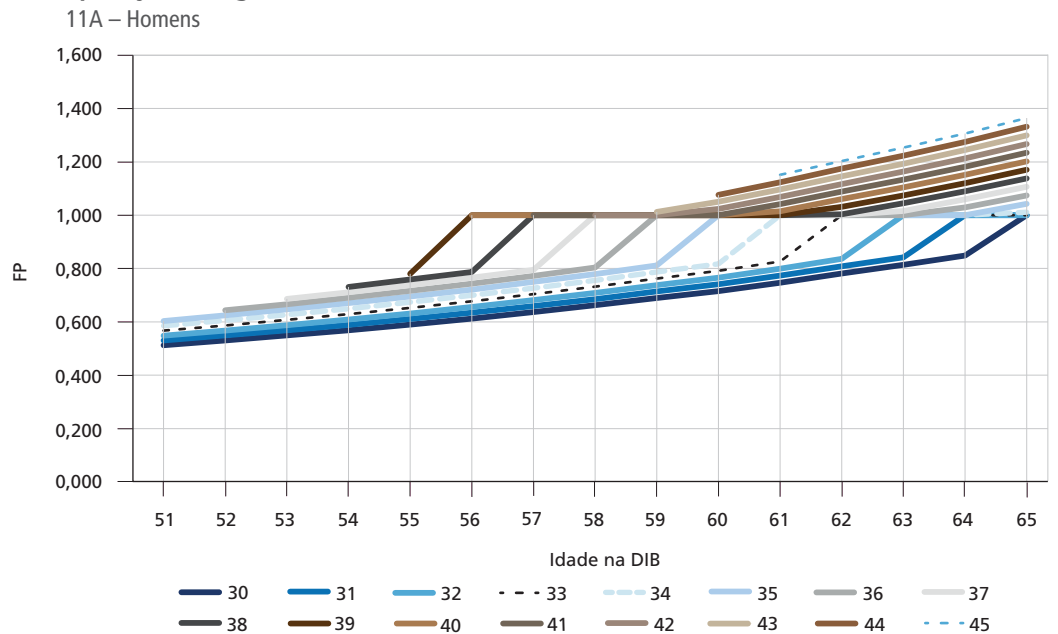
desses segurados, não haverá mais necessidade de postergação ou essa necessidade será muito reduzida, em função da introdução da regra 85/95.

Uma simulação simples, baseada na tabela do FP de 2015/2016, deixa mais evidentes os argumentos apresentados anteriormente, especialmente no tocante aos maiores ganhos relativos para os segurados do sexo feminino. Atribuindo-se o FP unitário sempre que o somatório de idade e tempo de contribuição alcançar 85 (mulheres) ou 95 (homens) e mantendo o fator original quando este resultado for inferior a esses parâmetros, observa-se que as mulheres podem alcançar a reposição integral muito precocemente, tanto em relação à sua situação anterior (aplicação padrão do FP, conforme gráfico 11) quanto comparativamente aos homens.

O sexo feminino é favorecido pela variedade de combinações com as quais a integralidade seria garantida, mesmo em idades baixas e com a carência mínima de 30 anos: supondo uma densidade contributiva perfeita, a reposição de 100% dependeria de um ano de espera; entre os homens, como já dito, a espera seria de 2,5 anos. Ou melhor, o esforço necessário para o alcance de uma situação melhor que a garantida pela regra 85/95, somado ao fato de que os segurados tendem a se aposentar tão logo cumpram os requisitos mínimos, mesmo que isso implique perda significativa na RMI, tornaria a espera pelo FP maior que um pouco provável, e este desincentivo tenderia a ser ainda mais forte para as mulheres.

Além disso, embora a quantidade de benefícios com fator maior que um fosse menos relevante, tal postergação, por período mais prolongado, tende a ser desestimulada pela maior facilidade de atingimento do fator unitário. Dito de outra forma, há o risco de um efeito antecipação que traz ainda mais prejuízos sobre as contas de médio e longo prazos do RGPS: neste último caso, o valor médio seria menor que o anterior, mas o benefício seria pago por mais tempo. Para deixar evidente esse possível efeito antecipação, basta notar que uma mulher com 53 anos de idade e 30 anos de contribuição terá que postergar a aposentadoria por apenas um ano para atingir o fator igual a um, ou seja, para evitar descontos no benefício por conta do FP. Sem a regra 85, para o mesmo resultado, essa mulher teria que postergar a aposentadoria até acumular 60 anos e 37 anos de contribuição, ou seja, em sete anos, e não apenas em um ano, usando a tabela do fator vigente para 2016/2017, ou seja, sem considerar a piora do fator em função do aumento da expectativa de sobrevida.

GRÁFICO 11
Simulação do FP por sexo, idade simples e tempo de contribuição em combinação com a aplicação da regra 85/95 (2016)



Fonte: IBGE (2015).
Elaboração dos autores.
Obs.: Assumindo-se idade mínima de contribuição aos 16 anos, como linha de corte mínima.

3.4.1 Fonte de dados e metodologia

Idealmente, o efeito de curto prazo da regra 85/95 progressiva seria determinado pela seleção de segurados aposentados, desde a sua implantação, que tenham usufruído de seus efeitos sobre o cálculo do salário de benefício em todas as dimensões possíveis. Simplificadamente, seria preciso identificar os segurados aposentados que modificaram suas decisões em função da nova regra (antecipando ou postergando a aposentadoria, caso em que o valor do impacto incorporaria não apenas a majoração na RMI, mas também os meses a mais ou a menos de recebimento dos benefícios) e aqueles que sustentaram a escolha que seria feita mesmo diante da aplicação original do FP (caso em que o impacto seria determinado unicamente pela diferença entre a RMI estimada com e sem a flexibilização permitida pela regra 85/95 progressiva). Ocorre que a fonte de dados disponível não oferece informações suficientes para que se faça o controle desejado e se construa um perfil suficientemente detalhado dos segurados, classificando-os precisamente em todas as situações previstas.

Valeu-se aqui de uma base de microdados administrativos individualizados e anonimizados relativos à concessão de ATCs no âmbito do RGPS nos primeiros 25 meses de vigência da nova norma, já com efeitos concretos (concessões efetivamente sujeitas ao fator, ainda que realizadas com a nova lógica de cálculo), compreendendo as competências de junho de 2015 a junho de 2017. Foram desconsiderados os benefícios concedidos com regras especiais, relativas a direitos adquiridos anteriormente à vigência do FP, ou com base em qualquer critério legal que tenha introduzido caráter de excepcionalidade ao valor apurado para o salário de benefício. Para garantir a seleção de benefícios concedidos quando a opção pela regra 85/95 progressiva já era possível, foram filtrados apenas os casos com DIB igual ou posterior à competência de junho de 2015 – muito embora, pela data inicial de vigência da Lei nº 13.183/2015, os efeitos práticos se restrinjam aos 25 meses transcorridos entre junho de 2015 a junho de 2017.

A combinação desses filtros resultou na quantidade de 787.050 aposentadorias, sendo 753.129 ATCs puras (B42) e 33.921 aposentadorias por tempo de serviço do professor (B57). O impacto foi estimado apenas com base nas 306.113 ATCs concedidas sem a aplicação do FP, conforme informação específica contida na base de dados. Os valores da RMI foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) a preços de 2017, conforme o índice acumulado correspondente ao mês e ano da DIB nos termos legais previstos para o reajustamento anual dos benefícios previdenciários e levando em conta as alterações legais no valor do salário-mínimo.

TABELA 7

Quantidade anual de concessões de ATC por ano da DIB segundo sexo, espécie e tipo de cálculo (jun./2015-jun./2017)

Tipo de cálculo	Sexo	ATC (B42)			Total	ATC do professor (B57)			Total	ATC (B42 + B57)			Total
		2015	2016	2017		2015	2016	2017		2015	2016	2017	
Cálculo com FP	Masculino	77.211	160.543	77.305	315.059	173	596	369	1.138	77.384	161.139	77.674	316.197
	Feminino	31.876	74.405	41.388	147.669	3.434	8.889	4.748	17.071	35.310	83.294	46.136	164.740
	Total	109.087	234.948	118.693	462.728	3.607	9.485	5.117	18.209	112.694	244.433	123.810	480.937
Cálculo sem FP	Masculino	36.092	74.053	36.130	146.275	77	190	129	396	36.169	74.243	36.259	146.671
	Feminino	38.335	70.170	35.621	144.126	3.276	7.982	4.058	15.316	41.611	78.152	39.679	159.442
	Total	74.427	144.223	71.751	290.401	3.353	8.172	4.187	15.712	77.780	152.395	75.938	306.113
Total	Masculino	113.303	234.596	113.435	461.334	250	786	498	1.534	113.553	235.382	113.933	462.868
	Feminino	70.211	144.575	77.009	291.795	6.710	16.871	8.806	32.387	76.921	161.446	85.815	324.182
	Total	183.514	379.171	190.444	753.129	6.960	17.657	9.304	33.921	190.474	396.828	199.748	787.050

Fonte: Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe)/ Dataprev.
Elaboração dos autores.

Foram efetuadas microssimulações que permitiram criar RMIs hipotéticas, atribuídas a cada indivíduo segundo espécies de benefício concedidas – já que a B57 recebe tratamento diferenciado com respeito ao cálculo do FP, com somatório de cinco pontos adicionais ao tempo de contribuição efetivamente acumulado, para além dos cinco anos acrescidos para o sexo feminino –, sexo e idade simples. O resultado é a obtenção de duas RMIs: *i*) a original, gerada pela aplicação de FP igual a um, qualquer que seja o FP original do indivíduo favorecido pela regra 85/95 progressiva; e *ii*) a simulada, mediante aplicação generalizada e obrigatória do FP, variável constante da base de dados utilizada no estudo. O principal ponto positivo na metodologia destas microssimulações é a possibilidade de que sejam alterados parâmetros de interesse para cada indivíduo, sem a necessidade de atribuição de valores médios.

A principal limitação do método utilizado – na realidade, mais associado à escassez de dados administrativos para a construção de perfis individuais complexos – consiste no fato de que sua aplicação permite apenas que se estime o efeito direito das alterações legais na fórmula de cálculo da RMI, mas não seus efeitos secundários, notadamente os de natureza comportamental, visando a maximização dos ganhos com a nova regra, e indiretos, como o gasto adicional com o pagamento majorado de pensões por morte derivadas.

As estimativas de longo prazo, em particular, dependem significativamente do comportamento esperado dos segurados no futuro. As dificuldades para a modelagem deste comportamento, agravadas por fatores conjunturais – como o aumento significativo dos requerimentos de ATC, possivelmente explicado pela discussão de uma nova reforma previdenciária e pelo aumento no patamar de desemprego –, exigiu cautela redobrada e forçou a escolha pela estimativa de impacto de curto e longo prazos dos efeitos imediatos da medida.

No curto prazo, o impacto foi estimado pelo somatório da diferença simples, individualizada, entre a RMI efetiva e a RMI que teria sido gerada se a regra 85/95 não tivesse sido aplicada, dados a idade e o sexo do aposentado. No longo prazo, tomando-se os microdados anonimizados do RGPS e a expectativa de sobrevida, por sexo e idade simples, calculada pelo IBGE (2014; 2015; 2016), estimou-se o fluxo esperado de despesa, acumulada ao longo da duração destes benefícios. De forma simplificada, a estimativa foi feita a partir da equação (3):

$$DespAdiTot = \sum_i [(VB85/95_i - VBFP_i) * ES_i] \quad (3)$$

Onde:

$DespAdiTot$ = despesa adicional total;

$VB85/95_i$ = valor da ATC concedida ao contribuinte i pela regra de cálculo 85/95, segundo sexo e idade simples;

$VBFP_i$ = valor da ATC concedida ao contribuinte i se esta fosse calculada pela aplicação do FP, segundo sexo e idade simples; e

ES_i = expectativa de sobrevida, segundo sexo e idade simples, de acordo com a idade na DIB, dada pelas tábuas completas de mortalidade vigentes na DIB do indivíduo.²⁴

24. Obviamente, houve uniformização da unidade de tempo do valor do benefício e da expectativa de sobrevida.

Uma simulação alternativa – produzida com base na taxa central de mortalidade implícita em IBGE (2013) por sexo e idade simples – foi realizada com o objetivo de validar o cálculo de impacto inicial e, principalmente, de permitir a construção de fluxos anuais de incremento na despesa previdenciária e o acompanhamento da evolução no estoque de benefícios gerados pelos 24 meses iniciais de vigência da regra 85/95 progressiva.²⁵ De forma simplificada, a estimativa foi feita a partir da equação (4).

$$DespAdiTot = \sum_{t=2015}^{2017} DespConcessão_t + \sum_{t=2015}^{2060} \frac{Estoque_{t-1}}{VLMedEstoque_{t-1}} * (1 - TxCentralMort_{t-1}) * \quad (4)$$

Onde, para homens, mulheres e total de aposentados:

$DespAdiTotal$ = despesa adicional total (diferença entre a despesa observada, com a aplicação da regra 85/95, e a despesa que teria sido observada se o FP tivesse sido aplicado);

$DespConcessão_t$ = valor agregado da diferença na RMI na concessão (com e sem aplicação do FP) a cada ano (2015-2017), segundo idade simples e sexo;

$Estoque_{t-1}$ = estoque de ATCs, por sexo e idade simples anterior, a cada ano ($t - 1$);

$VLMedEstoque_{t-1}$ = valor agregado, por sexo e idade simples anterior, da diferença na RMI na concessão com e sem aplicação do FP, dividido pelo estoque em ($t - 1$) por sexo e idade simples anterior; e

$TaxCentralMort_{(t-1)}$ = taxa central de mortalidade de cada ano anterior ($t - 1$), segundo idade simples anterior e sexo.

25. Para esta simulação, a taxa central de mortalidade por idades simples foi obtida a partir de dados extraídos das projeções do IBGE para o período de 2000 a 2060 (IBGE, 2013), que fazem referência à população brasileira projetada para o ponto médio de cada ano (a população no ano t refere-se àquela projetada para 30/06 do ano t). Para a estimativa da taxa de mortalidade implícita, calcula-se inicialmente a mortalidade ao longo de cada ano de referência, de modo que a mortalidade em t é dada pela média aritmética simples do somatório da mortalidade entre t e $t - 1$ e entre $t + 1$ e t . Em seguida, a taxa de mortalidade implícita é dada pela razão entre a mortalidade total em t (somatório dos óbitos estimados anteriormente para os dois semestres de t) e a população no ponto médio de t (extraída diretamente da projeção do IBGE).

Simplificadamente, a equação (4) estima – separadamente, para homens e mulheres – o volume total de despesa adicional resultante da aplicação da regra 85/95 progressiva, ou seja, da aplicação de um FP unitário aos segurados elegíveis. O volume total de despesa extra é dado pela despesa adicional total nos primeiros anos de concessão de cada ATC (2015, 2016 e 2017), somada à agregação do gasto adicional associado aos estoques anuais de benefícios no horizonte 2016-2060. Essa despesa anual com o estoque é dada pela quantidade de beneficiários no estoque do ano anterior ($t - 1$) na idade anterior ($i - 1$), para cada sexo, multiplicada pela proporção de sobreviventes de cada sexo e idade no ano anterior ($1 - \text{taxa de mortalidade implícita da população}$) em ($t - 1$), resultando no número de aposentados que chegam ao ano t com a idade (i) e, em seguida, pelo valor médio das aposentadorias no estoque em ($t - 1$), por sexo e idade anterior ($i - 1$). Obviamente, o estoque de beneficiários a cada ano é estimado de forma análoga, conforme demonstra a equação (5).

$$Q_{\text{Ben}_t} = \sum_{i,t}^S Q_{\text{Concessão}_t} + \sum_{i-1,t-1}^S Q_{\text{Estoque}} * (1 - \text{TxCentralMort}_{t-1}) \quad (5)$$

Onde, para homens, mulheres e total de aposentados:

Q_{Ben} = quantidade de aposentados beneficiados pela regra 85/95 progressiva no ano t ;

$Q_{\text{Concessão}_t}$ = quantidade, por sexo e idade simples, de concessões de ATC pela regra 85/95 a cada ano (2015-2017);

Estoque_{t-1} = estoque de ATC, por sexo e idade simples anterior, a cada ano anterior ($t - 1$); e

$\text{TaxCentralMort}_{t-1}$ = taxa central de mortalidade de cada ano anterior ($t - 1$), segundo idade simples anterior e sexo.

Finalmente, convém enfatizar que, como os dados ideais para o cálculo de impacto mais preciso, aderentes principalmente a fatores comportamentais, não estão disponíveis, foram adotados critérios e hipóteses simplificadoras, implicando uma análise estática. Esta análise considera apenas a quantidade de benefícios já

concedidos nos 25 meses selecionados e não contempla qualquer consideração sobre comportamento futuro dos beneficiários ou contribuintes da previdência social e, conseqüentemente, sobre o impacto da adoção da regra em futuras concessões de ATCs. Tampouco foram estabelecidas hipóteses sobre a valorização real do salário-mínimo, de modo que, no longo prazo, a hipótese utilizada é a de manutenção de seu valor real atual. Evidentemente, o tratamento dado à despesa garantiu que, entre 2015 e 2017, o reajustamento dos benefícios levasse em consideração a valorização real do piso previdenciário até janeiro de 2017.

As estimativas apresentadas baseiam-se em diversas hipóteses e variáveis *proxy* combinadas, o que exige cautela na análise dos resultados. O exercício realizado, no entanto, segue útil para a compreensão da dinâmica subjacente à vigência da regra 85/95 e para que se possa esboçar a ordem de grandeza do seu impacto financeiro imediato, lançando ainda alguma luz sobre a dimensão atuarial da problemática e do efeito potencial de sua manutenção. No caso da estimativa ano a ano, o horizonte temporal se limita ao ano final incluído nas projeções populacionais tomadas como referência (2060), de modo que o volume estimado de despesa adicional não considera a cessação de todos os benefícios. Esse limite, juntamente com eventuais diferenças nas esperanças de sobrevida utilizadas, explica a ligeira disparidade nos valores estimados pelas duas metodologias.

3.4.2 Resultados

As estimativas do impacto fiscal da regra 85/95 progressiva, no curto e no longo prazos, dependem do comportamento dos segurados em relação à postergação ou não da aposentadoria. A perspectiva de reforma, contudo, pode estar fazendo com que vários segurados não esperem atingir a regra 85/95 e continuem se aposentando com o FP: no período de julho de 2015 a junho de 2017, foram concedidas cerca de 787.050 ATCs pelas formas de cálculo de interesse, sendo que 481 mil foram com incidência do FP e 306 mil pela regra 85/95 progressiva (ou seja, 38,9% do total destas concessões).

Como esperado, houve um expressivo aumento no valor dos benefícios concedidos pela regra 85/95 em relação àqueles benefícios que sofreram a incidência do FP (tabela 6). A título de exemplo, apenas no período de junho a dezembro de 2015, enquanto as aposentadorias por tempo de contribuição pela regra 85/95 tinham valor médio de R\$ 2.763, aquelas que sofreram a incidência do FP tinham

valor bem menor, assumindo média de R\$ 1.814. Dito de outra forma, o valor médio pela regra 85/95 foi cerca de 52% superior à média no valor dos benefícios afetados pelo FP – em geral, com redução no valor das aposentadorias. O incremento no valor foi mais significativo para as mulheres do que para os homens, como esperado, tendo em vista que as mulheres tendem a sofrer impacto maior do fator em razão da maior precocidade da ATC (impacto bem menor que o masculino nas mesmas idades, vale dizer, dado que as mulheres são beneficiadas pelo cálculo do FP com base na sobrevida média de ambos os sexos).

Em 2015, as ATCs concedidas com a regra 85/95 eram 78% e 48% superiores àquelas concedidas com FP, respectivamente, para mulheres e homens. Em 2016 e no primeiro semestre de 2017, o incremento no valor médio das ATCs foi de, respectivamente, 44% (homens) e 59% e 57% (mulheres), na comparação de benefícios concedidos com e sem aplicação do FP. Estes dados deixam claro que a regra 85/95, como esperado, teve um grande efeito sobre o valor das ATCs concedidas, sendo ainda mais significativo entre as mulheres. Em um primeiro momento, podem ter sido favorecidos basicamente os segurados com idade e/ou tempo de contribuição mais elevados, que esperavam ou esperariam por um FP melhor, mas também aqueles motivados pelo objetivo de escapar ao desemprego ou, de modo crescente, à reforma previdenciária em debate, o que explicaria a oscilação das médias nos meses imediatamente seguintes à entrada em vigor da regra 85/95. Em que pese a ação de vetores atuando em sentidos diversos, o efeito predominante foi o aumento significativo da média da RMI das ATCs.

TABELA 8

Valor médio das ATCs (B42+B57) na DIB, segundo sexo, ano da DIB e tipo de cálculo (jul./2015-jun./2017)
(Em R\$)

Sexo	ATC								
	Regra 85/95			Com FP			Todos os tipos de cálculos		
	Valor médio			Valor médio			Valor médio		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Masculino	2.891,10	2.994,87	3.039,84	1.948,23	2.078,03	2.113,80	2.248,56	2.367,21	2.408,51
Feminino	2.651,74	2.590,12	2.600,87	1.519,14	1.624,90	1.654,71	2.131,83	2.092,14	2.092,19
Ambos os sexos	2.763,05	2.787,30	2.810,47	1.813,79	1.923,62	1.942,72	2.201,42	2.255,30	2.272,61

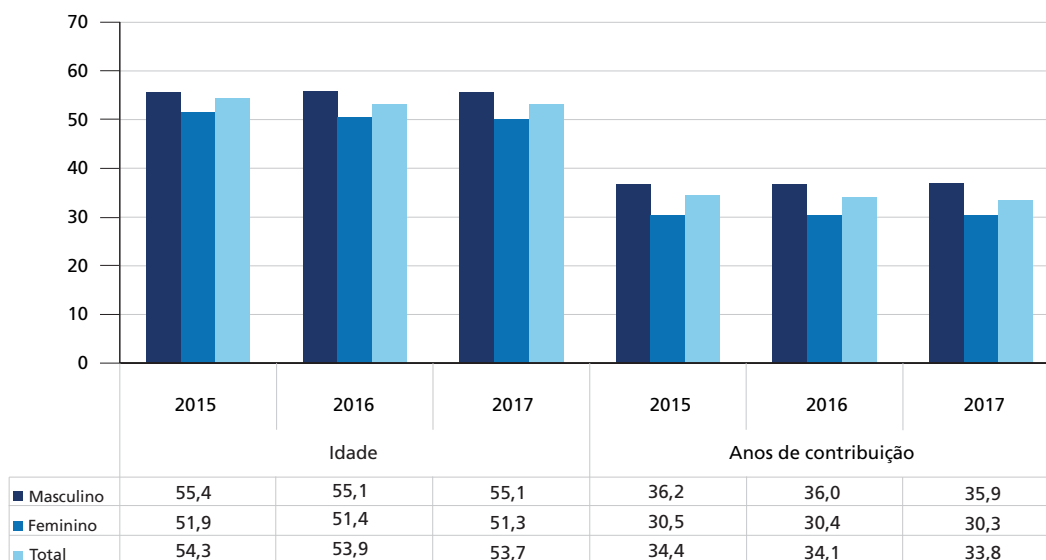
Fonte: Suibe/ Dataprev.
Elaboração dos autores.

Obs.: Foram desconsiderados os benefícios concedidos com os seguintes tipos de cálculo: Data da Publicação da Emenda (DPE) nº 20/1998, Data da Publicação da Lei (DPL) nº 9.876/1999 e despacho 17-conc. (concessão com base no art. 35 da Lei nº 8.213/1991). Todos os despachos, exceto de pensão alimentícia. As ATCs mencionadas incluem a aposentadoria do professor por tempo de serviço.

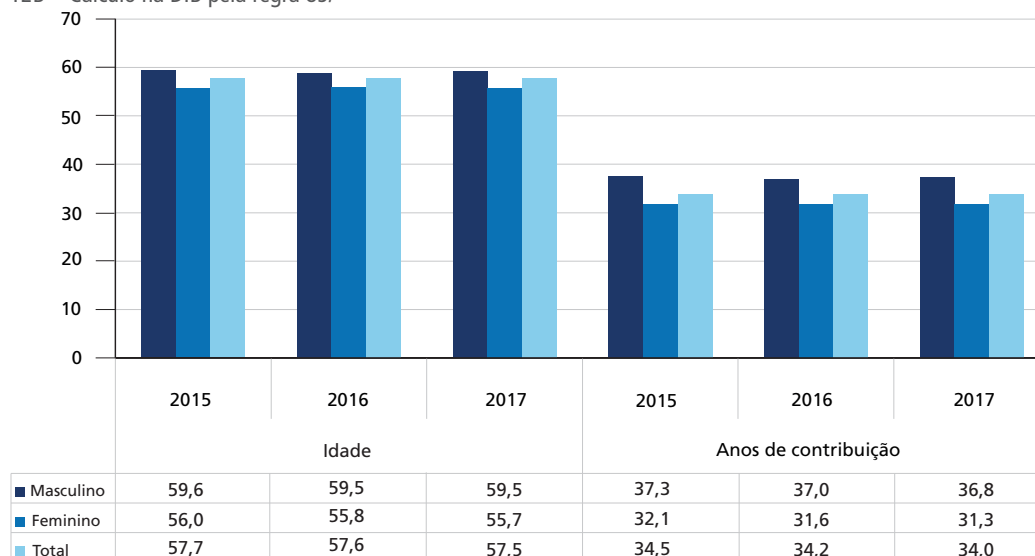
Esse expressivo incremento no valor médio dos benefícios se deu sem um aumento significativo na média de tempo de contribuição, como mostra o gráfico 12. No período acumulado de junho de 2015 a junho de 2017 (sempre pela DIB), os homens beneficiados pela regra 85/95 progressiva tinham um tempo médio de 37,04 anos de contribuição, enquanto aqueles afetados pelo fator tinham, em média, 36,02 anos de contribuição (ver apêndice). No caso das mulheres, estas médias foram calculadas em 31,65 anos (sem FP) e 30,37 anos (com FP). Estes dados reforçam o diagnóstico sugerido de que o aumento no valor do benefício é muito grande ou desproporcional frente à postergação e/ou tempo de contribuição adicionais exigidos. Mais do que isso, os dados anuais sugerem uma ligeira redução na média de tempo de contribuição, com sutil redução no indicador das ATCs concedidas com e sem a aplicação do FP, movimento que deverá ser acompanhado e testado com atenção nos períodos subsequentes.

GRÁFICO 12
Idade média e tempo médio de contribuição das ATCs (B42+B57), segundo sexo e tipo de cálculo (2015-2017)

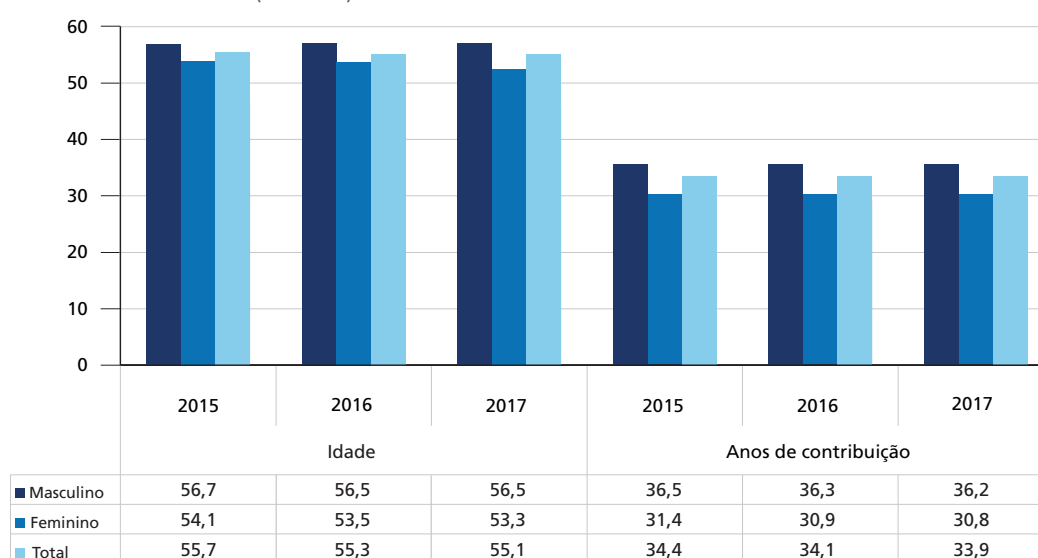
12A – Cálculo na DIB com FP



12B – Cálculo na DIB pela regra 85/



12C – Total de ATCs (B42+B57)



Fonte: Suibe/Dataprev.
Elaboração dos autores.

Obs.: Todos os despachos, exceto de pensão alimentícia. As ATCs mencionadas incluem a aposentadoria do professor por tempo de serviço. Esses filtros explicam ligeiras diferenças entre as médias de idade apresentadas nos gráficos 5 e 11.

Com respeito à idade média de aposentadoria, os indicadores sugerem relativa estabilidade entre os homens (jun./2015-dez./2015: 56,74 anos; jan./2017-jun./2017: 56,52 anos), mas indicam ligeira queda entre as mulheres (jun./2015-dez./2015:

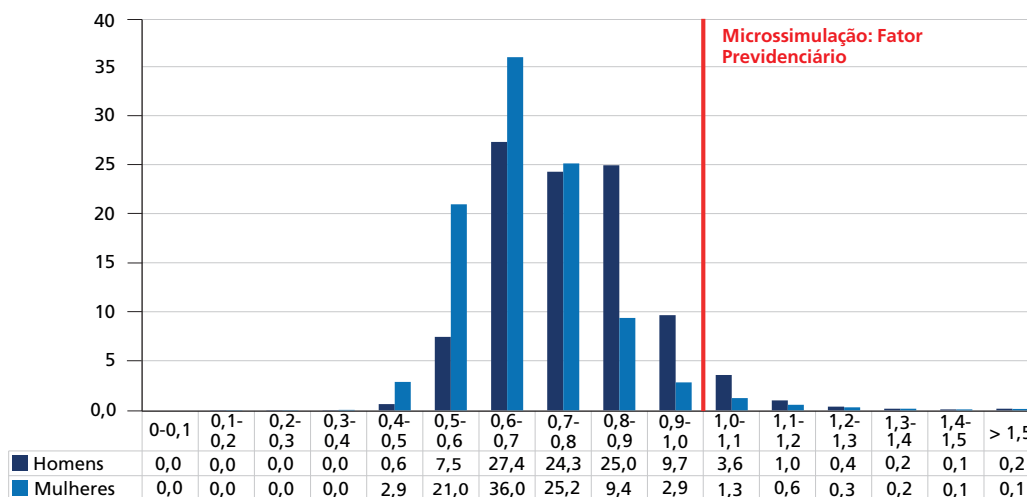
54,14 anos; jan./2017-jun./2017: 53,31 anos). O fenômeno foi registrado entre ATCs concedidas com e sem FP, ainda que para estas últimas a idade média tenha sido mais alta. Também nesse aspecto, os fatores explicativos se misturam: há a antecipação de requerimentos, possivelmente aumentando a precocidade, como indicam os gráficos 5 e 12, ainda que com perda expressiva na RMI, tanto estimulada pelo debate em torno de uma possível reforma previdenciária quanto pela tendência de imposição de uma idade mínima de aposentadoria no país, implicitamente eliminando as ATCs, salvo em casos de direito adquirido e regras de transição. O segundo caso é consequência do efeito direto da regra 85/95, que permite a aposentadoria precoce sem penalidades financeiras.

No caso da fórmula 85/95, vale ressaltar que o efeito inicial da medida pode reunir segurados com idades mais elevadas, beneficiados repentinamente pela nova regra e que postergavam o requerimento com o intuito de reduzir as perdas com o FP. A manutenção desta flexibilização no cálculo da RMI pode, com o tempo, contribuir para a redução da idade média de aposentadoria e limitar a expansão do tempo médio de contribuição, dado que haveria menor incentivo financeiro para o adiamento da aposentadoria. Ou seja, o FP original ainda permitia aposentadorias precoces, mas com menor risco atuarial graças a seu efeito redutor sobre o valor dos benefícios, que diminuía a taxa de reposição das ATCs. Este mérito foi virtualmente eliminado pela regra 85/95.

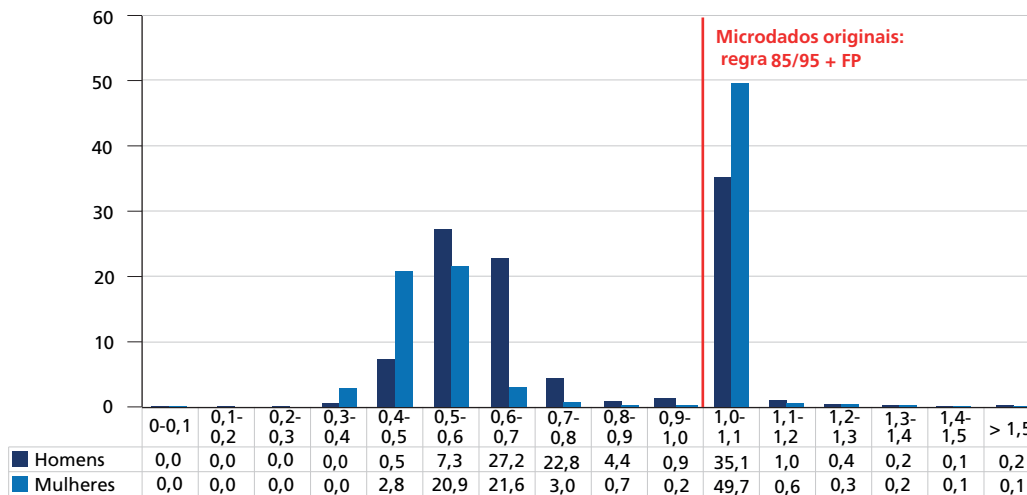
Esses efeitos já podem ser sentidos, ainda que não integralmente, como se pode notar pela análise dos microdados de concessão de 2016 (primeiro período com vigência anual da regra 85/95, de janeiro a dezembro). Do total de aproximadamente 397 mil novas ATCs concedidas naquele ano, 152 mil foram concedidas pela regra 85/95 e tiveram seu FP igualado a 1, de modo que 42,6% do total geral de novas ATCs (B42) assumiu FP igual ou superior a esse valor (homens: 36,9%; mulheres: 50,9%). Microssimulações apontam que, caso prevalecesse o valor original, calculado com base no tempo de contribuição, na idade e na sobrevida correspondente para cada segurado, apenas 4,2% destes benefícios implicariam FP igual ou superior a 1 (homens: 5,4%; mulheres: 2,5%).

GRÁFICO 13
Distribuição das concessões por valor do FP - DIB em 2016
 (Em %)

13A – Microsimulação: Fator Previdenciário



13B – Microdados originais: regra 85/95+Fator Previdenciário



Fonte: Suibe/Dataprev.
 Obs.: DIB em 2016.

Os resultados apresentados já são preocupantes, mas a gravidade dos indicadores ainda pode estar eclipsada por fatores conjunturais e suas consequências administrativas. Devem ser considerados, como indicado anteriormente, os requerimentos de ATC juntamente com o tempo médio de concessão, o tempo médio de espera para

agendamento de atendimento nas agências de previdência social e as tentativas frustradas de agendamento de requerimento de ATC. Há, assim, benefícios represados que, após sua eventual concessão, poderão elevar ainda mais o volume de concessões com DIB entre 2015-2017, aumentando e prolongando os efeitos pontuais da regra 85/95. Isso ocorre sem que sejam computados os impactos financeiros gerados pela manutenção desta regra para além de junho de 2017, como tampouco o esperado aumento das despesas com pensão por morte, também em decorrência da majoração da RMI pela regra 85/95.

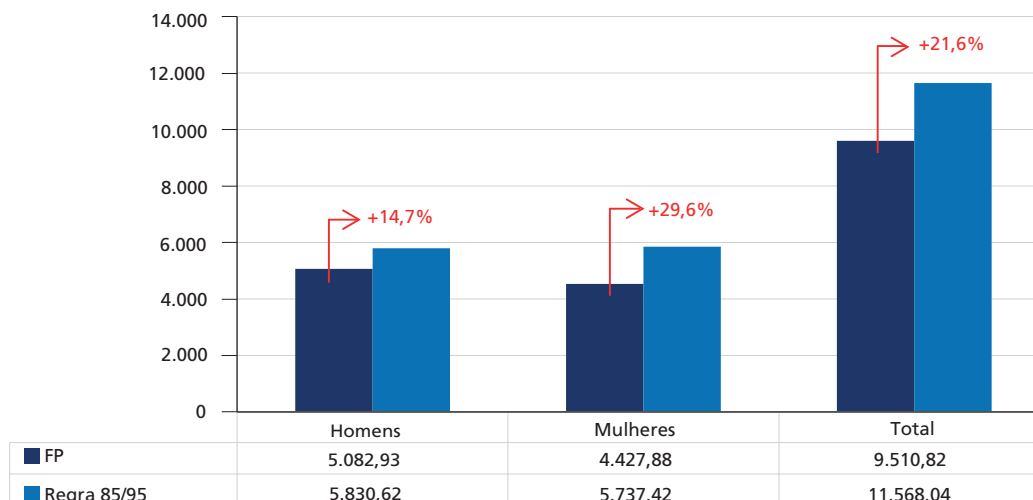
O impacto da regra 85/95 sobre as contas previdenciárias decorre justamente da concessão de benefícios majorados a pessoas ainda relativamente jovens, que tenderão a usufruí-los por várias décadas. Portanto, o que se estimou foi qual seria o fluxo de despesa esperada se o fator tivesse sido aplicado em substituição à regra 85/95 progressiva apenas sobre as concessões efetivamente realizadas pela nova regra, sendo o cálculo feito de forma individualizada para todos aqueles que efetivamente dela se beneficiaram. O fluxo futuro esperado das despesas com esse subconjunto de ATC foi estimado a partir de duas metodologias com resultados convergentes: *i)* pela expectativa de sobrevida dos segurados beneficiados, conforme suas idades individuais na data de início do benefício e as tábuas de mortalidade do IBGE de 2015, 2016 e 2017, diferenciadas por sexo; e *ii)* pela taxa central de mortalidade implícita nas projeções populacionais de longo prazo produzidas pelo IBGE, também com abertura por idade simples e sexo, para que fosse possível estimar os efeitos ano a ano.

Estima-se que, em apenas 25 meses de vigência da regra 85/95 progressiva, os cerca de 306 mil benefícios concedidos pela regra mais flexível de cálculo da RMI geraram um acréscimo de aproximadamente R\$ 2,06 bilhões na despesa do RGPS, montante que representa um incremento de 21,6% no dispêndio com esta espécie de aposentadoria, comparativamente ao que teria sido gasto caso o FP houvesse sido aplicado. As ATCs representaram cerca de 20% do estoque (emissão em dezembro de 2017) e 31% da despesa total do RGPS em 2017, de modo que a eventual extrapolação desta variação na despesa para as futuras concessões e emissões levaria a uma piora substantiva nos resultados financeiro e atuarial do sistema. Claro que muitos fatores tendem a atuar em direções opostas, no contexto do usufruto da regra 85/95, mas a adaptação esperada dos segurados às condições mais favoráveis de concessão pode inclusive produzir resultados mais preocupantes no futuro.

GRÁFICO 14

Resultado financeiro da não aplicação do FP no fluxo esperado de despesa com ATCs – efeitos de curto prazo (25 meses iniciais) da regra 85/95 progressiva sobre as concessões realizadas sem o FP

(Em R\$ milhões de 2017)



Fonte: Suíbe/Dataprev; IBGE (2013; 2014; 2015; 2016).

Obs.: A despesa sem FP leva em conta todas as ATCs na base de concessão de 2015-2017 (pela data da DIB) afetadas pela regra 85/95 progressiva, enquanto para a despesa com FP recalcula-se o valor da RMI (com base no FP) das aposentadorias beneficiadas a partir do FP pertinente na DIB. DIB considerada: jun./2015 a jun./2017.

Esses cerca de 306 mil benefícios afetados devem aumentar a despesa esperada, a preços de 2017, em aproximadamente R\$ 54,73 bilhões (simulação 2: metodologia simplificada, que considera a esperança de sobrevivência estimada pelo IBGE para o ano da DIB de cada ATC) ou R\$ 50,44 bilhões (simulação 1: metodologia que estima os resultados anuais – despesa e quantidade –, até 2060, a partir da Taxa Central de Mortalidade projetada pelo IBGE). Esse aumento da despesa decorre da não aplicação do fator em parte das ATCs concedidas no decorrer de apenas 25 meses e, certamente, esse valor tenderá a crescer rapidamente ao longo do tempo, na medida em que aumentar o estoque de benefícios afetados direta (aposentadorias) ou indiretamente (pensões por morte) pela regra 85/95 e que os segurados mudarem seus comportamentos para elevar seus ganhos com essa alternativa.

Considerando apenas o fluxo esperado de despesa com as concessões nos 25 meses de referência, com valor majorado pela regra 85/95 progressiva, a estimativa simplificada (pelas médias, dada pela simulação 2) indica que as aposentadorias afetadas irão gerar um fluxo de despesa esperada, até sua cessação por óbito, de R\$ 279,50 bilhões. Caso tivessem sido submetidas à aplicação do FP, estas

aposentadorias responderiam por um fluxo esperado de R\$ 224,76 bilhões. O resultado obtido pelas microssimulações (simulação 1) é semelhante, em que pese estas não incorporarem a duração esperada total dos benefícios. Por este cálculo – mais criterioso, porém incompleto –, chega-se a um saldo incremental de grandeza parecida para o impacto acumulado (R\$ 50,44 bilhões), bem como se observa igualmente um efeito maior entre as mulheres, frente aos homens. O impacto foi mais expressivo para as mulheres (simulação 1: R\$ 34,50 bilhões; simulação 2: R\$ 37,53 bilhões) do que para os homens (simulação 1: R\$ 15,94 bilhões; simulação 2: R\$ 17,21 bilhões). Nos cenários simulados, a fórmula 85/95 aumenta em cerca de 23%-24% (respectivamente, pelas simulações 1 e 2) a despesa esperada com as 306 mil ATCs concedidas inicialmente pela nova regra (+15%-16% entre os homens; +30%-32% entre as mulheres), uma variação bastante significativa e muito preocupante, caso este padrão de majoração da RMI possa ser extrapolado para as futuras concessões.

O impacto ano a ano ainda evidencia outra nuance preocupante: o efeito sobre os valores dos benefícios não apenas é maior entre as mulheres, como também se mantém por mais tempo, dada a maior longevidade feminina. Ou seja, os benefícios a serem mantidos por maiores períodos tenderão a ser justamente aqueles com maior majoração na RMI. Nas simulações feitas, a despesa e o estoque aumentam nos três anos iniciais, nos quais as DIBs foram consideradas, e somente decrescem pela opção feita de não inclusão de novas concessões. As cessações se dão pelo óbito do segurado, e a evolução no estoque destaca ainda mais o diferencial feminino de sobrevivência, pois a queda nas quantidades de ATC se dá a ritmo obviamente mais suave.

A estimativa de impacto de elevação do fluxo esperado da despesa do RGPS em R\$ 54,73 bilhões (simulação 2), apenas por conta de dois anos de funcionamento da Lei nº 13.183/2015, demonstra com clareza que a adoção da regra 85/95 progressiva não foi condizente com o preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial. Chama a atenção que não consta explícita e formalmente na exposição de motivos da Medida Provisória nº 676/2015 – convertida na referida lei – qualquer estimativa de impacto fiscal e atuarial. Claramente, mudanças tão importantes como esta deveriam, obrigatoriamente, ser acompanhadas por uma estimativa de impacto a médio e longo prazos nas despesas do RGPS.

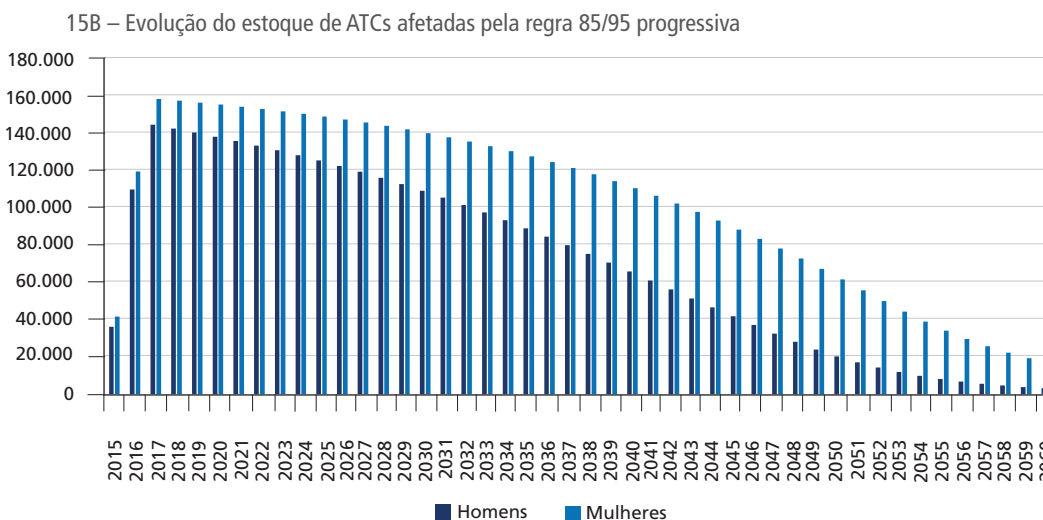
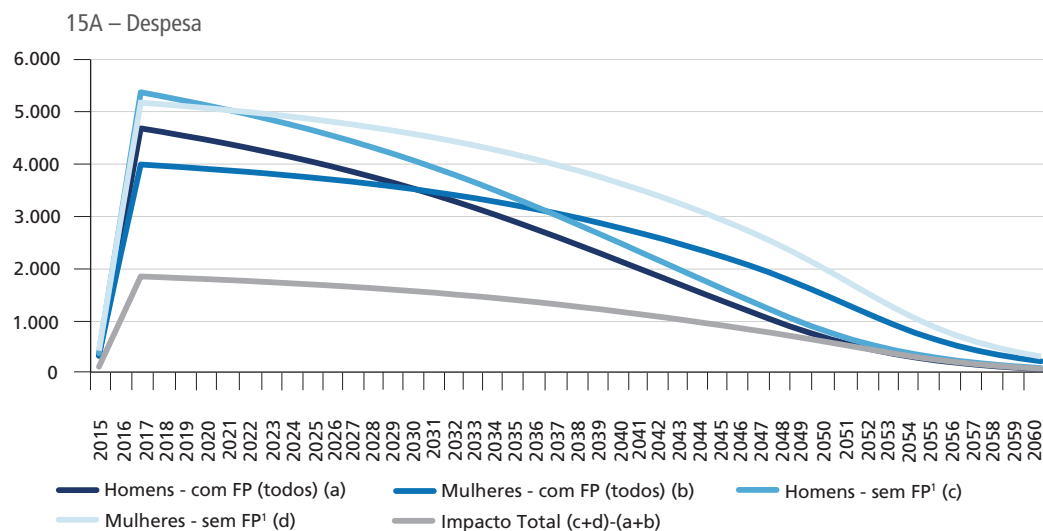
TABELA 9
Impacto da não aplicação do FP no fluxo esperado de despesa com ATCs – efeitos de longo prazo da regra 85/95 progressiva para as concessões
 (Em R\$ de 2017)

Sexo	Simulação 1: Microsimulação				Simulação 2: estimativa pelas médias (sobrevida por idade simples e RMI média, por sexo)			
	Despesa acumulada (2015-2060)				Despesa acumulada			
	Despesa original (a)	Despesa simulada (b)	Diferença (a-b)	Varição (a/b) (%)	Despesa original (a)	Despesa simulada (b)	Diferença (a-b)	Varição (a/b) (%)
Homens	119.755.916.335,74	103.818.449.722,50	15.937.466.613,23	15,4	123.651.334.458,10	106.445.343.269,83	17.205.991.188,27	16,2
Mulheres	148.259.010.934,37	113.754.050.390,26	34.504.960.544,11	30,3	155.844.344.097,61	118.315.963.777,72	37.528.380.319,90	31,7
Total	268.014.927.270,10	217.572.500.112,76	50.442.427.157,34	23,2	279.495.678.555,71	224.761.307.047,55	54.734.371.508,16	24,4

Fonte: Suije/Dataprev; IBGE (2013; 2014; 2015; 2016).

Obs.: A despesa sem FP leva em conta todas as ATCs na base de concessão de 2015-2017 (pela data da DIB) aferidas pela regra 85/95 progressiva, enquanto para a despesa com FP recalcula-se o valor da RMI (com base no FP) das aposentadorias beneficiadas a partir do FP pertinente na DIB. Considera-se aqui apenas a despesa com ATC, acumulada até 2060, relativa às concessões pela regra 85/95 com DIB entre junho/2015 e junho/2017, e data do despacho do benefício (DDB) entre julho/2015 e dezembro/2017.

GRÁFICO 15
Impacto da não aplicação do FP no fluxo esperado anual de despesa e no estoque de ATCs – período: jun/2015-jun/2017
(Em R\$ milhões de jan./2017)



Fonte: Suibe/Dataprev; IBGE (2013; 2014; 2015; 2016).
Elaboração dos autores.

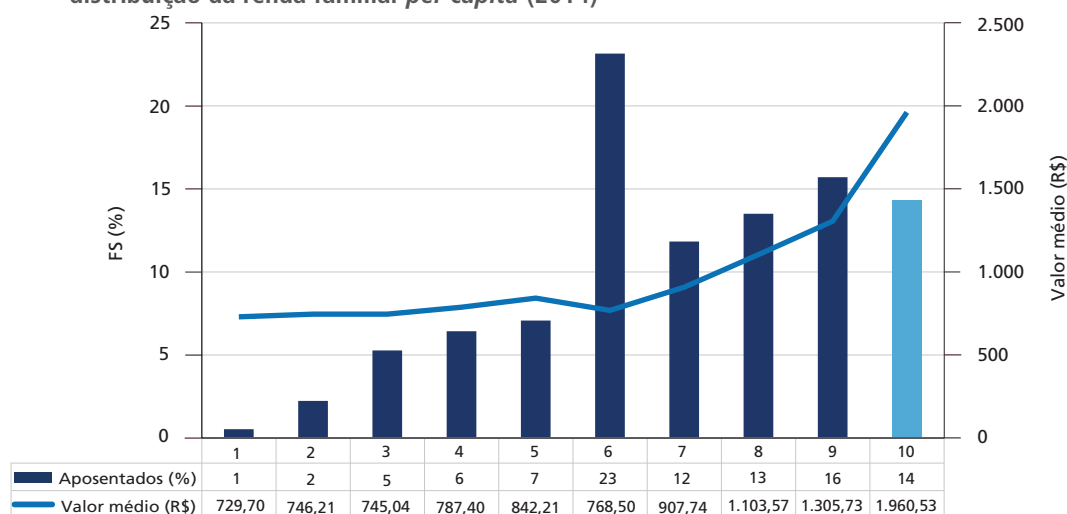
Nota: ¹ A despesa sem FP leva em conta todas as ATCs na base de concessão de 2015-2017 (pela data da DIB) afetadas pela regra 85/95 progressiva, enquanto para a despesa com FP recalcula-se o valor da RMI (com base no FP) das aposentadorias beneficiadas a partir do FP pertinente na DIB. Considera-se aqui apenas a despesa com ATC, acumulada até 2060, relativa às concessões pela regra 85/95 com DIB entre junho/2015 e junho/2017, e DDB entre julho/2015 e dezembro/2017.

Destaque-se ainda que, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) torne obrigatória, no seu art. 4º, a apresentação, no anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a avaliação da situação financeira e atuarial do RGPS

e dos RPPS, na prática, essas projeções, aparentemente, acabam pouco afetando, no Congresso Nacional, as discussões em torno de proposições legislativas que aumentem as despesas da previdência, a exemplo do que ocorreu no processo de aprovação da Medida Provisória nº 676/2015. Os congressistas parecem mais propensos a sancionar medidas populares em detrimento de medidas duras e necessárias à sustentabilidade de médio e longo prazos da previdência social. Neste sentido, parece recomendável que medidas que aumentem a despesa do RGPS, em especial de forma relevante, não sejam sequer apreciadas sem a adequada avaliação de seus impactos financeiros e atuariais.

GRÁFICO 16

RFPC: FS e FA de aposentados e valor médio das aposentadorias por décimos da distribuição da renda familiar *per capita* (2014)



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE, 2014.
Elaboração dos autores.

Obs.: Excluídos aposentados com benefícios de valor superior ao teto previdenciário do RGPS.

Ademais, a rigor, cabe questionar se a despesa adicional gerada pela regra 85/95 progressiva também não seria incompatível com outro preceito constitucional, estabelecido no § 5º do art. 195 da CF/1988, segundo o qual nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. Com base nestes questionamentos, deveria ficar claro que cabe a discussão de uma regulamentação infraconstitucional dos preceitos de equilíbrio financeiro e atuarial, bem como do artigo citado, para que se tornem, na prática, mais efetivos e mais presentes nos debates sobre previdência social que ocorrem no Congresso Nacional.

Além da questão fiscal e da sustentabilidade do RGPS, a regra 85/95 progressiva tende a ter efeitos deletérios sobre a distribuição de renda, pois os beneficiários da ATC são normalmente trabalhadores que apresentam trajetória laboral mais estável no mercado de trabalho, possuindo melhor qualificação e nível de rendimento do trabalho. Dado o valor médio das ATCs (R\$ 1.855, entre janeiro e junho de 2015), pode-se inferir que os aposentados por tempo de contribuição já se situavam, em média, nos décimos mais elevados da distribuição do rendimento familiar *per capita* brasileiro. Portanto, a regra 85/95 tampouco se justificaria pelo tratamento favorecido a trabalhadores de baixa renda, permitido pela CF/1988. Tampouco significa dizer que os beneficiários da regra 85/95 são ricos (em termos absolutos), mas tão somente que, em termos relativos, uma perspectiva relevante para questões distributivas, já bastante negligenciadas no país. Estes, dificilmente, deveriam configurar grupo prioritário de concessões previdenciárias – nesse caso, via aumento da taxa de reposição das aposentadorias por tempo de contribuição.

4 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CF/1988 estabelece vários preceitos que buscam garantir a sustentabilidade da previdência social. Em seus arts. 40 e 201, ficou estabelecido que os regimes previdenciários devem ser organizados observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Em seu art. 195, o texto constitucional determina que nenhum benefício seja criado, estendido ou majorado sem uma respectiva fonte de custeio. Embora a CF/1988 permita a adoção de sistemas especiais de inclusão previdenciária com alíquotas e carências diferenciadas, há previsão expressa de que tais iniciativas devem ser voltadas exclusivamente para trabalhadores de baixa renda. Não obstante, parece haver pouca aderência do debate previdenciário com esses preceitos constitucionais, uma vez que se multiplicam as proposições legislativas que afrontam claramente o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social e tampouco encontram respaldo em princípios redistributivos.

Um exemplo clássico e contundente dessa hipótese é o debate acerca da introdução de uma idade mínima para aposentadoria no RGPS. Em 1998, o Congresso Nacional votou e rejeitou, por diferença de um voto apenas, a proposta de emenda constitucional que estabelecia um patamar mínimo de idade para a concessão de aposentadorias voluntárias. Como substituto imperfeito, o governo federal criou, no ano seguinte, o combatido FP, que entrou em vigor, efetivamente, no ano 2000. Embora o fator não

tenha levado os trabalhadores a postergar significativamente seus pedidos de ATCs, este mecanismo de ajuste atuarial atenuou o aumento das despesas e melhorou o equilíbrio entre o fluxo de contribuições e o fluxo esperado de pagamento de benefícios.

Embora o ideal seja a introdução de uma idade mínima, na ausência desta, o FP é paliativo fundamental. Contudo, em uma medida flagrantemente contrária a esse entendimento, o Congresso Nacional flexibilizou sua aplicação por meio da regra 85/95 progressiva, instituída por meio da Medida Provisória nº 676/2015, convertida na Lei nº 13.183/2015. A referida regra não possui qualquer justificativa sob as óticas fiscal e atuarial, representando, antes, um grande retrocesso sob ambos os aspectos. A medida permitiu o aumento no valor médio das ATCs de forma absolutamente desproporcional a eventuais postergações nos requerimentos de ATCs. A regra 85/95 progressiva criou uma inadequada combinação de aposentadorias precoces com elevada taxa de reposição.

Em relação ao cenário original, no qual o uso do FP era obrigatório e incontornável para esta espécie de aposentadoria, estima-se, com base em duas metodologias distintas, em apenas dois anos de vigência da nova regra de cálculo do salário de benefício, um dispêndio adicional de curto prazo de R\$ 2,06 bilhões (jun./2015-jun./2017) e um incremento acumulado na despesa esperada da ordem de R\$ 54,73 bilhões (simulação 2), ambos a preços de 2017. O montante esperado, calculado como efeito de longo prazo a partir das tábuas resumidas de mortalidade e de estimativas do IBGE para a sobrevivência a idades exatas (tomadas como *proxy* da duração esperada das ATCs por sexo), refere-se apenas aos 306 mil benefícios concedidos com valor majorado, pela regra 85/95 progressiva, em seus primeiros 25 meses de aplicação.

Esse impacto – que desconsidera efeitos indiretos, como o gasto adicional com o pagamento majorado de pensões por morte derivadas e efeitos sobre o comportamento futuro dos segurados ativos, visando a maximização dos ganhos com a nova regra – aponta para um retrocesso no cumprimento do preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, e ainda se encontra subestimado por dois fatores fundamentais. Os dados utilizados tendem a ter sido particularmente afetados pelos desdobramentos da longa greve dos servidores do INSS, que limitou o atendimento dos segurados por quase três meses, em 2015. O desrepesamento de benefícios iniciou-se ainda em 2015, mas se estendeu até 2016, de modo que o resultado do primeiro ano mencionado ainda foi deprimido frente à tendência, e o resultado do

seguinte foi majorado pela incorporação de benefícios, que, sem a paralisação, teriam sido possivelmente concedidos e agregados ao estoque no exercício anterior, em 2015.

Ademais, o intenso e prolongado debate em torno de uma possível reforma previdenciária pode ter favorecido o incremento no volume de novos requerimentos de aposentadorias voluntárias, afetando as concessões e, conseqüentemente, as emissões previdenciárias. Propostas de reforma previdenciária são normalmente acompanhadas de antecipação dos requerimentos de benefícios planejados, fenômeno que culmina normalmente com incremento nas concessões e nas manutenções de aposentadorias – notadamente as precoces, o que explica largamente a queda na idade média de aposentadoria entre 2016 e 2017, após anos subseqüentes de (discreta, ainda que contínua) elevação desta medida.

Ou seja, ainda que a regra 85/95 seja eliminada e nenhuma outra concessão nestes termos seja realizada, o RGPS já precisará arcar com um incremento vultoso em seus gastos esperados, mesmo com base em estimativas conservadoras sujeitas a limitações metodológicas para seu cômputo. Esta alteração legislativa agravou ainda mais a sustentabilidade do RGPS, anteriormente ameaçada pelo rápido e intenso processo de envelhecimento populacional vivenciado pelo país, pelo elevado volume de sua despesa, por sua incompatibilidade com a estrutura etária atual da população brasileira, pelo ritmo de expansão do gasto previdenciário e pelo peso que este item assume nos orçamentos públicos e no próprio PIB. Para além do risco sistêmico, o virtual fim do FP tenderá a assumir caráter regressivo, ou seja, poderá aumentar a já marcante desigualdade na distribuição de renda, via concessão de aumentos expressivos na taxa de reposição para grupos que, embora não necessariamente ricos, se situam nos estratos com melhor situação socioeconômica.

Como anteriormente assinalado, o aumento de despesas no RGPS é particularmente preocupante para um país cujo nível de gasto previdenciário é desproporcionalmente elevado para sua estrutura demográfica ainda relativamente jovem: o padrão internacional sugere que o patamar atual, estimado, para 2016, em cerca 13% do PIB, seria esperado para países com ao menos o dobro da participação de idosos na população total. Esse cenário está relacionado, em grande medida, com as regras previdenciárias brasileiras. O Brasil é, por exemplo, um dos poucos países do mundo (treze entre os 174 que têm suas regras compiladas pela SSA e pela AISS) que não adotam idade mínima para aposentadoria.

A evolução demográfica projetada para as próximas décadas torna o quadro da administração previdenciária ainda mais desafiador: o Brasil passa por um processo de envelhecimento populacional que ocorre em velocidade duas vezes superior à média observada nos países mais desenvolvidos. Em 2000, havia onze pessoas com idade entre 15 e 64 anos (potencialmente ativas, portanto) para cada habitante com idade de 65 anos ou mais; em 2060, essa proporção será pouco superior a uma relação de dois para um. Em função dessa perspectiva demográfica, as recentes proposições legislativas ganham contornos ainda mais graves, pois a aprovação da regra 85/95 progressiva não consiste em iniciativa isolada a atentar contra os preceitos constitucionais que preservam a sustentabilidade do sistema previdenciário nacional.

O preceito de que nenhum benefício seja criado ou majorado sem a respectiva fonte de custeio, portanto, tem sido negligenciado nos debates legislativos, a exemplo do caso da ampliação da taxa de reposição das ATCs. Ampliaram-se também os tratamentos diferenciados e desequilibrados do ponto de vista atuarial, sem que tais distinções tenham sido sempre e plenamente justificadas pela previsão constitucional de regras especiais de inclusão para trabalhadores de baixa renda. Deve-se investir na melhoria da focalização destas medidas, bem como na definição objetiva de quem seriam estes trabalhadores de baixa renda, passíveis de serem cobertos por critérios e condições mais favoráveis de contribuição e elegibilidade a benefícios, nos termos permitidos pela CF/1988.

Tais tendências demonstram ser necessária a adoção de medidas, até mesmo por meio de regulamentação infraconstitucional, que fortaleçam e tornem imperativa a obediência a estes preceitos nos debates de proposições previdenciárias no Congresso Nacional. Um ponto de partida seria a exigência incontornável e concreta – não meramente formal, como hoje se observa, já que a aprovação da regra 85/95 progressiva não foi precedida de análise de impacto – de que iniciativas com potencial para aumentar os gastos previdenciários sequer sejam apreciadas sem uma avaliação prévia, transparente e consistente de seus efeitos de médio e longo prazos, em termos atuariais, fiscais e distributivos.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, M. F. C. R. O sistema jurídico: normas, regras e princípios. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 1110, 16 jul. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8628>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. 292 p.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

COSTANZI, R. N. Evolução e situação atual das aposentadorias por tempo de contribuição. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 23, n. 10, 2011.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. **Análise da focalização do microempreendedor individual (MEI)**: notas preliminares a partir do suplemento especial da Pnad 2014. Brasília: Ipea, 2017a. (Nota Técnica, n. 37).

_____. **Impacto fiscal da demografia na previdência social**. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2291).

_____. **Os efeitos do envelhecimento na previdência social brasileira e as aposentadorias precoces**. Brasília: Ipea, 2017c. (Nota Técnica, n. 45).

DATAPREV – EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Efeitos da idade de aposentadoria e do tempo de contribuição no valor do fator previdenciário. **Relatório Técnico DIIE**, 2006.

_____. **Efeito financeiro acumulado da utilização do fator previdenciário no período de 2000-2014**. Brasília: Dataprev, 17 fev. 2015. Mimeografado.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 2000/2060**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. **Tábuas completas de mortalidade – 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

_____. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2014**: breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **Tábuas completas de mortalidade – 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil 2012-2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSS – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **INSS em Números**. Boletim Estatístico Gerencial. Brasília, abril de 2014.

_____. **INSS em Números**. Boletim Estatístico Gerencial. Brasília, abril de 2017.

NOGUEIRA, N. G. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de estado. Brasília: MPS, 2012. 336 p.

PINHEIRO, V. C.; VIEIRA, S. P. A nova regra de cálculo dos benefícios: o fator previdenciário. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 11, n. 11, 1999.

SILVA, J. A. da. Os princípios constitucionais fundamentais. **Revista do Tribunal Regional Federal 1º Região**, Brasília, v. 6, n. 4, p. 17-22, out./dez. 1994. Disponível em: <http://files.camolinaro.net/200000095-a6856a703c/principios_constitucionais_fundamentais.pdf>.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AFONSO, L. E.; ZYLBERSTAJN, H.; SOUZA, A. P. Mudanças na previdência social: uma avaliação dos efeitos de reformas paramétricas no RGPS. **Economia, Selecta**, Brasília, v. 7, n. 4, 2006.

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).

CAETANO, M. A. R.; MIRANDA, R. B. **Comparativo internacional para a previdência social.** Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1302).

CECHIN, J. Reformas na arquitetura da previdência social: propostas, textos aprovados e o que precisa ser feito. *In:* CAETANO, M. (Ed.). **Previdência Social no Brasil: debates e desafios.** Brasília: Ipea, 2008.

COSTANZI, R. N. **Estrutura demográfica e despesa com previdência:** comparação do Brasil com o cenário internacional. São Paulo: Fipe, dez. 2015.

_____. **Análise sintética das reformas previdenciárias no mundo.** São Paulo: Fipe, abr. 2016. p. 27-31.

_____. Reforma da previdência e mercado de trabalho. **Mercado de trabalho:** conjuntura e análise, Brasília, n. 62, p. 79-89, abr. 2017a.

_____. **Reforma da previdência e mercado de trabalho.** Brasília: Ipea, maio 2017b. (Nota Técnica, n. 39).

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. **Os mitos previdenciários no Brasil.** São Paulo: Fipe, abr. 2016. p. 8-13.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G.; SIDONE, O. **Relação entre valor dos benefícios previdenciários e massa salarial dos trabalhadores ocupados:** implicações para a sustentabilidade previdenciária. [s. l.]: Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 32).

COSTANZI, R. N.; BARBOSA, E.; BICHARA, J. da S. Inclusión de los trabajadores por cuenta propia en el régimen de previsión social en Brasil. **Revista Internacional del Trabajo**, v. 132, p. 613-622, dez. 2013.

DELGADO, G. *et al.* **Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1999-2004)**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1161).

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Impacto de reformas paramétricas na Previdência Social brasileira: simulações alternativas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. (Texto para Discussão n. 1289).

GIAMBIAGI, F.; AFONSO, L. E. Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, 2009.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. **Demografia: a ameaça invisível**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GRAGNOLATI, M. *et al.* **Growing old in an older Brazil: implications of population aging on growth, poverty, public finance, and service delivery**. Washington: The World Bank, 2011.

LIMA, D. V. *et al.* O impacto do fator previdenciário nos grandes números da Previdência Social. **Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v. 23, n. 59, 2012.

PEREIRA, E. S. Evolução das idades médias de concessão dos tempos médios de contribuição das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas entre 1996 e 2012. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 26, n. 6, 2013.

RANGEL, L. A. **A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios: implicações na distribuição de renda e na taxa de reposição das aposentadorias**. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SOARES, F. V. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007.

SOARES, S. S. D. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1166).

SOUZA, P. H. G. F.; MEDEIROS, M. **The decline in inequality in Brazil, 2003-2009: the role of the state**. Berkeley: Irle, 2013. (Working Paper, n. 154-13).

SYMEONIDIS, G. **The greek pension reform strategy 2010-2015**. Washington: The World Bank, mar. 2016. (Discussion Paper, n. 1601).

TAFNER, P. Previdência Social no Brasil: debates e desafios. *In*: CAETANO, M. (Ed.). **Previdência Social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: Ipea, 2008.

TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Debates sobre previdência: confusões e polêmicas iniciais. *In*: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). **Reforma da previdência – a visita da velha senhora**. Brasília: Gestão Pública, 2015a.

_____. **Reforma da previdência – a visita da velha senhora**. Brasília: Gestão Pública, 2015b.

APÊNDICE

TABELA A.1
Média e desvio-padrão da idade de aposentadoria, do tempo médio de contribuição e da renda mensal inicial (RMI) (jun.-dez./2015, jan.-dez./2016 e jan.-jun./2017)

Sexo	Indicadores/estatísticas	Ano da data de início do benefício (DIB)					
		2015					
		Fator Previdenciário		Regra 85/95		Total	
		Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Feminino	Anos de contribuição na DIB	36,17	2,22	37,25	2,62	36,51	2,41
	Idade na DIB	55,41	4,61	59,58	2,60	56,74	4,52
	Valor da RMI	1.948,23	1.006,63	2.891,10	1.269,30	2.248,56	1.181,81
Masculino	Anos de contribuição na DIB	30,52	2,60	32,14	2,47	31,39	2,66
	Idade na DIB	51,93	4,54	56,01	2,47	54,14	4,11
	Valor da RMI	1.519,14	941,24	2.651,74	1.292,51	2.131,83	1.276,29
Total	Anos de contribuição na DIB	34,40	3,52	34,52	3,60	34,45	3,55
	Idade na DIB	54,32	4,86	57,67	3,09	55,69	4,54
	Valor da RMI	1.813,79	1.006,48	2.763,05	1.287,31	2.201,42	1.222,19
Sexo	Indicadores/estatísticas	Ano da DIB					
		2016					
		Fator Previdenciário		Regra 85/95		Total	
		Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Feminino	Anos de contribuição na DIB	36,02	1,95	37,04	2,54	36,34	2,20
	Idade na DIB	55,13	4,30	59,46	2,68	56,49	4,35
	Valor da RMI	2.078,03	1.031,91	2.994,87	1.371,10	2.367,21	1.226,14
Masculino	Anos de contribuição na DIB	30,36	2,30	31,56	2,28	30,94	2,37
	Idade na DIB	51,41	4,18	55,78	2,57	53,52	4,12
	Valor da RMI	1.624,90	923,62	2.590,12	1.375,63	2.092,14	1.260,49
Total	Anos de contribuição na DIB	34,09	3,39	34,23	3,65	34,14	3,49
	Idade na DIB	53,86	4,61	57,57	3,20	55,29	4,50
	Valor da RMI	1.923,62	1.019,21	2.787,30	1.388,24	2.255,30	1.247,57
Sexo	Indicadores/estatísticas	Ano da DIB					
		2017					
		Fator Previdenciário		Regra 85/95		Total	
		Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Feminino	Anos de contribuição na DIB	35,87	1,74	36,83	2,39	36,18	2,02
	Idade na DIB	55,11	4,05	59,54	2,70	56,52	4,21
	Valor da RMI	2.113,80	1.027,93	3.039,84	1.417,64	2.408,51	1.243,38
Masculino	Anos de contribuição na DIB	30,27	2,09	31,34	2,17	30,76	2,19
	Idade na DIB	51,29	3,93	55,66	2,61	53,31	4,02
	Valor da RMI	1.654,71	887,62	2.600,87	1.418,59	2.092,19	1.255,62
Total	Anos de contribuição na DIB	33,78	3,30	33,96	3,57	33,85	3,40
	Idade na DIB	53,69	4,41	57,51	3,29	55,14	4,43
	Valor da RMI	1.942,72	1.002,87	2.810,47	1.434,98	2.272,61	1.258,43

(Continua)

(Continuação)

Sexo	Indicadores/estatísticas	Total do período (jun./2015-jun./2017)					
		Fator Previdenciário		Regra 85/95		Total	
		Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Feminino	Anos de contribuição na DIB	36,02	1,97	37,04	2,53	36,34	2,22
	Idade na DIB	55,19	4,32	59,51	2,67	56,56	4,36
	Valor da RMI	2.055,05	1.026,70	2.980,40	1.359,64	2.348,27	1.221,16
Masculino	Anos de contribuição na DIB	30,37	2,31	31,65	2,32	31,00	2,41
	Idade na DIB	51,49	4,20	55,81	2,56	53,61	4,10
	Valor da RMI	1.610,58	918,85	2.608,88	1.365,65	2.101,57	1.263,08
Total	Anos de contribuição na DIB	34,08	3,40	34,24	3,62	34,14	3,49
	Idade na DIB	53,92	4,62	57,58	3,20	55,35	4,50
	Valor da RMI	1.902,80	1.013,28	2.786,89	1.375,35	2.246,65	1.244,53

Fonte: Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe) / Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).
Elaboração dos autores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza

Mariana Silva de Lima

Rava Caldeira de Andrada

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Lorena de Sant'Anna Fontoura Vale (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinicius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

