

**RELATÓRIO Nº - CAS, 2016.**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS**

Presidente: **Senador Edison Lobão (PMDB/MA)**

Vice-Presidente: **VAGO**

Relatora: **Senadora Ana Amélia (PP/RS)**

**BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS:  
APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**

DEZEMBRO/2016

## ÍNDICE

<b>1. DEFINIÇÃO E PLANO DE TRABALHO .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 DEFINIÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 PLANO DE TRABALHO.....</b>	<b>5</b>
<b>2. DIAGNÓSTICO.....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>6</b>
2.1.1 DA INDEFINIÇÃO SOBRE MUDANÇAS NAS REGRAS DO BENEFÍCIO DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO .....	7
2.1.2 DA AUSÊNCIA DE CENÁRIOS PARA O BENEFÍCIO DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO .....	8
2.1.3 DO DÉFICIT <i>TRILIONÁRIO</i> DA PREVIDÊNCIA NO BALANÇO GERAL DA UNIÃO .....	9
<b>2.2 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....</b>	<b>16</b>
2.2.1 DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO .....	16
2.2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O RGPS .....	18
<b>2.3 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA .....</b>	<b>22</b>
2.3.1 DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO .....	22
2.3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O RGPS .....	28
<b>2.4 SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL.....</b>	<b>30</b>
<b>3. ANÁLISE .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1 AUSÊNCIA DE CENÁRIOS DA ATC .....</b>	<b>32</b>
<b>3.2 (IM)POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DA ATC .....</b>	<b>32</b>
<b>3.3 MECANISMOS DECISÓRIOS NA APOSENTADORIA .....</b>	<b>34</b>

<b>4. RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>36</b>
------------------------------	-----------

## **1. Definição e Plano de Trabalho**

### **1.1 Definição**

Avaliar uma política pública é investigar seus efeitos no mundo real, com o propósito de fornecer insumos para sua continuidade e eventual ampliação, para a modificação de algum aspecto de sua concepção ou execução, ou simplesmente para subsidiar a decisão por seu encerramento.

Tendo em vista a sua competência fiscalizatória, o Senado Federal editou a Resolução nº 44, de 2013, que estabelece procedimento anual de avaliação de políticas públicas no âmbito de suas comissões permanentes. A Resolução tem por objetivo trazer à discussão as políticas públicas brasileiras, viabilizando uma visão sistêmica acerca de seus efeitos sobre o conjunto da sociedade brasileira.

No âmbito da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), foi aprovado, em 16 de março de 2016, o Requerimento nº 5, de 2016, para que se dê continuidade à avaliação da política pública de “Benefícios Previdenciários” iniciada na sessão legislativa de 2015. A avaliação centra-se na análise da Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) por ser um dos benefícios que há tempos ocupa o centro dos debates previdenciários. Isso se dá em razão de a ATC ser, dentre os benefícios de aposentadoria, aquele que apresenta os maiores valores médios e as menores idades médias de concessão, o que representa um risco para a sustentabilidade do regime.

A importância do debate sobre a ATC, e de maneira ampla sobre a Previdência, pode ser vista pelas tentativas de se alterarem regras previdenciárias com o objetivo conferir maior equilíbrio financeiro e atuarial ao sistema. Desde 2015, no governo da ex-Presidente Dilma, foram discutidas no Congresso Nacional as Medidas Provisórias nº 664, de 2014, e nº 676, de 2015, que trouxeram modificações nesse sentido. A MP nº 664, de 2014, logrou pequeno avanço ao extinguir a vitaliciedade das pensões em alguns casos. Por outro lado, essa MP trouxe a fórmula 85/95 como opção para os que se aposentam por tempo de contribuição, reduzindo o alcance do fator previdenciário e tornando ainda mais críticas as projeções atuariais da ATC.

Em 2016, já no início do ano, o governo da ex-Presidente Dilma Rousseff sinalizou a importância de se debater a questão previdenciária, especialmente a ATC. Na sequência, o atual governo do Presidente Michel Temer igualmente destaca a importância do tema e se prepara para encaminhar ao Congresso Nacional a reforma da Previdência.

Diante disso, propõe-se aqui aprofundar a avaliação do benefício previdenciário aposentadoria por tempo de contribuição com o objetivo de contribuir para debate atual. A avaliação busca: a) caracterizar o perfil do beneficiário; b) a sustentabilidade da regra atual; c) impactos das últimas alterações na ATC.

## **1.2 Plano de Trabalho**

O Plano de Trabalho desta avaliação concentrou-se na análise de dados regularmente disponibilizados como Boletim Estatístico da Previdência

Social (BEPS), Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e Informes da Previdência Social em complementação às informações obtidas nas visitas técnicas a órgãos envolvidos na questão previdenciária. Desse modo, a Comissão pôde obter subsídios suficientes para elaboração do Relatório Final.

Foram realizadas visitas técnicas ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS, equivalente hoje à Secretaria de Previdência da Fazenda), ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Participaram destas visitas equipes do corpo técnico da Consultoria Legislativa e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. As visitas a órgãos do Poder Executivo foram feitas ainda no governo Dilma Rousseff.

## **2. Diagnóstico**

A partir das visitas técnicas foi possível realizar o diagnóstico da ATC segundo diferentes óticas, como a de quem fiscaliza (TCU) e a de quem executa a concessão do benefício (MTPS, atual Secretaria de Previdência). O diagnóstico de cada unidade é relatado em sequência. Após, realiza-se a análise e apresentam-se as recomendações.

### **2.1 Ministério do Trabalho e da Previdência Social**

Foram os seguintes os pontos abordados pelo MTPS:

### **2.1.1 Da indefinição sobre mudanças nas regras do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição**

O Ministério manifestou dificuldade em emitir um posicionamento em relação à trajetória do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, perante a grande incerteza em relação a possíveis mudanças nas regras de concessão deste benefício no período desta avaliação. Isso porque, na ocasião da visita técnica, ainda se encontrava em trâmite no Congresso Nacional a **Medida Provisória nº 676**, de 17 de junho de 2015, que criou a nova fórmula 85/95 móvel.

Foi destacada a instituição do **Fórum de Debates** sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, cujas atividades iniciaram-se em 2 de setembro de 2015, com a participação de representantes de trabalhadores, aposentados, pensionistas e empregadores. O Fórum teve a missão de discutir também o benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, mas terminou as discussões em 2016 sem grandes resultados, especialmente pelo fim do governo anterior.

Por fim, face ao agravamento do cenário fiscal, são fortes os rumores de **imposição de uma idade mínima** (“regra de acesso”, “limite de idade”) ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, constantemente insinuada pelo governo desde o Ministro da Fazenda Joaquim Levy.

À época, a indefinição em relação à tramitação da MP 676/2015 conjugadas com as discussões sobre idade mínima e os debates do Fórum

criado pelo governo dificultaram a elaboração de cenários a respeito da sustentabilidade do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição por parte do Ministério da Previdência Social, que pudessem subsidiar a presente avaliação.

Em relação à sustentabilidade da aposentadoria por tempo de contribuição, **a principal preocupação do Ministério era a aprovação da fórmula 85/95 sem a regra de progressividade**, o que não se verificou.

### **2.1.2 Da ausência de cenários para o benefício da aposentadoria por tempo de contribuição**

Em que pese as circunstâncias políticas e econômicas, conforme destacado na seção 2.1.1, chamou a atenção da equipe de Consultores a ausência de cenários e projeções mais específicas para a aposentadoria por tempo de contribuição por parte do então Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

O Ministério alega que as projeções existentes para a Previdência são apenas as apresentadas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O cenário traçado com o advento da fórmula 85/95 (após a aprovação da Emenda nº 45 à MP 664/2014) teria sido elaborado somente “emergencialmente” pela equipe do Ministério.

Argumenta-se ainda que os cenários traçados para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) consideram as despesas apenas “agregadamente”, **sem a discriminação de cenários específicos para cada**

**benefício** (por exemplo, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, pensão por morte, etc).

O Ministério justifica a ausência de cenários com a dificuldade de se fazer estimativas para o lado da receita, dependente da contribuição previdenciária. A existência de possíveis crises econômicas no futuro e a variação da taxa de emprego formal foram apontadas como justificativas para o argumento.

### 2.1.3 Do déficit trilionário da Previdência no Balanço Geral da União

A respeito das auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), divulgadas na imprensa, que apontam que o Balanço Geral da União (BGU) deixa de contabilizar trilhões de reais em **déficit atuarial do Regime Geral da Previdência Social**, o MTPS (hoje Secretaria de Previdência) sinalizara que discorda desta noção.

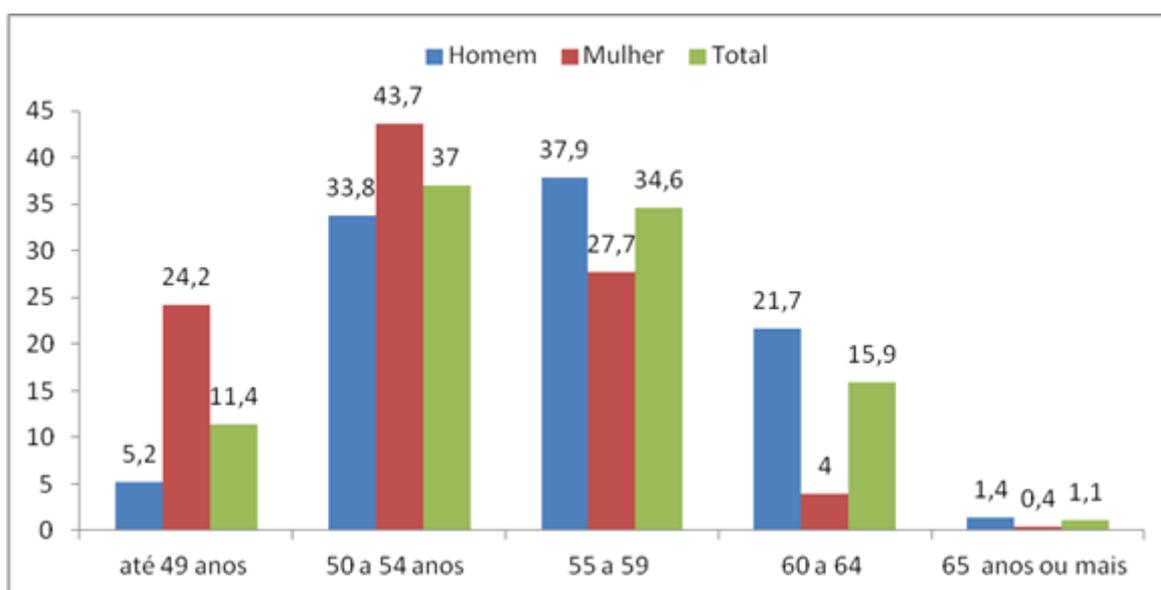
Para o Ministério, este tipo de projeção atuarial não se aplica a um regime de repartição simples como o RGPS, que, por exemplo, não possui ativos. Essa prática de contabilização de situação atuarial em um regime de repartição também não existiria em outros países. O MTPS questionara ainda a sensibilidade dessas projeções aos parâmetros que seriam escolhidos pelo Tribunal — por exemplo, a “taxa de desconto intertemporal” usada para comparar valores monetários em períodos de tempo tão distantes (no caso, décadas). Assim, o MTPS demonstrou que sua preocupação estava em gerenciar o déficit financeiro, mas não o atuarial.

### *2.1.3.1 Apresentação do Ministro Carlos Gabas no Congresso Nacional, em 9 de setembro de 2015*

Os participantes do Ministério sugeriram para o Relatório, ainda, como posicionamento à época do órgão a respeito da aposentadoria por tempo de contribuição, a apresentação feita pelo então Ministro Carlos Gabas à Comissão Mista da MP 676/2015, em 9 de setembro de 2015. Destacamos aqui os principais pontos desta apresentação, com gráficos elaborados a partir dela.

O Gráfico 1, a seguir, elaborado a partir das informações apresentadas pelo Ministro, mostra a distribuição etária das concessões da aposentadoria por tempo de contribuição, para homens e mulheres.

Gráfico 1 - Distribuição etária das aposentadorias por tempo de contribuição no ano de 2014 – Homem e mulher (em porcentagem)

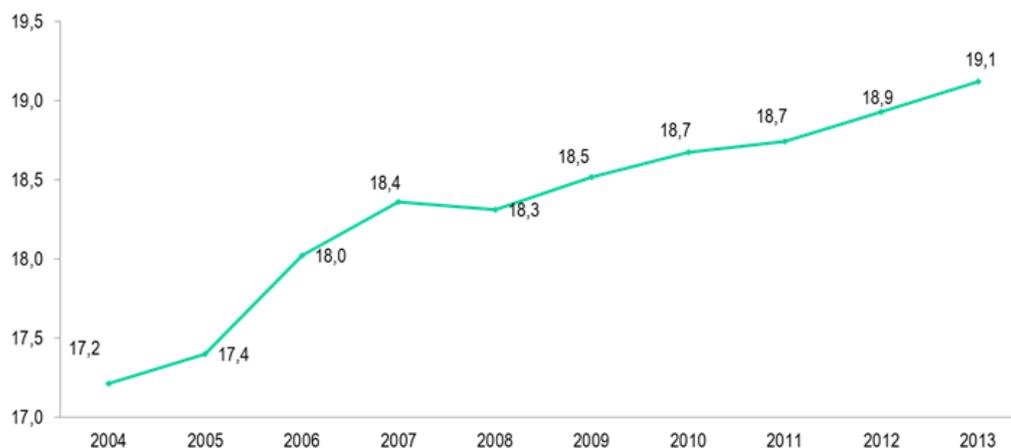


Fonte: Ministério da Previdência Social. *Elaboração própria.*

O Gráfico 1 evidencia como parte dos segurados se aposenta precocemente, em relação a outros países ou aos segurados brasileiros que se aposentam por idade. Quase um quarto das mulheres que se aposentam por tempo de contribuição (24,2%) o fazem até os 49 anos, enquanto quase metade (43,7%) o faz entre 50 e 54 anos. Menos de 5% (4,4%) se aposenta com mais de 60 anos.

Alega-se que as aposentadorias por tempo de contribuição precoces constituem um problema para a sustentabilidade do sistema quando se leva em conta o aumento da expectativa de vida, já que se amplia a duração média do benefício sem contrapartida de aumento da contribuição, conforme o Gráfico 2. Este aumento foi de 11% entre 2004 e 2013.

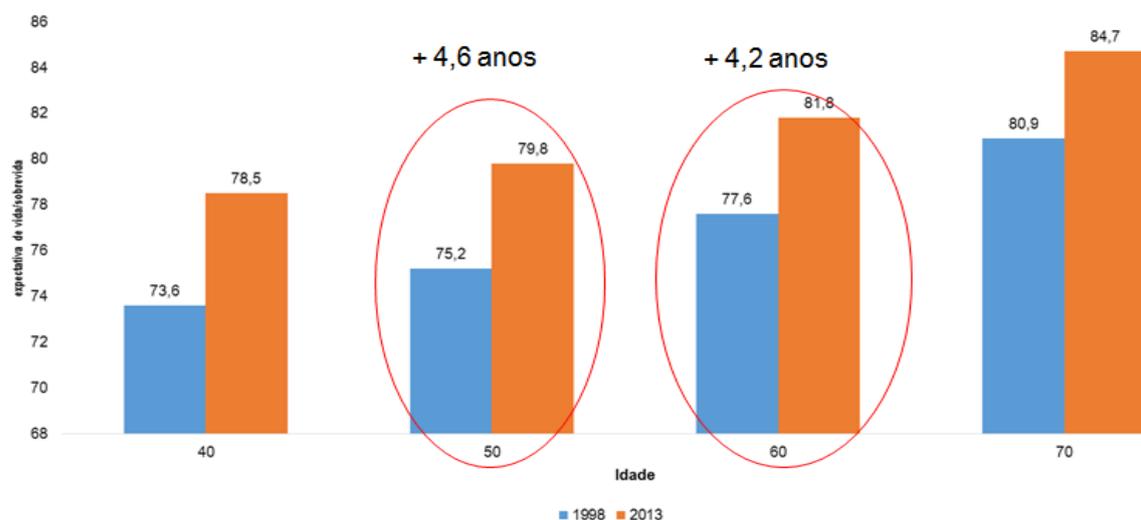
Gráfico 2 – Duração média das aposentadorias por tempo de contribuição – 2004 a 2013



Fonte: Ministério da Previdência Social.

O Ministro Carlos Gabas mostrou também que, entre 1998 e 2013, a expectativa de sobrevida aos 50 anos aumentou em 4,6 anos, na média, e a expectativa de sobrevida aos 60 anos aumentou em 4,2 anos, sem que os requisitos de tempo de contribuição tenham sido alterados. Os dados são apresentados no Gráfico 3.

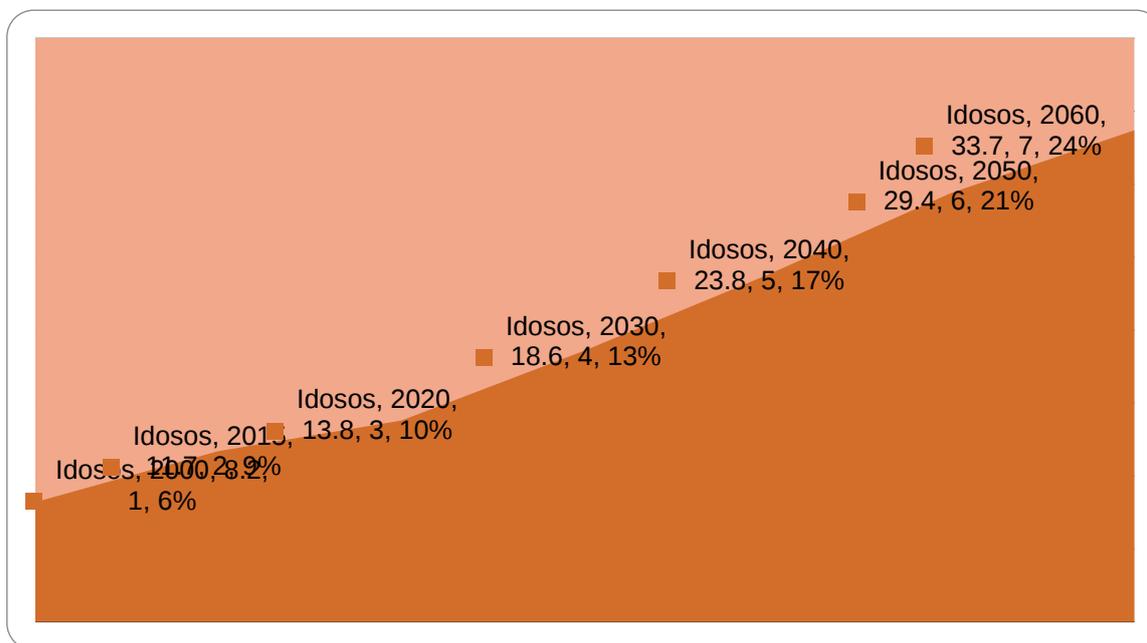
Gráfico 3 – Expectativa de sobrevida aos 40, 50, 60 e 70 anos – 1998 e 2013



Fonte: Ministério da Previdência Social.

Conjugada com a redução da taxa de natalidade, o aumento da expectativa de sobrevivência deve aumentar a proporção de idosos na população, que passaria de 8,3% no ano 2000 para mais que um terço da população nas próximas décadas (Gráfico 4).

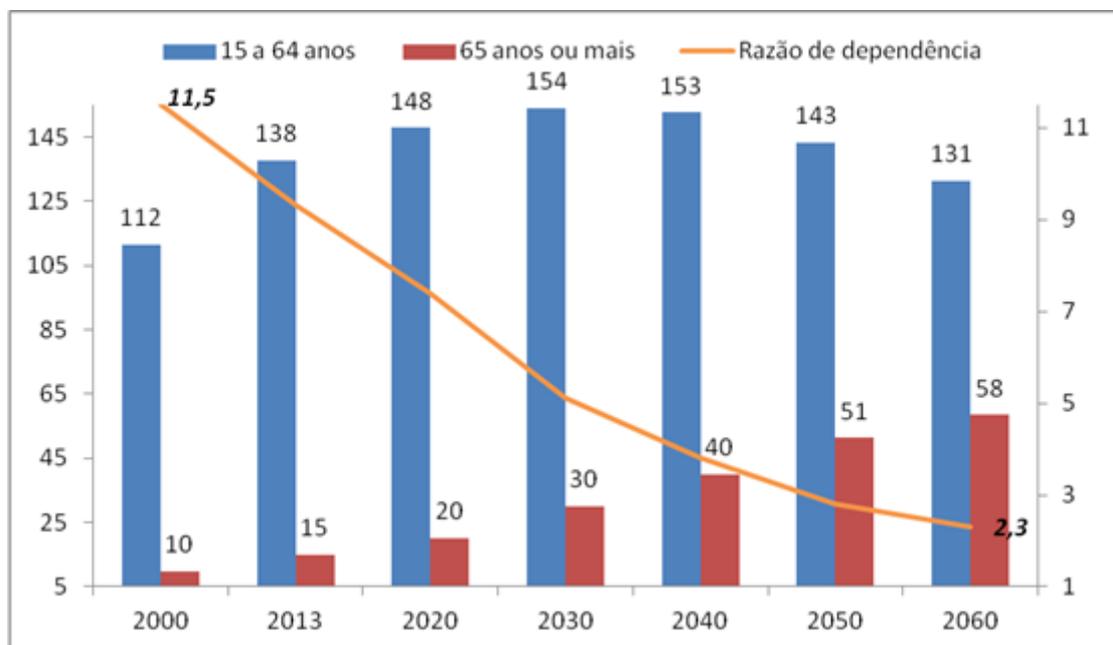
Gráfico 4 – Projeção da proporção de idosos na população brasileira, em percentagem – 2000 a 2060



Fonte: Ministério da Previdência Social. *Elaboração própria.*

O Ministro Carlos Gabas apresentou, ainda, dados com projeções da evolução da população ativa entre 15 e 64 anos e com mais de 64 anos, ilustrando o conceito de razão de dependência (número de ativos por idoso). Essas informações são profundamente relevantes já que a Previdência brasileira opera pelo regime de repartição, em que os ativos financiam as aposentadorias dos inativos. Conforme o Gráfico 5, que traz essas informações, a razão de dependência passaria de 11,5 ativos para cada idoso em 2000 para impressionantes 2,3 ativos por idoso nas próximas décadas.

Gráfico 5 – Projeção da população (em milhões) entre 15-64 anos e com mais de 65 anos, e razão de dependência – 2000 a 2060



Fonte: Ministério da Previdência Social. *Elaboração própria.*

Diante dessas informações, o Ministro justificou a progressividade constante da MP 676/2015 para a fórmula 85/95. Definindo a transição demográfica como rápido envelhecimento populacional, junto com a “diminuição da população em idade ativa em relação aos aposentados”, o Ministro previu que a Previdência terá cada vez “menos contribuintes, mais beneficiários, e benefícios com duração maior”. A progressividade constante da MP responderia a evolução da expectativa de vida “entre os anos 2000 e 2020”.

O Ministro argumentou que o Brasil ainda seria um país jovem, mas com gastos altos na Previdência. Segundo ele, em 2011, 7% da população tinha mais do que 65 anos. Enquanto em países com perfil demográfico semelhante se gasta em torno de 4% do PIB com Previdência, o Brasil tinha despesas naquele ano de 10,6% do PIB.

Ainda na comparação internacional, o Ministro levantou que o Brasil é **um dos raros países que não possuem idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição**, no que seria acompanhado por Irã, Iraque e Equador. O fator previdenciário, praticamente abolido com a fórmula 85/95 da MP 664/2014, se justificaria porque procurava incentivar a postergação da aposentadoria, que em 2014 se dava nas idades médias de 52 anos para as mulheres e 55 para os homens (54 no total).

Por fim, o Ministro, na apresentação, também destacou o advento do Fórum de Debates, que deveria propor ações sobre “a sustentabilidade do sistema; ampliação da cobertura, fortalecimento dos mecanismos de financiamento, e regras de acesso, idade mínima, tempo de contribuição e fator previdenciário”.

## **2.2 Tribunal de Contas da União**

De maneira ampla, as preocupações do Tribunal se concentraram na necessidade de **maior transparência e maior planejamento** para a Previdência Social.

Especificamente, foram os seguintes os pontos abordados:

### **2.2.1 Da aposentadoria por tempo de contribuição**

No que tange à aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), o TCU destacou a importância de se debater o estabelecimento de idade mínima para a concessão do benefício. A esse respeito, a Corte de Contas citou o caso

de países europeus que estudam uma proposta de reajuste automático da idade mínima requerida para aposentadoria. Assim, uma vez implantada a idade mínima, a automaticidade do ajuste teria como vantagem o menor desgaste político que ocorre a cada tentativa de se elevá-la, bem como garante que este parâmetro esteja vinculado à real transição demográfica, não sendo estabelecido arbitrariamente.

Em certa medida, a fórmula 85/95 progressiva, instituída pela Lei nº 13.183, de 2015, decorrente da Medida Provisória (MP) nº 676, de 2015, embute esta ideia, pois eleva, nas datas previamente estabelecidas, o somatório de idade e tempo de contribuição necessários para concessão da ATC integral. Entretanto, a progressividade tem data para terminar, ao passo que a expectativa de vida seguirá aumentando.

O fator previdenciário também funciona como mecanismo de ajuste automático. Para variações na expectativa de sobrevida, tempo de contribuição e idade do beneficiário, há ajustes no benefício. Entretanto, o efeito do fator previdenciário se dá sobre o valor da ATC, não tendo havido estabelecimento de idade mínima.

Com relação à última alteração sofrida pela ATC, a instituição da fórmula 85/95 progressiva, o Tribunal não teceu comentário. Nesse sentido, entendemos necessária a realização de projeções pela Secretaria de Previdência com as alterações ocorridas para que se possa avaliar a sustentabilidade do benefício.

De todo modo, comparado ao cenário anterior de aplicação obrigatória do fator previdenciário, a fórmula 85/95 progressiva aumentará as despesas previdenciárias, pois torna as regras de acesso ao benefício integral menos exigentes que as anteriores. O impacto é ainda mais significativo pois as ATCs já representam o maior percentual de despesas do RGPS. Além disso, conforme manifestado pelo MTPS, a fórmula 85/95 progressiva foi uma solução momentânea criada em razão da aprovação da fórmula sem a progressão.

Sendo esta a única consideração realizada pelo TCU com relação à ATC, os participantes do Tribunal entenderam adequado destacar outros aspectos relevantes no RGPS, que são informações constantes nos Acórdãos nºs 2.059/2012 e 3.414/2014 do TCU.

## **2.2.2 Considerações sobre o RGPS**

### *2.2.2.1 Sustentabilidade do RGPS*

A sustentabilidade do RGPS é uma das variáveis preocupantes objeto de acompanhamento pelo TCU. O Tribunal chama a atenção para a importância do cálculo atuarial para o RGPS. O MTPS entendia que o cálculo atuarial não se aplica ao RGPS, por ser um regime de repartição simples. Embora o MTPS elaborasse projeção atuarial para o RGPS, de modo a atender a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ele considera que essa projeção não deve ser utilizada como parâmetro em suas políticas.

O TCU tem alertado o MTPS (hoje Secretaria de Previdência) da **necessidade da projeção atuarial**, uma vez que um sistema de previdência assume compromissos futuros, a longo prazo. O cálculo atuarial é o mecanismo que permite a avaliação futura do quadro previdenciário. Daí a importância de equilíbrio não só financeiro, mas também atuarial.

Com relação a este debate, cabe destacar que constitucionalmente é requerido o equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do art. 201 da Constituição Federal.

Ainda no que tange à sustentabilidade do regime, o TCU questiona o registro do passivo atuarial do RGPS. Segundo o Tribunal, há uma **debilidade no controle do banco de dados do INSS** que não contabiliza todos os possíveis beneficiários, como ativos, inativos, pensionistas e dependentes. Isso faz com que o passivo atuarial seja possivelmente maior que o estimado.

O Tribunal entende que a sustentabilidade do regime pode ser prejudicada pelo desenho de alguns benefícios (aposentadoria rural sem contribuição, falta de idade mínima na ATC) e pela questão demográfica (envelhecimento). Por isso, considera importante que sejam estudadas mudanças paramétricas no RGPS, a médio e longo prazos, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Tais informações reiteram a preocupação que o MTPS demonstrou com o envelhecimento populacional. De fato, a razão de dependência (relação entre a população em idade ativa e a população inativa), conforme projeções do IBGE, se reduzirá drasticamente nos anos seguintes (vide Tabela 1).

Tabela 1: Projeção da Razão de Dependência

<b>ANO</b>	<b>15 a 64 anos (a)</b>	<b>65 anos ou mais (b)</b>	<b>Número de ativos por idoso*** (a/b)</b>
2000	111.619.073	9.722.209	11,5
2013	137.630.976	14.870.086	9,3
2020**	147.780.044	19.982.307	7,4
2030**	153.881.479	29.988.493	5,1
2040**	152.595.175	40.116.919	3,8
2050**	143.233.775	51.264.724	2,8
2060**	131.429.536	58.411.600	2,3

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

\*\* projeções \*\*\* idosos de 65 anos ou mais

Esse assunto retorna ao debate da necessidade de reformas paramétricas nas ATC, como o estabelecimento de idade mínima ou elevação no tempo de contribuição.

O TCU também abordou a discussão existente quanto à forma de cálculo do resultado previdenciário do RGPS – fiscalista e constitucionalista. A primeira considera na apuração do resultado previdenciário somente as despesas e receitas previdenciárias, o que resulta em déficit no RGPS. A constitucionalista, por sua vez, considera na apuração do resultado do RGPS todas as receitas e despesas destinadas à Seguridade Social, ou seja, saúde, assistência social e previdência social, donde não resultaria déficit. Embora não

exista, ainda, unanimidade no Tribunal, predomina o entendimento de que deve ser adotada a posição fiscalista em contraposição à constitucionalista. Diz o Relatório de Auditoria TC nº 015.529/2010-0:

“Considerando as diferentes posições externadas pelo TCU em relação às receitas e despesas que devem ser computadas na apuração dos resultados do RGPS, as controvérsias a respeito do tema e as implicações sociais, políticas, econômicas e financeiras decorrentes das diferentes formas de apuração, seria oportuno que o TCU firmasse entendimento sobre a matéria.

Dessa forma, cabe propor ao TCU que firme entendimento de que o resultado previdenciário deve ser apurado tomando por base os seguintes valores:

a) do ponto de vista da receita, as contribuições estabelecidas no art. 195, inciso I, alínea ‘a’, e inciso II, da Constituição Federal de 1988, ou suas substitutas (e.g., contribuição sobre produção rural, sobre receita dos espetáculos esportivos de futebol profissional, do empregador doméstico e sobre prestação de serviços por cooperativas de trabalho), outras contribuições destinadas à previdência social definidas por lei e a compensação previdenciária recebida de regimes próprios de previdência (Comprev);

b) do ponto de vista da despesa, as despesas com benefícios do RGPS, incluindo clientelas rural e urbana, pagas administrativamente ou judicialmente, e a compensação previdenciária transferida a regimes próprios de previdência (Comprev)”.

#### *2.2.2.2 Grau de Cobertura Previdenciária*

Os representantes do TCU abordaram, ainda, a forma de cálculo da cobertura previdenciária realizada pelo MTPS, que inclui a assistência social. O Ministério inclui a assistência no cálculo e, para tanto, alega o desconhecimento dos beneficiários com relação ao tipo de benefício recebido, se seria assistencial (Benefício de Prestação Continuada da LOAS) ou previdenciário (aposentadoria). Em geral, o beneficiário entende que o benefício decorre de aposentadoria, e não de um programa assistencial.

Como o cálculo do indicador é feito com base em auto declarações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e são utilizadas as declarações de aposentadoria para estimar o grau de cobertura previdenciária, optou-se por incluir a assistência. De acordo com o Tribunal, o índice atualmente calculado indica a proteção previdenciária e assistencial e não a cobertura previdenciária.

## **2.3 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**

Participaram do encontro pelo Ipea os senhores Marcelo Abi-Ramia Caetano (hoje Secretário de Previdência), Rogério Nagamine Constanzi e Leonardo Alves Rangel, pesquisadores da área de Previdência Social do Instituto.

### **2.3.1 Da aposentadoria por tempo de contribuição**

A maior preocupação externada pelo pesquisador Marcelo Caetano, um dos principais especialistas brasileiros no tema com relação à ATC, refere-se à ausência de idade mínima como requisito para a concessão do benefício.

O pesquisador destaca a importância do estabelecimento dessa idade e argumenta a falta de razoabilidade em existir uma aposentadoria sem limites mínimos de idade. Isso porque a Previdência Social deve estar associada à noção de **seguro contra a perda da capacidade laboral**, como na ocorrência de doença, invalidez, maternidade, e que, no caso da aposentadoria, ocorre com o avanço da idade. Essa idade mínima, por sua vez, deve ser flexível de modo

a ajustar-se à expectativa de sobrevida, uma variável dinâmica, que tende a aumentar no país (mas que poderia, eventualmente, até diminuir).

Caetano ressaltou, ainda, o caráter concentrador de renda das ATCs. A explicação pode ser vista da seguinte forma: há, simplificada, dois grandes grupos de segurados da Previdência Social. O primeiro grupo é formado por trabalhadores com qualificação (com, por exemplo, cursos técnicos ou superiores), que conseguem inserção formal no mercado de trabalho e passam a maior parte da vida laboral empregados formalmente. Começam a trabalhar e contribuir em torno dos 20 anos de idade e aposentam-se com aproximadamente 55 anos. O segundo grupo é constituído por trabalhadores que não conseguem inserção formal no mercado de trabalho, ou o fazem por períodos intermitentes, possuem elevada rotatividade e alternam situações de formalidade e informalidade, com períodos contributivos e não-contributivos. O primeiro grupo é o público-alvo das ATCs. O segundo grupo, por não preencher requisitos de aposentadoria por tempo de contribuição, torna-se, com frequência, público-alvo de benefícios assistenciais (que não exigem contribuição) ou da aposentadoria por idade (que exige apenas 15 anos de trabalho formal, como a aposentadoria rural), que normalmente não excedem um salário mínimo. Assim, sob a ótica distributiva, a ATC concentra renda ao oferecer benefícios maiores, por tempos mais longos a trabalhadores situados na parte superior da distribuição de renda. Isso evidencia a necessidade de reforma do benefício.

Estudo realizado por Rogério Nagamine Constanzi e Graziela Ansiliero, pesquisadores do Ipea, reforça essas colocações de Caetano. Nesse estudo, os autores apresentam a “incoerência previdenciária” de que, em 2014,

em torno de 20% dos aposentados no Brasil não eram idosos (tinham menos de 60 anos). Isso resulta da distorção das aposentadorias precoces decorrentes, sobretudo, das ATCs.

O estudo também corrobora o caráter concentrador de renda das ATCs, que são concedidas majoritariamente aos trabalhadores urbanos com maiores níveis de rendimento. Para mostrar a regressividade das ATCs Constanzi e Ansiliero relacionam as idades médias de aposentadorias com a renda *per capita* em cada unidade da federação. Verificou-se que nos estados de renda *per capita* mais elevada, as idades médias de aposentadoria eram menores. Assim, no Sul, Sudeste e Centro-Oeste as idades médias de aposentadorias foram menores que as verificadas no Norte e Nordeste. Tais resultados decorrem do maior peso das ATCs nos estados mais ricos e das aposentadorias por idade nos mais pobres. Além disso, um agravante em termos de sustentabilidade previdenciária é o fato de, nas regiões de renda *per capita* mais elevada, a expectativa de sobrevida, quando da concessão da aposentadoria, serem maiores. Portanto, nas regiões mais ricas, além da concessão da aposentadoria em idades precoces e com valores médios maiores, os benefícios são concedidos por maior tempo.

A Tabela 2 traz esta comparação das idades médias de aposentadoria e a renda *per capita* por UF.

Tabela 2

Idade média de aposentadoria de trabalhadores urbanos em 2014, PIB per capita em 2013 e Expectativa de vida aos 60 anos por Região Geográfica em 2014

Região	Idade média de aposentadoria por idade + ATC	Idade média de aposentadoria por idade + ATC + BPC	Proporção de ATC no total de AI + ATC + BPC	Proporção de AI + BPC no total de AI + ATC + BPC	PIB per capita da região em 2013	Expectativa de vida aos 60 anos
Centro-Oeste	61,1	62,9	24,0	76,0	32.322	21,47
Nordeste	60,5	62,6	24,8	75,2	12.955	20,85
Norte	61,5	63,9	16,4	83,6	17.213	20,22
Sudeste	59,4	60,6	40,0	60,0	34.790	22,56
Sul	57,3	58,4	53,5	46,5	30.496	22,57

Fonte: Constanzi e Ansiliero (2016).

Concluem os autores do estudo, que, nesse cenário, estabelecer uma idade mínima trará maior homogeneidade nas regras de concessão das aposentadorias entre os diferentes grupos de trabalhadores e, portanto, maior equidade de tratamento.

Caetano destacou que a ATC não teve, ao longo do tempo, a mesma configuração de hoje. O benefício nos moldes atuais foi trazido na Presidência de João Goulart em busca de apoio popular diante de um governo enfraquecido. Anteriormente, os institutos de aposentadoria como os IAPC (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes), IAPB (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários) e outros possuíam critérios de idade mínima. Assim, não apenas a aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima é exceção na comparação internacional, como também poderia se dizer que nem sempre foi regra no Brasil.

Com relação à ATC, frequentemente se debate a elevação do tempo de contribuição como mecanismo de reformar o benefício, em oposição à implementação da idade mínima. Quanto a isso, Caetano considera uma solução inadequada, pois beneficia o grupo de trabalhadores que já se encontra no topo dos beneficiários do RGPS, pois são os que conseguirão preencher os requisitos (porque possuem inserção formal no mercado), sobretudo pelas características do mercado de trabalho brasileiro. Por essa razão, Caetano entende que elevar a idade mínima, ou, no caso da ATC, estabelecer essa idade, mostra-se uma solução mais justa ao permitir que trabalhadores com inserção mais precária no mercado de trabalho consigam atender os condicionantes. Para aqueles que contribuem por mais tempo, pode-se pensar em algum mecanismo de compensação, como um benefício mais elevado, como ocorre em muitos países e já ocorre no Brasil com o fator previdenciário e a fórmula 85/95.

Cumprido ressaltar que tanto o aumento do tempo de contribuição para acesso à ATC quanto a idade mínima exigem mudanças na Constituição Federal, e, portanto, esforços políticos parecidos.

No que tange à última alteração na ATC - a fórmula 85/95 progressiva -, destacou-se o seu caráter concentrador de renda ao beneficiar o extrato médio-superior dos beneficiários do RGPS. Há expectativa de que, inicialmente, ocorra diminuição na concessão das ATC, um represamento, em decorrência do adiamento pelos beneficiários do requerimento do benefício para que façam jus à ATC integral. Posteriormente, o fluxo de ATCs aumentaria, à medida que mais segurados optassem por permanecer no mercado de trabalho para somar pontos e conseguir o benefício “integral”.

É possível, ainda, que em vez disso, em um primeiro momento o número de ATCs aumente, por conta do contingente existente de trabalhadores que esperava mais alguns anos para se aposentar para diminuir o impacto causado pelo fator previdenciário e já satisfaria os critérios da 85/95. Nos próximos meses, a análise do fluxo e valor médio dos benefícios revelará qual desses efeitos predomina.

A respeito da introdução da fórmula 85/95 progressiva, outro estudo realizado pelos referidos pesquisadores do Ipea estimou que, em 2060, os gastos do RGPS se elevariam em 0,4% do PIB ao ano, mantidas as regras atuais. Ou seja, a flexibilização da aplicação do fator previdenciário nas ATCs trazida pela fórmula 85/95 acelera a trajetória dos gastos do RGPS.

Outro ponto levantado no debate como forma de solucionar os problemas da ATC consiste na elevação da formalização no mercado de trabalho e, conseqüentemente, no aumento da cobertura previdenciária. Marcelo Caetano novamente destacou que essa não seria uma solução eficaz,

pois ao mesmo tempo em que eleva o número de contribuintes hoje, se eleva o passivo futuro do INSS, já que mais pessoas terão direitos aos benefícios.

Ressaltou-se também a importância de que uma eventual implementação da idade mínima deva vir acompanhada por uma regra de carência de alguns anos e de regras de transição, para não afetar os planos dos segurados que iriam se aposentar nos próximos anos.

Por fim, com relação à implementação de uma idade mínima cabe destacar estudo dos pesquisadores do Ipea que avaliam projeções de longo prazo considerando o estabelecimento de idades mínimas de 55/60 para mulheres/homens ou de 60/65. O primeiro conjunto de idades, apesar da melhoria inicial, não se mostra suficiente no longo prazo para reduzir as despesas quando comparado ao cenário de manutenção das regras atuais. Isso ocorre em função da elevação da expectativa de vida. Somente as idades 60/65 para mulher/homens lograriam essa redução de despesas.

### **2.3.2 Considerações sobre o RGPS**

Os representantes do Ipea destacaram o trabalho, em parceria com o Ministério da Fazenda, de desenvolvimento de um modelo com projeções de longo prazo para a Previdência Social. O trabalho é meritório uma vez que, atualmente, há poucas iniciativas desse tipo, e só o governo tem acesso irrestrito aos bancos de dados da Previdência.

O pesquisador Marcelo Caetano ressaltou o fato de a Previdência Social brasileira ser, pela sua própria construção, naturalmente deficitária, e cita como exemplo o caso da aposentadoria rural. Tendo isso em vista, o que se deve buscar é a sustentabilidade do déficit e não um eventual superávit ou equilíbrio do sistema, que não são factíveis.

Os técnicos do Ipea destacaram, também, a questão do reajuste dos benefícios do RGPS. Consideram ser necessário maior debate a esse respeito uma vez que a sistemática de reajuste atualmente utilizada contribui para agravar o déficit. Eles ressaltaram que o país historicamente passa por movimentos de contrarreforma da Previdência, que seguem às tentativas de reforma.

Por fim, Caetano destacou os parâmetros pelos quais as reformas devem sempre se guiar:

a) regras de acesso mais igualitária - evitando exceções como mulheres, militares, professores, profissionais da saúde; quanto a esse aspecto destacando a situação de alguns estados que possuem mais servidores cobertos pelas exceções do que pelas regras gerais;

b) análise dos incentivos criados;

c) análise equitativa;

d) análise fiscal;

e) controle administrativo constante – evitando fugas e fraudes diante das reformas.

Esse tipo de análise é importante porque, à medida que se restringe o acesso a algum benefício da Previdência, há “vazamentos” para outros benefícios, em parte porque, uma vez que a regra muda, o segurado buscará muitas vezes a maneira que lhe for mais fácil para aposentar (ex: aposentadoria por invalidez se a idade mínima for implantada).

## 2.4 Secretaria do Tesouro Nacional

O encontro realizado com o Tesouro Nacional teve o objetivo de conhecer o andamento do processo do Ministério da Fazenda (a que está vinculado o Tesouro Nacional) para **criação de um modelo matemático-estatístico que permita melhor planejar as contas da Previdência Social.**

Este parece ser um tema caro a esta avaliação, já que, conforme visita realizada ao MTPS, há uma significativa lacuna de estimativas e projeções específicas acerca do futuro da Previdência no país. Tal ponto foi também ressaltado na visita realizada ao TCU. Por fim, este ponto foi também tratado no encontro do Ipea, cujos técnicos têm trabalhado conjuntamente com o Ministério da Fazenda a respeito do tema.

Em resumo, foram colhidas na Secretaria do Tesouro Nacional as seguintes informações:

- Considera-se que o MTPS possuía o melhor modelo construído para inferências sobre a Previdência Social, mas que, tecnicamente, ele é falho e pode ser aprimorado;

- As dificuldades principais se referem a modelar a evolução dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS, uma “massa aberta”) e não a do Regime de Previdência dos Servidores Públicos da União (RPPS, uma “massa fechada”, em que se conhecem os dependentes dos segurados, bem como onde há estabilidade nos vínculos de trabalho); e

- A construção de novo modelo matemático-estatístico pelo Ministério da Fazenda e pelo Ipea se dava concomitantemente a outros estudos do Ministério acerca de medidas legislativas para a Previdência Social, não havendo necessariamente a exigência de que a construção do modelo esteja finalizada para que reformas sejam propostas ao Congresso Nacional.

### **3. Análise**

Da análise das informações coletadas nas reuniões técnicas, destacam-se os seguintes pontos da ATC: i) ausência de cenários do benefício; ii) dificuldades de alteração e iii) mecanismos de tomada de decisão para aposentadoria.

#### **3.1 Ausência de Cenários da ATC**

A ausência de cenários relativos à trajetória da ATC, demonstrada pelo MTPS, órgão que era responsável pela elaboração das políticas do RGPS, é preocupante. A Previdência é o principal componente do gasto primário do

governo, e o país se depara com dificuldades de financiamento de longo prazo dos gastos do governo brasileiro. Planejar os gastos previdenciários do país com maior grau de sofisticação é essencial para o adequado planejamento fiscal.

Além disso, também deve receber atenção a posição do MTPS de desconsiderar a análise atuarial do benefício. Apesar das recomendações do TCU para que o Ministério realizasse projeções atuariais dos benefícios e do RGPS globalmente, o MTPS possui entendimento diverso acerca do regime e discorda da Corte de Contas.

Nesse sentido, entendemos que seja recomendada ao MTPS a alteração dessa prática. Uma abordagem positiva dessa questão está em execução no Ministério da Fazenda e no Ipea que, conjuntamente, trabalham no desenvolvimento de um modelo matemático-estatístico para fins de projeções. Seria importante que o MTPS aperfeiçoasse o modelo que atualmente dispõe para que o possibilite trabalhar atuarialmente.

### **3.2 (Im)Possibilidade de Alteração da ATC**

Todos os órgãos envolvidos nesta avaliação demonstraram a necessidade de alterações na ATC no sentido de agregar ao benefício características previdenciárias, assim como, tornar a relação mais equilibrada atuarialmente, evidentemente sem afetar os atuais aposentados e aqueles que o planejam fazer nos próximos anos.

A característica previdenciária do benefício está atrelada à noção de seguro contra a redução da capacidade laboral. Isso poderia ser alcançado com o estabelecimento de uma idade mínima, o que, entretanto, esbarra em resistências legislativas e carece de apoio social.

O equilíbrio atuarial do benefício previdenciário, por sua vez, decorre do equilíbrio entre a renda futura de aposentadoria e os valores vertidos ao sistema previdenciário. Nesse sentido, um caminho para o equilíbrio consiste em elevar o tempo de contribuição necessário à concessão das ATC ou reduzir os valores dos benefícios. Contudo, como destacado pelo pesquisador Marcelo Caetano, do Ipea, aumentar o tempo de contribuição não seria o mecanismo mais adequado à realidade brasileira, em que os trabalhadores já enfrentam dificuldades para preencher os requisitos da ATC. A redução dos valores dos benefícios, por sua vez, enfrenta fortes resistências em diferentes instâncias como o Parlamento e a sociedade.

A não-imposição de idade mínima ou, sobretudo, o aumento do tempo de contribuição não modificaria, substancialmente, o cenário atual da ATC e acabariam por beneficiar, novamente, os trabalhadores do estrato médio-superior da distribuição de renda. Isso tornará o benefício ainda mais regressivo.

De todo modo, devem se buscar alternativas que desonerem o Estado, que sofre cada vez mais restrições fiscais diante da necessidade de atender demandas diversas. Nesse sentido, o fortalecimento da **previdência complementar** é um caminho a ser buscado.

A previdência complementar no Brasil é ainda pouco difundida, com apenas em torno de 12% da população em idade ativa participando dela. Por motivos que vão desde a falta de confiança no setor, em razão da ocorrência de fraudes ou falência de fundos de pensão, até o desconhecimento do funcionamento da previdência privada, a adesão da população ao setor é baixa. Portanto, questões que envolvam o aperfeiçoamento da gestão, uma maior transparência e uma melhor governança são essenciais para o fortalecimento do setor e a confiança dos participantes nas instituições. Além disso, a difusão da previdência complementar, que envolve a educação financeira e previdenciária da população, e medidas de estímulo ao setor são necessárias.

### **3.3 Mecanismos Decisórios na Aposentadoria**

A tomada da decisão de quando se aposentar no Brasil é variável complexa. No caso da ATC, a aplicação do fator previdenciário requer que o segurado realize cálculos para avaliar as possíveis perdas e ganhos da sua escolha buscando alcançar o melhor resultado possível. Essa tomada de decisão ganhou novas possibilidades com o surgimento da fórmula 85/95 móvel.

A insatisfação dos segurados em relação ao valor dos benefícios da aposentadoria por tempo de contribuição já era uma questão antes da fórmula 85/95 ser implementada. Muitos se arrependem da data em que se aposentaram, o que é, porém, uma decisão irrevogável.

A questão por diversas vezes vai à Justiça ou chega a este Congresso Nacional. São muitas os pleitos tais como “desaposentadoria”, reajustes mais elevados para os benefícios maiores que um salário mínimo,

extinção do fator previdenciário ou fixação dos parâmetros do fator previdenciário de forma que sejam mais favoráveis aos segurados.

Nos veículos de comunicação, as incertezas em relação à aposentadoria também aparecem com frequência. Há uma profusão de reportagens jornalísticas e de sites da internet buscando orientar os cidadãos sobre as regras previdenciárias do país e sobre como decidir qual o melhor momento de se aposentar.

A complexidade da decisão sobre a aposentadoria no Brasil, conjugada com o avanço da moderna Economia Comportamental, abrem uma oportunidade para o aprimoramento do sistema.

No entanto, apesar dessa realidade, o INSS não disponibiliza em suas agências informações que auxiliem essa tomada de decisão. Pode-se recomendar ao Poder Executivo que o INSS, por decisão administrativa, forneça informações simples e claras que facilitem a vida dos cidadãos na tomada desta decisão tão importante e tão complexa. A ciência comportamental moderna prescreveria que a mera contextualização do valor da aposentadoria por tempo de contribuição diante dos valores alternativos caso se espere mais para aposentar poderia reduzir sobremaneira a insatisfação dos beneficiários. Procedimentos como esse são chamados na Economia Comportamental de “arquitetura da escolha”.

Consideramos que se trata solução barata, mas também potencialmente efetiva para o “paradoxo” das aposentadorias por tempo de contribuição: um benefício de valor considerado insatisfatório pelos

aposentados, mas que também é condenado por especialistas por sua trajetória insustentável. Melhorar a compreensão sobre os valores a receber pela aposentadoria por tempo de contribuição pode melhorar o planejamento familiar, reduzir resistências ao benefício e diminuir a judicialização de questões previdenciárias.

#### **4. Recomendações**

Com base nas informações constantes neste relatório, apresentamos as seguintes recomendações relacionadas à aposentadoria por tempo de contribuição:

1. Recomendar à Secretaria de Previdência a adoção de medida similar a que foi realizada conjuntamente pelo Ministério da Fazenda e pelo Ipea, qual seja, o desenvolvimento de um modelo estatístico-matemático que possibilite realizar projeções dos benefícios previdenciários. Sem um instrumento como este o planejamento e a gestão do déficit previdenciário ficam prejudicados.
2. Recomendar à Secretaria de Previdência, órgão responsável por elaborar as políticas da previdência complementar, a adoção de medidas de estímulo ao setor. Nesse âmbito, o Projeto de Lei do Senado nº 380, de 2014, de minha autoria, contribui para aperfeiçoar o regime de previdência complementar ao alterar a estrutura de fundos de pensão, regras de equacionamento de déficits e superávits e a governança das entidades. Entretanto, novos estímulos no sentido de elevar a adesão devem ser buscados.

3. Recomendar ao Poder Executivo que o INSS, por decisão administrativa, forneça informações simples e claras que facilitem a vida dos cidadãos na tomada de decisão acerca de se aposentar.

Este é o relatório que submetemos à aprovação dos ilustres pares desta Comissão de Assuntos Sociais.

Sala da Comissão, 14 de dezembro de 2016.

Senador EDISON LOBÃO, Presidente

Senadora ANA AMÉLIA, Relatora