

PREVIDÊNCIA SOCIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016, enviada pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2016, propôs ajustes paramétricos significativos nos regimes públicos de Previdência Social – Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – e foi bastante alterada ao longo do processo legislativo, assumindo contornos bem mais brandos no parecer substitutivo do relator e, principalmente, na Emenda Aglutinativa Global à PEC nº 287-A/2016. A PEC nº 287/2016 permaneceu em destaque e como prioridade até meados de 2018, quando a corrida eleitoral, apenas para destacar um fator explicativo, inviabilizou a continuidade de sua tramitação.

Apesar dos ajustes concertados, as perspectivas de apreciação, votação e eventual aprovação de qualquer de suas versões se mostraram limitadas e fizeram crescer a expectativa em torno dos resultados do processo eleitoral de 2018, dado que este ponto deveria necessariamente seguir no topo da agenda do Poder Executivo. A crise econômica vivenciada pelo país certamente contribui para a preocupante evolução de curto prazo nos indicadores previdenciários, mas os desafios estruturais enfrentados pela Previdência Social brasileira determinam as tendências observadas de deterioração financeira. Assim, como esperado, com a posse do novo governo federal, a reforma da Previdência voltou ao centro do debate nacional, impulsionada pelos recentes diálogos travados em torno da PEC nº 287/2016.

Este capítulo se inicia com uma análise dos principais pontos que compõem a PEC nº 6/2019, apresentada pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional em fevereiro de 2019 (subseção 2.1) e geradora da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, bem como com a apresentação dos demais componentes do que se configuraria a chamada *Nova Previdência* (subseções 2.2 a 2.5). O tópico seguinte (seção 3) é voltado para o acompanhamento da política previdenciária propriamente, tendo como ponto de partida a evolução dos principais indicadores de formalidade trabalhista e previdenciária no período coberto pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua (subseção 3.1). O resultado previdenciário é tema da última subseção deste capítulo (3.2), que registra despesas, receitas e saldos anuais do RGPS e dos RPPS (União, estados e municípios) em termos absolutos e como proporção do produto interno bruto (PIB). O último

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps27/previdenciasocial>

tópico (seção 4), a pretexto de conclusão, sintetiza os principais temas e resultados abordados ao longo do texto.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Reforma previdenciária: PEC nº 6/2019

A PEC nº 6/2019 foi desenhada pelo Ministério da Economia (ME) com o intuito declarado de estabelecer uma lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a Previdência Social brasileira. A reforma previdenciária, amparada em diagnóstico já conhecido e debatido há décadas no país, foi defendida como imprescindível para garantir a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e o comprometimento do pagamento dos benefícios segurados do RGPS e dos RPPS. Os ajustes propostos também evitariam que a despesa previdenciária avançasse ainda mais como proporção do orçamento da União, sobrando cada vez menos espaço para investimentos públicos e outros gastos sociais importantes, como educação, saúde e assistência social.²

Adicionalmente, a PEC nº 6/2019 teria o suposto mérito de permitir a construção de um novo modelo previdenciário para as futuras gerações de trabalhadores, capaz de fortalecer o nível de poupança e o futuro desenvolvimento nacional. Este último ponto, vale dizer, guarda forte relação com a solicitação de autorização, via previsão constitucional, para a proposição de um novo regime previdenciário, calcado em um sistema de capitalização individual, delineado pelo art. 115 do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais (ADCT), que estabelece suas diretrizes gerais. Ou seja, a proposta apresentada partiria de ajustes paramétricos no sistema atual, ainda sob a lógica da repartição simples e da solidariedade intra e intergeracional, e culminaria em uma reforma estrutural, com especificidades a serem definidas em etapa posterior da reforma.

Outro aspecto destacável é a opção pela desconstitucionalização, mantendo na Constituição Federal (CF) fundamentalmente os aspectos estruturantes do sistema e seus preceitos básicos, suprimindo, portanto, do seu texto, regras de elegibilidade a benefícios e serviços providos pelo RGPS. Esta opção foi justificada pela desejabilidade de aprimoramento do texto, no sentido de torná-lo mais sintético, mas também menos rígido em caso de (eventuais) alterações futuras, pois os ritos de tramitação e os requisitos para aprovação de emendas constitucionais são mais duros, engessando o processo de adaptação do sistema previdenciário a contextos sociais, econômicos e demográficos em contínua transformação. Uma lei complementar (LC) disporia, então, sobre os critérios e parâmetros dos sistemas

2. Ver proposição e Exposição de Motivos (EM) nº 00029/2019-ME da PEC nº 6/2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2yQ3a4K>>.

previdenciários, os quais foram objeto de disposições transitórias (passíveis de alterações pela referida legislação complementar) na PEC nº 6/2019. De forma análoga, a PEC nº 6/2019 retiraria do texto permanente da CF as regras para concessão de benefícios pelos RPPS.

Originalmente, as propostas de ajuste paramétrico definidas para a União seriam imediatamente aplicáveis aos servidores de todos os entes federativos, mas, ainda na tramitação na Câmara dos Deputados, a extensão automática a estados, municípios e ao Distrito Federal foi eliminada, cabendo a estes últimos a aprovação de leis próprias para sua implementação local. Esta alteração, imposta por entraves políticos, foi considerada particularmente negativa, dadas as dificuldades adicionais impostas para os ajustes necessários nos mais de 2 mil RPPS existentes no país.

A desconstitucionalização foi também bastante suavizada ainda na Câmara dos Deputados, assim como vários outros pontos do debate foram alterados ou eliminados para permitir a elaboração e a aprovação da resultante emenda aglutinativa (PEC nº 6-A/2019). Um dos pontos retirados da PEC foi o *gatilho* desenhado para o ajuste periódico e automático da idade mínima para requerimento da aposentadoria voluntária, que, nos termos da proposta, seria incrementada quando houvesse aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, de ambos os sexos, na idade de 65 anos. O texto aprovado, com esta supressão, exigirá novas reformas constitucionais para eventuais alterações neste parâmetro.

No Senado Federal, como solução alternativa às soluções insuficientes propostas para os RPPS dos demais entes federativos e aos pontos sem consenso no texto principal, optou-se, via negociação e concertação, por uma PEC paralela (PEC nº 133/2019), apresentada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal e delineada no tópico 2.5 deste texto. As poucas alterações realizadas no texto aprovado pela Câmara Federal e sua natureza supressiva permitiram uma tramitação mais célere, tornando desnecessário o retorno do texto à Câmara dos Deputados para nova apreciação.

2.1.1 Regime Geral de Previdência Social

Entre as alterações aplicáveis ao RGPS, pode-se destacar as seguintes regras permanentes e suas versões.

Aposentadoria por idade

Regra anterior: a aposentadoria por idade (API) é devida ao segurado que, cumprida a carência de 180 contribuições mensais (urbanos) ou 180 meses de efetiva atividade rural no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício (rurais), completar 65/60 anos de idade, se homem (urbano/rural), ou 60/55 anos, se mulher (urbana/rural). O salário de benefício consiste na média aritmética simples dos

maiores salários de contribuição correspondentes a 80% do período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou do início da contribuição, se posterior, e a renda mensal no valor equivalente a 70% do salário de benefício, mais 1% a cada grupo de doze contribuições.

Regra aprovada: a EC mantém o tempo mínimo de contribuição em quinze anos para homens e mulheres rurais, mulheres urbanas e homens urbanos já no mercado de trabalho na data de sua promulgação. Para novos segurados urbanos, a carência será de vinte anos de tempo de contribuição para os homens e continuará sendo de quinze anos para as mulheres. As idades mínimas foram mantidas para homens urbanos (65 anos) e homens e mulheres rurais – respectivamente, 60 (homens) e 55 anos (mulheres) –, sendo majorada para mulheres urbanas (62 anos). O valor da aposentadoria será calculado com base na média de todo o histórico de contribuições do trabalhador,³ com exceções previstas.⁴ Ao atingir o tempo de contribuição de referência (vinte anos, se homem urbano, mesmo que já no mercado de trabalho e sujeito à carência de quinze anos; e quinze anos para os demais grupos), o segurado terá direito a 60% do valor médio das contribuições, com acréscimo de dois pontos para cada ano a mais de contribuição.⁵ Ou seja, para os homens que já estão no mercado de trabalho, embora o tempo de contribuição mínimo tenha sido reduzido de vinte anos para quinze anos, o valor do benefício na regra de transição somente subirá a partir de 21 anos de contribuição.

Aposentadoria por tempo de contribuição

Regra anterior: a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) é devida ao segurado que, cumprida a carência exigida, completar, no mínimo, 35 anos de contribuição, se do sexo masculino, ou trinta, se do sexo feminino. O salário de benefício consiste na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% do período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou do início da contribuição, se posterior, e a renda mensal no valor equivalente a 100% dessa média, multiplicada pelo fator previdenciário (FP). Pode-se optar pela não incidência do FP quando o somatório da idade com o tempo de

3. A PEC nº 6/2019 propunha alterações nos valores e na incidência progressiva e cumulativa das alíquotas de contribuição para os segurados empregados; empregado doméstico e trabalhador avulso, mantendo inalteradas as condições estabelecidas para contribuintes individuais e trabalhadores rurais com outras formas de vínculo previdenciário (salvo segurados especiais, para os quais houve proposta de mudança, rechaçada ainda na Câmara dos Deputados). Pela regra permanente original (pré-PEC), a contribuição destes segurados é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o seu salário de contribuição mensal, de forma não cumulativa. As propostas de mudança foram mantidas durante a tramitação no Congresso Nacional.

4. Para os trabalhadores com deficiência e os que se aposentassem por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho, doença profissional ou do trabalho, o valor da aposentadoria seria de 100% da média.

5. Na regra permanente, o percentual poderia ultrapassar 100%. Para a regra de transição, será limitado a 100%. Tanto para o RGPS como para os RPPS.

contribuição, para mulheres e homens, respectivamente, for igual ou superior a um determinado número diferenciado por sexo.⁶

Regra aprovada: extinção da ATC.

Aposentadoria dos professores

Regra anterior: os professores podem se aposentar, sem idade mínima, com 25 anos de tempo de contribuição, se mulher, ou com trinta anos de tempo de contribuição, se homem. Em qualquer hipótese, deve-se comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. O salário de benefício consiste na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% do período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou do início da contribuição, se posterior, e a renda mensal no valor equivalente a 100% dessa média, multiplicada pelo FP. Pode-se optar pela não incidência do FP quando o somatório da idade com o tempo de contribuição, para mulheres e homens, respectivamente, for igual ou superior a um determinado número diferenciado por sexo.

Regra aprovada: os professores podem se aposentar com 57 anos de idade, se mulher, e 60 anos de idade, se homem, em ambos os casos tendo acumulado 25 anos de tempo de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. O valor deste benefício será definido pela mesma regra estabelecida para a API.

Aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos

Regra anterior: a aposentadoria especial é um benefício concedido ao cidadão que trabalha exposto a agentes nocivos à saúde, como calor ou ruído, de forma contínua e ininterrupta, em níveis de exposição acima dos limites estabelecidos em legislação própria. É possível aposentar-se após cumprir quinze, vinte ou 25 anos de contribuição, conforme o agente nocivo. Além do tempo de contribuição, é necessário que se tenha efetivamente trabalhado por, no mínimo, 180 meses, sendo que períodos de auxílio-doença, por exemplo, não são considerados para cumprir este requisito. O salário de benefício consiste na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% do período contributivo e à renda mensal no valor equivalente a 100% do valor do salário de benefício, sem qualquer cálculo adicional ou aplicação de FP.

Regra aprovada: para os trabalhadores que comprovem quinze, vinte ou 25 anos de contribuição em exercício de atividades com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses

6. Em 2019, 86/96 pontos, para mulheres e homens, respectivamente, com majoração em um ponto em 31 de dezembro de 2020; 31 de dezembro de 2022; 31 de dezembro de 2024; e 31 de dezembro de 2026.

agentes, seriam exigidas as idades mínimas de 55, 58 e 60 anos, respectivamente, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade. Estaria assegurada a conversão de tempo especial em comum ao segurado do RGPS que comprovasse tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de promulgação da EC, vedada a conversão para o tempo cumprido após essa data. O valor deste benefício será definido pela mesma regra proposta para a API, exceto no caso do trabalhador que exerça atividade em condições especiais prejudiciais à saúde por quinze anos, hipótese em que, mesmo para os homens, o acréscimo de 2% será aplicado ao tempo que exceder a quinze anos. Na versão final da EC, foram introduzidas alterações pontuais no tratamento dado ao enquadramento por periculosidade e nas regras de transição. A PEC originalmente vedava aposentadorias especiais para atividades enquadradas por periculosidade, mas o texto final aprovado retirou essa proibição, sob a condição de que um projeto de lei (PL) seria apresentado para regulamentar o tema e evitar a judicialização.

Aposentadoria por invalidez

Regra original: benefício, precedido de auxílio-doença, devido ao trabalhador permanentemente incapaz de exercer qualquer atividade laborativa e que também não possa ser reabilitado em outra profissão, de acordo com a avaliação da perícia médica. O benefício é pago enquanto persistir a invalidez, e o segurado pode ser reavaliado a cada dois anos. O salário de benefício consiste na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% do período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou do início da contribuição, se posterior, e à renda mensal no valor equivalente a 100% dessa média.

Regra aprovada: os critérios para a elegibilidade e a concessão do benefício (aposentadoria por incapacidade permanente) seriam similares, mas a regra de cálculo do valor do benefício mudaria substantivamente. O salário de benefício passa a ser de 60% mais 2% por ano de contribuição que exceder vinte anos. Em caso de incapacidade decorrente de acidente de trabalho, doenças profissionais ou do trabalho, o cálculo do benefício não muda, permanecendo como 100% da média dos salários de contribuição.

Aposentadoria da pessoa com deficiência

Regra original: a API é devida àquele que comprovar o mínimo de 180 contribuições exclusivamente na condição de pessoa com deficiência, além da idade de 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher. A ATC é devida àquele que comprovar o tempo de contribuição necessário, conforme o seu grau de deficiência (homens: leve – 33 anos, moderada – 29 anos e grave – 25 anos; mulheres: leve – 28 anos, moderada – 24 anos e grave – 20 anos), sendo que, deste período, no mínimo 180 meses devem ter sido trabalhados na condição de pessoa com deficiência. Para ambas as espécies de aposentadoria, o valor da renda mensal segue o mesmo cálculo da regra geral

de API e ATC, mas, no caso desta última, a aplicação do FP é opcional, ou seja, o valor da aposentadoria tende a ser de 100% do salário de benefício.

Regra aprovada: a API seguiria as regras propostas para a nova API, enquanto a ATC seria devida àquele que comprovasse o novo tempo de contribuição necessário, conforme o seu grau de deficiência (homens e mulheres: leve – 35 anos; moderada – 25 anos; e grave – 20 anos). Para ambas as espécies de aposentadoria, o valor da renda mensal seria de 100% do salário de benefício (ou seja, 100% da média simples dos salários de contribuição).

Pensão por morte

Regra original: a pensão por morte (PPM) é um benefício pago aos dependentes (cônjuge, companheiro, filhos e enteados menores de 21 anos ou inválidos, desde que não tenham se emancipado; pais; e irmãos não emancipados, menores de 21 anos ou inválidos) de beneficiário que era aposentado ou trabalhador com qualidade de segurado do RGPS quando do seu falecimento ou de sua morte presumida. A duração do benefício varia conforme a idade e o tipo de beneficiário, sendo vitalício para cônjuges e equiparados a partir dos 44 anos no momento do fator gerador, podendo sê-lo para aqueles acometidos por invalidez ou deficiência. O valor do benefício é fixado em 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se fosse aposentado na data do óbito, com reversão das cotas dos dependentes que perdem esta condição.

Regra aprovada: os requisitos de elegibilidade seguiriam fundamentalmente os mesmos, mas o valor total da renda mensal seria significativamente alterado. O valor da PPM seria equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 pontos percentuais (p.p.) por dependente, até o máximo de 100%, exceto em caso de morte decorrente de acidente de trabalho ou doença profissional ou do trabalho, hipótese em que as cotas para cálculo do valor da pensão seriam aplicadas sobre 100% da média aritmética simples. Em qualquer dos casos, não haveria reversão das cotas dos dependentes que perdem esta condição (preservado o valor de 100% da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a cinco). O somatório das cotas não poderá ser inferior ao piso previdenciário.

Acumulação de benefícios: aposentadoria e pensão por morte

Regra original: no caso específico de aposentadoria e pensão por morte, é permitida a acumulação de diferentes tipos e regimes (salvo exceções para acumulação de diferentes benefícios de uma mesma espécie, em um mesmo regime).

Regra aprovada: o beneficiário receberá 100% do benefício de maior valor, somado a um percentual da soma dos demais. Esse percentual será de 80% para benefícios até

1 salário mínimo (SM); 60% entre 1 e 2 SMs; 40% entre 2 e 3 SMs; 20% entre 3 e 4 SMs; e de 10% para benefícios acima de 4 SMs.

Desvinculação de receitas da União e redução dos repasses ao BNDES

Atendendo a calorosos debates empreendidos ao longo das últimas décadas, a PEC nº 6/2019 propôs a exclusão das contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social da desvinculação de receitas da União (DRU). Desse modo, a totalidade das receitas das contribuições sociais da seguridade social seria vinculada ao custeio das ações da saúde, Previdência e Assistência Social, aumentando a transparência das contas públicas e encerrando a polêmica em torno do peso desta parcela dos recursos sobre a necessidade de financiamento da Seguridade Social. O texto ainda previu a redução da parcela dos recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) destinada ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), aumentando os recursos disponíveis para a Seguridade Social.

2.1.2 Regimes próprios de Previdência Social

Pontos essenciais da reforma previdenciária nos entes federativos (notadamente em estados, municípios e no Distrito Federal) foram tratados pela chamada PEC Paralela (PEC nº 133/2019). Entre as mudanças inicialmente propostas pela PEC nº 6/2019 para os RPPS, no momento aplicáveis apenas à União, podem-se destacar as regras permanentes a seguir e suas versões.

Aposentadoria por idade

Regra original: a API é devida ao segurado que atinja, além de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo, 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher. O valor do benefício é dado pela média aritmética simples dos salários de contribuição do servidor nos regimes previdenciários aos quais esteve vinculado, correspondente a 80% dos maiores valores registrados desde julho de 1994 ou desde o início das contribuições, se posterior. O teto das aposentadorias é a última remuneração e, para os que ingressaram a partir da instituição do regime complementar, o teto do RGPS. É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real.

Regra aprovada: a API, nestes moldes, deixaria de existir e seria convertida no que poderia ser chamada de uma *aposentadoria voluntária comum por idade e tempo de contribuição*, sendo devida ao segurado que, cumprida a carência mínima (25 anos de contribuição para aposentadoria voluntária, dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo), atingisse 65, se homem, e 62 anos de idade, se mulher. O cálculo seria de 60% da média aritmética das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo a partir de julho de

1994, ou do início da contribuição, se posterior, acrescidos de 2% para cada ano de contribuição que superar vinte anos, salvo para a aposentadoria especial do servidor com deficiência, em que os proventos corresponderão a 100% da referida média.⁷ É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real. Se o servidor estiver sujeito ao regime de previdência complementar, inclusive por opção, terá benefício limitado ao teto do RGPS.

Aposentadoria por tempo de contribuição

Regra original: a ATC é devida ao segurado que atinja, além de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo, 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e trinta anos de contribuição, se mulher. O valor do benefício é calculado de forma idêntica à API.

Regra aprovada: a ATC, nestes moldes, deixaria de existir e seria convertida no que poderia ser chamada de *uma aposentadoria voluntária comum por idade e tempo de contribuição*, explicada no tópico anterior.

Aposentadoria dos professores

Regra original: o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio tem redução de cinco anos nos requisitos de idade e tempo de contribuição da regra permanente, o que significa 55 anos de idade e trinta anos de contribuição, se homem; 50 anos de idade e 25 anos de contribuição, se mulher. O valor do benefício é calculado de forma idêntica à API.

Regra aprovada: os professores podem se aposentar com 57 anos de idade, se mulher, e 60 anos de idade, se homem, em ambos os casos tendo acumulado 25 anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação básica, além de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo. O valor deste benefício é definido pela mesma regra proposta para a nova aposentadoria voluntária.

Aposentadoria especial

Regra original: policiais federais e civis podem se aposentar com trinta anos de contribuição, se homens, e com 25 anos de contribuição, se mulheres. Excetuados estes policiais (contemplados por espécie da aposentadoria por atividade de risco), ainda não foram editadas leis complementares tratando das modalidades de aposentadoria especial no setor público (em razão de deficiência, atividade de risco e exposição a agentes nocivos), razão pela qual a concessão dessas aposentadorias especiais encontra-se judicializada. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem determinado a

7. Esse cálculo vale apenas para quem ingressou após 2003. Para os que ingressaram até 31 de dezembro de 2003, a integralidade da aposentadoria (valor do último salário) será mantida para quem se aposentar aos 65 anos (homens) ou 62 (mulheres).

adoção dos critérios do RGPS aos RPPS enquanto uma lei complementar específica não for editada, em decorrência de decisão na Súmula Vinculante nº 33. O valor do benefício é calculado de forma idêntica à API.

Regra aprovada: a policiais federais e civis a aposentadoria seria devida àqueles que alcançassem 55 anos de idade (ambos os sexos), trinta anos de tempo de contribuição e 25 anos de efetivo exercício em cargo dessa natureza.⁸ A aposentadoria voluntária especial por exposição a agentes nocivos exigiria 60 anos de idade (para homens e mulheres), 25 anos de tempo de contribuição com efetiva exposição a agentes nocivos físicos, químicos ou biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, além de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade. Como no RGPS, na aposentadoria da pessoa com deficiência o acúmulo do tempo de contribuição necessário, conforme o grau de deficiência (homens e mulheres: leve – 35 anos, moderada – 25 anos e grave – 20 anos), dispensando uma idade mínima, mas ainda exigindo dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo. O valor do benefício é definido pelas mesmas regras aplicadas à API.

Aposentadoria por invalidez

Regra original: o valor do benefício destinado àqueles com invalidez permanente é proporcional ao tempo de contribuição, sem integralidade e sem paridade, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável.⁹

Regra aprovada: a previsão de aposentadoria se dará por incapacidade permanente, e não mais por invalidez, sendo que tal incapacidade somente será reconhecida se o servidor não puder ser readaptado, e esta condição estará permanentemente sujeita a avaliações periódicas. O salário de benefício da aposentadoria por incapacidade permanente será de 60% mais 2% por ano de contribuição que exceder vinte anos. Em caso de invalidez decorrente de acidente de trabalho, doenças profissionais ou do trabalho, o cálculo do benefício não muda, permanecendo como 100% da média dos salários de contribuição.

Pensão por morte

Regra original: o valor é igual à remuneração ou ao provento do servidor falecido até o limite do teto do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite.¹⁰

8. A PEC nº 6/2019 estendeu essas mesmas condições aos agentes penitenciários ou socioeducativos.

9. Alguns entes estabelecem valores mínimos para os proventos proporcionais da aposentadoria por invalidez. A União não tem previsão nesse sentido, fazendo que o servidor inválido possa se aposentar com benefício de apenas 1 SM, independentemente da remuneração do seu cargo efetivo.

10. A Lei nº 13.135/2015 (Conversão da Medida Provisória nº 664/2014) alterou as regras para concessão e manutenção de pensão por morte apenas no RGPS (Lei nº 8.213/1991) e no RPPS da União (Lei nº 8.112/1990). Para que estas alterações alcançassem os RPPS dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, seria necessário que cada ente aprovasse lei própria, medida recomendada em atos emitidos pelos então Ministério da Previdência Social (MTPS) e Conselho Nacional de Previdência Social (Conaprev), mas não foram muitos os entes que se ajustaram.

Regra aprovada: no cálculo da pensão, seria empregada uma cota familiar mínima de 50%, adicionada a cotas de 10% por dependente, que não seriam revertidas, salvo no caso de haver cinco ou mais dependentes. Todos os demais critérios para a concessão de pensão aos dependentes de servidores seriam iguais aos aplicáveis no RGPS. O somatório das cotas não poderá ser inferior ao salário mínimo.

2.1.3 Outras alterações

Adicionalmente, no intuito de melhorar o balanço financeiro e atuarial dos regimes próprios, a proposta também previu a ampliação da base de financiamento dos RPPS, com maior participação dos segurados e pensionistas no financiamento e no equacionamento de desequilíbrios financeiros. Entre as medidas nesse sentido, destaca-se a elevação da contribuição ordinária dos servidores aos RPPS da União, aplicando-a progressiva e cumulativamente, de maneira que a alíquota final seja crescente com o padrão remuneratório.¹¹

Indo além, a reforma previu (e concretizou) mudanças na alíquota paga pelos segurados, convergindo o tratamento dado neste quesito a trabalhadores públicos e privados e, ao mesmo tempo, visando ao aumento das receitas e da progressividade destes recolhimentos. Pelas novas regras, aqueles com maiores rendimentos contribuirão mais, enquanto aqueles que recebem menos arcarão com contribuição menor. As alíquotas do RGPS e dos servidores públicos da União foram, portanto, unificadas, são progressivas e aplicadas apenas sobre a parcela do rendimento enquadrada em cada uma das oito faixas criadas (quatro até o limite do teto do RGPS; e quatro deste ponto até o limite dos RPPS).

A PEC nº 6/2019 ainda propôs vedações e limites ao acúmulo de aposentadorias e pensões concedidas após a promulgação da EC, não sendo permitida a acumulação de mais de uma aposentadoria nos RPPS, salvo em caso de cargos acumuláveis; nem de mais de uma aposentadoria ou de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro no âmbito do RGPS. A PPM do RGPS pode ser acumulada com o mesmo benefício do RPPS ou dos sistemas de proteção dos militares, assim como com a aposentadoria de qualquer destes sistemas, mas, salvo a opção pelo recebimento do benefício integral de maior valor, os demais benefícios estarão sujeitos à aplicação de redutores que limitarão o valor total a ser recebido pelo segurado.

11. Em caso de *deficit* atuarial nos RPPS, a reforma abriu a possibilidade de instituição temporária de contribuição extraordinária, a ser imposta ao ente e aos segurados e pensionistas do regime próprio. Esta contribuição extraordinária, que excepcionalmente pode incidir sobre valores que superem o salário mínimo, pode ser aplicada com base em alíquotas diferenciadas por perfis de contribuintes (padrão remuneratório, por exemplo), previsão que favoreceria maior justiça na distribuição do ônus no financiamento do *deficit* previdenciário. No texto aprovado no Senado Federal, foi suprimida a passagem do texto que mencionava exclusivamente a União, deixando aberta a possibilidade de que estados e municípios instituíam contribuição semelhante.

O texto da proposta, contudo, extrapolou a esfera previdenciária e adentrou outros campos,¹² como a assistência social, ainda que em seu segmento dedicado ao que se convencionou chamar de *aposentadorias não contributivas*. Em relação a este ponto, as mudanças focaram o Benefício de Prestação Continuada (BPC), regulamentado pela Lei nº 8.472, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que atualmente paga 1 SM mensal a idosos e pessoas com deficiência de baixa renda, impossibilitados de gerar o próprio sustento. Pela proposta, rechaçada ainda na Câmara dos Deputados, juntamente com a eliminação do polêmico tema da capitalização e da suavização da desconstitucionalização, o BPC dos idosos seria substituído por um benefício *fásico*, combinando redução na idade mínima de requerimento e variação do valor em função da idade (60-69 anos: valor reduzido, parcial e fixo; 70 anos em diante: salário mínimo).

A PEC nº 6/2019 estabeleceu expressamente o direito à obtenção de aposentadoria e pensão aos que tivessem reunido, antes da EC, todos os requisitos para a sua concessão. Para esses, que possuem direito adquirido, nenhuma exigência ou critério de concessão seria alterado. Garantiram-se também regras de transição para todos os atuais trabalhadores formais e vinculados a RPPS, respeitando as especificidades de cada regime previdenciário e de seus segurados. Em linhas gerais, seu texto final (Emenda Aglutinativa Global à PEC nº 6-A/2019), apreciado e alterado pelo Senado Federal, corrige excessos, elimina propostas controversas e em muito se aproxima do conteúdo da Emenda Aglutinativa Global à PEC nº 287-A/2016, sobre a qual já havia certo consenso.

2.2 Aprimoramento da gestão dos benefícios da Previdência Social e ações de combate a fraudes e irregularidades: Medida Provisória nº 871/2019

A Medida Provisória (MP) nº 871/2019 (convertida na Lei nº 13.846/2019) foi formulada com o intuito de aprimorar a gestão dos benefícios da Previdência Social, reduzir a *judicialização* e instituir ações de combate a fraudes e irregularidades, mediante a implementação de um programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios previdenciários e assistenciais administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). As ações incluiriam dispositivos legais e programas especiais de combate às irregularidades para acelerar a análise administrativa dos processos de revisão e minimizar a possibilidade de recebimento e/ou acumulação indevida de benefícios. A MP nº 871/2019 também buscou

12. A PEC de fato abordou temas estranhos à Previdência Social, propondo, por exemplo, o endurecimento das regras para o acesso ao abono salarial, ponto não discutido neste capítulo. O abono salarial do PIS/Pasep é uma espécie de bônus anual pago ao trabalhador formal de baixa renda (com rendimento mensal não superior a 2 SMs), o qual assume valor de até 1 SM e varia de acordo com o tempo trabalhado no ano-base. As alterações propostas para o abono salarial foram suprimidas na tramitação no Senado Federal.

pacificar pontos já decididos pela jurisprudência e dar maior clareza a questões que geram ações judiciais de forma recorrente, na tentativa de reduzir ações judiciais.

2.3 Reforma no sistema de proteção social dos militares: PL nº 1.645/2019

O PL nº 1.645/2019, também apresentado pelo governo federal no contexto da chamada *nova Previdência*, propõe alterações na Lei nº 6.880/1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares; na Lei nº 3.765/1960, que dispõe sobre as pensões militares; na Lei nº 4.375/1964, que trata do serviço militar; na Lei nº 5.821/1972, que dispõe sobre as promoções dos oficiais da ativa das Forças Armadas; e na Lei nº 12.705/2012, que dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército. O projeto promove ajustes nos sistemas previdenciários das Forças Armadas, alterando as regras de elegibilidade e contribuição de seus membros, mas também estabelece uma ampla reestruturação das carreiras militares, elevando seu padrão remuneratório, o que limitou significativamente os impactos fiscais da reforma previdenciária dos militares.

2.4 Medidas para o combate ao devedor contumaz e fortalecer a cobrança da dívida ativa: PL nº 1.646/2019

Ainda no contexto da *nova Previdência*, o PL nº 1.646/2019 estabelece medidas para o combate ao devedor contumaz e de fortalecimento da cobrança da dívida ativa da União, especialmente das contribuições previdenciárias, e altera a Lei nº 6.830/1980, a Lei nº 8.397/1992 e a Lei nº 9.430/1996, aumentando a agilidade e a eficiência das ações da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

2.5 PEC nº 133/2019

A PEC nº 133/2019, de autoria da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, altera o texto principal da PEC nº 6/2019 e propõe que os estados, o Distrito Federal e os municípios adotem em seus RPPS as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União, mediante lei estadual ou municipal. Os estados poderiam, por projeto de lei ordinária aprovado nas assembleias legislativas, seguir as mesmas regras da União, enquanto os municípios, se não aprovados critérios próprios, iriam automaticamente aderir ao regime da União, aprovado anteriormente pelo estado do qual fazem parte. A PEC nº 133/2019 tem como foco a reforma previdenciária dos demais entes federativos, mas ainda prevê as alterações a seguir, entre outras providências.

- 1) Modificações nas renúncias previdenciárias (*reoneração* gradual do agronegócio exportador e das entidades educacionais ou de saúde com capacidade financeira enquadradas como filantrópicas, sem prejuízo a santas casas e entidades de assistência).

- 2) Previsão de carência mínima de quinze anos de contribuição para aposentadoria por idade para todos os segurados do RGPS, mesmo aqueles que ainda não entraram no mercado de trabalho.
- 3) Previsão de benefício da Seguridade Social à criança em situação de pobreza.
- 4) Mudança nos cálculos da pensão por morte (cota dobrada, de 20%, na pensão por morte, para os dependentes de até 18 anos de idade) e de aposentadoria por incapacidade no RGPS e nos RPPS (regra mais vantajosa na aposentadoria por incapacidade, em caso de acidente, e aposentadoria por incapacidade de 100% em caso de incapacidade que gere deficiência ou em caso de incapacidade decorrente de doença neurodegenerativa).
- 5) Exigência, para optantes do Simples, de contribuições destinadas ao financiamento de benefícios previdenciários concedidos em decorrência de acidente de trabalho ou exposição a agentes nocivos.
- 6) Reabertura, por seis meses a partir da promulgação da EC, do prazo para migração para o regime de previdência complementar dos servidores federais.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

3.1 Evolução da cobertura previdenciária

3.1.1 População ocupada

Segundo a PNAD Anual (IBGE, 2019b) – descontinuada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) após sua edição de 2015 –, entre 2002 e 2013, houve uma expressiva expansão dos principais indicadores de formalidade trabalhista e previdenciária estimados para o país. A referida pesquisa, no entanto, já indicava arrefecimento nesta tendência em 2014 e, principalmente, em 2015, quando os indicadores se mantiveram relativamente constantes. Nesse biênio, a proporção de contribuintes e protegidos se manteve relativamente estável, basicamente porque houve redução na população ocupada, com queda na taxa de participação e aumento do desemprego (Costanzi, Ansiliero e Amaral, 2018).

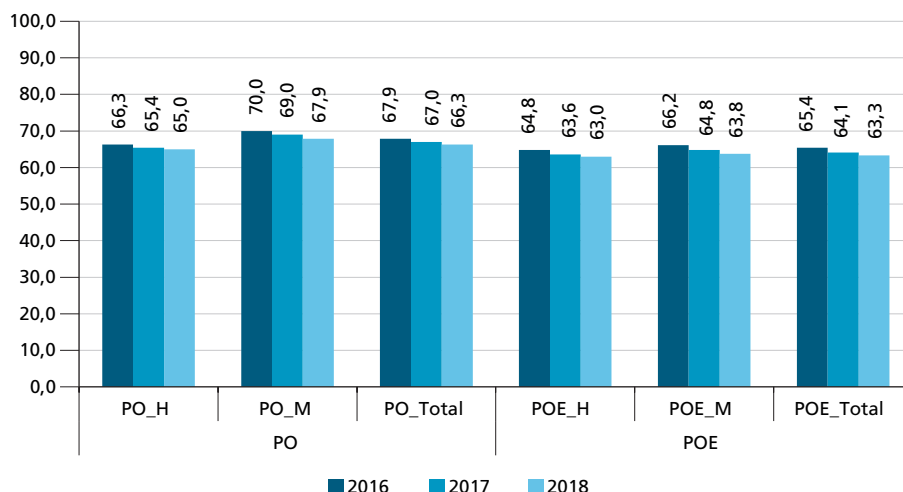
Os dados da PNAD Contínua não podem ser diretamente confrontados com aqueles oriundos da antiga pesquisa, mas parecem corroborar as tendências apresentadas. A análise a seguir se baseia, portanto, na PNAD Contínua para a mensuração da proporção de protegidos (a proporção de ocupados que contribuem para a Previdência Social, são segurados especiais ou, embora não se enquadrem nas categorias anteriores, já declaram receber aposentadorias e/ou pensões por morte) e da taxa de cobertura da população ocupada (volume de ocupados que contribuem

para a Previdência Social como proporção da população ocupada), em ambos os casos considerando aqueles com idade entre 16 e 59 anos.

Ambos os indicadores são calculados com base na população ocupada oficial (PO), seguindo os critérios estabelecidos pelo IBGE, e na população ocupada expandida (POE), definida conforme critérios definidos em Ansiliero *et al.* (2019b). A POE inclui os trabalhadores que na PNAD Contínua não compõem a PO e que, na extinta PNAD Anual, estariam classificados como ocupados na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso.¹³

GRÁFICO 1

Taxa de cobertura da população ocupada oficial e da população ocupada expandida – Brasil (2016-2018)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2016-2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZFVqNW>>. Acesso em: 15 out. 2019.
Elaboração: Ipea.

Obs.: 1. Os dados de 2016 e 2017 foram reponderados em 2019.

2. PO_H = população ocupada oficial homem. PO_M = população ocupada oficial mulher. PO_total = população ocupada oficial total. POE_H = população ocupada expandida homem. POE_M = população ocupada expandida mulher. POE_total = população ocupada expandida total. População com idade entre 16 e 59 anos.

De acordo com a PNAD Contínua 2018, naquele ano, existiam no país, oficialmente, 83,3 milhões de pessoas ocupadas com idade entre 16 e 59 anos. Este contingente, quando contraposto aos subgrupos de pessoas consideradas cobertas e protegidas nessa mesma faixa etária, resulta em uma taxa de cobertura de 66,3%

13. Os indicadores de cobertura e de proteção para a POE são limitados porque a PNAD Contínua não capta informações de contribuição previdenciária para os ocupados em outros trabalhos que não aqueles incluídos na conceituação oficial de ocupação. O segmento é considerado porque constitui parte muito importante do universo dos segurados especiais. De qualquer maneira, tomando-se como referência a PNAD Anual, a proporção de ocupados contribuintes neste grupo tende a ser diminuta e pouco afeta os indicadores.

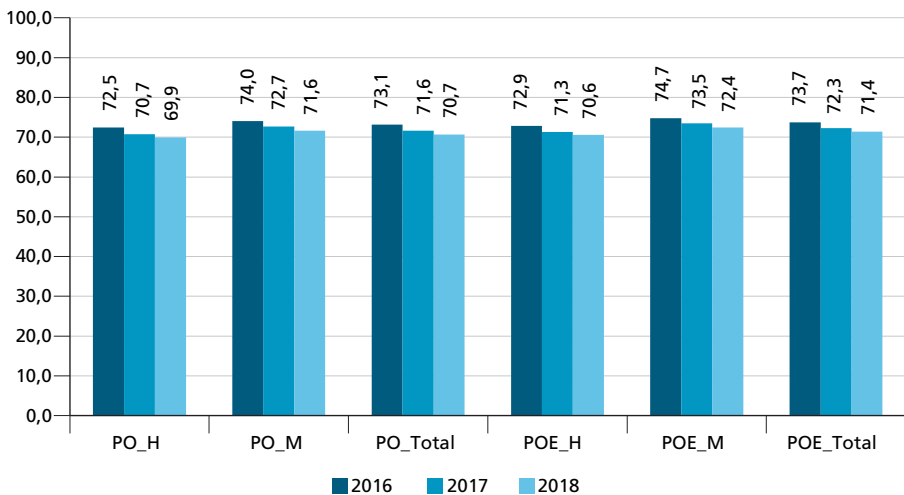
e em uma taxa de proteção de 70,7%. Em termos agregados, isso significa que, de cada dez trabalhadores brasileiros, cerca de sete estavam cobertos e/ou protegidos pela Previdência Social. Em relação ao ano anterior, houve ligeira retração nos indicadores, que, em termos gerais, passaram, respectivamente, de 67,0% (cobertura) e 71,6% (proteção), em 2017, para os mencionados 66,3% e 70,7%, em 2018.

Enquanto a PO se manteve relativamente estável na comparação com o ano anterior (+0,223%), o contingente de ocupados cobertos e protegidos decresceu ligeiramente, movimento ligeiramente mais sutil que o registrado entre 2017-2016. Em outros termos, a cobertura diminuiu, e essa queda apenas não foi maior porque a PO permaneceu quase estagnada no triênio 2016-2018, evidentemente em função da crise econômica enfrentada pelo país e de seus rebatimentos no mercado de trabalho.

GRÁFICO 2

Taxa de proteção previdenciária da população ocupada oficial e da população ocupada expandida – Brasil (2016-2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2016-2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZFVqNW>>. Acesso em: 15 out. 2019. Elaboração: Ipea.

Obs.: 1. Os dados de 2016 e 2017 foram reponderados em 2019.

2. PO_H = população ocupada oficial homem. PO_M = população ocupada oficial mulher. PO_total = população ocupada oficial total. POE_H = população ocupada expandida homem. POE_M = população ocupada expandida mulher. POE_total = população ocupada expandida total. População com idade entre 16 e 59 anos.

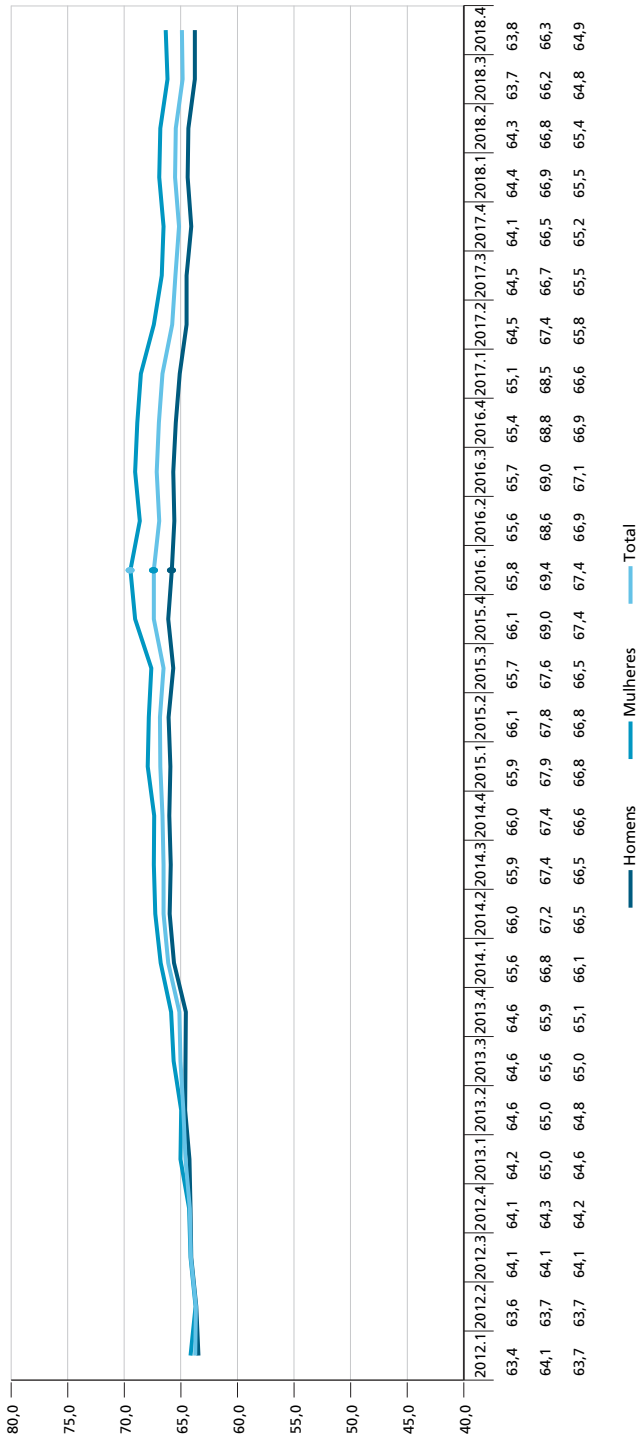
Quando tomada a POE, o total de ocupados alcança 87,2 milhões, o percentual de proteção chega a 71,4% e o de cobertura, a 63,3%. Em ambos os indicadores, o desempenho feminino foi ligeiramente superior ao masculino (cobertura – homens: 63,0% e mulheres: 63,8%; proteção – homens: 70,6% e mulheres: 72,4%). Mais

precisamente, há relativo equilíbrio entre os sexos, com ligeira vantagem feminina. A taxa de participação econômica nesse grupo segue inferior à masculina, e o desemprego entre as mulheres supera o indicador medido para os homens, mas, para além da tendência de redução destes diferenciais, nota-se que há melhora no padrão de inserção feminina no mundo do trabalho e, conseqüentemente, na Previdência Social.

Na série histórica trimestral harmonizada e completa (primeiro trimestre/2012-quarto trimestre/2018), que considera apenas a proporção de ocupados (pelo conceito oficial de ocupação da PNAD Contínua) contribuindo para algum regime público de previdência social, os resultados também revelam as diferenças no patamar e na evolução da cobertura (contribuintes/PO) de homens e mulheres. Passados os trimestres iniciais de aparente convergência dos indicadores, desde 2013 a PNAD Contínua trimestral parece confirmar taxas de cobertura mais elevadas entre as mulheres, com incremento dos diferenciais de gênero até o primeiro trimestre de 2016 e subseqüente arrefecimento (ainda que não eliminação).

Esse último movimento coincide com um processo de retração no indicador geral de cobertura (64,9% no quarto trimestre de 2018), que ainda se encontra em patamar superior ao valor inicial da série (63,7%), mas sofreu queda digna de nota na comparação com o valor máximo da série (primeiro trimestre de 2016: 67,4%). Como na curta série do indicador anual (gráficos 1 e 2), os resultados trimestrais de 2018 foram ligeiramente piores que os de 2017, quando confrontados os trimestres correspondentes, mas a variação negativa foi ligeiramente mais modesta que o declínio registrado na comparação 2017-2016.

GRÁFICO 3
Cobertura previdenciária trimestral da população ocupada oficial, segundo sexo – Brasil (2012-2018)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, vários anos. Disponível em: <<https://bit.ly/ZZFVqNWV>>. Acesso em: 15 out. 2019.

Elaboração: Ipea.

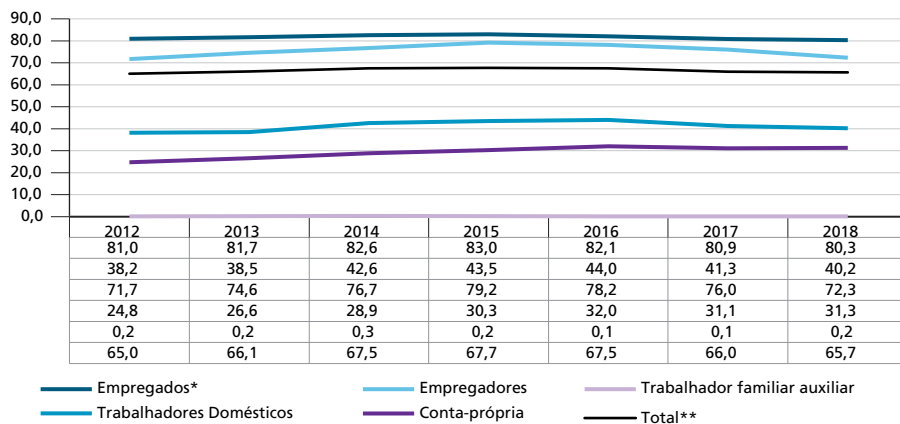
Obs.: Contribuintes = pessoas que declaram contribuir para a Previdência Social ou que, em algum trabalho, assumem as posições de empregados com carteira (inclusive domésticos), militares ou estatutários. Homens e mulheres com idade entre 16 e 59 anos.

Os resultados agregados, generalizáveis (em tendência, ainda que certamente não em patamar) para os principais grupos integrantes da população ocupada (rurais e urbanos; homens e mulheres), também se confirmam pela evolução dos indicadores calculados para as diferentes posições na ocupação. Pela PNAD Contínua, nota-se que até 2014 houve algum aumento no nível de cobertura geral, seguido de relativa estabilidade (2015) e posterior retração (2016-2018, no primeiro semestre). Essa tendência geral, fortemente determinada pela crise econômica enfrentada pelo país e seus rebatimentos no mercado de trabalho, está mais associada ao grupo dos empregados no setor privado, que possuem a maior participação na PO, mas os demais grupos possuem indicadores com comportamento semelhante.

O ponto em comum é a retração recente nas proporções estimadas, ainda que outros fatores (alterações legais afetando categorias específicas, por exemplo) possam ajudar a explicar pontos de inflexão distintos. O grupo de trabalhadores por conta-própria também registrou queda na taxa de cobertura, mas, entre os demais segmentos, parece ser aquele que mais tem sustentado o patamar do indicador, resultado que encontra certo respaldo nos registros administrativos do RGPS.¹⁴

GRÁFICO 4

Taxa de cobertura previdenciária da população ocupada oficial, de 16 a 59 anos, segundo posição na ocupação – Brasil (2012-2018) (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, vários anos. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZFVqNW>>. Acesso em: 15 out. 2019.
Elaboração: Ipea.

Notas: ¹ Empregados: considera todos os empregados no setor público como cobertos.

² Total: considera militares e estatutários.

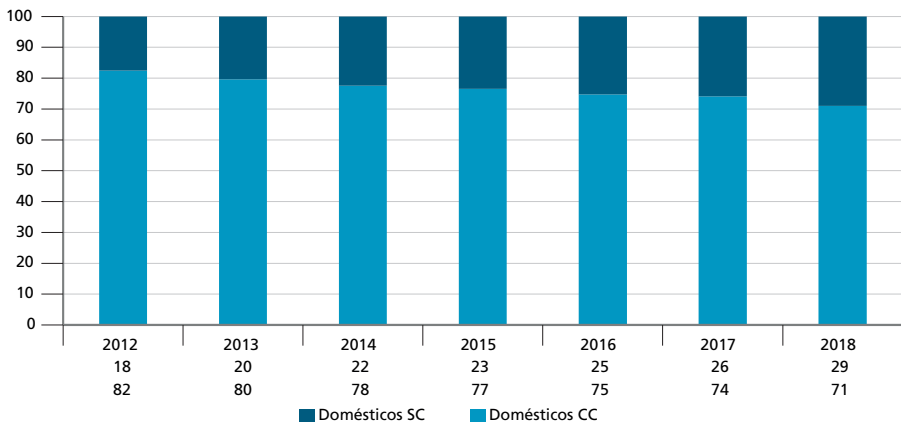
Obs.: Contribuintes = pessoas que declaram contribuir para a Previdência Social ou que, em algum trabalho, assumem as posições de empregados com carteira (inclusive domésticos), militares ou estatutários.

14. Segundo Ansiliero *et al.* (2019b), até 2014 a quantidade média anual de contribuintes revelava relativa estabilidade e, na maior parte dos casos, expansão do volume de contribuintes, mas, entre 2015-2017, houve reversão dessa tendência para todos os grupos (empregados domésticos, facultativos e demais subcategorias de contribuintes individuais), com exceção do microempreendedor individual (MEI), categoria que, na PNAD, poderia ser conta-própria ou empregador. A filiação ao MEI, cuja alíquota contributiva é altamente subsidiada, poderia ser resposta involuntária à perda de proteção em categorias mais estruturadas.

Também se destacam os trabalhadores domésticos, para os quais a cobertura aumentou mais expressivamente entre 2013 e 2014 (justamente o período subsequente à aprovação da chamada PEC das Domésticas),¹⁵ com continuidade da expansão até 2016, e decresceu desde então. Apesar deste avanço normativo na matéria, o ganho no indicador de cobertura tem se dado mais fortemente por meio da expansão de informais que declaram contribuir (possivelmente de forma autônoma, como contribuintes individuais) para a Previdência Social. Essa percepção é reforçada pelo fato de que os domésticos com carteira de trabalho assinada (CC) perderam espaço no total de contribuintes anuais para os domésticos sem carteira (SC).

GRÁFICO 5

Participação dos domésticos, entre 16 e 59 anos, CC e SC, no total de trabalhadores domésticos que declaram contribuir para a Previdência Social – Brasil (2012-2018)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, vários anos. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZFVqNW>>. Acesso em: 15 out. 2019.

Elaboração: Ipea.

Os resultados para o conjunto da PO estão diretamente associados ao desempenho do mercado de trabalho, claramente em crise desde 2015 (com arrefecimento em sua dinâmica já em 2014), ainda que os rebatimentos sobre a cobertura previdenciária tenham se manifestado apenas mais à frente (notadamente a partir de 2016).¹⁶ No período 2012-2018, a taxa de participação se manteve relativamente estável entre

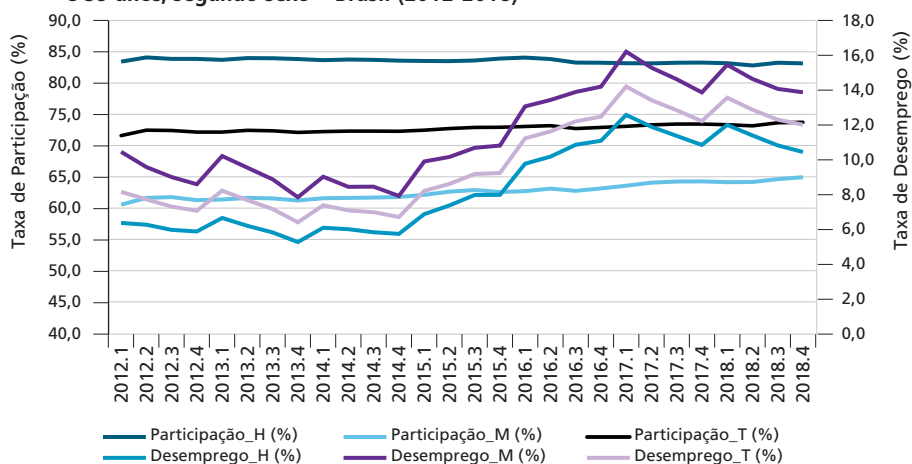
15. A EC nº 72, mais conhecida como a PEC das Domésticas (PEC nº 66/2012), regulamentada pela Lei Complementar nº 150/2015, garantiu direito ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ao seguro-desemprego, ao salário-família, ao adicional noturno e ao adicional de viagens, entre outros direitos.

16. Esse aparente descompasso, sabidamente, não é atípico. Em cenários de crise, o movimento inicial esperado é de redução no ritmo de produção e manutenção dos vínculos laborais (ainda que, possivelmente, com a compressão dos rendimentos do trabalho), principalmente em virtude dos custos trabalhistas associados à dispensa de trabalhadores. Com a persistência do movimento de desaceleração econômica e a eventual estagnação do nível de atividade, o desemprego tende a aumentar, e os rendimentos do trabalho tendem a ser mais negativamente afetados, inclusive no setor informal da economia. Nos momentos iniciais de retomada, por sua vez, há mais comumente uma redução da capacidade ociosa da economia, que, em se confirmando a recuperação no nível de atividade, evolui para a recuperação do mercado de trabalho. A reforma trabalhista realizada recentemente no país pode alterar esta dinâmica, mas ainda é cedo para avaliar seus potenciais efeitos, ainda que seu desenho indique maiores riscos para a qualidade da inserção trabalhista e previdenciária do trabalhador.

os homens (2012.1: 83,4%; 2018.4: 83,2%) e aumentou entre as mulheres (2012.1: 60,6%; 2018.4: 64,9%), mas a taxa de desemprego cresceu expressivamente em ambos os grupos. Houve redução no diferencial de gênero neste indicador, em que pese o incremento na participação econômica feminina, mas a taxa de desemprego entre as mulheres mantém o padrão histórico de superar o indicador masculino.

GRÁFICO 6

Taxa de participação e taxa de desemprego entre as pessoas com idade entre 16 e 59 anos, segundo sexo – Brasil (2012-2018)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, vários anos (<https://bit.ly/2ZFVqNW>). Acesso em: 15 out. 2019.

Elaboração: Ipea.

Isso destaca ainda mais o resultado da cobertura previdenciária, superior entre as mulheres, sugerindo que há alguma seletividade indesejável na parcela feminina que logra participar do mercado de trabalho, obter ocupação e, principalmente, contribuir para a Previdência Social. Claro que os homens mais pobres também são mais afetados pelo desalento e por outros fatores explicativos para a não participação no mercado de trabalho, bem como pelo desemprego e pela inserção laboral precária, mas a combinação dos indicadores analisados indica que os desafios enfrentados pelas mulheres mais pobres se convertem mais comumente em barreiras à inclusão social e, principalmente, previdenciária.¹⁷

3.1.2 População idosa

A cobertura social entre os idosos, entendidos como aqueles com 60 anos ou mais de idade, apresentou uma tendência de expansão significativa ao longo na década de 1990, seguida de uma relativa estabilidade do indicador nos anos subsequentes.¹⁸ Persistem diferenças no grau de proteção de homens e mulheres, sendo que os

17. Para mais detalhes, ver Amaral *et al.* (2019).

18. Para mais detalhes, ver Costanzi, Ansiliero e Amaral (2018).

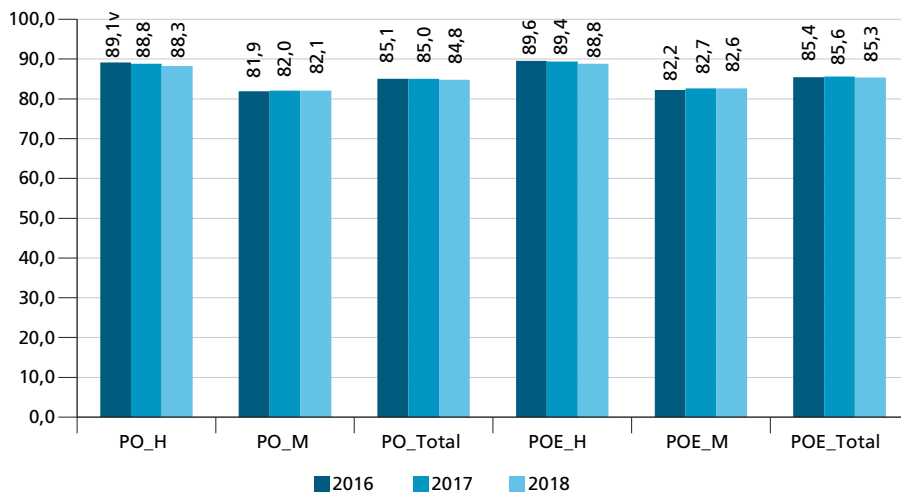
resultados medidos pela PNAD Anual não pareciam indicar tendência evidente de convergência. A PNAD Contínua ainda não permite a construção de séries históricas longas, mas os indicadores do triênio 2016-2018 assumem composição e patamar semelhantes aos alcançados na medição pela PNAD Anual.

Em 2018, a proteção previdenciária, pelas medidas oficiais, alcançou 84,8% (88,3% entre homens; e 82,1% entre mulheres) dos 32,5 milhões de idosos no país. Caso, entre os ocupados, fossem ainda considerados aqueles que integram apenas a POE (trabalhadores atuando para o autoconsumo ou na produção para o próprio uso, com destaque para os trabalhadores rurais protegidos pelo exercício destas atividades), o indicador agregado chegaria a 85,3%, alcançando 88,8% entre os homens e 82,6% entre as mulheres.

Na comparação com o ano anterior, não houve alteração significativa nos indicadores agregados para a POE e para a PO, resultado relativamente válido na abertura por sexo. Nota-se apenas que, entre os homens, a variação na população idosa superou ligeiramente o incremento na população protegida (considerando-se a PO ou a POE na construção do indicador), ao passo que, entre as mulheres, o contingente de protegidas variou proporcionalmente ao volume de idosas.

GRÁFICO 7

Taxas de proteção previdenciária da população idosa, considerando os ocupados, em dois cenários (PO e POE) – Brasil (2016-2018)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2016-2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZFVqNW>>. Acesso em: 15 out. 2019.

Elaboração: Ipea.

Obs.: 1. Os dados de 2016 e 2017 foram reponderados em 2019.

2. PO_H = população ocupada oficial homem. PO_M = população ocupada oficial mulher. PO_total = população ocupada oficial total. POE_H = população ocupada expandida homem. POE_M = população ocupada expandida mulher. POE_total = população ocupada expandida total.

O resultado geral aponta para certa estabilidade, até mesmo porque este indicador é menos sensível aos fatores conjunturais que afetam mais diretamente a cobertura da população ocupada adulta (16-59 anos). Em todo caso, vale destacar uma ligeira queda no peso dos idosos ocupados contribuintes e incremento suave, embora não desprezível, no volume de desprotegidos ocupados (não beneficiários que ainda trabalham, mas o fazem sem cobertura previdenciária).

Em 2018, os idosos socialmente protegidos pelo conceito expandido – que recebiam ou benefícios previdenciários (aposentadoria e/ou pensão por morte ou benefícios temporários), ou benefícios assistenciais de prestação continuada, ou contribuía para a Previdência Social, ou eram segurados especiais – totalizavam 26,7 milhões de pessoas, de um total de 32,5 milhões de pessoas com 60 anos ou mais de idade. Entre homens e mulheres prevalecia como determinante da proteção o recebimento de aposentadoria e/ou PPM, seguido da atividade com formalidade previdenciária (contribuição para algum regime de previdência social). Os homens prevaleciam entre aqueles protegidos por contribuição previdenciária,¹⁹ enquanto as mulheres prevaleciam no subgrupo dos desprotegidos (não beneficiários, tampouco contribuintes).²⁰

Esse padrão atual de cobertura dos idosos é explicado por vários fatores, com destaque para melhoria no grau de proteção previdenciária da população ocupada pela via contributiva, movimento que combinou o incremento na participação das mulheres na população ocupada e seu crescente peso entre os segurados contribuintes da Previdência Social. É preciso destacar também a importância da instituição da categoria de segurado especial, regulamentada em 1991, que possibilitou a expansão da cobertura previdenciária no meio rural (com grande efeito também entre as mulheres), e da concessão dos BPCs previstos na Loas, alterada pelo Estatuto do Idoso.²¹

3.2 Evolução do resultado previdenciário

3.2.1 Regime Geral de Previdência Social

Em dezembro de 2018, o RGPS pagou cerca de 30,3 milhões de benefícios. Deste total, 29,5 milhões foram previdenciários e 804 mil, acidentários. Aqueles apresentaram, em relação a dezembro de 2017, aumento de 484,47 mil benefícios (+1,7%), enquanto os acidentários diminuíram em 10,78 mil benefícios (-1,3%). Quando tomados os benefícios totais do RGPS (previdenciários e acidentários), o

19. Esse resultado se explica pelos requisitos mais elevados de idade e/ou tempo de contribuição para a concessão de aposentadorias a segurados do sexo masculino.

20. Esse resultado se explica, em parte, pelo fato de que as mulheres idosas, atualmente com idade igual ou superior a 60 anos, entraram em idade ativa quando a realidade da inserção feminina no mercado de trabalho era bastante diversa daquela agora enfrentada pelas mulheres pertencentes à população em idade ativa (PIA).

21. O Estatuto do Idoso, vigente desde janeiro de 2004, reduziu de 67 para 65 anos a idade mínima para acesso ao benefício assistencial, além de ter flexibilizado o cálculo do limite máximo de um quarto de salário mínimo de renda familiar *per capita*, também necessário para a concessão do BPC previsto na Loas.

crescimento anual foi de 1,6%, tendo as seguintes espécies crescido expressivamente acima da média geral anual: aposentadorias por idade (+3,1%) e aposentadorias por tempo de contribuição (+3,6%). O auxílio-doença previdenciário (-12,5%) e o auxílio-doença acidentário (-12,8%), por sua vez, apresentaram decréscimo significativo na quantidade de emissões na comparação entre os meses de dezembro de cada ano considerado (2018 e 2017), a exemplo do que já havia ocorrido na comparação entre 2017 e 2016.

Em 2017 e em 2018, tanto o auxílio-doença previdenciário quanto o acidentário apresentaram redução em seus estoques (posição no mês de dezembro), comportamento atípico se considerada a evolução histórica da emissão desses benefícios. Este fenômeno tende a ser explicado, em larga medida, por medidas operacionais recentes no âmbito do INSS, implementadas para aumentar a eficiência no atendimento, no monitoramento e na fiscalização de suas atividades e funções. Mais precisamente, a redução da emissão de auxílios-doença (previdenciários e acidentários) em 2017 se explica fundamentalmente pela edição, em 6 de janeiro de 2017, da MP nº 767, convertida na Lei Ordinária nº 13.457, de 6 de junho do mesmo ano, cuja finalidade principal seria estabelecer um conjunto de medidas para viabilizar e efetivar a revisão dos benefícios por incapacidade emitidos no âmbito do RGPS.²² A revisão de tais benefícios visou assegurar que estes fossem mantidos apenas para os segurados que de fato se encontrassem incapacitados para o trabalho, evitando, assim, que indivíduos que recuperem a capacidade laborativa recebam benefícios indevidamente por mais tempo que o necessário.

A suspensão ou cessação desses benefícios diminuiu a emissão, mas também pode ter afetado em alguma medida a concessão – por exemplo, em virtude da conversão de auxílios-doença antigos e de longa duração em aposentadorias por invalidez e de um eventual desincentivo a requerimentos infundados, diante do maior escrutínio por parte do INSS. Por seu turno, a vigência da regra 85/95 progressiva e o intenso e prolongado debate sobre uma possível reforma previdenciária, obviamente intensificado pela PEC nº 287/2016 e seus desdobramentos,²³ pode ter favorecido o incremento no volume de novos requerimentos de aposentadorias voluntárias (notadamente no triênio 2015-2017), afetando as concessões e, conseqüentemente,

22. A MP nº 767/2017, convertida na Lei Ordinária nº 13.457/2017, trata fundamentalmente da revisão dos benefícios por incapacidade concedidos por via administrativa ou judicial, com foco nos benefícios por incapacidade sem perícia médica há mais de dois anos e nas aposentadorias por invalidez de beneficiários com idade inferior a 60 anos.

23. Como sugerido por Costanzi, Ansiliero e Amaral (2018), em que pese qualquer proposta de reforma previdenciária vir acompanhada de regras de transição e respeitar direitos adquiridos, debates nesse sentido tendem a suscitar a antecipação dos requerimentos de aposentadorias. Acrescente-se a isso a edição da MP nº 676, de 17 de junho de 2015, convertida na Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, que basicamente suavizou a regra de cálculo para as aposentadorias por tempo de contribuição, restringindo a aplicabilidade do FP. A regra 85/95 progressiva, estabelecida pela Lei nº 13.183/2015, garante aposentadoria integral para quem, pela soma de sua idade mais o tempo de contribuição, alcançar um determinado número mínimo de pontos, diferente para homens e mulheres e crescente de acordo com a expectativa de sobrevida dos brasileiros. Até o final de 2018, o segurado teria de somar 85 pontos, se mulher, e 95 pontos, se homem; ao final de 2026, a soma para as mulheres será de 90 pontos e para os homens, de 100.

as emissões previdenciárias. Também é possível que os dados de fluxo e de estoque de benefícios já tenham começado a reverberar as alterações introduzidas pela MP nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015, que tornou mais rígidas as regras para concessão e manutenção de pensões por morte.

TABELA 1
Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social – Brasil
(dez./2017 e dez./2018)

Espécies/grupos de espécies	2017	Distribuição (%)	2018	Distribuição (%)	Variação (%)
RGPS (1+2)	29.804.964	100,0	30.278.655	100,0	1,6
Previdenciários (1)	28.989.841	97,3	29.474.311	97,3	1,7
Aposentadorias	19.807.974	66,5	20.425.962	67,5	3,1
Idade	10.471.338	35,1	10.800.124	35,7	3,1
Invalididez	3.293.725	11,1	3.365.865	11,1	2,2
Tempo de contribuição	6.042.911	20,3	6.259.973	20,7	3,6
Pensão por morte	7.675.576	25,8	7.720.433	25,5	0,6
Auxílio-doença	1.294.118	4,3	1.132.033	3,7	-12,5
Salário-maternidade	81.766	0,3	53.536	0,2	-34,5
Outros	130.407	0,4	142.347	0,5	9,2
Acidentários (2)	815.123	2,7	804.344	2,7	-1,3
Aposentadorias	210.877	0,7	215.092	0,7	2,0
Pensão por morte	111.688	0,4	108.981	0,4	-2,4
Auxílio-doença	123.345	0,4	107.565	0,4	-12,8
Auxílio-acidente	326.271	1,1	332.846	1,1	2,0
Auxílio-suplementar	42.942	0,1	39.860	0,1	-7,2

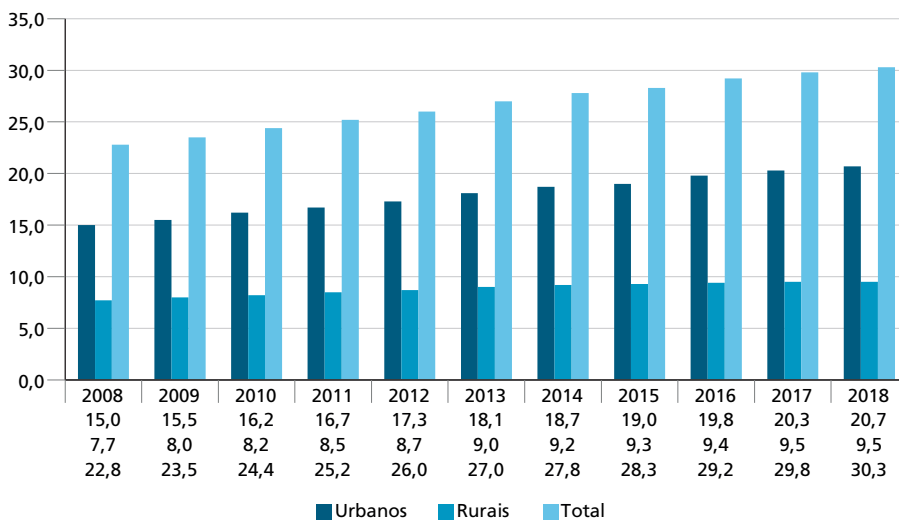
Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps). Disponível em: <<https://bit.ly/3cpVhla>>; Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps). Disponível em: <<https://bit.ly/3ct459U>>. Acessos em: 15 out. 2019.

Obs.: A quantidade de emissões, neste texto, é tomada como aproximação do estoque de benefícios do RGPS.

Entre dezembro de 2008 e dezembro de 2018, a quantidade de benefícios previdenciários emitidos pelo RGPS (somados os benefícios previdenciários e os acidentários) aumentou 32,9%, com o total de emitidos passando de 22,8 milhões (dezembro/2008) para 30,3 milhões (dezembro/2018). Isso significa que, em média, o estoque de benefícios (tomado como a quantidade de emissões em dezembro de cada ano) cresceu em torno de 2,88% ao ano no período considerado. Em dezembro de 2018, do total de 30,3 milhões de benefícios previdenciários, cerca de 20,7 milhões (68,3%) foram emitidos para a clientela urbana, sendo os demais 9,5 milhões (31,4%) direcionados à clientela rural (gráfico 8).

GRÁFICO 8

Evolução da quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS – Brasil (dez./2008-dez./2018)
(Em milhões)



Fontes: Aeps. Disponível em: <<https://bit.ly/3cpVhla>>; BEPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3ct459U>>. Acessos em: 15 out. 2019. Elaboração: Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (SPREV/ME).

Obs.: Os benefícios assistenciais, embora operacionalizados pelo INSS, estavam, então, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atual Ministério da Cidadania (MCid).

Com respeito a esse fluxo de novos benefícios, o RGPS concedeu, no acumulado do ano de 2018, aproximadamente 4,81 milhões de novos benefícios (entre previdenciários e acidentários), registrando um crescimento de 3,0% (mais de 141,34 mil benefícios) no confronto com 2017. A concessão de benefícios previdenciários cresceu em 2,8% (mais de 126,60 mil benefícios), assim como a concessão de benefícios acidentários, que apresentaram incremento de 6,7% (mais de 14,73 mil benefícios).

Quando se considera a abertura por principais espécies, ainda na comparação com a quantidade de concessões do ano anterior,²⁴ destacam-se o aumento na concessão de aposentadorias por invalidez (+24,2%, possivelmente potencializados pela conversão de auxílios-doença, no contexto do programa de revisão dos benefícios de incapacidade com maior duração) e a queda nas aposentadorias por tempo de contribuição (-21,6%) e nas aposentadorias por idade (-4,7%), possivelmente em

24. Os dados deste biênio, vale dizer, podem ter sido afetados por outro fator atípico. Em 2017, o INSS iniciou a implantação do chamado INSS Digital, novo modelo de atendimento, a ser paulatinamente aplicado a todas as agências da instituição, que passarão a adotar a tramitação eletrônica de processos. O INSS Digital tem o mérito de promover a modernização dos serviços ao cidadão e reduzir a necessidade de atendimento presencial (fundamental em um contexto de escassez de servidores ativos nessa atividade), com potencial de melhora em sua qualidade a médio e a longo prazo. No curto prazo, contudo, sua implantação tem sido associada ao represamento de decisões (concessões e revisões, principalmente) e a dificuldades de acesso por parte dos segurados, em particular daqueles mais idosos e socialmente vulneráveis, para os quais o atendimento digital pode representar uma barreira. Este tema deverá ser explorado em outros trabalhos.

razão do arrefecimento na movimentação incentivada pela reforma previdenciária e pelos efeitos iniciais da implantação da regra 85/95 progressiva.

TABELA 2
Evolução da quantidade de benefícios concedidos pela Previdência Social – Brasil (2017 e 2018)

Espécies/grupos de Espécies	2017	Distribuição (%)	2018	Distribuição (%)	Variação (%)
RGPS (1+2)	4.669.604	100,0	4.810.947	100,0	3,0
Previdenciários (1)	4.448.953	95,3	4.575.560	95,1	2,8
Aposentadorias	1.391.170	29,8	1.304.929	27,1	-6,2
Idade	718.679	15,4	684.756	14,2	-4,7
Invalidez	202.481	4,3	251.510	5,2	24,2
Tempo de contribuição	470.010	10,1	368.663	7,7	-21,6
Pensão por morte	400.941	8,6	351.451	7,3	-12,3
Auxílio-doença	1.988.169	42,6	2.271.033	47,2	14,2
Salário-maternidade	630.741	13,5	608.481	12,6	-3,5
Outros	37.932	0,8	39.666	0,8	4,6
Acidentários (2)	220.651	4,7	235.387	4,9	6,7
Aposentadorias	9.319	0,2	11.372	0,2	22,0
Pensão por morte	298	0,0	212	0,0	-28,9
Auxílio-doença	191.118	4,1	202.406	4,2	5,9
Auxílio-acidente	19.764	0,4	21.281	0,4	7,7
Auxílio-suplementar	152	0,0	116	0,0	-23,7

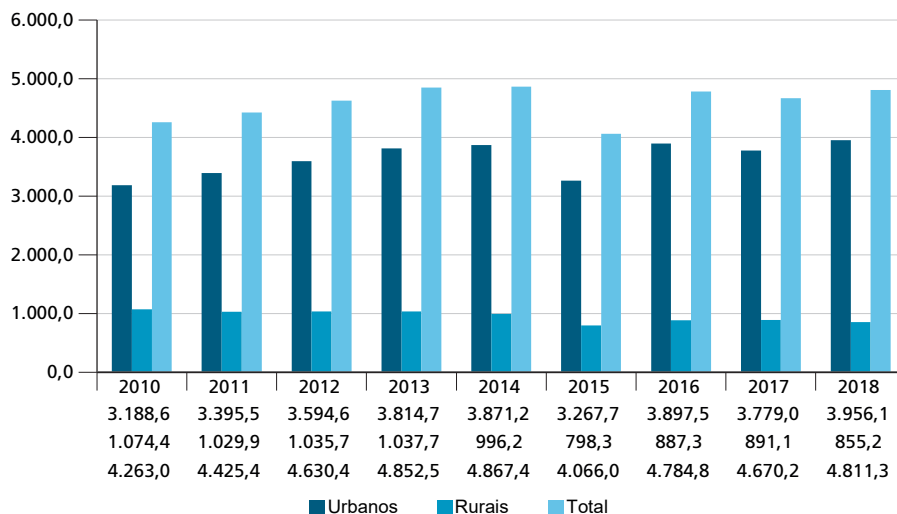
Fontes: Aeps. Disponível em: <<https://bit.ly/3cpVhla>>; BEPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3ct459U>>. Acessos em: 15 out. 2019.
Obs.: Acumulado nos anos de 2017 e 2018. Exclusive encargos previdenciários da união (EPU).

No resultado agregado de 2018 (gráfico 9), do total de 4,81 milhões de benefícios previdenciários concedidos, cerca de 3,96 milhões (82,2%) foram reconhecidos para a clientela urbana, sendo os demais 855 mil (17,8%) destinados à clientela rural. Ao longo do período analisado, nota-se uma tendência de queda na participação da clientela rural no fluxo e no estoque de benefícios previdenciários (gráficos 8 e 9). Este tema deve ser analisado com maior profundidade em estudos futuros, mas, como elementos explicativos iniciais, pode-se aventar o processo de urbanização vivenciado há décadas pelo país²⁵ e, mais recentemente, o movimento de interiorização da economia.²⁶

25. Para informações sobre a evolução da taxa de urbanização no país, consultar Infologio Aeps, a base de dados históricos da Previdência Social. Disponível em: <<https://bit.ly/2T5Adj>>.

26. A esse respeito, ver Grossi, Silva e Campanhola (2001) e IBGE (2010).

GRÁFICO 9
Quantidade de benefícios concedidos pelo RGPS¹ – Brasil (2010-2018)
(Em milhares)



Fontes: Aeps. Disponível em: <<https://bit.ly/3cpVhla>>; BEPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3ct459U>>; Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC/IBGE Disponível em: <<https://bit.ly/2Yvq8qU>>. Acessos em: 15 out. 2019.

Nota: 'A evolução da concessão de benefícios é mais diretamente afetada por eventos e fatores excepcionais, como greves e outros problemas de acesso e atendimento a segurados, o que explica alguma oscilação nos números apresentados neste gráfico 9. Em 2015, por exemplo, o INSS foi afetado por uma greve nacional de servidores administrativos, com alta adesão e duração aproximada de três meses, bem como por uma greve prolongada de médicos peritos, o que explica a queda na concessão em relação ao ano anterior.

Obs.: Acumulado de janeiro a dezembro (2010-2018). Inclusive EPU.

Ambos os fatores contribuem para a expansão da clientela urbana da Previdência Social, como volume de contribuintes, em um primeiro momento, e segurados beneficiários, ao longo do tempo. Da mesma maneira que seria esperada esta redução na participação da clientela rural no RGPS, uma vez que, paulatinamente, os novos segurados beneficiários exerceriam mais frequentemente atividades não rurais, o atual estoque de segurados se justifica, ao menos em parte, pelo padrão de mortalidade diferenciado no meio rural (tomando-se a situação do domicílio no Censo Demográfico 2010 como aproximação para a atividade econômica prevalente)²⁷ e, principalmente, pelo ritmo cadente, mas ainda significativo, de novas concessões (inclusive com grande parcela de *judicialização*, outro tema a ser explorado mais a fundo).

O valor médio dos benefícios emitidos foi de R\$ 1.404,7, na média de janeiro a dezembro de 2018, configurando uma redução real de 0,5% em relação

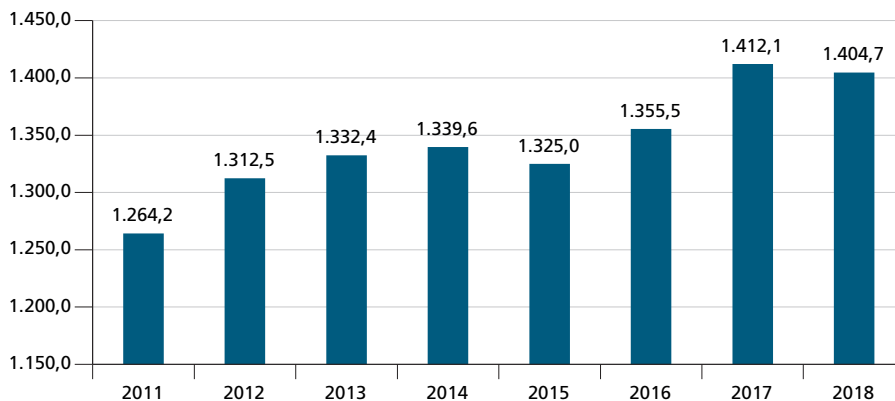
27. Albuquerque (2019), por exemplo, a partir dos dados do Censo Demográfico 2010, estima que em todas as idades as expectativas de vida dos indivíduos que residiam em áreas rurais foram superiores às obtidas para a área urbana, tanto dos homens quanto das mulheres.

ao mesmo período de 2017. Entre o acumulado de janeiro a dezembro de 2017 e o mesmo intervalo correspondente de 2011, o valor médio real dos benefícios emitidos cresceu 11,1% (gráfico 10), movimento explicado principalmente pela política de reajustamento do salário mínimo prevalente no período analisado.

GRÁFICO 10

Valor médio real dos benefícios pagos pelo RGPS – Brasil (2011-2018)

(Em R\$)



Fontes: Aeps. Disponível em: <<https://bit.ly/3cpVhla>>; BEPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3ct459U>>; INPC/IBGE Disponível em: <<https://bit.ly/2Yvq8qU>>. Acessos em: 15 out. 2019.

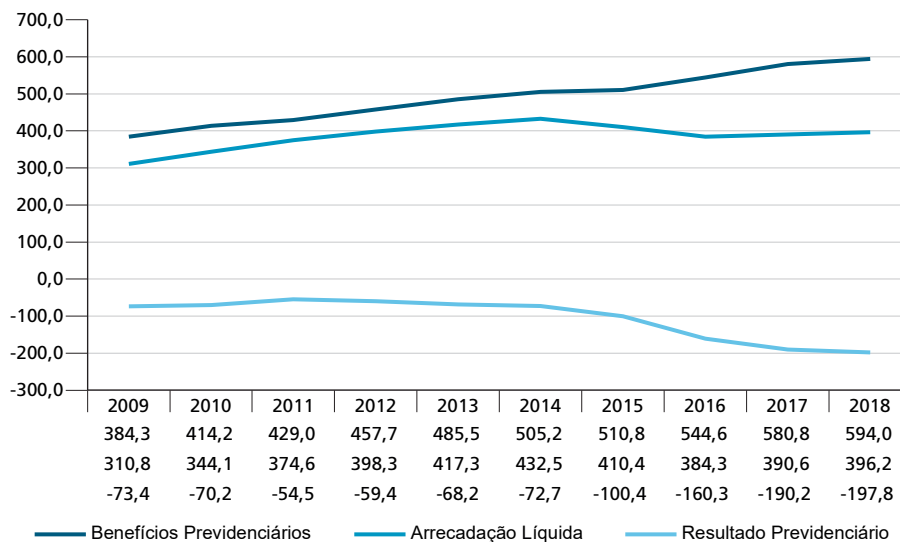
Obs.: Média de janeiro a dezembro de cada ano segundo o INPC.

Em virtude da queda do PIB em 2015 e 2016, não houve reajuste real do salário mínimo nos anos de 2017 e 2018, ao contrário do que havia ocorrido em anos anteriores, quando os ganhos concedidos ao piso previdenciário foram sistemática e significativamente superiores à inflação. Entre 2017 e 2018, o declínio no valor real médio das emissões pode estar associado a outros fatores, como a queda no rendimento médio do trabalho (base para o cálculo do salário de benefício) e a redução do volume de concessões de benefícios de maior valor, em virtude de arrefecimento do movimento impulsionado pela regra 85/95 progressiva nos anos anteriores.

A receita do RGPS está também fortemente atrelada à dinâmica do mercado de trabalho (volume de ocupados que contribuem para a Previdência Social e sua massa salarial correspondente), que, por sua vez, reflete, com alguma defasagem temporal, a conjuntura econômica do país. Até 2014, em virtude do bom momento vivido pela economia brasileira e de seus rebatimentos positivos no mercado de trabalho, houve forte aumento real da receita previdenciária líquida. No último quadriênio, já em razão da crise econômica enfrentada pelo país, os indicadores financeiros do RGPS se deterioraram ainda mais, com queda real da receita líquida e aumento real expressivo na necessidade de financiamento do sistema.

GRÁFICO 11

Receita (arrecadação líquida), despesa (benefícios previdenciários) e resultado previdenciário do RGPS – Brasil (2009-2018)
(Em R\$ bilhões)



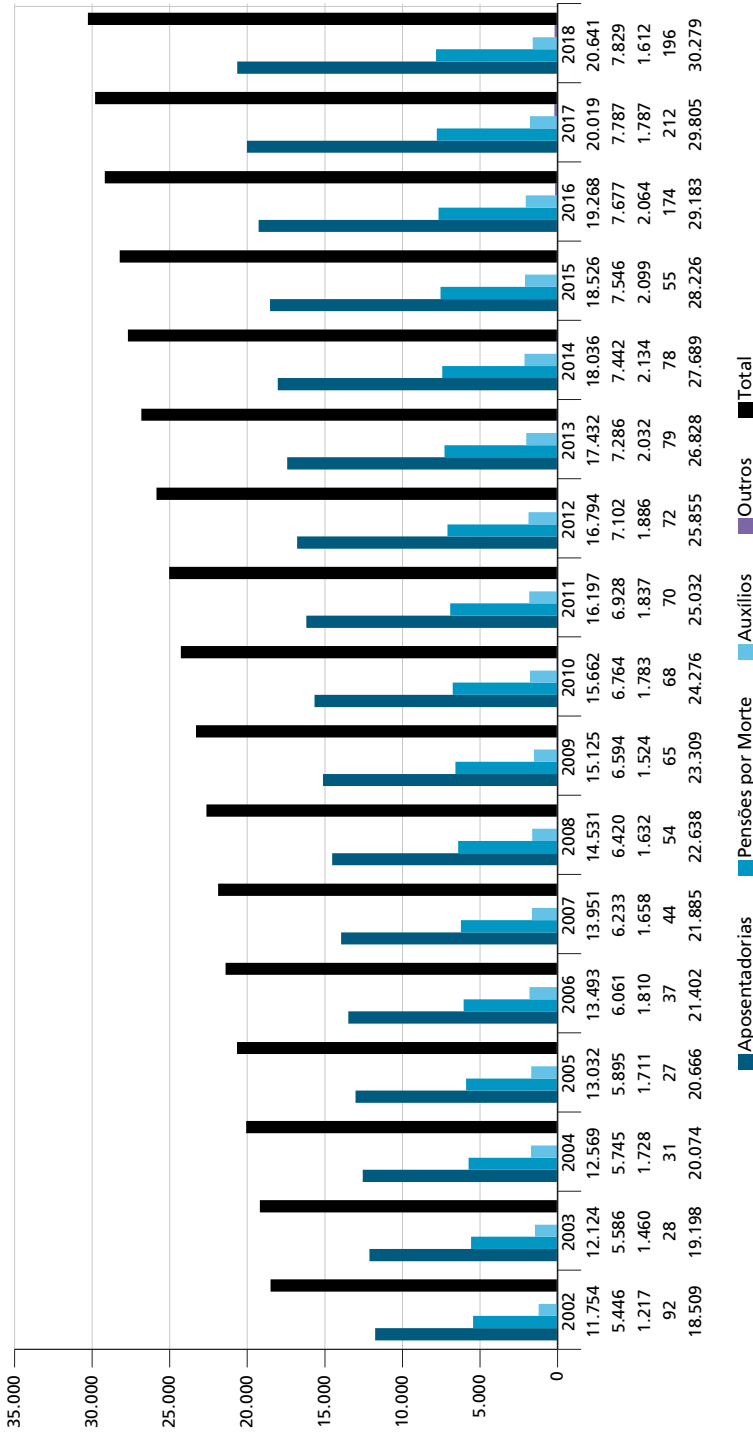
Fonte: Informes de Previdência Social/MF, Vários anos. Disponível em: <<https://bit.ly/2Yy3TQW>>. INPC/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3fluSWC>>. Acessos em: 15 out. 2019.

Elaboração: Ipea.

Obs.: A preços de dezembro de 2018 segundo o INPC.

A despesa previdenciária é determinada fundamentalmente pelo comportamento de três elementos, relacionados entre si: o estoque (evolução e composição do estoque) e o fluxo (suspensões e cessações e novas concessões); a taxa de reposição dos benefícios previdenciários (relação entre o valor do benefício concedido e o salário de contribuição usado como referência para a concessão); e a política de reajustamento (principalmente daqueles que equivalem ao piso previdenciário, valor mais frequente entre os benefícios em estoque). Não houve explosão na quantidade de benefícios, mas o estoque, em volume de benefícios pagos, cresce anualmente a taxas contínuas e significativas (ainda que inferiores àquelas registradas nos anos 1990, pós-regulamentação da Constituição Federal de 1988).

GRÁFICO 12
Evolução do estoque de beneficiários ativos do RGPS, segundo grandes grupos de espécies – Brasil (2002-2018)
 (Em milhares)



Fonte: Aeps/MPS 2002-2016; 2017-2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3cpVhla>>. Acesso em: 15 out. 2019.
 Elaboração: Ipea.

Nos últimos anos (2002-2018), a expansão no estoque de benefícios e o aumento do seu valor médio foram determinantes para o aumento real da despesa. Estes fatores estiveram fortemente vinculados à evolução demográfica (marcada por um acelerado processo de envelhecimento populacional), à evolução positiva dos rendimentos do trabalho (proporcionada pela política de valorização do salário mínimo e pelo aumento no rendimento médio real do trabalho em um mercado de trabalho ainda aquecido, contribuindo, assim, para a variação real positiva no valor médio dos benefícios do RGPS) e a regras e parâmetros considerados frágeis para a concessão e a manutenção dos benefícios (destaque para as regras de elegibilidade e para a taxa de reposição, esta ainda mais afetada pela já mencionada flexibilização do fator previdenciário).

3.2.2 Regimes Próprios de Previdência Social

Segundo dados do Aeps, relativos a vários anos,²⁸ nos RPPS dos estados e do Distrito Federal, observa-se uma tendência de queda no volume de segurados ativos e de elevação no quantitativo de beneficiários. Nos RPPS municipais, os contingentes de ativos e inativos revelam tendência de expansão, mas, entre os ativos, o movimento é aparentemente mais intenso. Para os regimes da União, de servidores civis e militares, também há quebras nas séries históricas, mas os dados da última década se mostram harmônicos. Há indicação de uma leve tendência de elevação no número de servidores e militares ativos e de relativa estabilidade no quantitativo de aposentados e pensionistas.²⁹

Ressalte-se, contudo, que tal estabilidade nos anos recentes não implica sua manutenção nos anos próximos, haja vista que, ainda no curto prazo, uma parcela expressiva dos servidores ativos da União atingirá os requisitos de elegibilidade a aposentadorias programadas. Estimativa no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo federal, realizada por Schettini, Pires e Santos (2018), indica que, até 2027, cerca de 45% do contingente que compõe esse grupo específico terá cumprido as regras atuais de elegibilidade que maximizam o valor dos benefícios. A proporção é alarmante, e, mesmo em um cenário pós-reforma, as regras de transição necessariamente presentes nos novos arranjos dificilmente protelarão significativamente os efeitos preditos.

28. Para acesso aos dados, consultar Infologo Aeps, a base de dados históricos da Previdência Social. Disponível em: <<https://bit.ly/3f5pIT9>>.

29. Essas interpretações devem ser tomadas com parcimônia, pois os dados oficiais, publicados pelo ME, oscilam muito no período considerado (2007-2016). Tais oscilações podem ser explicadas, em parte, por diferenças conceituais (por exemplo, pela inclusão, ou não, de policiais militares e bombeiros), imprecisões e/ou atrasos nos informes obrigatórios elaborados pelos entes com regimes próprios, pela criação e extinção de RPPS municipais e também pelo padrão errático de expansão das contratações (com rebatimentos em fluxos igualmente erráticos de entrada em benefício). Para os regimes da União, de servidores civis e militares, também há quebras nas séries históricas (normalmente, em virtude de alterações nos conceitos das medidas empregadas), mas os dados da última década se mostram relativamente harmônicos.

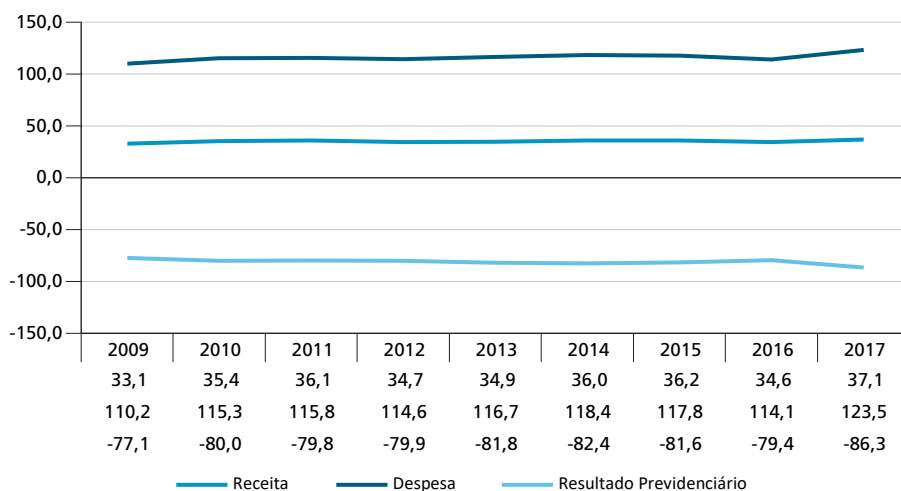
No curto prazo, a expansão no volume de servidores ativos pode representar algum alívio sobre o resultado previdenciário (mediante expansão das receitas advindas das contribuições adicionais), mas – além de gerar possíveis dificuldades para a sustentabilidade da despesa com pessoal ativo – tal prática tende a resultar em aumentos na quantidade de beneficiários e, conseqüentemente, no volume da despesa previdenciária a médio e longo prazo. Este ponto é importante principalmente para os regimes próprios municipais, em grande parte instituídos há menos tempo que os regimes estaduais e da União e nos quais a relação entre ativos e inativos (aposentados e pensionistas) ainda assume patamares menos dramáticos. Na União, esta razão de dependência (contribuintes/ativos e beneficiários) já assume valor bastante reduzido e ameaça sua sustentabilidade, embora o indicador tenha aumentado ligeiramente (mediante expansão do quadro de servidores ativos) nos últimos anos.

Nos regimes próprios da União, se observa uma tendência de relativa estabilidade no resultado previdenciário, sem movimentos expressivos na despesa, na receita e na necessidade de financiamento. Apesar desse cenário de aparente estabilização registrado no período 2009-2017, cumpre ressaltar que o resultado previdenciário anual ainda assume montante expressivo e com risco potencialmente elevado de insustentabilidade futura, como indicado anteriormente. Em outras palavras, o grau de desequilíbrio, que já preocupa no curto prazo, deverá ser intensificado nas próximas décadas.

GRÁFICO 13

Receita, despesa e resultado previdenciário dos RPPS dos servidores civis e militares da União – Brasil (2009-2017)

(Em R\$ bilhões)



Fontes: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)/MF. Disponível em: <<https://bit.ly/2YwDGCf>>; INPC/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3fjwUXv>>. Acessos em: 15 out. 2019.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Valores a preços médios de 2017 (INPC).

A EC nº 41/2003 atuou no sentido de minimizar os riscos mencionados, notadamente mediante instituição de regimes de previdência complementar, já implantados na União e em algumas Unidades da Federação (UFs). Os efeitos dessa medida devem ser sentidos no longo prazo, quando a transição entre os dois modelos for completada e a necessidade de financiamento, controlada. A curto e a médio prazo, no entanto, deve-se observar, inclusive, uma piora no resultado previdenciário, fruto do custo de transição que afeta inicialmente (e adversamente) a receita e apenas posteriormente atinge significativamente a despesa (quando porções crescentes dos inativos estiverem sujeitas ao limite imposto pelo benefício máximo do RGPS).³⁰ No caso específico da União, a grande massa de servidores elegíveis à aposentadoria nos próximos anos segue vinculada unicamente ao regime de repartição simples, o que tende a agravar o quadro.

3.2.3 Panorama da Previdência Social: resultado agregado em 2017

Em 2017, em valores correntes, a despesa previdenciária do RGPS alcançou aproximadamente R\$ 557,2 bilhões, enquanto suas receitas somaram pouco mais de R\$ 374,8 bilhões, gerando uma necessidade de financiamento de cerca de R\$ 182,5 bilhões. Nos RPPS e nos regimes específicos dos militares (reservistas e reformados), o resultado previdenciário agregado foi negativo em R\$ 180,1 bilhões, quadro gerado pelo confronto de uma despesa total de R\$ 333,5 bilhões com receitas de R\$ 153,4 bilhões no ano. Nesse ano, em termos agregados (somados todos os regimes públicos contributivos de Previdência Social), a despesa previdenciária brasileira chegou a aproximadamente 13,6% do PIB.

TABELA 3

Quantitativo de segurados (contribuintes e benefícios ativos permanentes), receita, despesa e necessidade de financiamento da Previdência Social, por tipo de regime – Brasil (2017)
(Em R\$ bilhões)

Regime previdenciário	Dados financeiros – resultado previdenciário			Quantidade de contribuintes e beneficiários permanentes			
	Receita (a)	Despesa (b)	Resultado previdenciário (a-b)	Aposentados (a)	Pensionistas (b)	Contribuintes (c)	Contribuintes/beneficiários (c)/(a+b)
RGPS	374,8	557,2	-182,5	19.911.211	7.780.175	51.138.581	1,85
RPPS	153,4	333,5	-180,1	2.977.136	1.204.758	6.108.400	1,46
União	36,0	124,2	-88,1	594.819	524.009	1.059.943	0,95
Civis	33,5	78,3	-44,8	436.535	300.937	691.342	0,94
FCDF	0,4	4,9	-4,5	-	-	-	-
Militares	2,2	41,0	-38,9	158.284	223.072	368.601	0,97

(Continua)

30. Nos entes que concretizaram a regulamentação dos regimes complementares, os benefícios pagos sob o regime de repartição simples foram limitados ao teto mensal do RGPS.

(Continuação)

Regime previdenciário	Dados financeiros – resultado previdenciário			Quantidade de contribuintes e beneficiários permanentes			
	Receita (a)	Despesa (b)	Resultado previdenciário (a-b)	Aposentados (a)	Pensionistas (b)	Contribuintes (c)	Contribuintes/beneficiários (c)/(a+b)
Estados	71,8	165,2	-93,4	1.671.827	503.908	2.454.573	1,13
Municípios	45,6	44,1	1,4	710.490	176.841	2.593.884	2,92
Total	528,2	890,7	-362,6	22.888.347	8.984.933	57.246.981	1,80

Fontes: SPREV/ME. Disponível em: <<https://bit.ly/3fipkMD>>; Aeps 2017/MF. Disponível em: <<https://bit.ly/3cpVhla>>. Acessos em: 15 out. 2019.

Elaboração: Ipea.

Obs.: 1. A informação relativa ao RGPS consta do fluxo de caixa do INSS.

2. Com respeito ao RGPS, o estoque de benefícios consiste no total de benefícios ativos em dezembro de 2017, em todas as espécies de aposentadorias e pensões por morte.

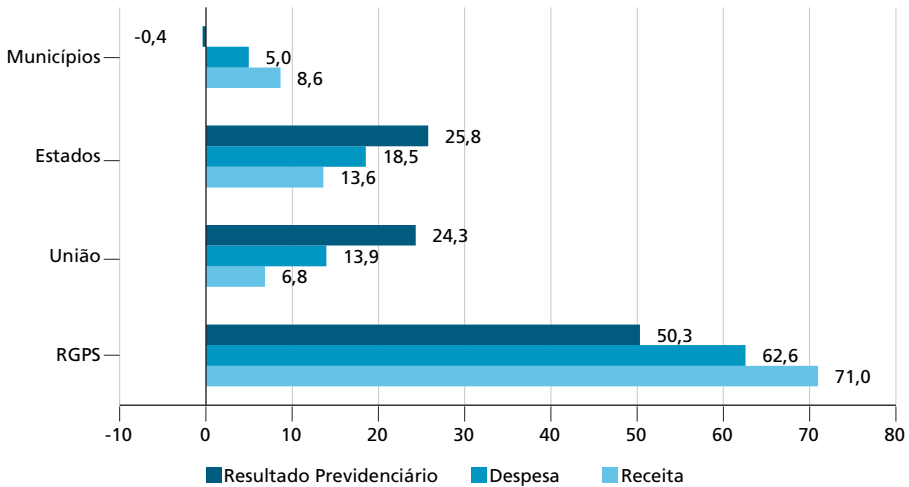
3. No RGPS, a quantidade de contribuintes corresponde a uma estimativa baseada nas pessoas que tiveram vínculo como contribuinte empregado ou contribuição como contribuinte individual, empregado doméstico, contribuinte facultativo ou segurado especial no ano de referência. Tal estimativa corresponde à soma do número de meses com recolhimentos por cada pessoa, dividido por doze.

O RGPS possui, naturalmente, a maior participação na despesa previdenciária total, mas se encontra sobrerrepresentado no montante total arrecadado a título de receita previdenciária. Isso implica que, em termos relativos e absolutos, o resultado geral (despesas subtraídas das receitas) se encontra bastante influenciado por desequilíbrios expressivos, financeiros e atuariais, em regimes próprios (de servidores públicos civis e, principalmente, militares) com um volume de beneficiários (diretos e indiretos) bem menos numeroso que o quantitativo registrado para o RGPS. Os resultados são preocupantes mesmo para os RPPS municipais, nos quais a estrutura etária tende a ser mais jovem e a relação entre contribuintes e beneficiários ainda não atingiu nível tão baixo quanto o observado nos demais sistemas.³¹

31. A partir do Aeps 2017, o resultado previdenciário foi substituído pelo resultado financeiro, que possui nova metodologia de apuração. Segundo a SPREV, atualmente vinculada ao ME, a metodologia vigente de apuração do resultado financeiro observa as seguintes regras: *i*) no resultado financeiro, considera-se o resultado do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (Cadprev) ou do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS, anexo ao RREO, encaminhado pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), quando existente a informação de apenas um desses documentos, ou o resultado mais conservador (pior), quando houver a informação dos dois documentos. Na ausência de informações tanto do DIPR como do RREO, o resultado é imputado conforme a média do grupo; *ii*) o resultado financeiro apurado por meio do DIPR considera as receitas totais (exceto os aportes para cobertura de insuficiência financeira, para pagamento de benefícios de responsabilidade do Tesouro e outros aportes e transferências, bem como os aportes destinados ao pagamento dos benefícios dos militares), menos as despesas totais. Como as informações do DIPR são mensais, para os RPPS que não enviaram todas as competências, é definida a proporção entre os doze meses e o total de meses com informações, para estabelecer o valor anual; e *iii*) o resultado financeiro apurado por meio do RREO considera as receitas totais (exceto os aportes e as demais receitas correntes), menos as despesas totais.

GRÁFICO 14

Participação dos regimes previdenciários, segundo ente da Federação, por componente do resultado previdenciário brasileiro (2017)
(Em %)



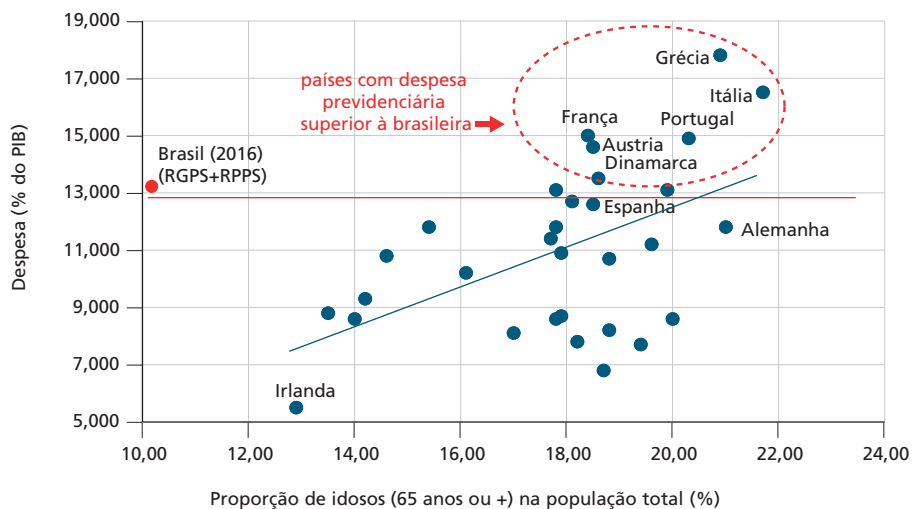
Fontes: Aeps/MF. Disponível em: <<https://bit.ly/3cpVhla>>; e RREO/MF. Disponível: <<https://bit.ly/3fjwhND>>. Acessos em: 15 out. 2015. Elaboração: Ipea.

O patamar de despesa como proporção do PIB pode não parecer tão alarmante quando comparado unicamente com o mesmo indicador calculado para outros países, mas o desafio é claro quando a demografia é incorporada à análise. Comparativamente a 31 países europeus, para os quais o Departamento Oficial de Estatística da União Europeia (Eurostat) compilou dados harmonizados entre si para o ano de 2015, nota-se que o nível de despesa brasileiro é muito elevado quando se considera sua atual estrutura demográfica.

O percentual do PIB brasileiro destinado ao pagamento de benefícios previdenciários (13,5% em 2016, ano adotado na comparação) tende a ser superior àquele observado para países com proporção de idosos assemelhada à brasileira. Mais precisamente, o nível de gasto não pode ser suficientemente explicado pela demografia, tomando-se como referência a participação dos idosos com 65 anos ou mais na população total.

GRÁFICO 15

Despesa previdenciária total como proporção do PIB versus proporção de idosos na população total de vários países europeus (2015) e do Brasil (2016)



Fontes: Aeps/MF. Disponível em: <<https://bit.ly/3cpVhla>>; RREO/MF. Disponível em: <<https://bit.ly/2zqRNRC>>; Fluxo de Caixa/INSS. Disponível em: <<https://bit.ly/2UFm8mr>>; Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<https://bit.ly/37sJkO>>; Eurostat. Disponível em: <<https://bit.ly/3dMKrGo>>; Tábua Completa de Mortalidade 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2N54pAV>>. Acessos em: 15 out. 2019.

Elaboração: Ipea.

- Obs.: 1. A despesa europeia consiste no total de repasses previdenciários, em dinheiro e por parte de todos os sistemas, concedidos sem qualquer requisito de renda (*no means-tested*). A despesa europeia, mais precisamente, consiste em parte das transferências monetárias periódicas totais, notadamente aquela concernente aos benefícios por incapacidade temporária e permanente (auxílios-doença e aposentadorias por invalidez, fundamentalmente), às pensões por morte e às aposentadorias (normais, parciais e antecipadas). No Brasil, para os regimes próprios, consideram-se basicamente as despesas com aposentadorias e pensões por morte; para o RGPS, todos os benefícios são considerados (salvo aqueles pagos por empregadores e deduzidos da receita previdenciária devida).
2. A proporção de idosos consiste na razão entre o contingente de idosos (65 anos ou mais de idade) e a população total (todas as idades).
3. Os dados do Brasil foram desconsiderados na estimativa da reta, tanto por serem extremos e influenciarem demasiadamente os coeficientes da regressão, como também porque o objetivo do exercício é justamente comparar a situação brasileira com a média europeia.
4. Os dados da Eurostat fazem referência aos seguintes países: Bélgica, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estônia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Holanda, Áustria, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Finlândia, Suécia, Reino Unido, Islândia, Noruega e Suíça. Destes 31 países, dezessete (55%) possuem como sistema principal o seguro social (como o Brasil), frequentemente combinado a um pilar assistencial ou universal; todos os demais (excção feita à Islândia, que combina capitalização com um sistema universal) possuem sistemas multipilares, nos quais o seguro social está presente como um dos componentes.

Há diferenças sociais e econômicas marcantes entre o Brasil e o conjunto destes países,³² mas a comparação se justifica pela relativa convergência do grau de cobertura de idosos nesse conjunto e pelos ganhos analíticos obtidos pela observação

32. Trata-se de países com renda alta, estágio de desenvolvimento social mais elevado e sistemas previdenciários com características distintas, na comparação com o brasileiro (marcado, por exemplo, pelas peculiaridades da previdência rural), mas que possuem patamar de cobertura semelhante ao brasileiro (diferentemente da América Latina e do Caribe) e os quais, em geral, funcionam sob a lógica de seguro social (se não unicamente, ao menos combinadamente com outros pilares).

de sociedades em estágios bem mais avançados de transformação demográfica. Nos países europeus, em geral, a transição demográfica rumo a populações mais envelhecidas já ocorreu e foi acompanhada por transformações nos sistemas de proteção social, adaptando-os às necessidades de populações mais concentradas no topo da estrutura etária. Por um lado, as iniciativas governamentais brasileiras, nesse contexto mais amplo, são menos compreensivas e robustas e, sem mudanças, dificilmente poderão fazer frente aos câmbios demográficos vivenciados no país; por outro lado, deve-se considerar que o Brasil dispõe de menos recursos que os países desenvolvidos para o financiamento de políticas públicas (Costanzi, Ansiliero e Amaral, 2018).

Um aspecto relevante, como já ressaltado em Costanzi, Ansiliero e Amaral (2018), diz respeito à velocidade e ao momento em que os diferentes grupos de países enfrentaram ou enfrentarão mudanças demográficas mais marcantes. No Brasil, bem como na América Latina como um todo, o envelhecimento populacional se dará em ritmo mais intenso que o já observado nos países europeus, e estas nações, em sua maioria, enfrentaram esse fenômeno quando já possuíam patamar de riqueza e desenvolvimento mais elevado que o padrão latino-americano médio.³³

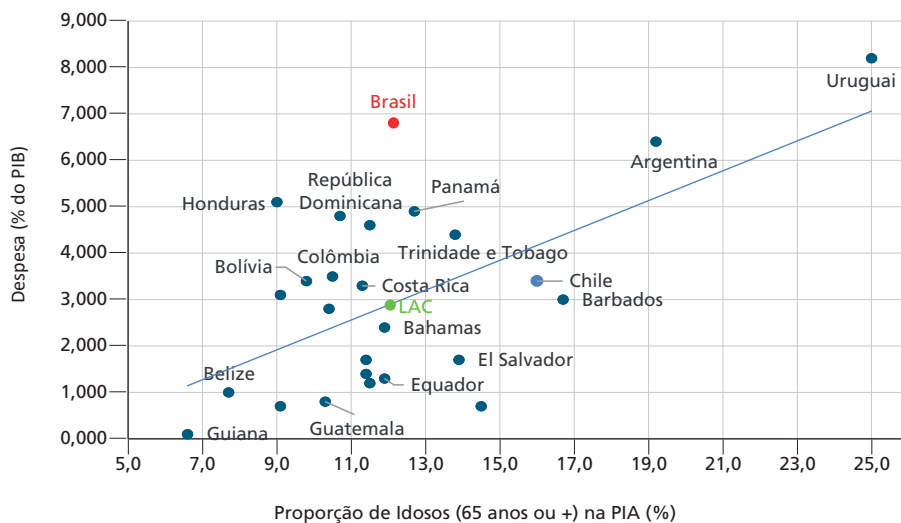
Essas comparações são fundamentais para o entendimento dos desafios a serem enfrentados pelo país, pois o Brasil e os demais países da região terão possivelmente menos tempo e menos recursos disponíveis para os ajustes necessários à sustentabilidade do sistema previdenciário. Em levantamento mais antigo (2010), mas ainda pertinente, o patamar da despesa previdenciária brasileira básica (apenas do RGPS) destoa até mesmo em comparação aos países latino-americanos e caribenhos, ainda que se leve em conta que estes possuem, em média, cobertura de idosos inferior à observada no Brasil.³⁴

33. Segundo estudos e as projeções elaboradas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2017), o processo de envelhecimento na América Latina tem determinado o aumento da proporção de idosos na população, sendo esperado, até 2050, um forte incremento na participação de pessoas com 60 anos ou mais. Sobre o caso brasileiro, ver, por exemplo, IBGE (2019a).

34. Segundo estudo conjunto da Cepal e da OIT, os dados de oito países representativos da região (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, México e Peru) indicam que, em média, 57,7% dos idosos de 65-69 anos e 51,8% dos idosos com 70 anos ou mais não recebem aposentadorias contributivas. No Brasil, mesmo se excluídos os beneficiários de BPC/Loas, a cobertura supera largamente este referencial médio. Para mais detalhes, ver Cepal e OIT (2018).

GRÁFICO 16

Despesa previdenciária pública básica como proporção do PIB versus proporção de idosos na população em idade ativa de vários países latino-americanos (2010)



Fonte: OECD (2014).

Elaboração: Ipea.

Obs.: As despesas consideram apenas os sistemas públicos gerais, excluindo categorias específicas (como servidores públicos e militares) e programas não contributivos. O ponto relativo à medida da região latino-americana e caribenha desconsidera o Brasil.

Muitos desses países da região latino-americana e caribenha se deparam com dilemas semelhantes no campo previdenciário, principalmente em face da pressão demográfica. Vários deles já começaram a enfrentar o duro processo de análise e reformulação de seus sistemas e, em alguns casos, de revisão de ajustes anteriores malsucedidos em termos de cobertura e efetiva proteção – clássicos casos do Chile e da Argentina, por exemplo.³⁵ Não se trata, portanto, de um fenômeno exclusivamente brasileiro e menos ainda de tendência fomentada por aspectos meramente conjunturais, determinados pela dinâmica da economia e do mercado de trabalho.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise econômica experimentada pelo país desde 2015 tem gerado turbulências e rebatimentos negativos no mercado de trabalho brasileiro e na cobertura previdenciária, produzindo um agravamento do quadro de desequilíbrio pré-existente (e crescente) no RGPS. Nos RPPS, as trajetórias e magnitudes dos resultados são

35. Ressalte-se que, na Argentina, por exemplo, desde a publicação do estudo citado, houve aumento expressivo nos gastos com proteção social, deixando o país em situação bem mais delicada que a indicada pelo gráfico 16. Ver, nesse sentido, Castiñeira (2018). Dados mais recentes, que ilustram esse quadro (ainda que com métrica distinta da utilizada neste trabalho), podem ser obtidos na base de dados do The World Bank, Pensions: data. Disponível em: <<https://bit.ly/2SZ4b1r>>.

distintas entre os entes federativos, mas, em termos agregados, nota-se tendência de crescimento mais acelerado da despesa, comparativamente à receita, em um processo claro de deterioração do resultado previdenciário ainda no curto prazo. A crise econômica contribui, portanto, para os preocupantes resultados de curto prazo, mas os desafios enfrentados pela Previdência Social brasileira são fundamentalmente estruturais e fortemente determinados pela demografia e pela inadequada parametrização dos sistemas que a compõem.

Com base nesse diagnóstico, as propostas recentes de mudanças constitucionais defenderam alterações importantes na Seguridade Social brasileira, aproximando-a das boas práticas internacionais em matéria previdenciária e preparando-a melhor para o desafio do envelhecimento populacional. Tais proposições, especialmente após importantes ajustes promovidos em seus textos originais, preservaram as características fundamentais do sistema de proteção social do país e o respeito às Normas Mínimas da Seguridade Social preconizadas pela Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada pelo organismo em 1952 e ratificada pelo Brasil em 2008 (Decreto Legislativo nº 269, de 19 de setembro de 2008, aceitando as seções II-X).

Esse documento, instrumento fundamental e referência principal para as demais convenções da OIT relativas à Seguridade Social,³⁶ estabelece padrões mínimos para seus nove componentes, de acordo com as contingências a serem cobertas: assistência médica, auxílios-doença, seguro-desemprego, aposentadoria por idade, auxílios-doença acidentários (associados a acidentes e/ou enfermidades laborais), benefícios familiares (em caráter fundamentalmente assistenciais), salário-maternidade, aposentadorias por invalidez (previdenciária e acidentária) e pensões por morte.

Os princípios fundamentais da Convenção nº 102, respeitados pela reforma previdenciária aprovada no país,³⁷ são: expansão paulatina da cobertura do sistema, abrangendo todos os setores de atividade, todas as categorias de trabalhadores e a

36. Entre outras, o Brasil também ratificou a Convenção nº 128: Prestações por invalidez, velhice e sobreviventes (pensões por morte), que supera requisitos estabelecidos na Convenção nº 102; a Convenção nº 121: Benefícios no caso de acidente do trabalho e enfermidades profissionais; e a Convenção nº 118: Igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros em previdência social.

37. Nesse contexto, dois pontos alterados na tramitação da PEC nº 6/2019 merecem destaque. Recomenda-se, por exemplo, que a concessão de API, quando condicionada a uma carência mínima de atividade ou contribuição, 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. Nesse sentido, a garantia do piso previdenciário e a manutenção da carência mínima em quinze anos evitam o endurecimento excessivo das regras de acesso, deixando o ajuste para a taxa de reposição dos segurados com maiores rendimentos. Claro que, no caso dos futuros segurados do sexo masculino, este tratamento dependerá da aprovação da PEC nº 133/2019, que define a carência de quinze anos mesmo para trabalhadores filiados após o início da vigência da EC nº 103/2019. O segundo ponto trata do valor mínimo das pensões por morte, que, originalmente (pelo texto da PEC nº 6/2019), poderia ser inferior ao piso previdenciário e que, pós-relatoria inicial no Senado Federal, retomou o patamar mínimo dos demais benefícios (nunca inferior ao salário mínimo).

população em geral (mesmo inativa); garantia de um benefício mínimo aos segurados, em valor compatível com a preservação da dignidade humana; administração tripartite apoiada no diálogo social, mas com responsabilidade estatal na provisão de serviços e benefícios e na gestão das instituições; financiamento coletivo mediante contribuições sociais e/ou impostos; e avaliações atuariais regulares, visando a sustentabilidade do sistema.

O desafio, contudo, é dinâmico e não se encerra com a aprovação da PEC nº 6/2019, geradora da EC nº 103, de 12 de novembro de 2019. O Brasil deverá seguir se espelhando nas experiências exitosas internacionalmente e, calcando-se nas especificidades sociais, econômicas e laborais brasileiras, desenhar um sistema de proteção social cada vez mais justo e sustentável. A PEC nº 287/2016 e, mais recentemente, a PEC nº 6/2019 e a PEC nº 133/2019, em muito favorecidas pelos consensos previamente alcançados em torno da primeira, ambas destituídas de excessos incluídos em suas versões originais encaminhadas ao Congresso Nacional, são elementos importantes nesse sentido.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. R. P. C. Tábuas de mortalidade segundo a situação do domicílio utilizando-se o Censo Demográfico 2010. **Informe de Previdência**, Brasília, v. 31, n. 5, maio 2019.

AMARAL, A. D. *et al.* **A questão de gênero na idade para a aposentadoria no Brasil**: elementos para o debate. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2466).

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; FERNANDES, A. Z. **Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos**: o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS) e o microempreendedor individual (MEI). Brasília: Ipea, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2546).

_____. **A cobertura previdenciária segundo a PNAD Contínua**: uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país. Brasília: Ipea, 2019b. (Texto para Discussão, n. 2469).

BRASIL. Ministério da Economia. **Anuário Estatístico da Previdência Social**: Suplemento do Servidor Público. Brasília: ME, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2LnUV2B>>.

CASTIÑEIRA, R. El Gasto Público en Seguridad Social. **Econométrica**, feb. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2WrPQgg>>.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G.; AMARAL, A. D. **Previdência Social. Boletim de Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, Brasília, Ipea, n. 25, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2X1rY33>>.

_____. Previdência Social. **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, Ipea, n. 26, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2WZ9P60>>.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural, y económicamente activa**. Santiago: Cepal, 2017.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA; OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe**. La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones. CEPAL; OIT, mayo 2018. n. 18. Disponível em: <<https://bit.ly/2Wrf3r9>>.

GROSSI, M. E.; SILVA, J. G.; CAMPANHOLA, C. O fim do êxodo rural? **Espaço e Geografia**, v. 4, n. 1, p. 37-56, jan./jun. 2001.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação – Revisão 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a.

_____. Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean**. OECD Publishing, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2WB23PP>>.

SCHETTINI, B. P.; PIRES, G. M. V.; SANTOS, C. H. M. **Previdência e reposição no serviço público civil federal do Poder Executivo: microssimulações**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2365).