

Ansiliero, Graziela

Working Paper

Reflexões sobre a PEC No 287/2016 e suas alterações: Limites e possibilidade para a carência mínima para aposentadoria voluntária no Regime Geral de Previdência Social

Texto para Discussão, No. 2381

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Ansiliero, Graziela (2018) : Reflexões sobre a PEC No 287/2016 e suas alterações: Limites e possibilidade para a carência mínima para aposentadoria voluntária no Regime Geral de Previdência Social, Texto para Discussão, No. 2381, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211332>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2381

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

Graziela Ansiliero



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

Graziela Ansiliero¹

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

Governo Federal

**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
Regina Alvarez

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© 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 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: I38; H55.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 PEC Nº 287/2016 E SUAS ALTERAÇÕES: PROPOSTA DE CARÊNCIA MÍNIMA PARA AS APOSENTADORIAS PROGRAMADAS	9
3 PADRÃO ATUAL DA CONCESSÃO E DO ESTOQUE DE APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS POR SEXO E CLIENTELA NOS ANOS DE 2015 E 2016	13
4 CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS (ATC E API): EVOLUÇÃO DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ACUMULADO PELOS SEGURADOS DO RGPS	21
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS	56
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	57
APÊNDICE	58

SINOPSE

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016, alterada pelo parecer substitutivo de seu relator na Câmara dos Deputados, tenta promover ajustes paramétricos importantes e necessários no sistema previdenciário brasileiro. Com relação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), resumidamente, o texto original da PEC propunha o enrijecimento dos requisitos de elegibilidade, com instituição e/ou aumento da idade mínima e elevação do tempo mínimo de contribuição para requerimento de aposentadorias. No substitutivo à PEC nº 287/2016, bastante alterado em relação ao texto inicial – que previa, em médio prazo, idade mínima única de 65 anos e carência contributiva de 25 anos para aposentadoria voluntária –, a única modalidade de aposentadoria voluntária restante, no pós-reforma, findas as regras de transição, exigiria, no RGPS urbano, idade mínima de 65 anos, para homens, ou 62, para mulheres, e carência contributiva de ao menos 25 anos; para a clientela rural, a idade mínima seria de 60, para homens, e 57 anos, para mulheres, com carência mantida nos atuais quinze anos, embora com a obrigatoriedade de efetiva contribuição, não apenas de comprovação de atividade rural (garantida aos segurados especiais). A Emenda Aglutinativa Global à PEC nº 287-A/2016 preservou a atual carência mínima de quinze anos no RGPS para ambas as clientelas, urbana e rural, sendo que essa última seguiria, como agora, baseada na comprovação da atividade (segurados especiais) ou da contribuição (demais trabalhadores rurais), não mais na proposição única de comprovação de contribuição, e a idade mínima rural feminina para os vigentes 55 anos, além de ter mantido a proposta do substitutivo para as idades mínimas urbanas – 65 anos para homens, 62 anos para mulheres. Os dados analisados, provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e de registros administrativos do RGPS, indicam melhorias substantivas na cobertura previdenciária entre ocupados e inativos e na densidade contributiva dos segurados que logram aposentar-se, com claro aumento no tempo médio de contribuição ao sistema. Contudo, há indícios preocupantes de possíveis limites para o avanço contínuo destes indicadores, ao menos na medida necessária para fazer frente às exigências mínimas de carência propostas, aparentemente rígidas quando confrontadas com a realidade socioeconômica brasileira e com práticas previdenciárias internacionais comumente bem avaliadas. Assim, a PEC nº 287/2016 e seu substitutivo possuem méritos importantes e desenham um sistema previdenciário mais sustentável, mas o ponto mais polêmico de seus textos, precisamente o ajuste proposto para a carência contributiva mínima, foi acertadamente suavizado pela Emenda Aglutinativa.

Palavras-chave: previdência social; reforma previdenciária; carência contributiva; cobertura previdenciária.

ABSTRACT

The *Social Security Reform* Bill (PEC) nº 287/2016, along with its subsequent modifications, attempts to promote important and necessary parametric adjustments in the Brazilian Social Security system, with clear focus on its social insurance pillar. Put it simply, regarding the General Social Insurance System (RGPS), the original proposal established the stiffening of the eligibility requirements for claiming benefits, mainly (but not only) old-age pensions, for which the insured would be required to meet newly established or increased minimum access criteria (mostly in terms of age and waiting periods), common to all types of insured workers (65 years of age and 25 years of contributions). The sole modality for voluntary retirement remaining in the post-reform RGPS (when the unavoidable transitional rules are no longer applicable), would demand, for the urban clientele, a minimum age of 65 (men) or 62 years (women) and a minimum waiting period of 25 years of effective financial contributions; as for the rural clientele, the minimum age would be of 60 (men) or 57 years (women), with the minimum waiting period maintained at the current level of 15 years (although, unlike the ongoing prevailing rules, there would be a requirement for actual financial contributions, not only for proof of rural activity). The current version of the reform bill preserved the minimum waiting period of 15 years in force at RGPS (for both clienteles, urban and rural, with the latter maintaining the sufficiency of the proof of rural activity as condition for retirement) and the rural minimum retirement age for women (55 years), in addition to maintaining the substitutive proposal for the urban minimum retirement ages (65 (H), 62 (M)). The analyzed data, extracted from the National Household Sample Survey (PNAD) and administrative records of the RGPS, indicate substantive improvements on social security coverage in the last decades (considering employed workers and the elderly) and in the contribution density measured for retirees (estimated in terms of the evolution on the average number of years of contribution or activity registered up until the time of retirement). Still, there seem to be evidence of possible limits for the continuous enhancement of these indicators, at least to the extent necessary to face this aspect of the reform proposal, perhaps too strict when taken into consideration the Brazilian socioeconomic reality and perspectives and in the light of what is internationally considered to be the more appropriate approach in this matter. The PEC nº 287/2016 has important merits and conceives a more sustainable social insurance system, but some of its aspects, such as the recently proposed adjustments to the minimum waiting period for retirement, were properly reformulated.

Keywords: social insurance; social insurance reform; minimum waiting period to entitlement of benefits; social insurance coverage.

1 INTRODUÇÃO

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016¹ era bastante ampla e tentava promover profundos e necessários ajustes paramétricos no sistema previdenciário brasileiro, abrangendo tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS). Entre suas medidas originais estavam a alteração da carência contributiva e o estabelecimento, mediante aplicação de regras de transição, de uma idade mínima de aposentadoria de 65 anos de idade, promovendo a convergência de regras entre regimes e entre diferentes grupos, mais especificamente entre celetistas e estatutários, entre trabalhadores urbanos e rurais e entre homens e mulheres.

A proposta original foi alterada pelo parecer substitutivo do relator da PEC nº 287/2016,² mas, em linhas gerais, com relação ao RGPS, o texto ainda previa o enrijecimento dos requisitos de elegibilidade, com instituição e/ou aumento da idade mínima e elevação do tempo mínimo de contribuição para requerimento de aposentadorias. A aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) deixaria de existir, sendo passível de concessão apenas para os indivíduos abrangidos pelas regras de transição previstas na proposta de reforma, mesma situação da aplicação das regras atuais de aposentadoria por idade (API). As diferenças por clientela e sexo não foram eliminadas, como previsto no texto original, mas foram reduzidas para os segurados urbanos não abrangidos pela regra de transição e mantidas para os rurais (quadro 1). A Emenda Aglutinativa Global à PEC nº 287-A/2016 suavizou ainda mais o escopo da reforma, reunindo algumas concessões necessárias, como a redução da carência mínima para aposentadoria, e outras bastante questionáveis, como o tratamento mais conservador na determinação da idade mínima.

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

2. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9BA53C67B585C57AA8169BE206905937.proposicoesWeb2?codteor=1547049&filename=Tramitacao-PEC+287/2016>.

Crítérios de aposentadoria para homens e mulheres no RGPS e nos RPPS – proposta original, substitutivo da PEC nº 287/2016 e Emenda Aglutinativa Global

Regime	Regra atual	PEC nº 287/2016	Substituto do relator à PEC nº 287/2016*	Emenda Aglutinativa Global à PEC nº 287-A/2016*
RGPS	<p>ATC – 35 e 30 anos de contribuição para homens e mulheres, respectivamente, com regra 95/85 progressiva para 100/90 para não aplicação do Fator Previdenciário (FP) no cálculo do valor do benefício.</p> <p>API – 65/60 anos de idade para homens/mulheres urbanos e 60/55 anos para homens/mulheres rurais, com pelo menos 15 anos de contribuição (no setor rural, com comprovação de 15 anos de exercício de atividade rural).</p>	<p>Proposta original: 65 anos de idade e 25 anos de contribuição para homens com menos de 50 anos e mulheres com menos de 45 anos, no RGPS e nos RPPS. Para aqueles acima destas idades de corte, regra de transição com pedágio de 50% do tempo de contribuição faltante na data de promulgação da PEC.</p>	<p>Substituto do relator à PEC nº 287/2016*</p> <p>Substituto (idade mínima/carência mínima): <i>i)</i> homens urbanos – 65 anos de idade e 25 anos de contribuição; <i>ii)</i> mulheres urbanas – 62 anos de idade e 25 anos de contribuição; <i>iii)</i> homens rurais – 60 anos de idade, 15 anos de contribuição; e <i>iv)</i> mulheres rurais – 57 anos de idade e 15 anos de contribuição. O segurado filiado ao RGPS até a data de publicação da EC poderia aposentar-se, pela regra de transição, quando, cumulativamente, tivesse: ATC - <i>i)</i> 53 anos (mulheres) ou 55 anos de idade (homens); <i>ii)</i> 30 (mulher) ou 35 (homens) anos de contribuição; e <i>iii)</i> período adicional de contribuição de 30% do tempo que, na publicação da PEC, faltasse para atingir essa carência. No caso da API, os números são: <i>i)</i> 65 (homem) ou 60 (mulher) anos de idade, reduzidos em 5 anos para rurais; e <i>ii)</i> 15 anos de carência para os rurais e, no caso dos urbanos, crescendo-se, ao final de 3 anos de vigência da nova regra, 6 meses adicionais a cada ano, até 300 contribuições mensais (25 anos). Nos RPPS, o segurado filiado até a data de publicação da EC poderia aposentar-se quando, cumulativamente, tivesse: <i>i)</i> 55 anos (mulheres) ou 60 anos de idade (homens); <i>ii)</i> 30 (mulher) ou 35 (homens) anos de contribuição; <i>iii)</i> 20 anos de efetivo exercício no serviço público; <i>iv)</i> 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e <i>v)</i> período adicional de contribuição de 30% do tempo que, na publicação da PEC, faltasse para atingir essa carência. Ao final de três anos de vigência da nova regra, as idades mínimas no RGPS e nos RPPS seriam aumentadas em um ano, com igual elevação a cada dois anos, até o limite de 62 anos para os homens e 65 anos para as mulheres quando da publicação da EC, pelo ano em que o segurado completaria a carência cabível, incluído o pedágio.</p>	<p>Emenda Aglutinativa Global à PEC nº 287-A/2016*</p> <p>Aglutinativo (idade mínima/carência mínima): <i>i)</i> homens urbanos – 65 anos de idade e 15 anos de contribuição; <i>ii)</i> mulheres urbanas – 62 anos de idade e 15 anos de contribuição; <i>iii)</i> homens rurais – 60 anos de idade e 15 anos de contribuição; e <i>iv)</i> mulheres rurais – 55 anos de idade e 15 anos de contribuição. O segurado filiado ao RGPS até a data de publicação da EC poderia aposentar-se quando, cumulativamente, tivesse: ATC – <i>i)</i> 53 anos (mulheres) ou 55 anos de idade (homens); <i>ii)</i> 30 (mulher) ou 35 (homens) anos de contribuição; e <i>iii)</i> período adicional de contribuição de 30% do tempo que, na publicação da PEC, faltasse para atingir essa carência. No caso da API, os números são: <i>i)</i> 65 (homem) ou 60 (mulher) anos de idade, reduzidos em 5 anos para rurais; e <i>ii)</i> 15 anos de carência. Em 2020, as idades mínimas da ATC (63/55 anos) seriam aumentadas em um ano, com igual elevação a cada dois anos, até o limite de 62 anos, para mulheres, e 65 anos para homens, sendo válidas também para a API. Nos RPPS, o segurado filiado até a data de publicação da EC poderia aposentar-se quando, cumulativamente, tivesse: <i>i)</i> 55 anos (mulheres) ou 60 anos de idade (homens); <i>ii)</i> 30 (mulher) ou 35 (homens) anos de contribuição; <i>iii)</i> vinte anos de efetivo exercício no serviço público; <i>iv)</i> cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e <i>v)</i> período adicional de contribuição de 30% do tempo que, na publicação da PEC, faltasse para atingir essa carência. No RGPS e nos RPPS, as idades de aposentadoria seriam equivalentes no longo prazo, sendo inclusive mais rígidas para o servidor público ao longo da fase de transição. A idade mínima a ser cumprida seria definida, quando da publicação da EC, pelo ano em que o segurado completaria a carência cabível, incluído o pedágio. A proposta ainda poderia sofrer alterações no Congresso Nacional.</p>
RPPS	<p>60 anos de idade e 35 anos de contribuição para homens e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição para mulheres.</p>			

Fonte: PEC nº 287/2016; Parecer Substitutivo do Relator da PEC nº 287/2016. Elaboração da autora.

Nota: * No âmbito dos RPPS, os servidores que ingressaram em cargo efetivo até 16 de dezembro de 1998 poderiam optar pela redução das idades mínimas (55 anos para mulheres e 60 anos para homens) em um dia de idade para cada dia de contribuição que exceder o tempo de contribuição previsto em correspondência (30 anos para mulheres e 65 anos para homens). A paridade e a integralidade seriam garantidas para quem ingressou até 31 de dezembro de 2003, desde que completassem a idade mínima de 65 (homens) e 62 (mulheres).

Apesar da extensão e pertinência do escopo geral da proposta, vale dar destaque à questão da carência contributiva mínima, a qual desperta questionamentos importantes. Muito embora este ponto seja frequentemente eclipsado por outros tópicos da reforma previdenciária, como a discussão em torno da idade mínima de aposentadoria, seus efeitos sobre a cobertura previdenciária são potencialmente elevados e o debate em torno de sua adequada determinação não pode ser tratado como tema secundário. Nesse contexto, este estudo, composto por cinco seções, propõe-se a discutir os limites e as possibilidades para uma eventual redefinição da carência para aposentadoria no âmbito do RGPS. A segunda seção traz uma síntese da proposta de carência mínima prevista na PEC nº 287/2016 e suas alterações para as aposentadorias programadas. A terceira apresenta o padrão recente (2016) de concessão e estoque de aposentadorias voluntárias, por sexo e clientela, destacando a composição destas grandezas com respeito às distintas modalidades de aposentadorias e seus respectivos requisitos em matéria de carência. A quarta discute a evolução no tempo de contribuição acumulado pelos segurados aposentados nas últimas décadas, e, por fim, na quinta seção, são apresentadas as considerações finais.

2 PEC Nº 287/2016 E SUAS ALTERAÇÕES: PROPOSTA DE CARÊNCIA MÍNIMA PARA AS APOSENTADORIAS PROGRAMADAS

No tocante à carência, comparativamente à situação vigente, o texto da PEC nº 287/2016 e sua versão substitutiva resultavam em maior rigidez para os segurados urbanos do RGPS e menor exigência para os segurados dos RPPS. *Grosso modo* – exceção feita a regras de transição produzidas em reformas anteriores –, no setor público, a carência contributiva, vinculada a idades mínimas por sexo, está atualmente definida em 35 anos para homens ou em trinta anos para mulheres. No RGPS, esta mesma carência, ainda que sem requisitos mínimos de idade, vale para a ATC; para a API, há uma carência única, de quinze anos, para ambos os sexos. Mais precisamente, a carência da API atualmente ainda pode ser inferior a quinze anos de contribuição, conforme está previsto no art. 142 da Lei nº 8.213/1991,³ mas apenas para o segurado que se filiou ao RGPS até 24 de julho de 1991 (trabalhador urbano ou rural, exceto segurado especial) e começou a contagem de tempo para efeito de carência. Nesta situação, o número mínimo de meses exigidos seria aquele do ano em que o segurado alcançou todas as condições necessárias para ter direito

3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>.

ao benefício, variando de sessenta meses (1991) a 180 meses (válido desde 2011). Isso significa que, em um período de vinte anos (1991-2011), a carência mínima para API aumentou em dez anos, passando de cinco para quinze anos.

Na versão inicial da proposta de reforma previdenciária, a única modalidade de aposentadoria voluntária restante – no caso geral da pós-reforma e livre de regras de transição – exigiria, nos RPPS e no RGPS, idade mínima de 65 anos e carência de 25 anos de contribuição. No substitutivo à PEC nº 287/2016, nos RPPS e no RGPS urbano, seria preciso cumprir idade mínima de 65, para homens, ou 62 anos, no caso das mulheres, e carência contributiva de ao menos 25 anos. Para a clientela rural, a idade mínima seria de 60 (homens) e 57 anos (mulheres), com carência mantida nos atuais quinze anos, embora com a obrigatoriedade de efetiva contribuição, não apenas de comprovação de atividade rural. Ou seja, nos RPPS, a carência seria reduzida em cinco (mulheres) ou dez anos (homens); no RGPS, tal requisito, para acesso a uma aposentadoria programada, subiria de quinze para 25 anos para a clientela urbana, um incremento de dez anos (+67%). Em ambos os casos, há previsão de regra de transição, com aplicação de pedágio contributivo para os segurados afetados, de modo que as medidas seriam plenamente efetivadas dentro de duas décadas, conforme o sexo considerado.

O ponto de partida das críticas a esta proposta consiste justamente neste intento de equiparar regimes que atendem segurados com perfis muito distintos entre si e, principalmente no caso do RGPS, que ainda reúnem clientelas bastante heterogêneas. Nos RPPS, a atual carência, mais elevada, não consiste em obstáculo relevante, o que indicaria ser desnecessária a redução nesse requisito para a aposentadoria. Estes segurados estão significativamente menos expostos a riscos sociais e laborais (como o desemprego, entre outros fatores causadores de interrupção na cobertura previdenciária), tendem a receber rendimentos mais elevados e estão mais protegidos contra a discriminação por gênero e raça/cor como critério de entrada e permanência na atividade. Ademais, também por geralmente possuírem nível de renda mais elevado,⁴ tenderiam, supostamente, a possuir maior expectativa de vida na idade de aposentadoria e, conseqüentemente, a receber benefícios por mais tempo.

4. A expectativa de vida é afetada por inúmeros fatores, mas evidências com respeito ao nível de renda podem ser obtidas na literatura especializada. Mais recentemente, Chetty *et al.* (2016), com base em dados norte-americanos para o período 2001-2014, concluem haver associação positiva entre o nível de renda e a longevidade, embora defendam que tal relação, embora bem estabelecida, siga pouco compreendida na literatura.

Nestes regimes, a elevação na idade mínima de aposentadoria para 65 e 62 anos – para homens e mulheres, respectivamente – seria uma possível justificativa para tal medida, uma vez que a duração média das aposentadorias tenderia a ser reduzida pelo aumento da idade no momento da concessão. Sob a ótica distributiva, contudo, essa redução e a equiparação ao RGPS seriam pouco justificáveis: esses trabalhadores muito mais facilmente alcançariam os requisitos mínimos de carência e taxa de reposição – simplificadamente, tomada como a razão entre o valor da aposentadoria e o rendimento do trabalhador ativo – mais elevada. No caso do RGPS, ao contrário, os fatores de risco e vulnerabilidade são mais numerosos e complexos, bem como tende a ser mais heterogêneo o universo de segurados. Regras únicas, incontornáveis, se não amparadas por evidências que as viabilizem, podem configurar obstáculos intransponíveis para uma parte dos atuais e/ou potenciais segurados.

Uma parcela dos segurados lograria atender a este requisito mais rígido, mas seria justamente esse o grupo beneficiado pela manutenção inadequada da ATC no rol de benefícios oferecidos pelo RGPS. Por outro lado, este mesmo grupo, normalmente alocado nos setores mais estruturados do mercado de trabalho e concentrado nos décimos superiores da distribuição de renda, pode ser mais adversamente afetado pelo maior rigor da regra de cálculo do valor dos benefícios, que tende a reduzir a taxa média de reposição e demandar a adoção de medidas que coíbam a evasão total ou parcial dos recolhimentos de contribuintes obrigatórios do RGPS entre aqueles com maior capacidade contributiva, por exemplo, que poderiam buscar investimentos alternativos que gerassem taxa interna de retorno mais elevada.⁵ Os segurados com menores rendimentos estariam mais protegidos neste quesito, já que a manutenção da vinculação do piso previdenciário com o salário-mínimo tenderá a beneficiar a ampla maioria dos contribuintes, atualmente recolhendo sobre esse

5. Salvo por regras transitórias, há duas em vigor para o cálculo das aposentadorias voluntárias. A primeira se aplica a filiados ao RGPS até 28 de novembro de 1999 (para estes, considera-se o período de contribuição desde a competência julho/1994); a segunda se aplica aos filiados a partir de 29 de novembro de 1999 (considera-se todo o período em que houve contribuições a partir daquela data). O salário de benefício consiste na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% do período contributivo de referência. Para a ATC, salvo nos casos nos quais o requerente é deficiente físico e/ou o somatório de idade e tempo de contribuição é igual a 85 ou 95, para mulheres e homens, respectivamente, é obrigatória a aplicação do FP, multiplicador que pode reduzir ou aumentar o salário de benefício. No caso da API (com aplicação opcional do FP), a renda mensal inicial (RMI) será igual a 70% do valor do salário de benefício, acrescido de 1% para cada grupo de doze contribuições até o limite de 100%. No caso geral, nos termos da PEC nº 287/2016, a RMI corresponderá a 70% da média aritmética simples dos salários de contribuição e remunerações, selecionados na forma da lei, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo exigido para concessão do benefício, os seguintes acréscimos, até o limite de 100%, incidentes sobre essa média: *i*) do primeiro ao quinto grupo de doze contribuições adicionais, 1,5 pontos percentuais (p.p.) por grupo; *ii*) do sexto ao décimo grupo, 2 p.p. por grupo; e *iii*) a partir do décimo-primeiro grupo, 2,5 p.p. por grupo.

valor básico. Em termos redistributivos, essa combinação de vetores pode ser positiva, aumentando a progressividade do sistema. Todavia, os segurados com menores rendimentos mais frequentemente se deparariam com dificuldades para acumular a carência mínima para a ATC, recorrendo então à API e a seus requisitos mais brandos, ou sequer alcançariam as exigências para o reconhecimento do direito a um benefício previdenciário.

Além disso, a PEC nº 287/2016 e seu substitutivo pretendiam mudar o paradigma atualmente vigente para a previdência rural: de um regime no qual a contribuição é obrigatória, mas não compulsória ou indispensável, sendo suficiente apenas a comprovação da atividade rural, propõe-se a equiparação com o modelo adotado para a clientela urbana, no qual a contribuição efetiva, mesmo que largamente subsidiada, é exigência incontornável.⁶ Outra mudança importante dizia respeito à questão de gênero, pois os textos propositivos acertadamente aproximavam as idades de aposentadoria, mas questionavelmente estabeleciam carência única e bem mais elevada para ambos os sexos.

Dadas as propaladas diferenças de gênero no grau e no padrão de inserção no mercado de trabalho, bem como as peculiaridades da previdência rural brasileira e as oscilações na trajetória laboral dos trabalhadores urbanos, especialmente dos não celetistas, estas propostas suscitaram uma polêmica intensa que culminou com alterações importantes no texto. A Emenda Aglutinativa Global à PEC nº 287-A/2016 preservou a atual carência mínima de quinze anos no RGPS (para ambas as clientelas, urbana e rural, sendo que para essa última seguiria – como agora – suficiente a comprovação da atividade, não mais se aplicando a proposição de comprovação de efetiva contribuição) e a idade mínima rural (para os vigentes 55 anos para mulheres e 60 anos para homens), mas manteve a proposta do parecer substitutivo para as idades mínimas urbanas (65 anos para homens, 62 para mulheres).

6. Os segurados especiais, ou seja, trabalhadores rurais que exercem suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, com contribuição sobre a eventual comercialização da produção, são contemplados com um regime diferenciado, no qual, na prática, há garantia de cobertura independentemente de cotização, desde que a atividade seja devidamente comprovada. Por este motivo, os benefícios concedidos sob estas regras são por vezes classificados como semicontributivos ou até assistenciais. O termo semicontributivo tende a ser mais adequado porque, apesar de serem frequentes as concessões de benefícios sem o recolhimento efetivo de contribuições ao sistema, há previsão legal para que tais recolhimentos ocorram e estes, em algum grau, se dão. Mais precisamente, o segurado especial não está isento de contribuição, já que deve cotizar com 2,1% do sobre a comercialização da produção, mas, como regra, a contribuição deste segurado é subrogada ao adquirente da produção e, não raro, não há excedente a ser comercializado.

Neste contexto, e diante da perspectiva de que este tema retorne ao debate em ocasiões futuras, convém avaliar em que medida os segurados do RGPS, homens e mulheres, urbanos e rurais, notadamente aqueles com menores rendimentos, vinculados a postos de trabalho menos estáveis – ou seja, mais sujeitos à rotatividade e ao desemprego – e/ou em atuação como informais e autônomos, alcançam ou teriam condições de alcançar os requisitos contributivos propostos para elegibilidade à aposentadoria. O ponto de partida dessa avaliação, naturalmente, deve ser a análise dos registros administrativos relativos à concessão e ao estoque de benefícios previdenciários.

3 PADRÃO ATUAL DA CONCESSÃO E DO ESTOQUE DE APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS POR SEXO E CLIENTELA NOS ANOS DE 2015 E 2016⁷

Os dados utilizados nesta seção foram extraídos de bases administrativas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e não aportam informações sobre a forma de concessão dos benefícios – via sentenças judiciais, por exemplo –, situação que pode ocultar grandes diferenças entre grupos, notadamente entre as clientelas urbana e rural, e tampouco trazem qualquer registro de pessoas que, embora tenham contribuído em algum momento do tempo, não conseguiram se aposentar por não terem alcançado a carência mínima. Portanto, o escopo da análise abrange apenas os segurados aposentados, sendo desconsiderados todos aqueles que não se aposentaram por não terem comprovado ao menos de quinze anos de cotização/atividade até a idade típica de aposentadoria.

Ademais, os dados foram informados com grupamentos preestabelecidos, o que limita o escopo da análise. Estes grupamentos são: *i*) indivíduos com até quinze anos completos de contribuição/atividade foram agrupados conjuntamente; *ii*) aqueles com acúmulo de

7. Os dados de 2015 e 2016 tendem a ter sido afetados pelos desdobramentos da longa greve dos servidores do INSS, que limitou o atendimento dos segurados por quase três meses em 2015 - a duração da greve variou entre as Unidades da Federação (UF), mas teve ampla adesão e chegou, em certos estados, a 82 dias de paralisação. O *desrepresamento* 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 último 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 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.

dezesseis a 39 anos de cotização/atividade foram reunidos em grupos correspondentes a cada numeral deste intervalo, tratados como 24 classes distintas; e *iii*) todos aqueles com quarenta anos ou mais de contribuição integram um único grupo. Assumiu-se a hipótese bastante razoável de que, por via judicial ou não, nenhum segurado se aposentaria com menos de quinze anos de carência, de maneira que todos no primeiro grupo foram tratados como se tivessem carência acumulada de exatos quinze anos. Nos grupos intermediários, todos teriam entre 16 e 39 anos de carência acumulada, de acordo com o numeral que identifica a classe a que pertencem, e, por fim, todos com quarenta anos ou mais foram tratados como se tivessem apenas exatos quarenta anos de carência comprovada.

Feitas estas ressalvas, que não comprometem a análise, mas tão somente restringem seu alcance, pode-se tomar como um primeiro indicador, bastante utilizado nessa discussão, a distribuição de aposentadorias concedidas por espécies, medida que revela a preponderância da API nas concessões. Como esta espécie requer a menor carência entre as aposentadorias voluntárias (quinze anos, contra os 30-35 anos exigidos para a ATC), alega-se com frequência que o acúmulo de anos adicionais de contribuição, para além do mínimo, não seria trivial. Em 2016, entre as mulheres, a maior parcela da concessão de aposentadorias se deveu, por ampla vantagem, à API (73% do total de concessões para mulheres). Entre os homens, também prevaleceu a API, mas com diferença bem menor (52% das aposentadorias concedidas).

Em ambos os casos, o elevado peso da API guarda relação direta com a previdência rural, que permite a concessão desta espécie de aposentadoria em idade significativamente reduzida, em comparação com as idades mínimas exigidas para esse benefício quando se trata da clientela urbana do RGPS, e sem a exigibilidade de aporte financeiro efetivo mediante suficiência da comprovação de atividade rural, situação sem paralelo no meio urbano. No meio urbano, onde se concentra a maioria da população, dos trabalhadores ocupados e dos contribuintes, há situação quase oposta entre os sexos: a participação da ATC no total de concessões masculinas equivale ao peso da API nas concessões femininas.

Neste mesmo ano, também o estoque de aposentadorias revelava maior peso da API, quadro observado para a clientela feminina urbana e, principalmente, para a clientela rural (homens e mulheres). Entre os homens urbanos, a ATC prevalece amplamente, com participação de 73% no estoque de aposentadorias emitidas em

dezembro de 2016. Os rurais possuem regime previdenciário específico e, como entre eles predomina a categoria de segurado especial, naturalmente recorrem mais frequentemente à aposentadoria por idade. Como a ATC não exige idade mínima, favorecendo concessões precoces, e ainda pode permitir, mesmo que não seja tão comum, taxa de reposição de 100% da média dos salários de contribuição – situação pouco comum no contexto internacional, por exemplo –, a predominância da API na concessão e na emissão reforça a percepção de que se trata menos de opção e mais de dificuldade para o acúmulo da cotização mínima exigida para a ATC (30-35 anos).

TABELA 1

Concessão e emissão de aposentadorias, segundo sexo e clientela – quantidade e composição do fluxo de entrada (anual) e do estoque (dez./ 2016)

Clientela	Sexo	API				ATC				Concessões (%)			Emissões (%)		
		Concessões	%	Emissões	%	Concessões	%	Emissões	%	API	ATC	Total	API	ATC	Total
Rural	Mulheres	165.019	55	3.772.975	61	98	6	1.505	7	100	0	100	100	0	100
	Homens	134.861	45	2.389.879	39	1.528	94	20.066	93	99	1	100	99	1	100
	Subtotal	299.880	100	6.162.854	100	1.626	100	21.571	100	99	1	100	100	0	100
Urbana	Mulheres	222.925	61	2.484.626	66	140.150	36	1.665.349	32	61	39	100	60	40	100
	Homens	139.561	39	1.296.329	34	251.816	64	3.534.129	68	36	64	100	27	73	100
	Subtotal	362.486	100	3.780.955	100	391.966	100	5.199.478	100	48	52	100	42	58	100
Total	Mulheres	387.944	59	6.257.601	63	140.248	36	1.666.854	32	73	27	100	79	21	100
	Homens	274.422	41	3.686.208	37	253.344	68	3.554.195	68	52	48	100	51	49	100
	Total	662.366	100	9.943.809	100	393.592	100	5.221.049	100	63	37	100	66	34	100

Fonte: Base de Dados Históricas da Previdência Social (InfoLogo) e Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Fazenda (SPPS/MF).
Elaboração da autora.
Obs.: Excluídos casos com sexo ignorado.

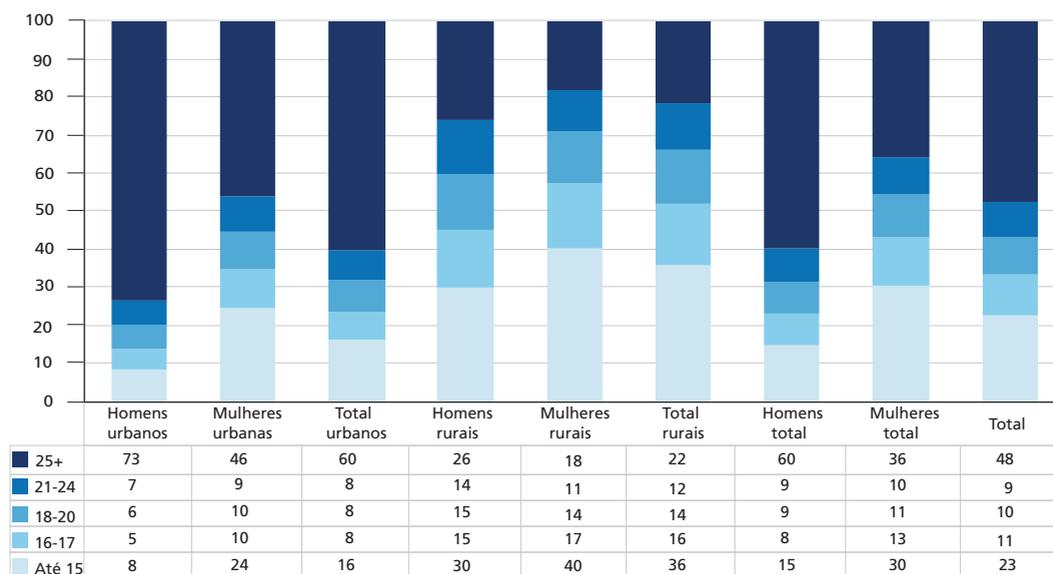
A distribuição das aposentadorias voluntárias concedidas em 2015, segundo sexo, clientela e grupos de anos de contribuição, parece apontar nesta direção. Os homens acumulam períodos mais longos de contribuição, com considerável distância do indicador feminino, especialmente entre os segurados urbanos, maioria ampla no RGPS. Em termos de clientela, há diferenças marcantes entre urbanos e rurais, diferenças estas que se devem à natureza da atividade dos segurados (agrícola, com foco na agricultura familiar e preponderância de baixos rendimentos, entre os rurais; diversa e heterogênea, com grande disparidade nas condições de trabalho, na proteção social e no rendimento, entre os urbanos), mas também às regras previdenciárias válidas para cada grupo.

A maior concentração de segurados com tempo mínimo de contribuição guarda forte relação com as peculiaridades da previdência rural, que garante o benefício de um

piso previdenciário a todos os trabalhadores rurais que, mesmo sem contribuir, tenham comprovado ao menos quinze anos de atividade. Como, nestes casos, o valor do benefício independe do tempo de contribuição, desde que a comprovação do tempo mínimo de atividade seja observada, não há incentivos para que o trabalhador rural efetivamente contribua e/ou comprove anos de atividade adicionais ao limite mínimo. No meio urbano, apesar da obrigatoriedade da contribuição (sendo insuficiente a comprovação de atividade, restrição que torna mais difícil o cumprimento da carência mínima entre a clientela urbana), a fórmula de cálculo do salário de benefício pode variar conforme o tempo de contribuição acumulado pelo segurado, em qualquer caso preservado o direito ao piso previdenciário, constitucionalmente vinculado ao salário-mínimo.

GRÁFICO 1
Distribuição das aposentadorias voluntárias concedidas segundo sexo, clientela e grupos de anos de contribuição (2015)

(Em %)



Fonte: SPSS/ME.

Elaboração da autora.

Obs.: Excluído sexo ignorado.

Portanto, as distinções entre as clientelas podem dever-se tanto a diferenças nos condicionantes socioeconômicos da contribuição quanto a incentivos (e desincentivos) produzidos pela própria legislação previdenciária. Vale ressaltar, contudo, que a PEC propunha originalmente uma mudança de paradigma na previdência rural, cujos segurados teriam que passar a contribuir individualmente (efetivamente, sendo insuficiente a

comprovação da atividade), ou seja, não mais como grupo familiar, com base em alíquota favorecida incidente sobre o salário-mínimo. Tal tratamento, já eliminado pela Emenda Aglutinativa, os aproximaria dos facultativos e dos autônomos urbanos de baixa renda, que atualmente já contribuem com alíquotas reduzidas. Seria esperado que tal tratamento, a exemplo do que já ocorre entre os urbanos, redirecionasse parte dos potenciais segurados rurais – atuais e futuros, homens e mulheres – para o pilar assistencial da seguridade social, pois o alcance da carência contributiva mínima seria mais difícil.

No geral, os dados de concessão de 2015 indicam que apenas 48% dos segurados aposentados neste ano cumpririam os requisitos contributivos propostos pela PEC nº 287/2016 (60% dos homens, 36% das mulheres). Tomados isoladamente, em caráter estanque, como mostra o gráfico 1, estes dados sugeririam ainda que apenas 60% dos segurados urbanos, maioria entre os segurados do RGPS e, principalmente, entre aqueles que efetivamente aportam financeiramente para o sistema, cumpririam a carência majorada indicada pela PEC nº 287/2016 (73% dos homens; 46% das mulheres). Há, contudo, que se ter cuidado com o uso destes indicadores para avaliar os possíveis impactos da reforma previdenciária sobre a cobertura da população: deve-se evitar generalizações destas porcentagens, que não podem ser tomadas como estimativas suficientes da proporção de ocupados que lograriam alcançar os requisitos contributivos para uma aposentadoria no período pós-reforma.

Ocorre que tomar esses dados, isoladamente, como elemento definitivo, determinístico das trajetórias dos atuais e futuros segurados ativos, é um equívoco bastante comum. Uma primeira ponderação, que desaconselha o uso dos dados de concessão como referência definitiva neste debate, é que os indicadores apresentados refletem o passado, pois representam o histórico laboral e contributivo de segurados que iniciaram suas vidas ativas e sua participação no sistema previdenciário há décadas – na melhor das hipóteses, há pelo menos quinze anos, tempo mínimo de carência para aposentadoria voluntária no RGPS. Estes históricos laborais e previdenciários podem não ser mais compatíveis com os percursos transcorridos (ou a serem percorridos) pelos atuais e futuros segurados ativos.

Na última década, notadamente desde 2003, o país experimentou um forte movimento de formalização trabalhista e previdenciária, estimulado pelo então bom momento econômico vivido pelo país. As principais fontes de dados – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e Cadastro

Geral de Emprego e Desemprego (CGED) – apontam para a formalização de vínculos empregatícios, a geração de postos de trabalho formais e o aumento da capacidade contributiva via aumento do rendimento médio do trabalho de autônomos – neste último caso, os baixos rendimentos são o principal obstáculo à cobertura, supostamente potencializado por novas possibilidades de acesso ao sistema, como o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS) e a figura do microempreendedor individual (MEI).⁸

As futuras concessões de aposentadorias possivelmente refletirão essa mudança no patamar de cobertura previdenciária, em volume e densidade contributiva. Ainda que crises econômicas como a atual afetem adversamente esse quadro no curto prazo, parece plausível supor que a esperada recuperação da economia e os avanços – ainda que insipientes – no desenvolvimento de uma cultura previdenciária no país evitem maiores retrocessos. Com efeito, a melhoria no nível médio de educação da população brasileira,⁹ somada a um maior acesso a informações acerca do sistema previdenciário e de sua importância protetiva, pode ter aumentado, entre os potenciais segurados com alguma capacidade contributiva, a disposição para contribuir para o RGPS. A escolaridade, obviamente, afeta em outros aspectos a contribuição previdenciária, pois tende a ser fator determinante da qualidade da inserção laboral dos trabalhadores.

8. O PSPS prevê contribuição reduzida de 11% e salário de contribuição e de benefício igual ao salário-mínimo (Lei Complementar nº 123/2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>.). O MEI é aquele que trabalha por conta própria, que se legaliza como pequeno empresário e contribui com alíquota reduzida a 5% sobre esta mesma base (Lei nº 12.470/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm>.). Os impactos destas medidas ainda precisam ser estudados com cautela.

9. Com base nos microdados de concessão de 2014, pode-se estabelecer uma aparente correlação positiva entre nível de escolaridade e tempo de contribuição (tempo médio de contribuição; proporção de benefícios por nível de escolaridade): escolaridade ignorada: 17,65 anos (5%); analfabeto: 15,34 anos (9%); até o quinto ano incompleto: 15,06 anos (4%); do quinto ano até o ensino fundamental completo: 21,31 anos (2%); quinto ao nono ano incompleto: 20,16 anos (27%); ensino fundamental completo: 23,12 anos (21%); ensino médio incompleto: 24,77 anos (6%); ensino médio completo: 27,42 anos (15%); superior incompleto: 29,37 anos (2%); e superior completo: 29,23 anos (9%). Os indicadores apresentados precisam ser tomados com cautela, pois nos registros administrativos do RGPS a informação de escolaridade não é um dado utilizado e criticado com frequência, de maneira que inconsistências e imprecisões podem ocorrer. Ademais, o tempo de contribuição não é previamente tratado, de modo a evitar campos com informação não disponível (muito comuns quando da concessão judicial), ao contrário do que ocorre nos dados do Sistema Sínteseweb/ SPPS-MF, utilizado como fonte principal deste estudo, mediante o Acordo de Cooperação Técnica nº 10/2016, firmado entre a Secretaria de Previdência, do Ministério da Fazenda, e o Ipea (Processo nº 03019.000360/2016-76). Na abertura por sexo, a diferença entre homens e mulheres, em termos do número médio de anos de contribuição, é maior no meio urbano e tende a decrescer conforme aumenta a escolaridade. Daí também a importância do aumento no nível educacional da população brasileira, tal como tem demonstrado a Pnad do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo dados harmonizados da Pnad/IBGE de 1992 e 2015 (excluídas as áreas rurais da região norte, salvo de Tocantins), o número médio de anos de estudo, embora ainda limitado, aumentou nas últimas décadas, para homens e mulheres com dez anos ou mais de idade: 1992 – homens: 4,8 anos, mulheres: 4,9 anos; total: 4,9 anos; 2015 – homens: 6,6 anos, mulheres: 7,1 anos; total: 6,9 anos.

Este seria outro argumento que comprova a plausibilidade da hipótese de que os atuais e futuros segurados ativos requeiram benefícios em condições mais favoráveis, tendo acumulado mais anos de contribuição. Esta previsão tende a valer para homens e mulheres: não apenas o nível médio de escolaridade tem aumentado continuamente no país, mas este indicador se mostra mais elevado para o sexo feminino.

As diferenças por sexo são de fato marcantes, mesmo quando controladas pelo nível de escolaridade, mas ainda precisam ser relativizadas pelo fato de que as mulheres contribuem menos anos, em média, não apenas porque sofrem mais interrupções de seu fluxo de contribuições por motivo de baixa participação econômica, baixos rendimentos, desemprego, informalidade e afastamento por questões reprodutivas, mas também porque se aposentam mais cedo e, ainda que cada vez com menor diferencial frente aos homens, tendem a entrar no mercado de trabalho mais tarde. Além do que, nas últimas décadas, houve redução dos diferenciais de gênero na probabilidade e na qualidade da inserção no mercado de trabalho. A taxa de participação econômica e a inclusão previdenciária, para este grupo, aumentaram significativamente, ainda que o desemprego, a informalidade e os diferenciais salariais (mesmo estes cada vez menos) sigam se manifestando com maior força entre seus membros, comparativamente aos trabalhadores do sexo masculino.

Claro que, entre aqueles sem vínculo empregatício, de ambos os sexos, a capacidade financeira de contribuir, muito associada à posição na ocupação do trabalhador, tende efetivamente a ser o fator determinante para a cobertura previdenciária, mas também é possível que uma parcela dos segurados busque otimizar sua taxa de retorno, contribuindo o mínimo possível para alcançar o máximo retorno possível de seus aportes ao sistema previdenciário. Como a maior parte dos segurados recebe e cotiza sobre o piso previdenciário, a taxa de reposição não seria incentivo generalizado para o aumento do tempo de contribuição. A motivação para contribuir, no caso dos autônomos – para os quais a contribuição é obrigatória, mas não compulsória –, pode inclusive variar conforme a aversão do potencial segurado aos riscos cobertos pela previdência social, situação que pode depender do sexo e da idade dos indivíduos, apenas para citar duas variáveis importantes neste contexto.

De modo geral, no entanto, pode-se supor que os efeitos de limitações socioeconômicas sobre a elevação da taxa de desconto intertemporal desse grupo seja explicação mais relevante para esta escolha, quando ela existe, uma vez que o custo da cotização, no curto prazo, pode ser direcionado a necessidades mais urgentes. Esse ainda é o principal obstáculo para

a inclusão previdenciária no Brasil. Nesse sentido, os planos já implantados de inclusão de trabalhadores autônomos, bem como eventuais iniciativas que venham a ser instituídas para reduzir o custo da cotização previdenciária, podem atenuar os efeitos da carência mais elevada, reduzindo e diluindo no tempo o custo da cotização ao RGPS.¹⁰

Além disso, há que se considerar que os indivíduos reagem e se adequam às regras impostas, de modo que os resultados atuais, em termos das carências cumpridas pelos segurados já aposentados, refletem os comportamentos incentivados ou exigidos pelas regras que vigoraram ao longo de todo o tempo em que estes indivíduos estiveram ativos no mercado de trabalho. As regras de elegibilidade foram se tornando mais duras no tempo, ensejando um comportamento adaptativo por parte dos segurados, refletido em idades médias de aposentadoria e em períodos médios de contribuição mais elevados, ao mesmo tempo em que houve expansão da cobertura previdenciária da população idosa. Claro que houve um incremento no volume de idosos recebedores de Benefícios de Prestação Continuada (BPC), amparos assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), e de benefícios rurais semicontributivos, o que certamente explica uma parte deste aumento na cobertura, mas a previdência social contributiva possui peso importante neste resultado.¹¹

Há de se ter em conta também que a PEC nº 287/2016 estabelece, em caso de sua aprovação, uma regra de transição diferenciada para homens e mulheres urbanos, já que para os rurais a carência atual seria mantida. O efeito final desta regra dependeria tanto da idade do segurado quanto do tempo de contribuição já acumulado na data de referência, mas os primeiros afetados integralmente pelas novas regras seriam aqueles que se aposentariam em um horizonte de tempo final de duas décadas. Ou seja, haveria algum tempo adicional, ainda que relativamente limitado e diferenciado conforme a situação concreta de cada

10. Estes planos (em particular, o MEI) e eventuais iniciativas que venham a ser instituídas para reduzir o custo da cotização previdenciária deveriam focalizar a concessão de subsídios em trabalhadores com reais dificuldades de realizar os aportes exigidos pelo sistema. Iniciativas para mitigar a migração indevida de segurados com maior capacidade contributiva, de planos tradicionais para outros mais econômicos com o mesmo pacote de benefícios e serviços, deveriam ser consideradas. Tal controle, ainda que reconhecidamente de difícil implantação, pode ser importante para evitar novos desequilíbrios atuariais sem a devida justificativa distributiva.

11. O BPC, concedido com base na Loas (Lei nº 8.472/1993), garante um salário-mínimo mensal ao idoso com 65 anos ou mais ou à pessoa com deficiência de qualquer idade que comprovar possuir rendimento familiar *per capita* menor que um quarto do salário-mínimo. Por se tratar de benefício assistencial, não é necessário ter contribuído ao RGPS, mas não se paga 13º salário e não se gera pensão por morte. Como a escala desse programa assistencial é limitada, sendo bastante inferior à dimensão do sistema previdenciário, a proteção social dos idosos é devida principalmente à previdência social, ainda que contando com a previdência rural, vertente semicontributiva do RGPS.

segurado, para adaptação à nova carência. A Emenda Aglutinativa elimina este ponto, ao manter inalterada a carência mínima de quinze anos para aposentadoria voluntária, cabendo ajustes apenas para aqueles interessados e passíveis de cumprir pedágios para o requerimento de ATC ou de API pelas regras de transição. Por fim, a própria transição demográfica que se desenha para o país pode favorecer o aumento da taxa de participação, do nível de ocupação, da cobertura previdenciária dos trabalhadores e da densidade contributiva dos segurados. Segundo projeções populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),¹² a população brasileira cresce a taxas decrescentes e deverá começar inclusive a decrescer, em termos absolutos, em torno de 2043. Essa dinâmica demográfica implicará queda na participação e no contingente de pessoas em idade ativa no total da população, acompanhada, naturalmente, de expansão no peso e na quantidade absoluta de idosos. O fenômeno poderá contribuir para a inclusão de pessoas – homens e mulheres, com maior ou menor idade – no mercado de trabalho, dados o contexto de escassez de força de trabalho e a duração das regras de transição de qualquer proposta de reforma que venha a ser aprovada, mas a concretização desta possibilidade exigirá o investimento em um conjunto de políticas públicas. Entre outras várias iniciativas, será preciso investir no aumento da escolaridade e na qualificação profissional, em ações que favoreçam a atividade econômica feminina, e, como adverte Camarano (2017), em medidas que oportunizem a permanência de trabalhadores maduros no mercado de trabalho.

4 CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS (ATC E API): EVOLUÇÃO DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ACUMULADO PELOS SEGURADOS DO RGPS

A participação feminina na emissão de API se mantém relativamente constante nos últimos quinze anos, aproximando-se de dois terços do total de emissões desta espécie de benefício, segundo posições em dezembro de cada ano. Ao mesmo tempo, cresceu o peso das mulheres no total de emissões de ATC: em 1998, 20,2% das ATC eram destinadas a mulheres; em 2016, 31,9% do estoque era destinado ao sexo feminino. Por diferença, tem-se que, entre 1998 e 2016, a participação masculina se manteve relativamente estável na API e decresceu na ATC. Como a quantidade de benefícios aumentou, para homens e mulheres, tem-se que a proporção crescente das seguradas logrou alcançar os requisitos contributivos

12. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm>.

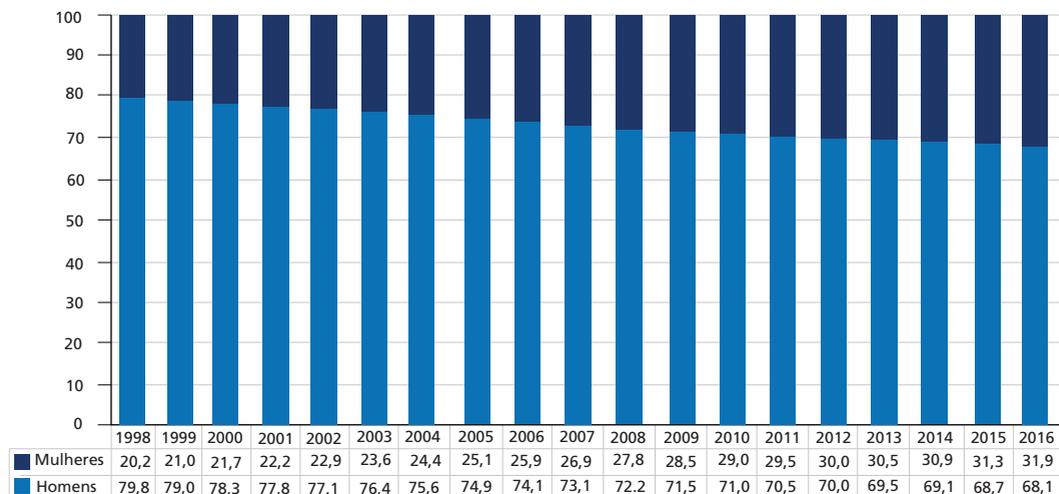
mais elevados da ATC (comparativamente à API), reflexo provável das melhores condições alcançadas pelo sexo feminino no mercado de trabalho.

GRÁFICO 2

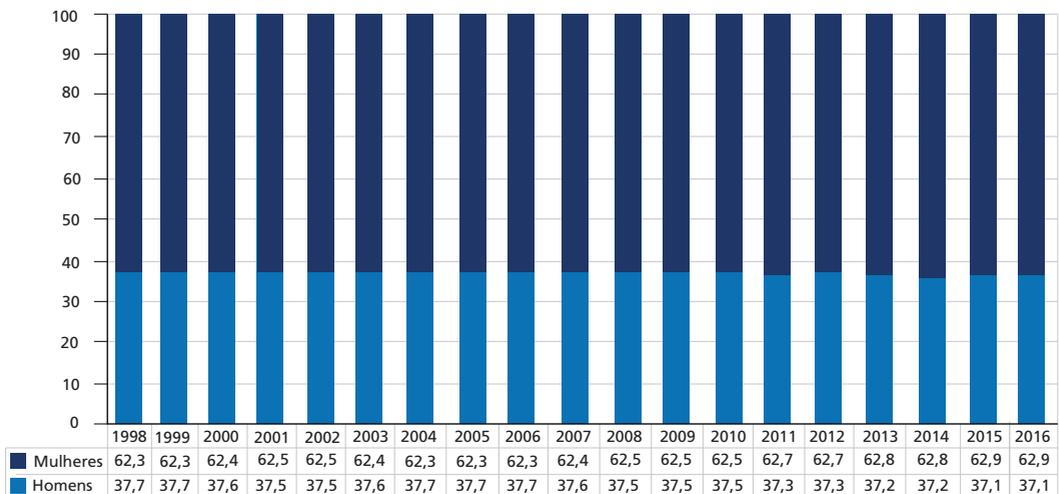
Participação de homens e mulheres no total de aposentadorias emitidas, segundo espécies de aposentadorias (1998-2016)

(Em %)

2A – ATC



2B – API



Fonte: SPPS/MF.

Elaboração da autora.

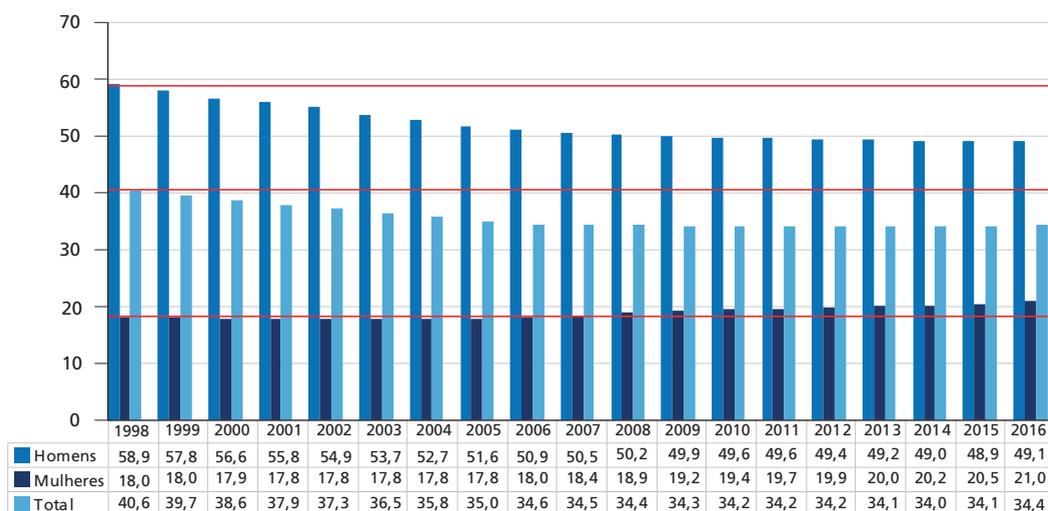
Obs.: Inclui apenas as espécies B41(API) e B42 (ATC).

No entanto, os dados de emissão também revelam que a ATC perdeu peso no cômputo geral, muito em razão do comportamento registrado para a população segurada masculina, grupo que deixou de ser predominante entre os aposentados voluntariamente pelo RGPS (participação masculina no total de API e ATC emitidas: 1998 – 54%; 2016 – 48%; participação masculina nas concessões anuais destas espécies: 1998 – 56%; 2016 – 50%). A ATC também tem, paulatinamente, perdido espaço no volume de emissões, pois, muito embora esse peso tenha aumentado suavemente entre as mulheres, tal movimento não tem sido suficiente para compensar o declínio registrado entre os homens: em 1998, 18% das aposentadorias femininas emitidas eram ATC, proporção que chegou a 21% em 2016; entre os homens, a participação das ATC caiu de 58,9% (1998) para 49,1% (2016) das emissões.

GRÁFICO 3

Participação da ATC no total de aposentadorias emitidas segundo o sexo

(Em %)



Fonte: SPSS/MF.

Elaboração da autora.

Obs.: ATC e API emitidas em dezembro de cada ano.

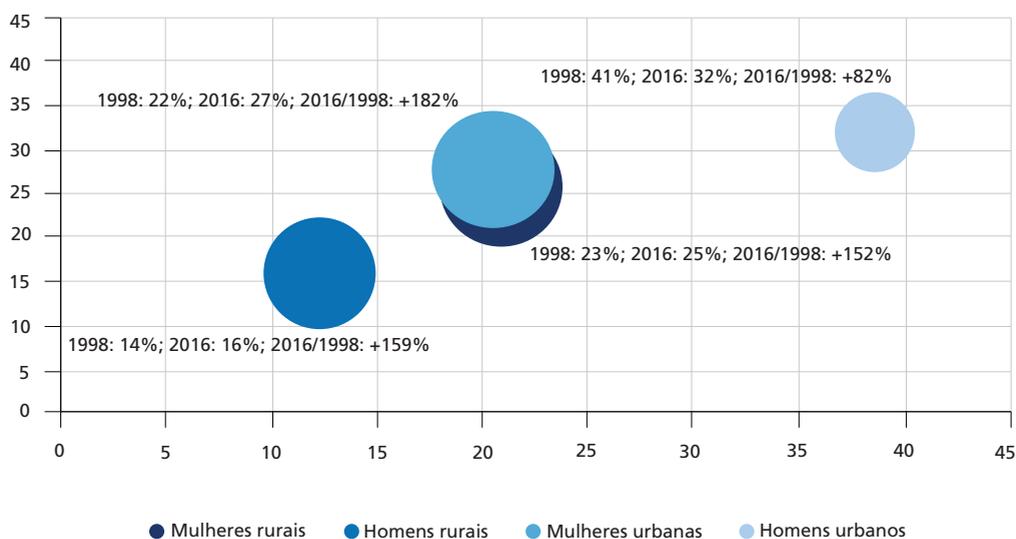
Houve aumento importante na quantidade absoluta de ambas as espécies de aposentadorias, para ambos os sexos e ambas as clientelas, mas a expansão relativa no estoque de beneficiários foi mais forte entre as mulheres e entre os rurais, duas dimensões em que a API está sobrerrepresentada na emissão. Mais precisamente, cruzadas estas duas dimensões, o estoque de aposentadorias masculinas urbanas cresceu

significativamente menos do que o estoque observado para os demais grupos (mulheres urbanas, homens rurais e mulheres rurais, em ordem crescente de variação percentual no estoque), nos quais o peso da ATC é historicamente bastante inferior. Para além do menor crescimento entre os quatro grupos confrontados, o grupamento formado por homens urbanos ainda experimentou uma expansão mais forte da API, frente à ATC, fenômeno que predominou no quadro geral.

GRÁFICO 4

Composição e evolução do estoque de aposentadorias emitidas segundo sexo e clientela (1998 e 2016)

(Em %)



Fonte: SPSS/ME.

Elaboração da autora.

Obs.: ATC e API emitidas em dezembro de cada ano.

Em outros termos, isso significa que o resultado agregado é explicado principalmente pela clientela urbana, que, como já mencionado, prevalece entre contribuintes e beneficiários. Especificamente, o estoque de API tem crescido mais que o estoque de ATC e isso tende a ter ocorrido por um somatório de fatores, entre os quais se podem mencionar como hipóteses: *i*) alguma eventual alteração no padrão das concessões de aposentadorias – por exemplo, com parcelas maiores de homens urbanos, em diferentes categorias, obtendo aposentadorias com exigências contributivas mais brandas (API, ao invés de ATC); *ii*) mudanças no perfil dos segurados – por exemplo, via inclusão crescente de trabalhadores com trajetórias laborais mais instáveis, como os autônomos e as mulheres, mais comumente beneficiários de API; e, de modo não

excludente, *iii*) aspectos relativos à duração média dos benefícios concedidos em diferentes momentos no tempo – por exemplo, os efeitos do aumento na sobrevida da população, que pode ter aumentado relativamente mais entre os beneficiários típicos da API, pois entre aposentados por tempo de contribuição o maior nível de rendimento poderia explicar ganhos marginais menores nesse quesito nas últimas décadas.

Com efeito, a evolução do estoque de aposentadorias pode mesmo ser afetada por diversos fatores determinantes do fluxo de benefícios, como a suspensão e a cessação de benefícios – principalmente por óbito, mas também por outros motivos, como os administrativos e legais. No entanto, o padrão de concessões merece destaque neste processo. Com respeito a esta dimensão, os dados revelam cenário similar ao encontrado para as emissões: por um lado, a participação de ambos os sexos na concessão de API se mantém relativamente estável nas duas últimas décadas; a participação feminina no total de concessões de ATC, por outro lado, cresceu de 24%, em 1998, para 36%, em 2016.

O comportamento das concessões, embora menos estável que o das emissões (por fatores que variam do perfil dos aposentados a cada ano à ocorrência de greves no INSS ou a alterações no processo de reconhecimento de direitos), também revela alguns padrões claros: após o impacto inicial da Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998 (1998-1999),¹³ notou-se um movimento de retomada na participação das ATC no volume anual de concessões, para homens e mulheres. Embora entre as mulheres

13. A EC nº 20/1998 trouxe inovações importantes para o RGPS, entre as quais vale destacar: a alteração do Período Básico de Cálculo (PBC) tomado como referência para a determinação da RMI dos benefícios previdenciários (passando da média curta, então baseada nos 36 meses últimos meses de cotização, para a atual média longa, baseada nos 80% maiores salários de contribuição), a criação do FP e a extinção da aposentadoria proporcional. A aposentadoria proporcional era devida àqueles que preenchiam 25 anos (mulheres) ou 30 anos (homens) de tempo de serviço, independentemente da idade. Essa modalidade de aposentadoria foi extinta com a promulgação da EC nº 20/1998, sendo concedida apenas como direito adquirido àqueles que ingressaram no RGPS até 15 de dezembro de 1998 e preencheram os requisitos legais do benefício de acordo com a lei vigente à época, e, também como regra de transição, àqueles que ingressaram no RGPS antes da EC nº 20/1998, mas ainda não haviam preenchido o tempo mínimo necessário para a concessão proporcional. Neste último caso, exige-se a idade mínima de 48 anos, se mulher, e 53 anos, se homem, além do tempo mínimo de contribuição acrescido de um “pedágio” correspondente a um período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que, em 16 de dezembro de 1998, data da publicação da EC nº 20/1998, faltava para atingir o limite de tempo anteriormente exigido (mulher: 25 anos; homens: 30 anos). Estas medidas, possivelmente em combinação com outros fatores, contribuíram para a elevação na idade média de aposentadoria por tempo de contribuição, ainda que este aumento tenha praticamente sido neutralizado pela expansão na sobrevida a cada idade. Ou seja, houve avanços, mas estes foram insuficientes. Na primeira década pós-reforma de 1998, para além das escolhas disponíveis e preferências individuais dos segurados, as próprias regras para o saque dos recursos aplicados nas contas individuais do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), então fundamentalmente atreladas a eventos como desemprego e aposentadoria, podem ter atuado contra a elevação da idade média de na concessão de ATC. Para maiores esclarecimentos sobre a lógica que embasou a criação do FP, ver Pinheiro e Vieira (1999).

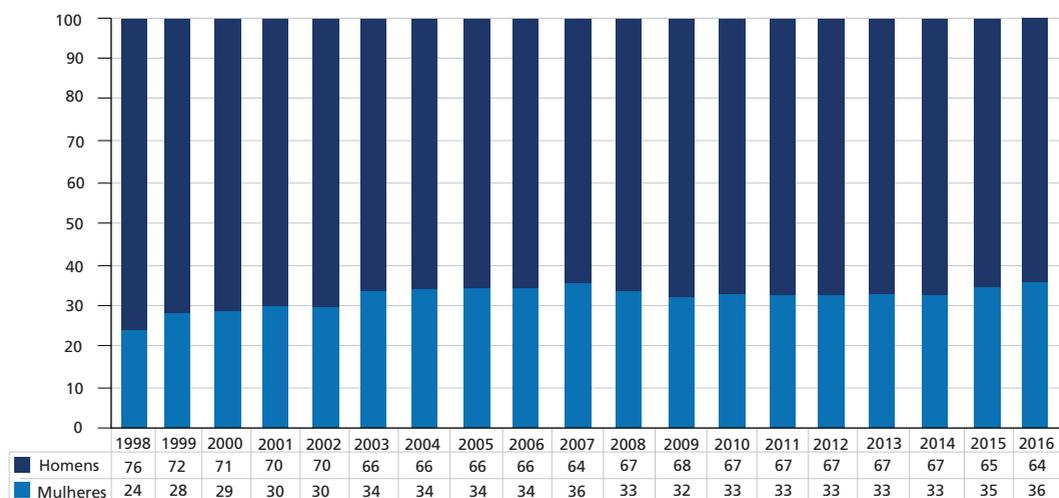
esse movimento tenha se mostrado mais forte (relativamente ao sexo masculino, com base 100 na proporção observada em 1996 e registrada no gráfico 6) durante parte considerável do período pós-reforma de 1998, entre os homens, a predominância da ATC ainda se mostra bastante superior.

GRÁFICO 5

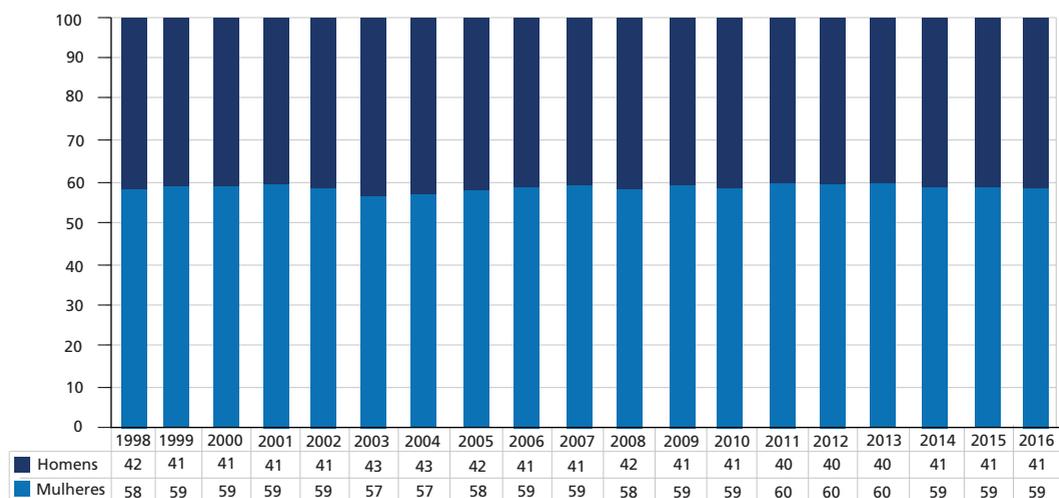
Participação de homens e mulheres no total de aposentadorias concedidas acumulado no ano, segundo espécies de aposentadorias (1998-2016)

(Em %)

5A – ATC



5B – API

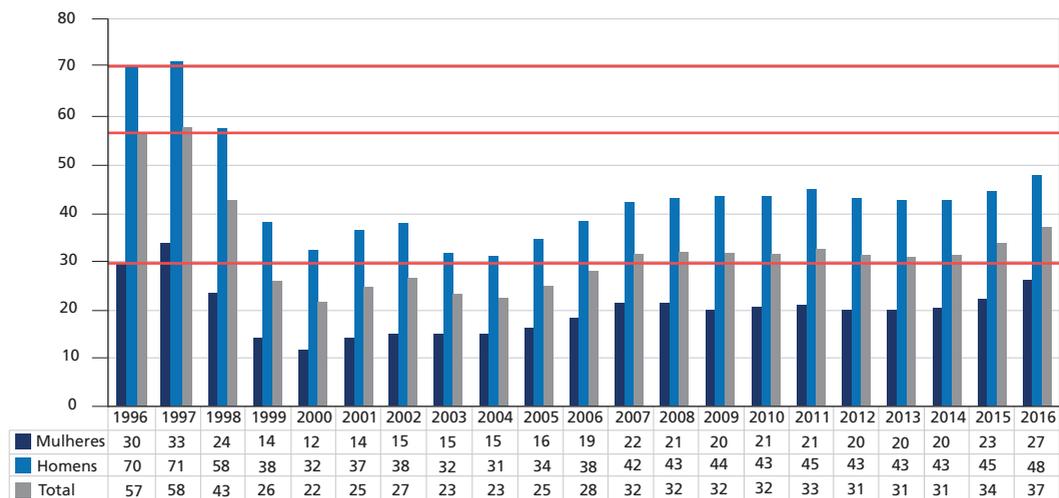


Fonte: SPDS/MF.

Elaboração da autora.

Obs.: Inclui apenas as espécies B41 e B42.

GRÁFICO 6
Participação da ATC no total de aposentadorias emitidas segundo sexo (1996-2016)
(Em %)



Fonte: SP/PS/MF.
Elaboração da autora.
Obs.: ATC e API em dezembro de cada ano.

A EC nº 20/1998 instituiu medidas que afetaram direta – via eliminação da aposentadoria proporcional – e indiretamente – via criação do FP e mudança drástica no período básico de cálculo (PBC) da RMI – a concessão de aposentadorias, em particular das ATC. No período pré-reforma, os debates em torno das novas propostas incentivou o requerimento antecipado por parte de segurados preocupados em garantir direitos adquiridos; no período pós-reforma, a manutenção da aposentadoria proporcional apenas como regra de transição tende a ter contribuído para uma queda no volume de concessões, mas este efeito pode ter sido potencializado pelas demais medidas, que atuaram no sentido de desestimular aposentadorias excessivamente precoces, freando o fluxo, então normal, de novas aposentadorias.

A expansão do PBC e a criação do FP fizeram com que, em um curto espaço de tempo, os segurados tivessem que se adaptar a regras novas e a penalidades importantes, incidentes sobre o valor de seus benefícios, quando do requerimento de aposentadorias em idades muito baixas e/ou lastreadas em períodos contributivos pouco densos e substanciosos (leia-se: erráticos e/ou com históricos contributivos pouco favorecidos pela média longa que passou a ser usada para o cálculo da RMI). O resultado foi a redução no ritmo de concessões de ATC, acompanhada de expansão na API rural e de relativa estabilidade na urbana. Isso

ocorreu também porque a API foi menos afetada pela EC nº 20/1998, pois um de seus principais efeitos se produziu sobre a taxa de reposição dos benefícios: os beneficiários de ATC mais frequentemente recebem benefícios superiores ao mínimo, estando sujeitos aos efeitos de fatores redutores. Todavia, os beneficiários de API, notadamente em sua dimensão rural, mais comumente recebem benefícios equivalentes ou próximos ao piso previdenciário, o que os protege de tais ajustes na taxa de reposição.¹⁴

Ao longo do tempo, o movimento de recuperação do peso da ATC nas concessões – ainda que apenas parcial e cadenciado – parece reforçar o diagnóstico de que o recrudescimento inicial na série se deveu, em larga medida, à reforma empreendida em 1998, a qual promoveu mudanças paramétricas importantes – mesmo que ainda insuficientes – para reduzir os desequilíbrios atuarial e financeiro do RGPS. Este fenômeno não se deveu, a princípio, a uma piora na performance contributiva dos segurados, mas sim aos efeitos de regras mais restritivas para a concessão dos benefícios. Na última década, a recuperação desta proporção pode ter sido favorecida pela melhoria da cobertura (proporção de ocupados contribuindo para o RGPS) e da densidade contributiva dos segurados. Mais recentemente, a questionável implantação da Fórmula 85/95,¹⁵ que anulou parte importante dos efeitos construídos pela EC nº 20/1998, bem como os debates em torno de uma nova reforma previdenciária, parecem ter dado novo impulso para a concessão de ATC.

Em síntese, nos primeiros anos da série mostrada no gráfico 7, o ritmo de concessões de ATC – principalmente para a clientela urbana – diminuiu sensivelmente por questões normativas e comportamentais, possivelmente associadas entre si, ao tempo em que aumentou a concessão total de API – bem menos afetada pela EC nº 20/1998, mas, nesse período, com ritmo de concessão mais afetado pela expansão da clientela rural –, fazendo com que esta última espécie ganhasse espaço na quantidade de emissões. É possível que, no pós-reforma, a combinação de cessação de benefícios por motivo de óbito do segurado – ainda que em menor ritmo, ditado pelo aumento na expectativa de sobrevida

14. Claro que, na prática, o elemento de proteção destes segurados é a própria vulnerabilidade relativa destes em relação aos segurados com maiores rendimentos, os quais – em tese – tendem a possuir melhores condições de arcar com as calibragens mais duras propostas pela EC nº 20/1998 e pela PEC nº 287/2016.

15. A Fórmula 85/95, progressiva, definida pela Lei nº 13.183/2015, estabelece que o cálculo da RMI da ATC leve em consideração o número de pontos alcançados somando a idade e o tempo de contribuição do segurado. Alcançados os pontos necessários (atualmente fixados em 85 para mulheres e 95 para homens), pode-se receber o benefício integral, sem aplicação do FP. A progressividade prevista na legislação ajusta os pontos necessários para obter a aposentadoria, aumentando o valor mínimo da somatória para fazer frente a incrementos na expectativa de sobrevida.

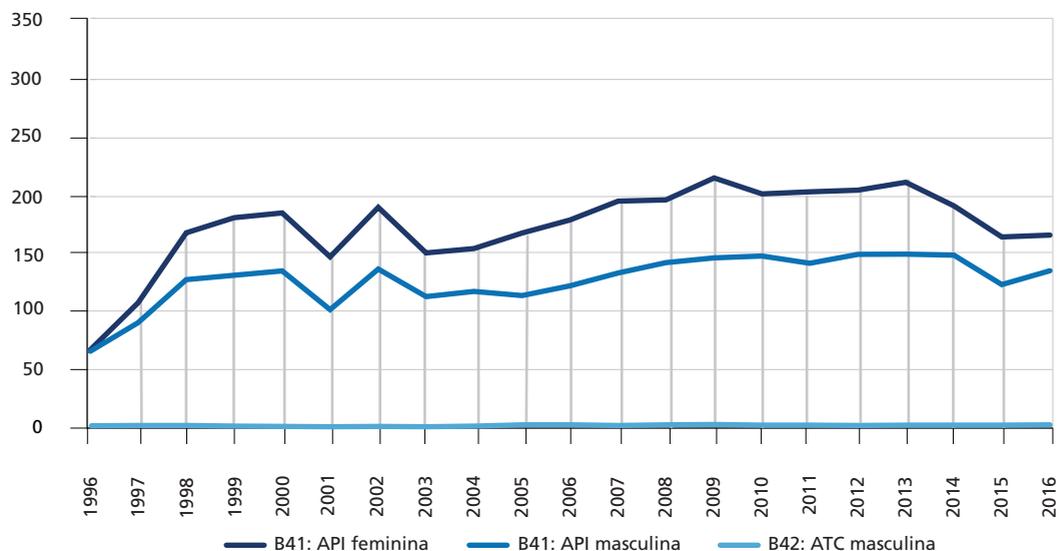
do brasileiro – e de declínio no volume de concessões tenha contribuído para a redução no peso desta espécie de benefício no estoque de aposentadorias voluntárias.

GRÁFICO 7

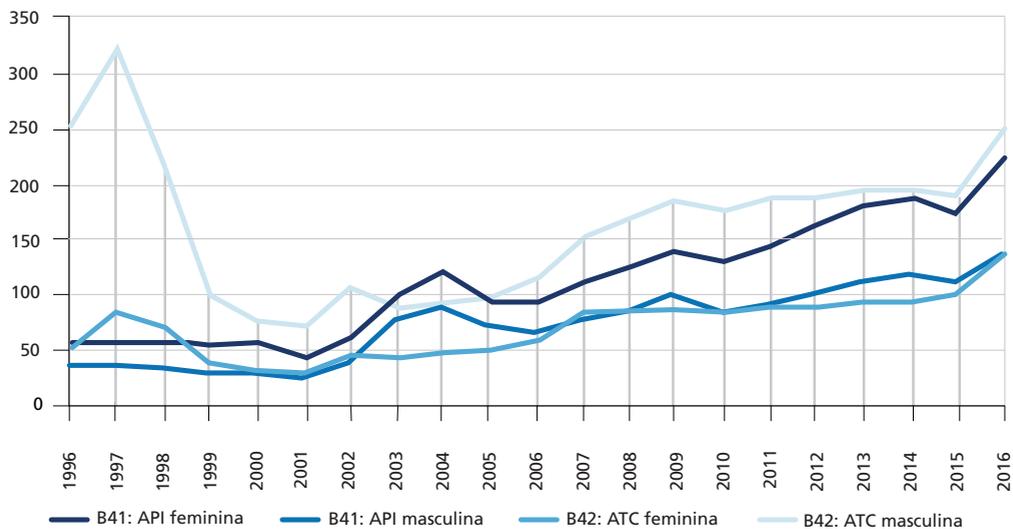
Quantidade de aposentadorias voluntárias concedidas (ATC+API) segundo clientela, sexo e espécie de aposentadoria (1996-2016)

(Em 1 mil)

7A – Clientela rural



7B – Clientela urbana



Fonte: SPDS/MF.

Elaboração da autora.

Obs.: Para a clientela rural, o tempo de contribuição com frequência consiste em tempo de atividade. Algumas variações abruptas são causadas ou acentuadas por greves no INSS, eventos que tendem a deprimir e depois expandir o volume de concessões. Em 2003 e 2004, para além de mudanças legais que aumentaram o ritmo de concessão, o desrepesamento de benefícios no pós-greve também explica os picos na quantidade de aposentadorias concedidas.

Outros fatores explicativos, bastante relevantes a partir de 2002, foram a edição da Lei nº 10.666/2002 e o início da vigência da Lei nº 10.403/2002.¹⁶ A Lei nº 10.403/2002 – que estabeleceu o uso das informações sobre vínculos empregatícios, remunerações e recolhimentos dos contribuintes individuais (CI) armazenadas no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) como prova plena para a concessão de benefícios pelo INSS – facilitou o processo de reconhecimento de direito aos benefícios do RGPS. A Lei nº 10.666/2002 permitiu a concessão de aposentadorias, desde que cumprida a carência, para aqueles que tivessem perdido a qualidade de segurado e provocou incremento expressivo das concessões – especialmente de API, para mulheres urbanas e, em menor grau, para homens urbanos – no triênio 2002-2004. Desde então, essa medida parece seguir produzindo efeitos, ainda que em menor escala, permitindo a concessão extemporânea de aposentadorias a indivíduos que, por opção ou, possivelmente, por falta dela, perderam o vínculo regular com o RGPS. No caso da API, os beneficiários desta medida, normalmente urbanos com prevalência do sexo feminino, com frequência passam a receber os benefícios em idade superior à idade mínima legal, o que elevou a distância entre a idade média de concessão e a idade mínima estatutária desta espécie de aposentadoria.

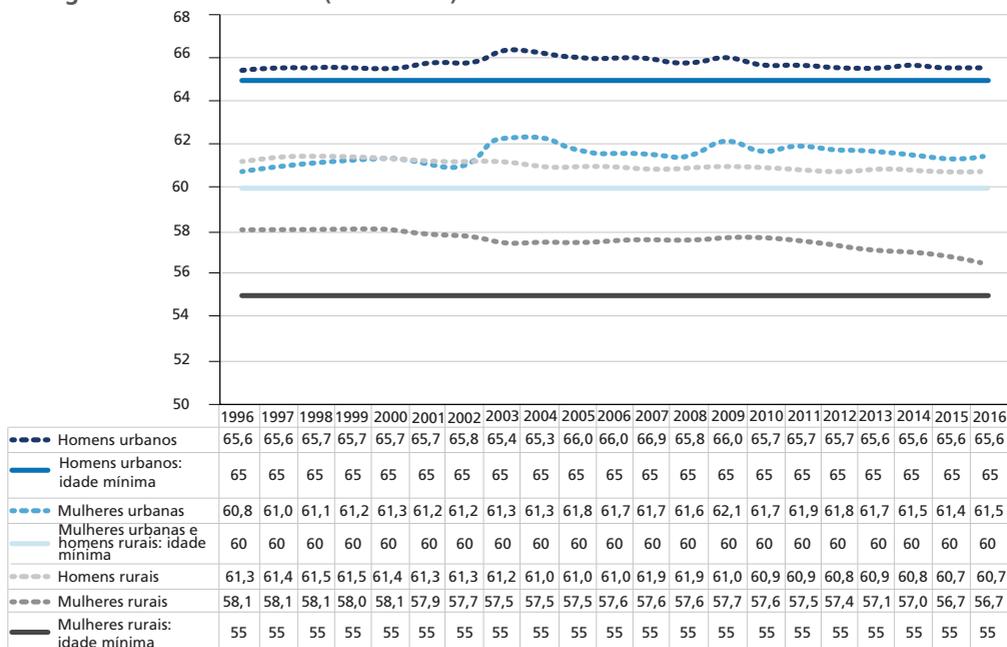
No caso da API urbana, em que a contribuição é obrigatória para o reconhecimento de direitos, vale um olhar adicional. No período 2004-2015, em média, 7% dos homens e 15% das mulheres se aposentaram, via API urbana, ao menos cinco anos superior à idade mínima estatutária para esta espécie de benefício. A proporção de homens e mulheres urbanos se aposentando por idade nessas condições diminuiu significativamente no tempo, mas esta redução foi ligeiramente menos expressiva entre as mulheres, que ainda seguem sobrerrepresentadas nestes casos. Este indicador, juntamente ao exposto no gráfico 8, indica a hipótese de que a carência atual, embora dentro de parâmetros internacionais razoáveis para este critério de elegibilidade, não é exigência trivial para uma parte, ainda que pequena e decrescente, dos segurados que chegam a aposentar-se pelo RGPS. Exemplo disso é que a ampla maioria dos casos de pessoas se aposentando tardiamente – ao menos cinco anos acima da idade mínima – se concentra no grupo que possui no máximo quinze anos de contribuição reconhecidos na concessão, sendo que a proporção por sexo é substancialmente mais elevada entre as mulheres. Ou seja, os segurados urbanos que se aposentam tardiamente por idade

16. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10403.htm>.

tendem a fazê-lo menos por escolha (por exemplo, com o intuito de aumentar o valor de seus benefícios) e mais por dificuldades de cumprir a carência mínima para a API (na média de 2004-2015, 60% dos homens e 86% das mulheres urbanas se aposentaram ao menos cinco anos acima da idade mínima por sexo).

GRÁFICO 8

Idade média na data de início do benefício e idade mínima estatutária de aposentadoria segundo clientela e sexo (1996-2016)



Fonte: SPSS/MF.
Elaboração da autora.

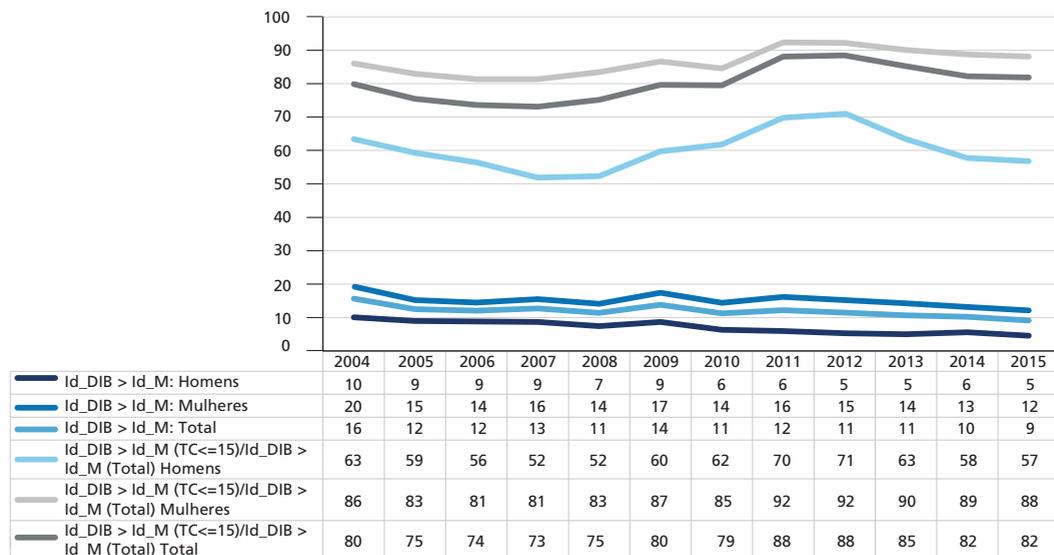
Absorvidos os impactos iniciais da reforma de 1998 e das alterações legais subsequentes, o comportamento das concessões e das emissões voltou a se mostrar positivamente afetado por alterações no padrão contributivo dos segurados (notadamente dos urbanos, onde há contribuição efetiva), inclusive permitindo a retomada do crescimento no volume de ATC no âmbito do RGPS. Os dados de tempo médio de contribuição reforçam a visão de que parcelas crescentes dos segurados do RGPS acumulam carência contributiva mais elevada ao longo de suas vidas ativas, comportamento que se estende a homens e mulheres, urbanos e rurais. No caso da clientela rural, como já advertido aqui, os indicadores devem ser considerados com cautela, pois não possuem a mesma constância e o mesmo significado daqueles apurados

para a clientela urbana. Em primeiro lugar, esta diferença se deve ao fato de que a carência muito frequentemente se refere a tempo de atividade, não de contribuição. Além disso, a evolução desse indicador tende a ser diferente entre as clientelas porque no segmento rural o acúmulo adicional de anos, para além do mínimo (quinze anos), em nada interfere na elegibilidade para API e em sua RMI.

GRÁFICO 9

Proporção de API urbanas e proporção de aposentadorias tardias concedidas segundo sexo (2004-2015)

(Em %)



Fonte: InfoLogo e SPPS/MF.

Elaboração da autora.

Obs.: 1. Excluído casos com sexo ignorado.

2. Id_DIB – Idade na data de início do benefício (DIB); Id_M – Idade mínima estatutária.

3. Como os dados disponíveis estão organizados em grupos de idade, quando se fala em idade superior à mínima, faz-se referência às faixas etárias imediatamente superiores àquela em que consta a idade mínima estatutária por sexo (mulheres: 60-64 anos; homens: 65-69 anos).

Entre os urbanos, em um período de quinze anos, o tempo médio de contribuição no momento da concessão aumentou significativamente entre homens (+16%) e mulheres (+13%). Em termos agregados, o tempo médio de contribuição subiu de 23,5 anos, em 2004, para 27 anos, em 2015. Nesse período, houve aumento também na idade média de aposentadoria, possivelmente provocado por vários dos fatores que afetaram o tempo médio de contribuição, mas o confronto destes resultados parece indicar algum aumento na densidade contributiva dos segurados: a razão entre o tempo de contribuição e a idade média, por sexo e clientela, aumentou no tempo, sugerindo alguma elevação na correlação entre estas duas variáveis, mesmo

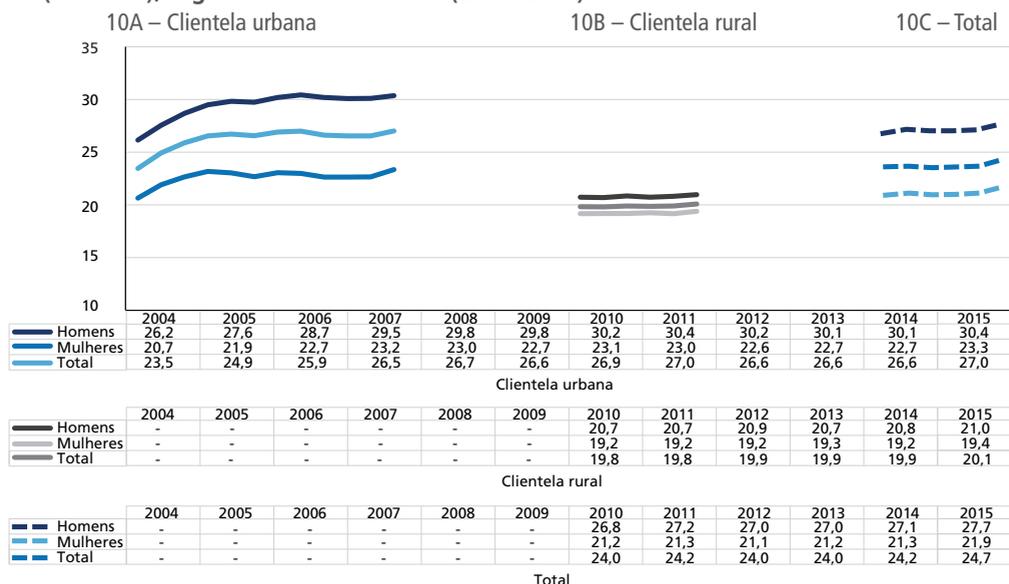
quando se considera uma possível elevação na idade média de entrada no mercado de trabalho (que, segundo dados da Pnad/IBGE, segue ligeiramente maior entre as mulheres, em que pese a redução estimada desta diferença) e os efeitos já mencionados da Lei nº 10.666/2002.¹⁷

No meio urbano, a Lei nº 10.666/2002 pode ter afetado adversamente a correlação entre estas duas variáveis, em especial para as mulheres: este foi o grupo para o qual houve maior inclusão extemporânea de ex-segurados com idades mais elevadas e dificuldades para manter a cotização ao RGPS. No meio rural, a comprovação da atividade do SE pode ser compartilhada pelos membros do grupo familiar, situação que pode atrelar a comprovação da atividade feminina a de seus cônjuges e/ou outros familiares do sexo masculino, normalmente com responsabilidade formal pela terra e outros elementos comprobatórios da atividade rural e com idade de aposentadoria mais elevada. Essa possível associação pode ao menos ajudar a explicar o atraso no requerimento de aposentadorias por parte das mulheres rurais. Em ambos os casos, a idade média de aposentadoria apresenta tendência de aproximação da idade estatutária.

17. O apêndice, em sua tabela A.1, apresenta o valor da média, do desvio-padrão e do Coeficiente de Variação (CV) calculados para a população de aposentados voluntários (ATC+API) a cada ano, segundo sexo e clientela. O desvio padrão consiste em uma medida de dispersão absoluta útil para se descrever a variação observada nos valores e a homogeneidade dentro de cada conjunto considerado. No contexto deste estudo, as médias e os desvios-padrão femininos se mostram sistematicamente menores que os masculinos. Contudo, o CV, medida de dispersão relativa que expressa a relação percentual do desvio padrão em relação à média, dá suporte à interpretação mais acurada: o CV, que tende a prevalecer como ferramenta analítica (frente ao desvio-padrão) quando as médias dos grupos são muito diferentes (precisamente o caso em questão), se mostra superior entre as mulheres, no meio urbano, e relativamente equilibrado, no meio rural; no resultado agregado, prevalece o equilíbrio relativo (em que pese o maior peso das aposentadorias urbanas no total desta espécie de benefício), possivelmente devido à maior diferença no padrão contributivo de homens urbanos e homens rurais (frente a menores diferenças, entre si, nos resultados de mulheres urbanas e mulheres rurais). Há diferentes critérios para se classificar o CV, principalmente porque este é intrínseco a cada área ou tema específico, mas no contexto desta análise pode-se considerá-lo elevado, para homens e mulheres, pois a dispersão dos dados em relação à média de tempo de contribuição tende a superar os 30% (indicando alta heterogeneidade no interior dos grupos considerados). Quando se considera apenas o total das aposentadorias urbanas (dadas as limitações já discutidas dos dados rurais), reitera-se que a média feminina é mais baixa e que a dispersão dos dados é maior entre as mulheres, indicando maior heterogeneidade nos registros anuais. Vale destacar que os registros femininos, em particular (mas não exclusivamente), vêm passando por mudanças positivas profundas (aumento no volume de contribuintes, aumento do tempo acumulado de contribuição e/ou atividade, etc.), o que pode inclusive contribuir para aumentar a heterogeneidade dos dados em um primeiro momento. Será preciso monitorar cuidadosamente estes registros, de modo a manter a política previdenciária aderente à realidade, às capacidades e às necessidades dos segurados.

GRÁFICO 10

Tempo médio de contribuição associado às aposentadorias voluntárias concedidas (ATC+API), segundo clientela e sexo (2004-2015)



Fonte: SPSS/MF.

Elaboração da autora.

Obs.: Como entre 2004 e 2009 os dados de segurados especiais apresentam oscilação elevada (ainda que em tendência ascendente) e destoante do comportamento observado para as demais categorias de segurados (quadro que ainda precisa ser melhor escrutinado e compreendido), optou-se aqui, nas séries rural e agregada, pelo uso de indicadores restritos ao período de 2010-2015. Os dados urbanos se mostram consistentes em todo o período considerado. A estruturação dos dados disponíveis, em intervalos e com elevado grau de judicialização (concessões com dados faltantes nos registros administrativos convencionais do RGPS, normalmente imputadas no primeiro intervalo, com carência cumprida de até 15 anos), dificultou a estimativa de medidas de dispersão. Cálculos tentativos, a serem considerados à luz das limitações aqui descritas, constam na tabela A.1, no apêndice.

Com efeito, a evidência adicional de aumento na densidade contributiva é a redução, mesmo que sutil, na idade média no momento da concessão de API: entre 2004 e 2015, a idade média, para ambos os sexos – ainda que mais entre os homens –, se aproximou cada vez mais da idade mínima de aposentadoria, sugerindo que com mais frequência os segurados alcançam os requisitos contributivos sem que precisem ultrapassar o requisito mínimo de idade. Claro que estes dados consideram apenas os segurados que chegaram a se aposentar, visto que não há informação completa,¹⁸

18. Obviamente, as bases de dados de contribuintes são consultadas administrativamente pelo INSS sempre que um indivíduo requer qualquer benefício do RGPS, de modo que se verifique sua qualidade de segurado e o cumprimento das carências exigidas para cada uma das espécies oferecidas pelo sistema. Ocorre que nem todos os segurados, em especial aqueles com idade mais elevada – ativos décadas atrás, quando os sistemas de informação atuais eram inexistentes –, possuem a totalidade de seus aportes e/ou competências de atividade incluída no CNIS. Podem haver casos de trabalhadores com vínculos extemporâneos nunca lançados no CNIS, inclusive diante da percepção prévia ao requerimento de insuficiência dos períodos acumulados para a solicitação de um benefício de natureza previdenciária. Assim, beneficiários do BPC/Loas, por exemplo, podem não ter integralmente registrados os períodos pelos quais contribuíram ou ao longo dos quais exerceram atividade. De qualquer modo, o mapeamento e o estudo mais aprofundado destas situações são fundamentais para o aperfeiçoamento da política previdenciária e para a efetiva proteção da população brasileira.

disponível nos registros administrativos mais acessíveis, sobre aqueles que contribuíram em algum momento do tempo, mas que não conseguiram cumprir o requisito mínimo de tempo de contribuição ou atividade. Ressalte-se que esses casos podem ter se tornado mais frequentes em virtude das maiores exigências impostas para a aposentadoria, mas também em razão do maior alcance da previdência social no tempo, que tem incluído cada vez mais pessoas nas franjas da informalidade previdenciária, para as quais a regularidade e a duração dos aportes tendem a ser mais difíceis.

Os dados disponíveis sugerem que os segurados que se aposentam pelo RGPS têm conseguido aumentar seu tempo de contribuição ao sistema, inclusive via incremento de sua densidade contributiva. Houve melhorias contínuas, por exemplo, na distribuição de segurados (homens e mulheres; urbanos e, menos claramente em razão de suas peculiaridades, rurais) por grupos de anos de contribuição. Não obstante, estas referências também indicam que a situação entre os homens, de início já mais positiva, evoluiu de forma ligeiramente melhor, comparativamente à das mulheres. De modo similar, entre a clientela urbana, na qual o padrão de evolução do indicador é mais ordenado, os ganhos foram mais expressivos do que entre a clientela rural.

Em qualquer dos casos, os avanços foram importantes. No meio urbano, onde a exigência contributiva é efetivamente aplicada, a proporção de concessões masculinas com ao menos 25 anos de contribuição passou de 57%, em 2004, para 73%, em 2015; entre as mulheres, esta proporção aumentou de 34% (2004) para 46% (2015), representando quase a metade das concessões no ano. Para ambos os sexos, houve crescimento nessa taxa até 2007 e relativa estabilidade desde então. Na faixa inicial, em que se encontram aqueles que chegaram apenas até a carência mínima, encontravam-se, em 2004, 23% dos homens urbanos e 41% das mulheres urbanas, proporções que atingiram, em 2015, respectivamente 8% e 24%.

Pela combinação destes dois elementos, sexo e clientela, nota-se ainda que os diferenciais de gênero são distintos entre aposentados urbanos e rurais: as diferenças entre homens e mulheres crescem ligeiramente no tempo e são maiores no meio urbano, onde a concessão de benefícios exige a efetiva contribuição ao sistema, não apenas a comprovação de atividade. Em qualquer dos casos, resta sempre a dúvida sobre as causas reais para estas diferenças. Há que se questionar, por exemplo, em que medida o acúmulo de anos de contribuição reflete a real capacidade contributiva dos segurados ao longo de suas vidas ativas e até que ponto tal acúmulo reflete os mecanismos de incentivo e desincentivo presentes na própria normativa previdenciária, como a concessão de benefícios rurais sem contrapartida contributiva e a concentração de segurados recolhendo sobre o mínimo, caso em que a carência afetaria apenas o direito ao benefício e em nada o seu valor.

TABELA 2
Tempo médio de contribuição (TMC) e idade média na concessão de aposentadorias voluntárias (ATC+API) urbanas, segundo espécie do benefício e sexo (2004-2015)

Ano	B41 - API										B42 - ATC																									
	TMC					Idade média na concessão					Razão (TMC/idade média)					TMC					Idade média na concessão					Razão (TMC/idade média)										
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total									
2004	19,0	17,2	18,0	66,3	62,3	61,2	28,7	27,6	29,4	33,0	28,7	31,4	54,5	51,6	53,5	60,5	55,6	58,7	19,0	17,2	18,0	66,3	62,3	61,2	28,7	27,6	29,4	33,0	28,7	31,4	54,5	51,6	53,5	60,5	55,6	58,7
2005	19,7	17,7	18,6	66,0	61,8	60,7	29,8	28,7	30,6	33,5	29,0	31,9	54,4	51,4	53,4	61,6	56,4	59,7	19,7	17,7	18,6	66,0	61,8	60,7	29,8	28,7	30,6	33,5	29,0	31,9	54,4	51,4	53,4	61,6	56,4	59,7
2006	20,0	18,0	18,8	66,0	61,7	60,6	30,3	29,1	31,1	33,8	29,3	32,1	54,3	51,4	53,3	62,2	56,9	60,3	20,0	18,0	18,8	66,0	61,7	60,6	30,3	29,1	31,1	33,8	29,3	32,1	54,3	51,4	53,3	62,2	56,9	60,3
2007	20,4	18,1	19,1	65,9	61,7	60,6	30,9	29,4	31,5	34,1	29,5	32,4	54,4	51,4	53,3	62,8	57,5	60,8	20,4	18,1	19,1	65,9	61,7	60,6	30,9	29,4	31,5	34,1	29,5	32,4	54,4	51,4	53,3	62,8	57,5	60,8
2008	20,6	18,3	19,2	65,8	61,6	60,7	31,3	29,7	31,7	34,5	29,7	32,8	54,1	51,4	53,2	63,8	57,7	61,7	20,6	18,3	19,2	65,8	61,6	60,7	31,3	29,7	31,7	34,5	29,7	32,8	54,1	51,4	53,2	63,8	57,7	61,7
2009	20,3	18,0	18,9	66,0	62,1	60,9	30,7	29,0	31,1	34,8	29,8	33,1	54,4	51,5	53,5	64,0	57,8	62,0	20,3	18,0	18,9	66,0	62,1	60,9	30,7	29,0	31,1	34,8	29,8	33,1	54,4	51,5	53,5	64,0	57,8	62,0
2010	20,5	18,3	19,1	65,7	61,7	60,6	31,2	29,6	31,6	34,9	30,0	33,2	54,6	51,7	53,7	63,9	58,0	61,9	20,5	18,3	19,1	65,7	61,7	60,6	31,2	29,6	31,6	34,9	30,0	33,2	54,6	51,7	53,7	63,9	58,0	61,9
2011	20,8	18,3	19,2	65,7	61,9	60,7	31,6	29,5	31,6	35,1	30,2	33,5	54,8	51,9	53,9	64,1	58,1	62,1	20,8	18,3	19,2	65,7	61,9	60,7	31,6	29,5	31,6	35,1	30,2	33,5	54,8	51,9	53,9	64,1	58,1	62,1
2012	20,9	18,3	19,3	65,7	61,8	60,7	31,8	29,6	31,8	35,2	30,3	33,6	55,0	52,0	54,0	64,1	58,2	62,2	20,9	18,3	19,3	65,7	61,8	60,7	31,8	29,6	31,8	35,2	30,3	33,6	55,0	52,0	54,0	64,1	58,2	62,2
2013	21,1	18,4	19,4	65,6	61,7	60,7	32,1	29,8	32,0	35,4	30,5	33,7	55,3	52,2	54,3	63,9	58,4	62,1	21,1	18,4	19,4	65,6	61,7	60,7	32,1	29,8	32,0	35,4	30,5	33,7	55,3	52,2	54,3	63,9	58,4	62,1
2014	21,2	18,6	19,6	65,6	61,5	60,9	32,3	30,2	32,2	35,5	30,5	33,8	55,5	52,3	54,5	63,9	58,4	62,1	21,2	18,6	19,6	65,6	61,5	60,9	32,3	30,2	32,2	35,5	30,5	33,8	55,5	52,3	54,5	63,9	58,4	62,1
2015	21,5	18,8	19,9	65,6	61,4	60,5	32,8	30,6	32,8	35,7	31,0	34,0	55,7	53,0	54,7	64,1	58,4	62,1	21,5	18,8	19,9	65,6	61,4	60,5	32,8	30,6	32,8	35,7	31,0	34,0	55,7	53,0	54,7	64,1	58,4	62,1

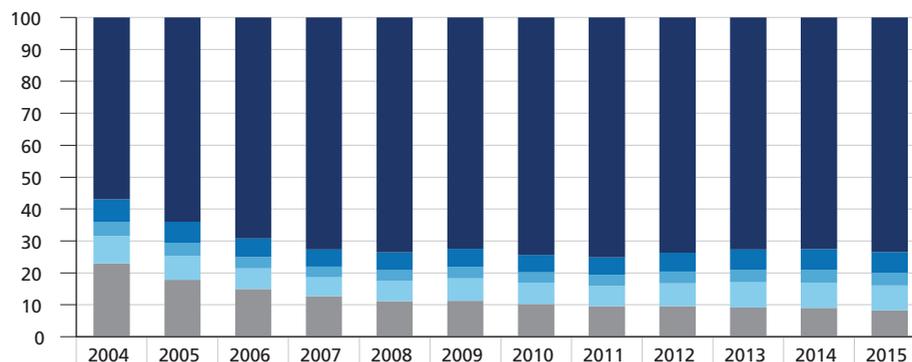
Fonte: SPSPS/MF.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 11

Aposentadorias urbanas (2004-2015) e rurais (2010-2015) concedidas (ATC+API), segundo grupos de anos de contribuição e sexo

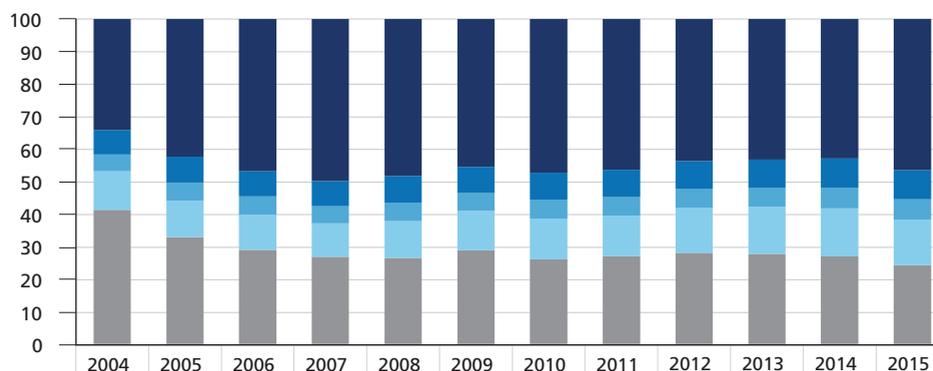
(Em %)

11A – Clientela urbana - homens



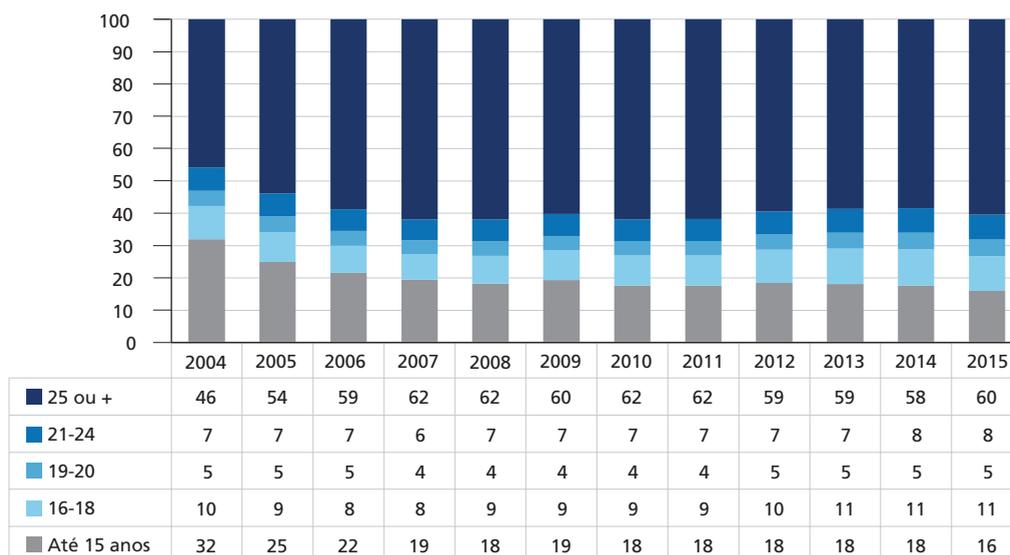
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
■ 25 ou +	57	64	69	73	74	72	74	75	74	73	73	73
■ 21-24	7	7	6	5	6	6	5	5	6	6	6	7
■ 19-20	4	4	4	3	3	4	3	3	4	4	4	4
■ 16-18	9	7	6	6	6	7	7	6	7	8	8	8
■ Até 15 anos	23	18	15	13	11	11	10	10	10	9	9	8

11B – Clientela urbana - mulheres

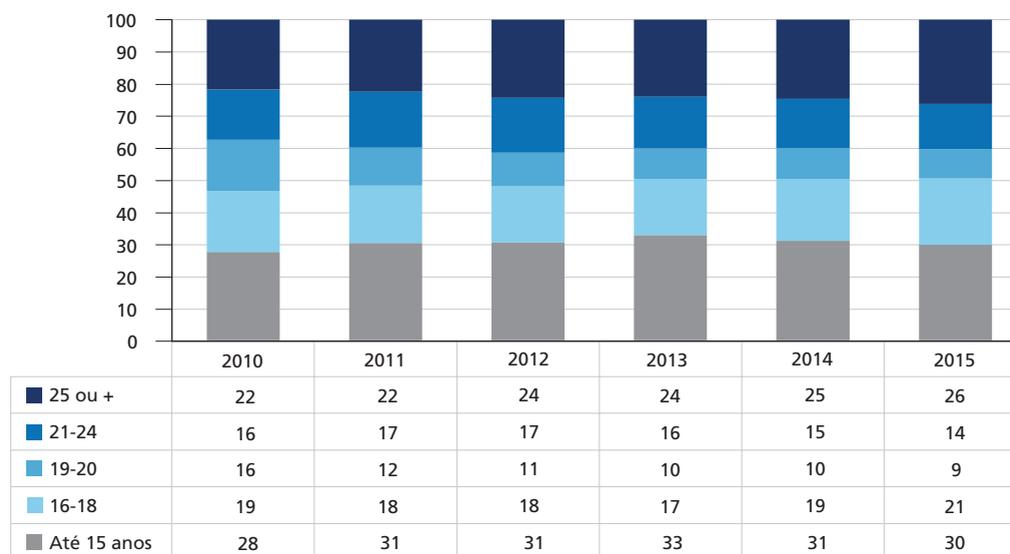


	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
■ 25 ou +	34	42	47	50	48	45	47	46	43	43	43	46
■ 21-24	7	8	8	8	8	8	8	8	9	9	9	9
■ 19-20	5	6	6	5	6	6	6	6	6	6	6	6
■ 16-18	12	11	11	10	11	12	13	13	14	14	15	14
■ Até 15 anos	41	33	29	27	27	29	26	27	28	28	27	24

11C – Clientela urbana - total



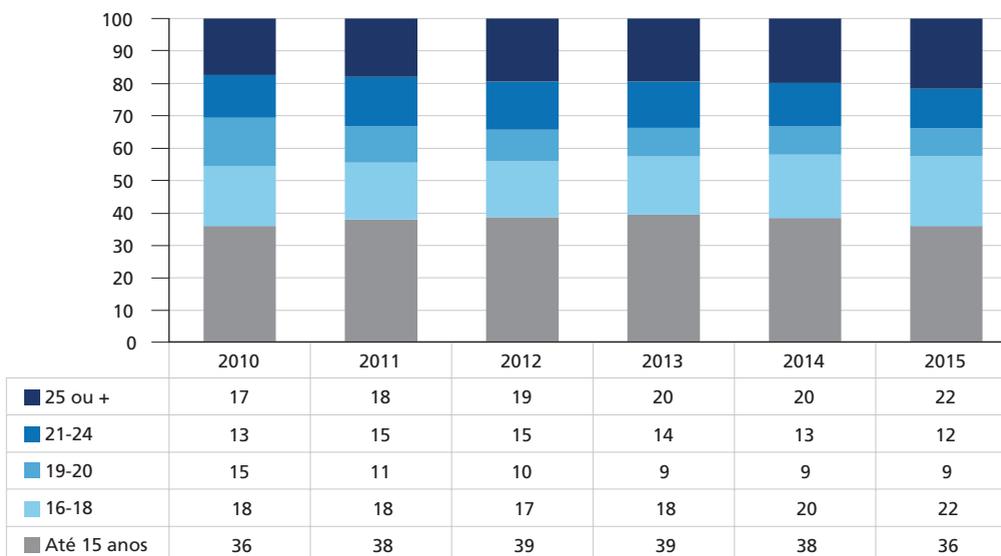
11D – Clientela rural - homens



11E – Clientela rural - mulheres



11F – Clientela rural - total



Fonte: SPPS/MF.

Elaboração da autora.

Obs.: Como entre 2004 e 2009 os dados de segurados especiais apresentam oscilação elevada (ainda que em tendência ascendente) e destoante do comportamento observado para as demais categorias de segurados (quadro que ainda precisa ser mais bem escrutinado e compreendido), optou-se aqui, nas séries rural e agregada, pelo uso de indicadores restritos ao período 2010-2015. Os dados urbanos se mostram consistentes em todo o período considerado.

Para além dos indicadores de concessão, outro indicador administrativo, tomado como uma aproximação (bastante imperfeita, convém reconhecer) da densidade contributiva, mensura o número médio de contribuições feitas a cada ano frente às doze

esperadas e revela resultados aparentemente bastante razoáveis: há convergência nos índices de homens (empregados: 9,12/12; outros contribuintes: 8,41/12) e mulheres (empregados: 9,19/12; outros contribuintes: 8,69/12). Na abertura por categorias de segurados, como esperado, há melhor desempenho entre os segurados empregados (em 2014, nesse grupo em que há vínculo empregatício e maior estabilidade nas contribuições, houve em média 9,1 recolhimentos nos doze meses do ano), mas os demais contribuintes também têm logrado manter uma regularidade significativa dentro de um mesmo ano (8,4 contribuições em média por doze meses), ainda que com menor densidade.¹⁹

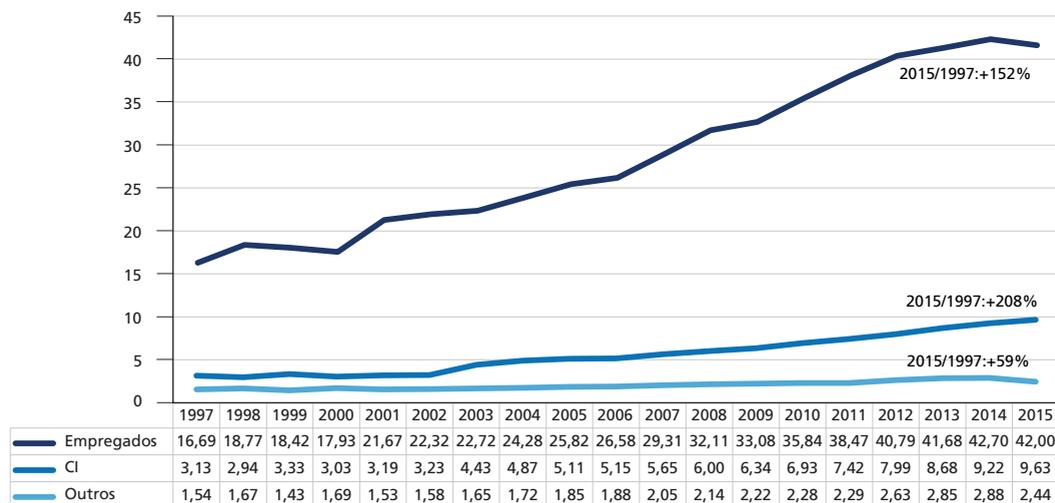
Na série histórica considerada (1997-2015), não há indícios significativos de deterioração estrutural do indicador, salvo pela conjuntura econômica adversa – com efeitos deletérios visíveis em 2015 –, por uma mudança de patamar causada por alterações legais já relativamente absorvidas pelos contribuintes individuais; e, entre os outros, meio no qual predominam os trabalhadores domésticos, por movimentos muito recentes que ainda não podem ser completamente compreendidos.²⁰ Ressalte-se, contudo, que estes dados não estão em painel e não oferecem informação quanto ao histórico contributivo dos segurados, mas tão somente indicam como se comportaram os segurados que realizaram ao menos um aporte em cada ano, em categorias estanques. Nesse sentido, ainda deve-se levar em conta que trabalhadores em posições mais instáveis – como domésticos, grupo em que predominam as mulheres, e autônomos – tendem, com mais frequência, a manter uma relação intermitente com o RGPS. Mais do que isso, deve-se levar em conta a intermitência na própria atividade econômica, esta, sabidamente, mais comum entre as mulheres.

19. Para acesso aos dados agregados de segurados empregados e de outros contribuintes do RGPS, ver: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/GCTB/CTB09/CTB09.php>> e <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/GCTB/CTB11/CTB11.php>>.

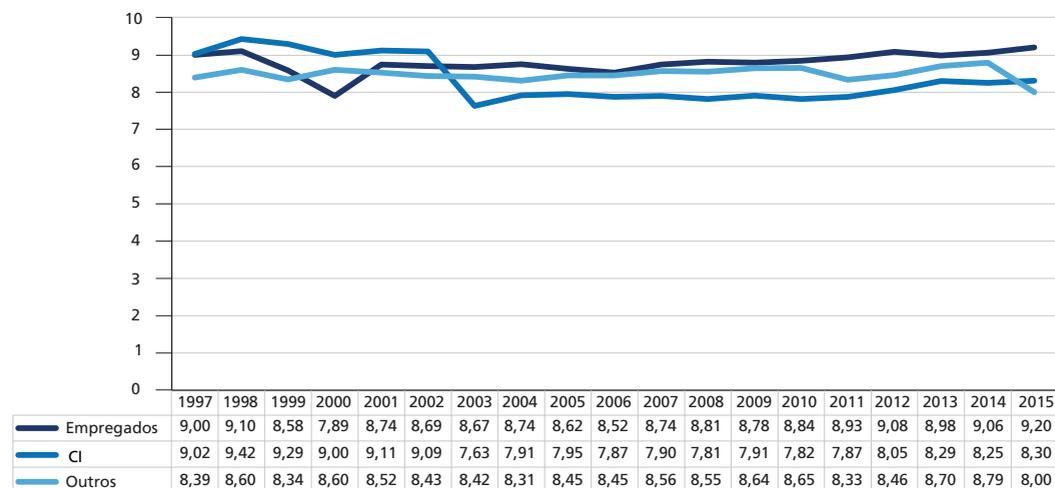
20. O art. 4º da Lei nº 10.666/2003 determinou a retenção e o repasse ao INSS, pelo contratante, da contribuição previdenciária de CI que presta serviço a pessoas jurídicas. Anteriormente, ficava o CI responsável pelo recolhimento de sua contribuição, o que frequentemente deixada de ser feito. Os dados indicam que, embora a medida tenha se mostrado aparentemente efetiva para a contenção da evasão, esta possivelmente produziu efeitos menos contundentes sobre a cobertura e, principalmente, sobre a densidade contributiva dos segurados. Esta hipótese é reforçada pela queda abrupta, em 2003, na quantidade média de recolhimentos no ano, por parte dos CI. Mais recentemente, houve mudanças importantes também na regulamentação da profissão de empregado doméstico, com expansão de direitos trabalhistas e previdenciários para este grupo. Este segmento ocupacional, inserido no grupo de outros contribuintes do RGPS, apresentou queda na quantidade de contribuintes e alguma piora na densidade contributiva anual. Será preciso mais tempo e mais dados para que se avalie a eventual persistência e as causas deste fenômeno, mas a crise econômica atual também deverá ser considerada como possível variável explicativa.

GRÁFICO 12
Quantidade média de contribuintes e número médio de contribuições, segundo principais categorias de segurados (1997-2015)
(Em milhões)

12A – Quantidade média de contribuintes no ano



12B – Número médio de contribuições no ano



Fonte: InfoLogo e SPPS/MF.
Elaboração da autora.

Obs.: Ressalte-se que estes indicadores consideram trabalhadores em categorias de segurados estanques, de modo que um mesmo trabalhador pode ser considerado diversas vezes. Ou seja, a densidade contributiva pode estar subestimada, uma vez que os recolhimentos realizados em diferentes categorias, por um mesmo trabalhador, não são consideradas conjuntamente para esse indivíduo a cada ano.

Tomando-se como referência a idade de 16 anos, patamar legal mínimo para a contribuição previdenciária, salvo na condição de aprendiz, a elevação da carência para

aposentadoria urbana exigiria uma densidade contributiva maior por parte dos segurados, em particular das mulheres, que desejassem se aposentar exatamente na idade mínima estatutária. Tendo como base a vida ativa potencial no âmbito previdenciário (anos transcorridos entre a idade mínima para contribuição e a idade estatutária mínima para aposentadoria por idade), tem-se o seguinte cenário: pelas regras atuais de carência (homens urbanos: 65 anos de idade e 15 de contribuição; mulheres urbanas: 60 anos de idade e 15 de contribuição), mantidas pela Emenda Aglutinativa, a densidade contributiva urbana mínima seria de 30,6%, para homens, e de 34,1%, para mulheres. No cenário desenhado inicialmente pela PEC e por seu substitutivo (homens urbanos: 65 anos de idade e 25 de contribuição; mulheres urbanas: 62 anos de idade e 25 de contribuição), a densidade contributiva urbana mínima seria de 51,0%, para homens, e de 54,3%, para mulheres.

Ou seja, a mudança constitucional originalmente proposta supostamente aumentaria, de forma significativa, a densidade contributiva potencial mínima para homens e mulheres urbanos: a densidade mínima exigida seguiria maior entre as mulheres, mas, em termos relativos, o aumento seria maior entre os homens – o diferencial entre os sexos diminuiria, pois o índice feminino aumentaria em 59,4% e o masculino em 66,7%. Esse resultado seria explicado pelo aumento de dois anos na idade mínima feminina urbana (de 60 para 62 anos), ainda controversamente inferior à masculina (instituída e mantida em 65 anos desde 1960), já que o índice potencial mínimo apenas seria inferior entre os homens em virtude de sua idade mínima mais elevada, muito embora possuam esperança de vida menor, em todas as idades exatas.

A postergação do momento de aposentadoria, bastante combatida no país (notadamente para a API das mulheres, mas também no tocante à ATC), foi bastante empregada internacionalmente, em detrimento do aumento na carência, como mecanismo de melhoria no equilíbrio entre os fluxos de receitas e despesas previdenciária, ou, em outros termos, entre os fluxos de contribuições e de benefícios, notadamente em virtude de aumentos na sobrevida dos segurados.²¹ Diante dos indicadores trabalhistas

21. Entre as mulheres, há ainda a questão da entrada mais tardia no mercado de trabalho, fenômeno que pode atrasar o acúmulo da carência mínima, mantida a densidade atual, mas que pode produzir benefícios a médio-longo prazos se associada, por exemplo, ao aumento na escolaridade. Nesse sentido, estudo do IBGE (2014a) sugere que o atraso escolar dos homens – frequentemente associado à evasão escolar – se deve mais frequentemente à antecipação da entrada masculina no mercado de trabalho, por necessidade familiar. Em outras palavras, o atraso escolar, que atingiria mais fortemente os homens, estaria relacionado aos diferentes papéis de gênero que antecipam sua entrada no mercado. O diferencial educacional em favor das mulheres não elimina automaticamente os diferenciais no mercado de trabalho, mas pode contribuir para melhorar a capacidade e a densidade contributiva feminina.

e previdenciários brasileiros, há, evidentemente, que se considerar o risco de que o aumento na idade mínima – justificável e embasado pela evolução dos indicadores demográficos²² – não seria garantia de que as mulheres, assim como parte dos homens,²³ lograssem seguir contribuindo e/ou mantendo a densidade contributiva necessária para o alcance de uma carência superior à atual, o que poderia reduzir a efetividade da flexibilização introduzida pela Lei nº 10.666/2002.

Contudo, deve-se considerar também que os registros administrativos revelam, notadamente na última década, um aumento substancial na quantidade de contribuintes do RGPS, em todas as categorias (empregados: +152%; CI: + 208%; outros contribuintes, como domésticos, facultativos, segurados especiais e ignorados: +59%; total: +153%). Esta evolução supera o crescimento registrado, via Pnad, na população ocupada com 16 anos ou mais de idade (exclusive militares e estatutários), movimento que não foi modesto: entre 1997 e 2015, o total de ocupados aumentou 40%; neste mesmo intervalo, o contingente de contribuintes, no levantamento amostral, variou em +93%. Registre-se que entre 2014 e 2015 houve recuo na quantidade de contribuintes estimada pela pesquisa, situação confirmada pelos dados oficiais, de modo que a estabilidade no indicador de cobertura previdenciária se deveu a uma redução no volume de ocupados.

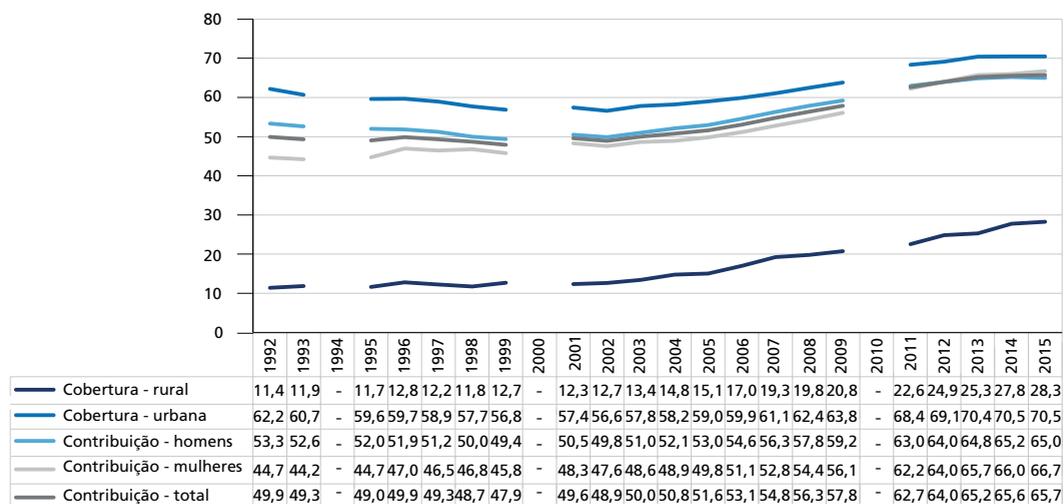
Apesar desse retrocesso possivelmente conjuntural, então, a série histórica harmonizada da Pnad mostrada no gráfico 13 – embora tampouco permita o acompanhamento das trajetórias dos trabalhadores e revele resultados preocupantes em seu último ano – também parece apontar para resultados equivalentes ou melhores no futuro, em termos do volume de contribuintes com potencial para atingir os requisitos contributivos para a aposentadoria. Um indicador-chave nessa análise é a taxa de cobertura da população ocupada (razão entre contribuintes e ocupados), que atualmente atinge valores inéditos e inclusive revela desempenho melhor entre as mulheres, indicando uma mudança importante nos diferenciais de gênero. Em termos

22. Ver, por exemplo, IBGE (2013) e Caetano *et al.* (2016).

23. No caso dos homens, convém lembrar que os segurados com menores rendimentos normalmente já se aposentam por idade, aos 65 anos, referencial mínimo estabelecido ainda nos anos 1960. Estes já se deparam com os desafios da empregabilidade em idades mais elevadas. Os potenciais beneficiários de ATC, como normalmente possuem maiores rendimentos, melhor qualificação e trajetórias mais consistentes no mercado de trabalho, possivelmente se adaptariam mais facilmente à extensão da vida economicamente ativa.

de clientela, o ainda fraco desempenho (apesar das melhorias registradas) entre os trabalhadores rurais possivelmente se explica pela limitada capacidade contributiva de muitos de seus integrantes e pela frequente inexigibilidade de aportes financeiros ao sistema previdenciário, medida que incentiva a informalidade trabalhista e previdenciária. No meio urbano, por outro lado, onde a exigência de contribuição é incontornável, a proporção de contribuintes é bastante razoável e assumiu tendência de expansão entre 2003 e 2013 e de relativa estabilidade no biênio 2014-2015.

GRÁFICO 13
Cobertura previdenciária da população (1992-2015)
(Em %)



Fonte: Pnad (vários anos).

Obs.: 1. Excluídas áreas rurais da região norte (salvo de Tocantins) e inclusive estatutários e militares. Em 1994, 2000 e 2010, a Pnad não foi a campo. A classificação das atividades no trabalho principal sofreu alterações em 2002, mantidas desde então, implicando problemas de harmonização com a primeira metade da série (1992-2001).
2. No âmbito previdenciário, a diferenciação entre rurais e urbanos se dá pela atividade econômica, não pela região censitária de moradia. Os dados aqui apresentados, portanto, consistem na proporção de contribuintes agrícolas (rurais) e não agrícolas (urbanos).

Com efeito, no período 2003-2013 houve uma significativa expansão no volume de contribuintes e na proporção de ocupados contribuindo para a previdência social, constatação generalizável para a ampla maioria das categorias de segurados do RGPS, ainda que com intensidades e em patamares distintos de cobertura. Vale ressaltar, contudo, que, se a clientela rural guarda diferenças em seu interior (por exemplo, entre trabalhadores rurais do Sul e do Nordeste do país), os bons resultados agregados da clientela urbana tampouco devem passar a ideia de homogeneidade. Entre os trabalhadores urbanos, em seus diversos grupos e subgrupos com distintos níveis socioeconômicos, há aqueles para os quais a contribuição previdenciária não representa

obstáculo para sua proteção, há outros que contribuem com dificuldades – seja pela instabilidade de seus vínculos empregatícios, seja pela incapacidade econômica de contribuir autonomamente – e há muitos que simplesmente não possuem qualquer capacidade de realizar aportes financeiros ao sistema previdenciário e que se encontram excluídos de sua cobertura, contando apenas com mecanismos assistenciais de proteção.

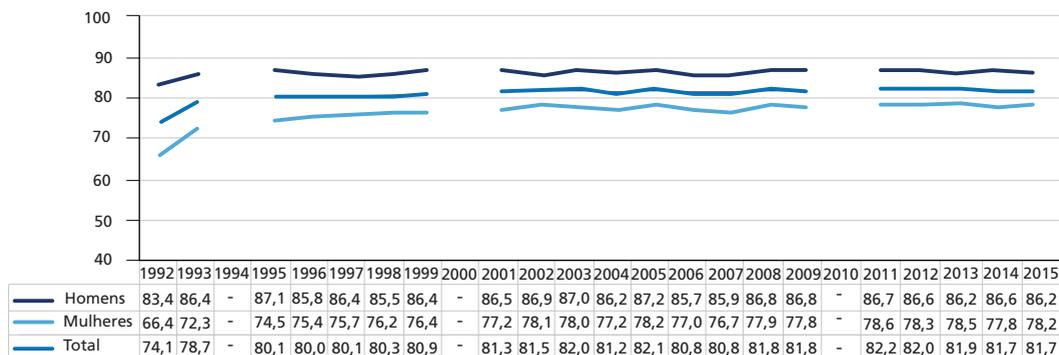
Ao longo do tempo, é possível, inclusive, que o aumento da carência (cadenciado, mas iniciado em 1991) de cinco para quinze anos tenha levado contribuintes mais vulneráveis (com mais baixa renda, menor escolaridade e trajetórias laborais mais instáveis) para a assistência social, por não terem alcançado os novos e crescentes patamares mínimos de cotização (urbanos) ou tempo comprovado de atividade (rurais). Pode-se contra-argumentar, contudo, que os patamares anteriores eram de fato insuficientes para garantir uma vinculação significativa mínima e sustentável entre direitos e deveres previdenciários. Ademais, o aumento significativo (particularmente entre as mulheres), seguido de relativa estabilidade, na cobertura social dos idosos brasileiros, previdenciária e assistencial, enfraquece, embora não elimine, essa hipótese. Esse movimento, ainda que em parte favorecido pelo aumento na concessão de benefícios assistenciais (BPC/Loas) e, principalmente, de benefícios previdenciários semicontributivos (aposentadorias rurais, formalmente contributivas, mas fortemente subsidiadas), foi determinado também pelo aumento da cobertura previdenciária de idosos participando do RGPS pela via efetivamente contributiva, requerendo benefícios com acúmulos crescentes de anos de contribuição.

O incremento expressivo recente na cobertura previdenciária entre os ocupados (2003-2013) pode ter contribuído para este aumento na proporção de idosos recebendo benefícios previdenciários contributivos, mas a composição etária da população ocupada contribuinte, apenas para citar um indicador relevante neste contexto, indica que diversos outros grupos se beneficiaram desse fenômeno, não apenas aqueles mais próximos da inatividade. Com alguma defasagem temporal, as futuras concessões também deverão refletir este e outros momentos, positivos e negativos, vivenciados pela economia e pelo mercado de trabalho nacional. Além disso, a quantidade de anos médios de contribuição acumulados, continuamente superior ao mínimo legal, bem como o referencial temporal da elevação e estabilização relativa da proporção de idosos protegidos, este iniciado possivelmente com a regulamentação da Constituição Federal de 1988 e arrefecido a partir do início de 2000, revelam que o atual patamar de cobertura já havia sido alcançado antes mesmo do início deste ciclo virtuoso de inclusão previdenciária, sem que se observassem indícios significativos de reversão deste quadro nos anos seguintes.

GRÁFICO 14

Idosos de 60 anos ou mais de idade que recebem aposentadoria, pensão e/ou benefício assistencial de prestação continuada (RPPS + RGPS + BPC/Loas) ou contribuem para algum regime previdenciário (1992-2015)

(Em %)



Fonte: Pnad (vários anos).

Elaboração da autora.

Obs.: Inclusive militares e estatutários. Em 1994, 2000 e 2010, a Pnad não foi a campo. Nas séries harmonizadas, estão excluídas as áreas rurais da região norte (salvo a área rural de Tocantins). Parte dos BPC/LOAS pode ainda estar informada no campo Outros Rendimentos, da PNAD/IBGE, subestimando ligeiramente o indicador de proteção dos idosos. Os dados deste item da pesquisa estão agregados e sua separação por possíveis componentes seria apenas tentativa.

É possível, evidentemente, que o atual grau de cobertura previdenciária entre idosos fosse superior se a carência anterior (cinco anos, para API) tivesse sido mantida, mas critérios atuariais básicos teriam sido ignorados e levados a passivos previdenciários (financeiros e atuariais) ainda maiores que os atuais. Por um lado, a rigidez de requisitos contributivos atuarialmente mais adequados pode ter afetado adversamente a cobertura de cidadãos pela previdência social (contributiva); por outro, a manutenção da proteção assistencial aos cidadãos de baixa renda, via BPC/Loas, garantido a idosos e portadores de incapacidades que limitam o trabalho e a vida independente, vivendo comprovadamente nestas condições, minimizou o risco de uma pressão excessiva sobre a formação de poupança entre indivíduos e famílias sem condições socioeconômicas para tanto. Nesse sentido, em termos da efetiva cobertura social (previdenciária ou assistencial) oferecida aos idosos, os resultados mensurados pela Pnad, mesmo em um contexto de crescimento rápido e forte no contingente de pessoas com 60 anos ou mais (denominador do indicador utilizado), revelam resultados positivos e consolidados, ainda que com espaço para avanços.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados de concessão de aposentadorias no RGPS revelam que um contingente importante de segurados logrou não apenas alcançar o novo requisito mínimo de

carência pós-1991 (a partir de então aumentado, escalonadamente, de cinco para quinze anos), mas também que parcela significativa deste grupo conseguiu acumular períodos adicionais e crescentes de tempo de contribuição. A PEC nº 287/2016 faz proposta similar para os segurados urbanos, estabelecendo o aumento da carência em outros dez anos, de quinze para 25 anos, excetuados os casos afetados por regras de transição. Contudo, a Emenda Aglutinativa Global à PEC nº 287-A/2016 preservou a atual carência mínima de quinze anos no RGPS, mantendo a proposição original de 25 anos de mínimos de contribuição nos RPPS.

Com efeito, os resultados observados no tempo, em termos da distribuição das concessões por grupos de anos de contribuição, somados à elevação sugerida de dez anos na carência contributiva mínima e à proposta de que o RGPS oferecesse uma única modalidade de aposentadoria voluntária, podem comprometer a expansão e até a manutenção do patamar atual de cobertura previdenciária da população idosa, que pode, com maior frequência, passar a recorrer aos amparos assistenciais previstos na Loas. Esse cenário se mostraria ainda mais preocupante caso a proposta de elevação na idade mínima de acesso ao BPC/Loas – que, via aumento gradativo, passaria dos atuais 65 anos para 70 anos de idade (PEC) ou para 68 anos (parecer substitutivo) – não tivesse igualmente sido eliminada quando da elaboração da Emenda Aglutinativa. Essa elevação, acertadamente eliminada na versão mais recente da PEC, tenderia a ser excessiva para segmento tão vulnerável da população, cuja espera adicional pelo benefício poderia ser inaceitavelmente penosa.²⁴

24. Em razão do maior rigor nas regras previdenciárias, alegava-se a necessidade de um ajuste nos requisitos de elegibilidade do BPC/Loas para idosos, ainda que tal alegação viesse normalmente desacompanhada de argumentos empíricos mais robustos. Ocorre que a idade de 65, embora defensável para o regime previdenciário – inclusive porque os homens urbanos já se deparam com este limite mínimo, para API, desde 1960 –, já se mostra no limite das referências internacionais, especialmente quando as diferenças na expectativa de sobrevida são levadas em conta. Para o grupo mais vulnerável de potenciais beneficiários do BPC/Loas, a idade de 68 anos, mesmo frente aos 70 anos propostos originalmente, seguiria excessivamente alta. Caso a diferenciação entre benefícios previdenciários e assistenciais seja efetivamente necessária, o meio menos danoso seria fazer o ajuste por meio do valor do benefício, que poderia assumir valor inferior ao piso previdenciário. Tomando-se como referência os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Co-Operation and Development – OECD, 2015), nota-se que a maioria dos países-membros optou por alguma diferenciação entre benefícios assistenciais e previdenciários, mas o ajuste se dá normalmente pelo valor, não pela idade. Claro que, no Brasil, o baixo nível dos rendimentos e a concentração destes em torno do salário-mínimo dificultam o emprego dessa alternativa. Pode-se pensar, ao menos, em algum mecanismo de incentivo que permita a elevação deste valor para os indivíduos que tiverem acumulado ao menos um determinado número mínimo de anos de contribuição, bem como estabelecer “gatilho” que impeça o descolamento excessivo entre os valores do BPC/Loas e do piso previdenciário. Esses cuidados são essenciais para evitar o empobrecimento dos idosos no país.

A carência proposta está dez anos acima do limite inferior atual, em patamar alcançado por aproximadamente 48% dos segurados aposentados em 2015 (60% dos urbanos e 22% dos rurais). Entre os urbanos, 73% dos homens e 46% das mulheres alcançaram o valor de corte em 2015, contra 26% dos homens e 18% das mulheres rurais. O primeiro movimento de elevação da carência, de cinco para quinze anos, partia de uma base claramente muito baixa, incompatível com os princípios mais básicos de equilíbrio atuarial e com a experiência previdenciária internacional predominante. O movimento proposto pela PEC nº 287/2016 e pelo substitutivo ²⁵ partiria de base mais elevada, ainda que ligeiramente inferior aos parâmetros internacionais comparáveis ao Brasil (como os da América Latina e Caribe, apresentados mais adiante), o que pode implicar maiores dificuldades para seu alcance. Ou seja, quanto maior a carência mínima fixada, maior tenderá a ser o esforço dos segurados em superá-la: anos adicionais para um mínimo de quinze anos (atual) tendem a ser mais desafiadores que anos adicionais sobre uma carência mínima de cinco anos (ponto de partida em 1991).

No tocante à hipótese de mudança de paradigma na Previdência Rural, abandonada na Emenda Aglutinativa, que poderia passar a exigir contribuições individuais efetivas de seus segurados, ainda que nos termos mais favoráveis propostos para autônomos urbanos e facultativos de baixa renda, a maior rigidez dos requisitos de acesso a aposentadorias poderia resultar na exclusão de uma parcela dos segurados, que poderia ser minimizada – apesar da exigência contributiva – caso a carência mínima fosse estabelecida em patamar mais moderado, como já define o texto substitutivo. No caso da clientela urbana mais vulnerável, exposta à rotatividade, ao desemprego, à informalidade e a rendimentos baixos e voláteis, também haveria maior dificuldade para sustentar aportes com a duração e a densidade suficientes para o alcance do patamar contributivo mínimo de elegibilidade à aposentadoria. Em ambos os grupos (rural e urbano), as principais perdas de cobertura previdenciária entre os idosos poderiam ser registradas entre as mulheres, que teriam maiores dificuldades para acumular ao menos 25 anos de contribuição.

Claro que, como já dito, os efeitos dificilmente seriam aqueles indicados pelos dados de concessão, uma vez que tais proporções estão claramente em contínuo processo de evolução (positiva, vale dizer) e que a regra de transição estipulada ofereceria espaço temporal para que os indicadores avançassem ainda mais. Fatores conjunturais, como

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

a crise econômica atual, parecem ir de encontro a essa previsão, mas flutuações de curto prazo provavelmente não mudarão a tendência de mais longo prazo: os segurados inativos experimentaram e os ativos possivelmente experimentarão alguma alternância de momentos de expansão e de retração da atividade econômica.

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

Em relação à média de América Latina e Caribe, embora a expectativa de sobrevida geral brasileira, bem como o diferencial de gênero nesse indicador, pareça mais elevada, a idade mínima – especialmente pelo efeito da ATC e da previdência rural – e a carência para aposentadoria são relativamente inferiores. Ou seja, os benefícios do RGPS, em média, começam a ser pagos mais cedo e duram por mais tempo, em que pese o menor tempo exigido de contribuição.²⁶ As atuais regras do RGPS para a aposentadoria permitem que os segurados recebam os benefícios, em média, por mais tempo do que o atuarialmente recomendável e o financeiramente sustentável, pois a evolução nas idades médias de concessão – notadamente frente à evolução na sobrevida nestas idades e diante da expansão na quantidade de segurados em modalidades semicontributivas de vinculação ao sistema – tem se mostrado ainda insuficiente.

O ajuste nas diversas regras previdenciárias, sabidamente interdependentes, não pode prescindir de uma análise mais profunda e ampla do RGPS, pois a redefinição de cada um dos

26. Há outras questões relevantes, como os argumentos de que as alíquotas previdenciárias brasileiras seriam altas e pouco progressivas e de que as taxas de reposição seriam muito elevadas. Várias dimensões precisam ser consideradas para a calibragem do sistema, muito embora a adequação da carência e da idade mínima seja ponto essencial.

requisitos de concessão de aposentadorias pode implicar a recalibragem dos demais. De todo modo, ainda que algum ajuste da carência – mesmo que com efeitos concretos apenas a médio-longo prazo – seja de fato necessário (argumento discutível, ao menos sob o aspecto distributivo), especialmente pela proliferação de planos com alíquotas reduzidas instituídos no RGPS ao longo da última década, os critérios para a redefinição da carência previdenciária devem contemplar questões de gênero e aspectos relacionados à heterogeneidade social e econômica entre as diferentes categorias de segurados do RGPS e entre esse e os RPPS.

QUADRO 2
Idades mínimas e carência para aposentadorias, segundo sexo (2015)

América Latina e Caribe (exceto Brasil) ¹								
Modalidades de aposentadoria	Quantidade de países	Percentual do total	Média					
			Idade mínima		Carência		Sobrevida (65 anos)	
			Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
API	32	100,0	62,1	60,9	17,0	16,8	-	-
ATC	1 (Equador)	3,1	-	-	40	40	-	-
América Latina e Caribe (24 países selecionados, exceto Brasil) ²								
Modalidades de aposentadoria	Quantidade de países	Percentual do total	Média					
			Idade mínima		Carência		Sobrevida (65 anos)	
			Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
API	24	100,0	62,0	60,6	18,6	18,3	16,2	18,7
ATC	1 (Equador)	4,2	-	-	40	40	-	-
Brasil								
Modalidades de aposentadoria	Quantidade de países	Percentual do total	Valor/Média					
			Idade mínima		Carência		Sobrevida (65 anos)	
			Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
API	1	100,0	65 (R: 60)	60 (R:55)	15	15	16,4	19,5
ATC	1 (Brasil)	100,0	-	-	35	30	-	-

Fonte: SSA (2015); OECD, World Bank e IDB (2014) e IBGE (2014b).

Notas: ¹ No Suriname, a API se dá aos 60 anos de idade para homens e mulheres e consiste em benefício básico único pago a todos os residentes idosos, sem carência, desde que comprovada a condição de residentes.

² Neste subgrupo foram considerados apenas os países para os quais havia estimativas de sobrevida aos 65 anos disponíveis para o período analisado, sendo descartados, além do Brasil, os seguintes: Antígua e Barbuda, Granada, Dominica, São Vicente e Granadinas, São Cristóvão e Nevis, Bermuda, Santa Lúcia e Cuba.

Obs.: O levantamento desconsidera outras modalidades de aposentadoria. A expectativa de sobrevida (exceto para o Brasil) refere-se a dado projetado pelas Nações Unidas para o período 2010-2015. O indicador brasileiro refere-se a 2013, como forma de evitar o uso de dado relativo ao final do período tomado para os demais países. Em 2016, ano da última atualização do indicador, a expectativa de vida aos 65 anos já era superior às estimativas de 2013: homens (16,8 anos); mulheres (20,0 anos); e total (18,5 anos).

Duas referências neste sentido, relativamente convergentes entre si e mais brandas que os 25 anos propostos pela PEC, são a expectativa de vida aos 65 anos (cerca de 16,4 anos, em 2013, na média masculina brasileira), idade mínima mais elevada prevista na PEC nº 287/2016 (homens urbanos), e a carência média exigida na América Latina e Caribe (17 anos, na média de 32 países, excluído o Brasil), região conformada por países com desafios demográficos, sociais, econômicos e fiscais mais próximos aos enfrentados

pelo país. Claro que diversos destes países ainda deverão passar por ajustes visando ao enfrentamento dos mesmos desafios que impulsionam a necessidade de reformas no Brasil, mas, se seguido o exemplo internacional prevalente, tais medidas serão mais rigorosas na redefinição da idade mínima de aposentadoria (em média, inferior aos parâmetros propostos pela PEC e seu substitutivo) e menos na carência contributiva.

Juntamente com outras medidas, como a instituição e/ou elevação da idade mínima de aposentadoria, o aumento da carência mínima para valor mais próximo à média da expectativa de sobrevida de homens e mulheres, com efeitos concretos a médio-longo prazos, pode ser medida importante no ajuste paramétrico necessário para a sustentabilidade do RGPS. Dado que a expectativa de sobrevida tenderá a seguir aumentando nas próximas décadas, ainda que a taxas menores, tal preocupação é legítima. O desafio reside justamente em atenuar o impacto social deste ajuste, priorizando escolhas que preservem os segurados mais vulneráveis. Esse cuidado é ainda mais importante porque, ao contrário do que ocorre na maioria dos países, onde há normalmente alguma modalidade de aposentadoria parcial ou de aposentadoria antecipada, o RGPS pós-reforma, desenhado pela PEC nº 287 e suas alterações, ofereceria apenas uma única modalidade de aposentadoria voluntária.

Essas modalidades de aposentadoria normalmente flexibilizam os requisitos de idade (aposentadoria antecipada) e/ou tempo mínimo de contribuição (aposentadoria parcial) para contemplar casos especiais,²⁷ em que os segurados, embora não incapacitados

27. Ressalte-se que os países da OECD, por exemplo, vêm realizando reformas em seus sistemas e têm endurecido as regras também para estas modalidades diferenciadas de aposentadoria. De todo modo, cabe destacar que, dos 35 países que compõem o grupo atualmente, trinta (86%) oferecem, além da API, alguma modalidade de aposentadoria antecipada e/ou parcial. Os cinco países que oferecem apenas uma espécie de aposentadoria normalmente o fazem com base em critérios de carência relativamente mais brandos: *i)* Suécia – idade mínima de 61 anos (benefício contributivo) ou de 65 anos (benefício garantido a cidadãos) e carência mínima reduzida, combinando um sistema de contribuição definida nacional (CDN) e um pilar compulsório de contribuições para contas individuais, em que se exige – em qualquer dos casos – ao menos três anos com rendimento anual igual ou superior ao rendimento anual mínimo usado para o cálculo das contribuições, com um benefício garantido mínimo devido a residentes que não recebem ou recebem benefício contributivo limitado; *ii)* Chile – idades mínimas de 65 anos para homens e 60 para mulheres e carências mínimas de quinze anos para homens e dez para mulheres; *iii)* Austrália – idade mínima única de 65 anos (aumentada para 67 anos, entre 2017-2023) e inexistência de carência contributiva, todavia, com exigência de comprovação de residência mínima no país; *iv)* Israel – idade mínima de 70 anos para homens ou 68 anos para mulheres, aumentando para 70 anos entre 2017-2020, em geral, e de 67 (homens) ou 62 anos (mulheres), aumentando para 64 anos entre 2017-2022 para benefícios concedidos mediante algum requisito de rendimento máximo, e carência de cinco anos nos últimos dez anos ou de doze anos mínimos totais, com possibilidade de isenção para mulheres em determinadas circunstâncias; e *v)* Nova Zelândia – idade mínima única de 65 anos e inexistência de carência contributiva, todavia, com exigência de comprovação de residência mínima no país. Na América Latina e Caribe, dos 33 países no grupo, 19 (58% do total) possuem ao menos uma destas modalidades adicionais de aposentadoria (antecipada e/ou parcial).

para o trabalho, se encontram impossibilitados de cumprir integralmente as exigências legais e/ou situações em que o segurado simplesmente opta por retirar-se do mercado de trabalho antes do completo atingimento das condições para aposentadoria.²⁸ Há países que estabelecem condicionalidades para o acesso a estas espécies de aposentadoria, enquanto outros permitem a livre escolha, mas, em geral, a flexibilização dos requisitos vem acompanhada de penalidades significativas em termos do valor do benefício e há quase sempre a exigência de uma combinação de idade mínima e tempo de contribuição. Ainda que os indicadores de cobertura e densidade contributiva dos atuais segurados ativos sugiram melhorias no padrão futuro das concessões, convém cautela na previsão de que o movimento de elevação na densidade dos aportes ao sistema se mantenha, especialmente na medida que seria necessária para evitar queda no grau de proteção previdenciária entre os idosos, diante de uma eventual carência contributiva de 25 anos. Essa preocupação seria ainda mais salutar na hipótese de qualquer alteração no pilar assistencial da seguridade social, via aumento da idade mínima para acesso ao BPC/Loas – acertadamente, também retirada da versão atual do texto reformista.

Este tipo de medida, no país, seria inviável na ampla maioria dos casos, pois mais de 60% dos segurados contribuem sobre o piso previdenciário e têm garantida a vinculação deste com o salário-mínimo. No Brasil, embora a PEC originalmente não tenha previsto estas alternativas, o parecer substitutivo e a Emenda Aglutinativa voltaram a flexibilizar as idades mínimas de aposentadoria por sexo e clientela, o que minimiza a impossibilidade de antecipação na idade, sendo que o primeiro mantinha o rigor com respeito ao cumprimento da carência mínima de 25 anos de contribuição – para os RPPS e para os trabalhadores urbanos, maioria entre ocupados e segurados do RGPS – e o segundo recuou nesse aspecto – definindo a carência do RGPS em quinze anos e dos RPPS em 25 anos. Ou seja, o ajuste paramétrico foi enfraquecido em seus dois pilares básicos, idade mínima e carência, concomitantemente, quando possivelmente a moderação apenas da carência

28. Vale mencionar que, em 2008 (Decreto Legislativo nº 269, de 19 de setembro de 2008), o Brasil ratificou a Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada por ela em 1952, tratando de normas mínimas da seguridade social e boas práticas previdenciárias. Neste documento, recomenda-se que a concessão de API, quando condicionada a uma carência mínima de atividade ou contribuição efetiva, seja assegurada, ainda que em valor reduzido, ao segurado que houver completado ao menos parcialmente o requisito normal, abrindo espaço para a instituição de modalidades de aposentadoria parcial. As carências sugeridas (normal e parcial) na Convenção nº 102 podem, naturalmente, ser definidas e ajustadas por cada país, mas a ideia principal da orientação parece ser a de que sejam evitadas regras únicas e inflexíveis para este quesito.

e da idade mínima para acesso ao BPC/Loas já seriam suficientes para mitigar os principais efeitos indesejados previstos para a PEC nº 287/2016 – isso, claro, também considerando que os efeitos integrais da elevação na idade mínima apenas seriam sentidos dentro de duas décadas após a eventual aprovação da reforma, em virtude de regras de transição.

Neste contexto, algumas das concessões feitas pela relatoria da PEC são questionáveis, como o tratamento dado à questão de gênero: concedeu-se redução na idade mínima às mulheres (frente à proposta original, de igualdade nas idades por sexo), mesmo sem indícios de que este grupo possua sobrevida menor que a masculina na idade de aposentadoria (idealmente, principal referência a ser utilizada na definição deste requisito de elegibilidade), quando na realidade este agrupamento possui dificuldades maiores para alcançar a carência contributiva mínima. Entre os homens a situação é quase contrária: não há evidência de que sejam mais longevos que as mulheres, embora possuam idade mínima de aposentadoria mais alta, mas tendem a mais facilmente acumular anos de contribuição.²⁹ Com respeito à clientela, o substitutivo recupera em parte a lógica de tratar de maneira absolutamente diferenciada apenas o trabalhador rural, ignorando que o conjunto de trabalhadores urbanos é profundamente heterogêneo

29. Estimativas do IBGE (2017) indicam que as mulheres possuem maior esperança de vida, em todas as idades, comparativamente aos homens, enquanto dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) (Brasil, 2015) apontam nessa mesma direção, mas com menor diferença entre os sexos, tomando-se como referência a distribuição das aposentadorias cessadas e ativas por grupos de idade. Esses dados administrativos relativos às aposentadorias, obviamente, não podem ser analisados como se fossem equivalentes à expectativa de vida e sobrevida publicada anualmente pelo IBGE, pois essas últimas projetam o futuro apresentando estimativas de sobrevivência de pessoas atualmente em determinadas idades, enquanto os dados de idade média na cessação refletem o passado ou o quanto viveram os segurados aposentados em diferentes momentos no tempo, ou seja, pessoas que alcançaram a idade de aposentadoria no passado, quando as condições de vida e sobrevida tendiam a ser distintas – e inferiores – às atuais. Como qualquer reforma prevê regras de transição, ainda deve-se considerar que a distância entre esse passado e o futuro, quando as regras novas estiverem plenamente em vigor, poderá ser maior, desconsideradas quaisquer hipóteses de retrocesso significativo nas condições de vida do grupo de segurados. Ou seja, tais distribuições de ativos e cessados não são equivalentes a estimativas de esperança de vida específicas para o RGPS, mas tampouco parecem oferecer evidências que motivem idades mínimas inferiores para as mulheres. De qualquer modo, a principal justificativa alegada para essa configuração incoerente da PEC substitutiva é a dupla jornada feminina, argumento que, no contexto do debate previdenciário, para além de ser insuficiente para refletir de maneira justa a complexidade dos riscos enfrentados e dos papéis desempenhados por homens e mulheres nas famílias, na sociedade e no mercado de trabalho, ainda carrega consigo um forte componente regressivo, na medida em que ignora a carga adicional de trabalho das mulheres excluídas da previdência social e oferece compensação crescente com o nível de rendimento do trabalho, sendo que com este rendimento tendem a decrescer o diferencial por gênero nas horas dedicadas às tarefas domésticas e o grau de desgaste individual empregado nestas atividades, especialmente pelo suporte de eletrodomésticos poupadores de esforço e de tempo e pelo auxílio de trabalhadores domésticos – cuja contribuição previdenciária patronal ainda pode ser deduzida, pelo empregador, quando da Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física.

e reúne em seu corpo diversos grupos que vivem e trabalham em condições tão ou mais desgastantes, não raro gerando também apenas o suficiente para sua subsistência e de suas famílias.

Com relação à carência, no limite, a exemplo do que também se observa no cenário internacional, uma solução seria a utilização de tempo fictício para compensar grupos mais expostos a fatores que sabidamente afetam de forma adversa a contribuição previdenciária. Nesse caso, obviamente, a saída seria complexa, dadas as dificuldades para seu controle operacional e para a justa definição dos potenciais fatores e medidas a serem considerados. Se o aumento da carência fosse necessidade incontornável, alternativas possíveis seriam a manutenção da carência em quinze anos ao menos para categorias de segurados reconhecidamente mais vulneráveis, com benefício definido, fixado em um salário-mínimo, como já proposto para os rurais, e a fixação de carência superior para os demais, com maior capacidade contributiva; ou a fixação de limite próximo a dezoito anos para todos (expectativa de vida unissex aos 65 anos, estimada para 2015), a ser atingido ao final do tempo total de transição já previsto no texto da PEC.

A diferenciação da carência em função do nível de rendimento do segurado seria melhor por questões distributivas, já que não forçaria excessivamente a formação de poupança entre os segurados de menor renda, mas seria de difícil execução. A associação entre carência e sobrevida teria a vantagem de ser mais facilmente operacionalizada e minimizar os problemas associados à possível mobilidade entre categorias de segurados, mas poderia se sobrepor à vinculação entre a sobrevida e a idade mínima, considerada preferível no contexto internacional. A alternativa mais factível poderia passar pela definição de um ajuste mais focado na elevação da idade mínima e pela fixação de uma carência mínima que não representasse obstáculo intransponível para os segmentos mais fragilizados da população que acessa o RGPS, mas que, em combinação com as regras de cálculo da RMI, estimulasse o acúmulo adicional de anos de contribuição entre aqueles com maior capacidade contributiva, para os quais o valor esperado do benefício superaria o piso previdenciário – ressalte-se, em linha com os ajustes incorporados à própria Emenda Aglutinativa.

Caso a exigência dos 25 anos mínimos tivesse sido mantida, a preservação do nível de cobertura previdenciária exigiria contribuições adicionais, mesmo que a custo reduzido, diluído em parcelas adicionais, justamente do segmento de segurados urbanos,

que atualmente parece possuir menor capacidade contributiva, se aposentando por idade em razão de seus requisitos mais brandos. Pelas regras atuais do RGPS, indivíduos com até quinze anos incompletos de cotização não têm direito a uma aposentadoria previdenciária voluntária; caso fosse aprovada a versão original da PEC nº 287/2016, indivíduos com até 25 anos incompletos de carência se deparariam com essa barreira. Esse critério obrigatório mínimo superaria a carência média (homens: 21,5 anos; mulheres: 20,6 anos) para API na OECD (SSA, 2014a; 2014b; 2015), em que apenas onze dos 35 países-membros exigem carência igual ou superior a 25 anos (homens, onze países; mulheres, nove). Ressalte-se que, notadamente na Europa e na OECD, as reformas paramétricas mais recentes têm priorizado o ajuste progressivo da idade mínima de aposentadoria, como já prevê a proposta atual de reforma previdenciária no país, mas mantêm relativamente estáveis os padrões de carência.³⁰

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

Ainda que os indicadores de cobertura e densidade contributiva dos atuais segurados ativos sugiram melhorias no padrão futuro das concessões, convém cautela na previsão de que o movimento de elevação na densidade dos aportes ao sistema se mantenha, especialmente na medida que seria necessária para evitar queda no grau de

30. Claro que, em países desenvolvidos e com economias mais robustas (notadamente os europeus), o mercado de trabalho tende a ser melhor estruturado e a ocupação pode ser tomada frequentemente como indicativo de proteção. Assim, ainda que a carência contributiva seja baixa, é possível que os segurados alcancem acumular períodos de contribuição superiores ao mínimo. No Brasil, onde a informalidade (trabalhista e/ou previdenciária) ainda configura obstáculo importante à proteção, a carência mínima tende a assumir relevância maior. De qualquer modo, o fato de que estes países estejam optando mais pela alteração nos requisitos de idade (em detrimento do maior acúmulo de períodos contributivos) parece indicar o caminho mais cauteloso.

proteção previdenciária entre os idosos, diante de uma eventual carência contributiva superior à vigente atualmente.

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

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Anuário Estatístico da Previdência Social** - 2015. Brasília: Ministério da Fazenda, 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>>.
- CAETANO, M. A. *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).
- CAMARANO, A. A. Diferenças na legislação à aposentadoria entre homens e mulheres: breve histórico. **Boletim Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Brasília, n. 62, abr. 2017.
- CHETTY R, *et al.* The Association between income and life expectancy in the United States, 2001–2014. **Journal of the American Medical Association**, 2016.
- 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.
- _____. **Estatísticas de gênero:** uma análise dos resultados do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2014a.
- _____. **Tábuas completas de mortalidade** – 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014b.
- _____. **Tábuas completas de mortalidade** – 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pensions at a Glance 2015**: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; WORLD BANK; IDB – INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Pensions at a glance**: Latin America and the Caribbean. Washington: World Bank Group, 2014. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/794051468016189496/Pensions-at-a-glance-Latin-America-and-the-Caribbean>>.

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, nov. 1999.

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. **Social security programs throughout the world**: Asia and the Pacific, 2014. Washington: SSA, 2014a. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/asia/ssptw14asia.pdf>>.

_____. **Social security programs throughout the world**: Europe, 2014. Washington: SSA, 2014b. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/europe/ssptw14europe.pdf>>.

_____. **Social security programs throughout the world**: the Americas, 2015. Washington: SSA, 2015. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/americas/ssptw15americas.pdf>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **AEPS Infologo - Base de Dados Históricos da Previdência Social**. [s. l.]: MPS, 1998-2015. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

APÊNDICE

TABELA A.1

Tempo de contribuição dos aposentados voluntários (API+ATC), segundo sexo e clientela: média, desvio-padrão e coeficiente de variação (2004-2015)¹

Ano	Estatísticas	Aposentados urbanos			Ano	Estatísticas	Aposentados rurais			Ano	Estatísticas	Total de aposentados		
		Homens	Mulheres	Total			Homens	Mulheres	Total			Homens	Mulheres	Total
2004	Média	26,2	20,7	23,5	2004	Média	-	-	-	2004	Média	-	-	-
	Desvio Padrão	(8,46)	(6,27)	(7,96)		Desvio Padrão	-	-	-		Desvio Padrão	-	-	-
	CV	32%	30%	34%		CV	-	-	-		CV	-	-	-
2005	Média	27,6	21,9	24,9	2005	Média	-	-	-	2005	Média	-	-	-
	Desvio Padrão	(8,28)	(6,52)	(8,02)		Desvio Padrão	-	-	-		Desvio Padrão	-	-	-
	CV	30%	30%	32%		CV	-	-	-		CV	-	-	-
2006	Média	28,7	22,7	25,9	2006	Média	-	-	-	2006	Média	-	-	-
	Desvio Padrão	(8,11)	(6,66)	(8,05)		Desvio Padrão	-	-	-		Desvio Padrão	-	-	-
	CV	28%	29%	31%		CV	-	-	-		CV	-	-	-
2007	Média	29,5	23,2	26,5	2007	Média	-	-	-	2007	Média	-	-	-
	Desvio Padrão	(7,96)	(6,74)	(8,06)		Desvio Padrão	-	-	-		Desvio Padrão	-	-	-
	CV	27%	29%	30%		CV	-	-	-		CV	-	-	-
2008	Média	29,8	23,0	26,7	2008	Média	-	-	-	2008	Média	-	-	-
	Desvio Padrão	(7,9)	(6,72)	(8,12)		Desvio Padrão	-	-	-		Desvio Padrão	-	-	-
	CV	26%	29%	30%		CV	-	-	-		CV	-	-	-
2009	Média	29,8	22,7	26,6	2009	Média	-	-	-	2009	Média	-	-	-
	Desvio Padrão	(8,03)	(6,79)	(8,28)		Desvio Padrão	-	-	-		Desvio Padrão	-	-	-
	CV	27%	30%	31%		CV	-	-	-		CV	-	-	-
2010	Média	30,2	23,1	26,9	2010	Média	20,7	19,2	19,8	2010	Média	26,8	21,2	24,0
	Desvio Padrão	(7,91)	(6,83)	(8,24)		Desvio Padrão	(6,35)	(5,77)	(6,07)		Desvio Padrão	(8,67)	(6,64)	(8,19)
	CV	26%	30%	31%		CV	31%	30%	31%		CV	32%	31%	34%
2011	Média	30,4	23,0	27,0	2011	Média	20,7	19,2	19,8	2011	Média	27,2	21,3	24,2
	Desvio Padrão	(7,85)	(6,9)	(8,31)		Desvio Padrão	(6,45)	(5,84)	(6,14)		Desvio Padrão	(8,72)	(6,71)	(8,3)
	CV	26%	30%	31%		CV	31%	30%	31%		CV	32%	32%	34%
2012	Média	30,2	22,6	26,6	2012	Média	20,9	19,2	19,9	2012	Média	27,0	21,1	24,0
	Desvio Padrão	(7,97)	(6,89)	(8,38)		Desvio Padrão	(6,54)	(5,89)	(6,23)		Desvio Padrão	(8,72)	(6,69)	(8,28)
	CV	26%	30%	31%		CV	31%	31%	31%		CV	32%	32%	35%
2013	Média	30,1	22,7	26,6	2013	Média	20,7	19,3	19,9	2013	Média	27,0	21,2	24,0
	Desvio Padrão	(8,05)	(6,96)	(8,41)		Desvio Padrão	(6,63)	(5,95)	(6,28)		Desvio Padrão	(8,78)	(6,76)	(8,33)
	CV	27%	31%	32%		CV	32%	31%	32%		CV	33%	32%	35%
2014	Média	30,1	22,7	26,6	2014	Média	20,8	19,2	19,9	2014	Média	27,1	21,3	24,2
	Desvio Padrão	(8,06)	(6,94)	(8,41)		Desvio Padrão	(6,66)	(5,95)	(6,32)		Desvio Padrão	(8,78)	(6,78)	(8,36)
	CV	27%	31%	32%		CV	32%	31%	32%		CV	32%	32%	35%
2015	Média	30,4	23,3	27,0	2015	Média	21,0	19,4	20,1	2015	Média	27,7	21,9	24,7
	Desvio Padrão	(8,03)	(7,13)	(8,38)		Desvio Padrão	(6,78)	(6,06)	(6,43)		Desvio Padrão	(8,79)	(7,02)	(8,45)
	CV	26%	31%	31%		CV	32%	31%	32%		CV	32%	32%	34%

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Urbanos: 2004-2015; rurais: 2010-2015. Como entre 2004 e 2009 os dados da clientela apresentam oscilação elevada – ainda que em tendência ascendente – e destoante do comportamento observado para as demais categorias de segurados (quadro que ainda precisa ser melhor escrutinado e compreendido), optou-se aqui, nas séries rural e agregada, pelo uso de indicadores restritos ao período de 2010-2015. Os dados urbanos se mostram consistentes em todo o período considerado. A estruturação dos dados disponíveis, em intervalos e com elevado grau de judicialização – concessões com dados faltantes nos registros administrativos convencionais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) –, dificultou a estimativa das medidas de dispersão. Assumiu-se que todos com ao menos quinze anos de contribuição tinham pelo menos a carência mínima (quinze anos, para aposentadoria por idade) e que aqueles com quarenta anos ou mais de contribuição e/ou atividade possuíam exatos quarenta anos acumulados nesse quesito.

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 Andrade Vieira
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)
Vinícius 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

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**



ISSN 1415-4765

