

(DES)PROTEÇÃO SOCIAL: IMPACTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO CONTEXTO URBANO

Joana Mostafa¹

Mário Theodoro²

1 A PEC 287/2016, mercado de trabalho e desigualdade social

A proposta de reforma da previdência social consubstanciada na PEC 287/2016 altera diversos parâmetros de concessão de benefícios, como as idades para acesso e as regras de cálculo de seus valores. Contudo, dois aspectos emergem como centrais: (i) o fim da modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e (ii) a ampliação significativa, de 15 para 25 anos, do tempo mínimo de contribuição para o acesso ao benefício da aposentadoria. Ambas as propostas terão impacto deletério para o regime público de previdência social brasileiro, sua sustentabilidade, a inclusão e a garantia de benefícios pelos trabalhadores brasileiros.

Um dos mais importantes parâmetros a ser alterado pela proposta é o tempo mínimo de contribuição para acesso às aposentadorias. A proposta trabalha na perspectiva do fim da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS, unificando essa modalidade com a aposentadoria por idade. Embora, em um primeiro momento, pareça positivo dar uniformidade às regras do RGPS (e deste com os Regimes Próprios – RPPSs), essa proposta provavelmente virá a desorganizar o regime público pelas suas duas pontas. Como se buscará mostrar na segunda seção do texto, a igualação pela média vai redundar num tempo mínimo difícil de ser cumprido pelos trabalhadores em situação precarizada, que em geral acessam a modalidade de aposentadoria por idade.

¹ Graduação e mestrado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Crescimento, Desenvolvimento Socioeconômico e Políticas Públicas.

² Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília. Mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (CME/PIMES). Doutor em Economia pela Université Paris I – Sorbonne. Consultor Legislativo do Senado Federal, na área de Trabalho, Renda e Previdência Social. Email: mariolt@senado.leg.br

Esse mesmo tempo mínimo torna-se excessivamente fácil de ser cumprido pelos trabalhadores mais estruturados, que hoje acessam a modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição. Com a adoção dessa mudança seriam perdidas regras diferenciadas de acesso que têm sido utilizadas (e poderiam ser mais exploradas), cada uma em sua modalidade e regime, para dar maior progressividade e sustentabilidade contributiva ao sistema como um todo.

O segundo aspecto, referente à ampliação da carência de 15 para 25 anos para acesso à aposentadoria no âmbito do RGPS urbano, parece justificado pelo aumento da expectativa de vida, que repercutiria sobre o tempo de trabalho da população brasileira. Contudo, essa proposta deverá impactar negativamente parcela expressiva dos trabalhadores, que, como pode ser observado a partir dos dados das concessões do RGPS, estão submetidos a trajetórias no mercado de trabalho incompatíveis com a regra apresentada pela PEC 287/2016. Como será desenvolvido na terceira seção do texto, altos patamares de exclusão previdenciária podem ser esperados em decorrência desse aumento, mais expressivo para mulheres, negros e para trabalhadores menos escolarizados.

Para discutir com mais propriedade esses dois aspectos da reforma, serão investigados os determinantes do tempo de contribuição ao RGPS urbano, incluindo escolaridade e forma de filiação, objeto da quarta seção. Por fim, o texto aponta para outra importante inadequação da proposta com respeito à realidade do mercado de trabalho brasileiro. Como será mostrado na seção cinco, ao desconsiderar a heterogeneidade desse mercado e, principalmente, os altos índices de rotatividade que o caracterizam, a proposta governamental subestima o tempo de vida laboral necessário à obtenção dos requisitos de aposentadoria, pois não leva em conta a existência dessa rotatividade e o tempo de procura de trabalho entre um emprego e outro. Na última seção serão apresentadas as considerações finais.

2 A fusão dos dois regimes de aposentadoria: por idade e tempo de contribuição

O fim da aposentadoria por tempo de contribuição tem por objetivo intensificar o aumento, já em curso, da idade média de concessão de aposentadorias, diante do envelhecimento populacional³. A idade média de aposentadoria no Brasil era de 58,4 anos em 2016, sendo a idade média de concessão de aposentadorias por tempo de contribuição de 54,9 anos e das aposentadorias por idade de 60,9 anos, incluindo-se trabalhadores rurais e urbanos. Além disso, tal proposta daria uniformidade de tratamento a todos os trabalhadores, pretendendo, assim, atuar em prol da equidade e da convergência de critérios de acesso à aposentadoria. Segundo a proposta, o tempo de contribuição passaria a intervir tão somente como critério relevante para a apuração do valor do benefício.

Se, de fato, a questão da elevação da idade média de concessão de aposentadorias é pertinente, a proposta de unificação das modalidades de tempo de contribuição e idade constitui uma forma equivocada de enfrentá-la. Isso porque a proposta apresenta dois riscos simultâneos: o de fuga do sistema público por parte dos trabalhadores mais bem posicionados e remunerados no mercado de trabalho, e o de desproteção daqueles mais mal remunerados e sob relações de trabalho mais precárias. Vejamos cada um desses riscos.

Em seus moldes atuais, a modalidade de tempo de contribuição (ATC) garante, aos cofres da Previdência Social, períodos de contribuição razoavelmente largos: 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens do RGPS urbano. A média de anos de contribuição na modalidade de ATC era de 33,3 anos em 2014 e vem subindo consistentemente desde a EC nº 20 de 1998⁴. Já para ter acesso à

³ Veja a exposição de motivos à PEC 287/2016 que está disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=648062AEC5B44703F6538839ABFF66EF.p?proposicoesWeb1?codteor=1514975&filename=Tramitacao-PEC+287/2016.

⁴ Sobre o impacto da adoção do Fator Previdenciário e de regras mais duras para a concessão de aposentadoria proporcional, veja a discussão definitiva de Pereira (2013). O estudo revela que o Fator Previdenciário e o paulatino fim da aposentadoria proporcional tiveram impactos positivos e significativos na elevação do tempo médio de contribuição e da idade média de aposentadoria na modalidade de ATC. Além disso, seu efeito só não foi maior porque existem regras, como a possibilidade de continuar trabalhando após a aposentação, a manutenção do vínculo e a liberação da contribuição do FGTS, que tornam atrativa a antecipação da aposentadoria. A princípio, tanto mudanças nas regras do mercado de trabalho e do FGTS quanto um aumento do número de anos de contribuição exigidos na modalidade ATC seriam, a nosso ver, mais proveitosos que a igualação da idade mínima entre ATC e aposentadoria por idade, que imporá uma regra comum de carência mais elevada para os trabalhadores em situação precária.

aposentadoria por idade, o requisito de contribuição é de ao menos 15 anos. Unificar esses dois períodos de carência (30/35 e 15 anos) em um único parâmetro, seja o proposto pela PEC (25 anos), seja em algum ponto entre 15 e 25, provavelmente implicará a redução do tempo efetivo de contribuição daqueles que se aposentariam pela modalidade ATC, e que poderão, com a nova regra, optar por não contribuir para além do mínimo requerido. Os trabalhadores com essa ‘opção’ são, via de regra, mais escolarizados, com melhores posições no mercado de trabalho ou, ainda, autônomos e empresários.

Se, de fato, a proposta tem o mérito de tornar o valor do benefício de aposentadoria dependente do número de anos de contribuição, essa lógica só incide sobre aqueles que tiverem escolha entre contribuir mais ou menos, e que possam responder ao incentivo dado pela regra. Como o desconto no valor do benefício para se aposentar com o tempo mínimo está sendo proposto em conjunto com uma idade mínima de 60 a 65 anos, a perda de capacidade laboral nessa idade, a princípio, empresta maior efetividade ao mecanismo de desconto. Ou seja, não será sedutor aposentar com o valor mínimo para ter uma renda complementar à renda do trabalho, como ocorre com o fator previdenciário, pois a capacidade laboral já estará se exaurindo, incentivando os trabalhadores que têm escolha a maiores períodos de contribuição enquanto têm capacidade laboral. Assim, o benefício de aposentadoria recuperaria seu papel de substituição da renda do trabalho, em vez de complementação de renda⁵.

Não obstante, devido à dose ‘cavalari’ proposta pela PEC 287/2016, que impõe 49 anos de contribuição, em sua versão original, para a reposição integral da média de 100% dos salários de toda a vida contributiva, a regra poderá incentivar a redução dos atuais 33,3 anos de contribuição médios da atual modalidade de ATC em direção ao novo mínimo, proposto em 25 anos⁶. Provavelmente essa estratégia favorecerá a busca de alternativas para a complementação da aposentadoria pública por meio dos planos de aposentadoria complementar ou outros investimentos.

⁵ Dilema que se coloca para a modalidade de ATC. Dentre outros veja Costanzi (2011).

⁶ Esse impacto será reduzido pela proposta apresentada no relatório substitutivo do deputado Artur Maia, de 40 anos de contribuição para a reposição integral da média dos salários. Hoje a aposentadoria por idade do RGPS repõe integralmente o salário de benefício com 30 anos de contribuição.

O risco de fuga do sistema público por parte dos trabalhadores mais bem posicionados e remunerados no mercado de trabalho parece reforçado pelo fato de que, para aqueles que podem optar por menores ou maiores tempos de contribuição – tipicamente os trabalhadores autônomos, contribuintes individuais –, cinquenta anos de contribuição é justamente o tempo que torna indiferentes o retorno da aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social e o retorno auferido pelos planos de aposentadoria complementares, tipo VGBL.⁷ Assim, o mecanismo operado pela regra inicialmente proposta (de 51% mais 1% a cada ano de contribuição) apresenta um risco real de perda de contribuições justamente de quem tem maior capacidade contributiva e autonomia.

De um ponto de vista estritamente financeiro e de capitalização individual, resta saber se a redução das contribuições ao sistema público custeará, em melhor proporção, todos os benefícios também reduzidos que a proposta vislumbra, seja em idade ativa ou inativa. Ocorre, entretanto, que o regime brasileiro de previdência social não é de capitalização. Em nosso regime, de repartição, a possível perda de contribuições ocorreria com obrigações fixas em relação aos atuais aposentados. Assim, essa conta impõe regras de transição curtas o suficiente para que possam influenciar o mais rápido possível o estoque de benefícios pagos mensalmente pelo sistema, reduzindo o provável custo de transição da reforma⁸.

O segundo risco se refere à incapacidade de contribuição por período mais longo de tempo por aqueles trabalhadores que circulam em um mercado de trabalho precarizado. Os dados referentes à trajetória contributiva dos trabalhadores aposentados em 2014 mostram que estes enfrentam expressiva dificuldade até para cumprir o atual mínimo de 15 anos de contribuição. Sua contribuição depende da vinculação mais ou menos permanente em postos de trabalho ofertados dentro do regramento vigente do emprego formal, a CLT para o setor privado e o regime jurídico único para o setor

⁷ Peixoto (2013) compara o valor da aposentadoria para um homem que contribui mensalmente com o valor máximo permitido pelo RGPS (20% sobre o teto) e se aposenta com 65 anos com a média da reversão mensal vitalícia dos planos VGBL (Vida Gerador de Benefícios Livres) do Banco do Brasil, da Caixa Econômica e do Bradesco, supondo uma taxa de rentabilidade líquida e real de 3%. (Peixoto, 2013, disponível em http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_130710-081201-343.pdf).

⁸⁸ Nesse sentido, mesmo nos termos da justificativa do governo para a reforma da previdência e da emenda constitucional nº 95, que impôs teto aos gastos primários por 20 anos, o governo corre sérios riscos de aprofundar o déficit da previdência, ao menos no curto e médio prazo.

público. Ocorre que a economia brasileira tem uma trajetória estruturalmente instável, com ciclos de crescimento curtos. O resultado são vínculos razoavelmente precários ao longo da vida laboral de grande parte dos ocupados, com elevada taxa de rotatividade e longos períodos de desemprego ou subemprego. Nesse sentido, muitos trabalhadores e trabalhadoras acumulam, com dificuldades, o mínimo de 15 anos de contribuição, especialmente os menos escolarizados e de menores rendimentos.

Tabela 1 – Número de Anos de Contribuição Segundo Modalidade de Aposentadoria e Sexo – concessões do RGPS clientela urbana – 2014

Modalidade	Sexo	Média	Mediana
Tempo de Contribuição	Homens	34,9	35
	Mulheres	30,0	30
	Total	33,3	35
Por Idade	Homens	21,0	20
	Mulheres	18,2	16
	Total	19,3	17
Total	Homens	29,9	35
	Mulheres	22,4	22
	Total	26,3	29

Fonte: microdados de concessão do INSS/RGPS em 2014. Elaboração dos autores.

A Tabela 1 revela claramente o desafio que representa fundir as modalidades de aposentadoria por tempo de contribuição e idade. Em 2014, as aposentadorias por tempo de contribuição no RGPS urbano contaram com contribuições por um período médio de 33,3 anos enquanto as aposentadorias por idade apenas com 19,3 anos. A média de ambas as modalidades ficou em 26,3 anos de contribuição.

Embora sedutora, a proposta de dar uniformidade às regras do RGPS, e deste com os RPPSs, é uma ideia ruim na medida em que opera uma igualação pela média: difícil de ser cumprida pelos trabalhadores menos favorecidos, que em geral acessam a modalidade de aposentadoria por idade, e excessivamente fácil para os mais estruturados, que atualmente acessam a aposentadoria pela modalidade de tempo de contribuição. Com essa uniformização perdem-se regras diferenciadas de acesso, que poderiam ser utilizadas para ampliar a equidade, a

progressividade e a sustentabilidade contributiva do regime público de previdência social⁹.

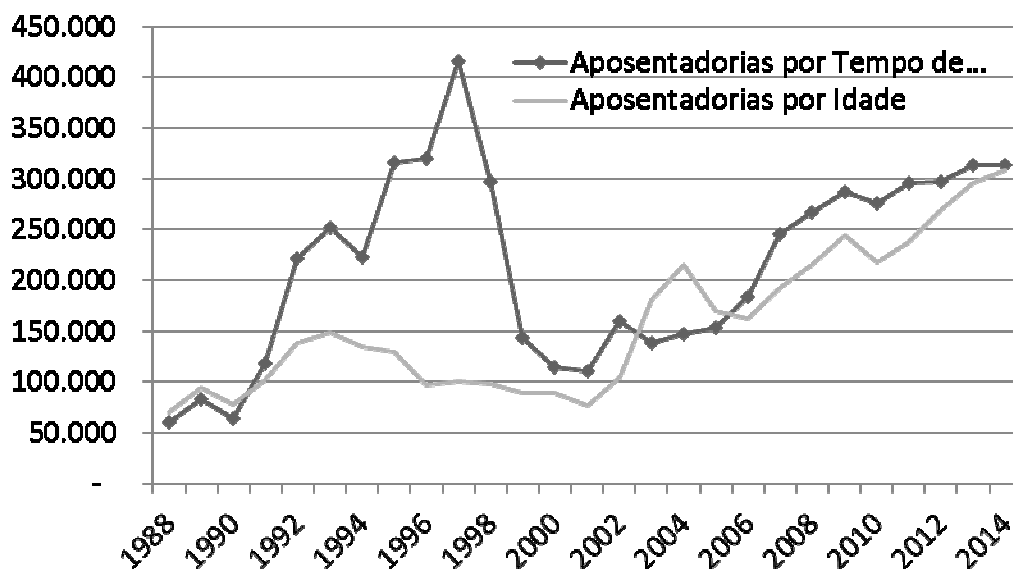
O aumento da carência do período contributivo, proposto pela PEC 287/2016, inviabilizará o acesso à renda de aposentadoria a um contingente expressivo de pessoas. Como veremos a seguir, o requisito de no mínimo 15 anos de contribuição para acesso à aposentadoria por idade permite, hoje, amplo acesso à renda de aposentadoria. Ademais, cabe destacar que a exclusão pela exigência de contribuições foi sabiamente compensada, no marco de um sistema amplo de seguridade social promulgado pela Constituição Federal de 1988, pelos benefícios do RGPS à clientela rural, bem como pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) pago a idosos e pessoas com deficiência em extrema pobreza.

3 A ampliação do tempo mínimo de contribuição para acesso à aposentadoria no âmbito do RGPS urbano

Afora as situações de aposentação por invalidez ou acidente de trabalho, as modalidades a que os trabalhadores têm acesso para cobrir o risco de perda permanente de capacidade laboral são a aposentadoria por tempo de contribuição e a por idade, predominando a última dessas modalidades. Desde 2007, as proporções das aposentadorias por idade e tempo de contribuição concedidas pelo INSS têm se mantido estáveis: em torno de 67% e 33%, respectivamente. No entanto, ao considerarmos apenas a clientela urbana, e excetuando-se os períodos de corrida por aposentadorias (concentradas entre aqueles que podiam requerer por tempo de contribuição) ao longo das reformas de 1998 e de 2003, as concessões dividem-se quase ao meio entre as modalidades por idade e por tempo de contribuição. Além disso, como mostra o gráfico 1, desconsiderando as baixas cíclicas que se seguiram às corridas por aposentação, a tendência recente foi de crescimento das concessões, devido ao movimento de urbanização e industrialização dos anos 60 e 70, que incorporou grandes massas de trabalhadores ao regime.

⁹ E ainda há espaço para diferenciação na medida em que, para o RGPS urbano, a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição era de 54,9 anos em 2016, enquanto a idade média de aposentadoria por idade era de 63,0 para esse mesmo público (BEPS, janeiro 2017, disponível em <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/beps17.01.pdf>).

Gráfico 1 – Número de aposentadorias por tempo de contribuição e idade concedidas ao ano – RGPS clientela urbana 1988 a 2014



Fonte: Infolog MPS. Elaboração dos autores.

No entanto, como já sugerido na seção anterior, o perfil dos trabalhadores que têm acesso a aposentadorias pelas duas modalidades é bastante diferenciado. Com a Tabela 1 foi possível ver que, na média do RGPS urbano em 2014, o acesso às aposentadorias ocorreu com 26,3 anos de contribuição. Na modalidade por tempo de contribuição a média foi de 33,3 anos, enquanto nas aposentadorias por idade foi de apenas 19,3 anos. Detalhando as concessões de 2014 com relação ao número de anos de contribuição, a Tabela 2 permite constatar que, em 2014, foram concedidas 621.921 aposentadorias por idade e tempo de contribuição, para homens e mulheres da clientela urbana. Desse total, 30,8% conseguiram contribuir até 19 anos para a previdência.

**Tabela 2 – Número de Aposentadorias por Idade e Tempo de Contribuição
Segundo os Anos de Contribuição Acumulados e o Sexo – Concessões
RGPS clientela urbana – 2014**

Anos de Contribuição Acumulados	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	Homens	Total
Até 15 anos	78.304	29.061	107.365	26,7%	8,8%	17,3%
Até 19 anos	130.371	60.900	191.271	44,4%	18,5%	30,8%
Até 24 anos	164.750	87.447	252.197	56,2%	26,6%	40,6%
Até 30 anos	261.935	122.686	384.621	89,3%	37,3%	61,8%
Até 36 anos	290.708	285.283	575.991	99,1%	86,8%	92,6%
Até 40 anos	292.901	320.083	612.984	99,9%	97,4%	98,6%
Total	293.321	328.600	621.921	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborada pelos autores a partir dos microdados de concessão do INSS/RGPS em 2014. As categorias de anos de contribuição incluem o limite mencionado (onde se lê “Até X anos” inclui-se aqueles que cumpriram X anos de contribuição). Veja esta tabela expandida no anexo 1.

Com base nesses dados, podemos inferir que, caso houvesse uma mudança de regra no ano de 2014 que implicasse a elevação de 15 anos para 25 anos na carência de contribuições exigida pelo RGPS para acesso à aposentadoria, quem contribuiu com até 24 anos não teria acesso ao direito. Esse contingente é de 40,6% dos que efetivamente se aposentaram por idade ou tempo de contribuição em 2014.

Os dados de concessões de 2014 também apontam diferença expressiva entre homens e mulheres. Por conta da desigualdade de gênero, que implica alta inatividade feminina, além de precariedade, rotatividade, longos tempos de desemprego, dentre outros fenômenos que afetam de forma diferenciada os trabalhadores e as trabalhadoras no Brasil, no caso da hipotética mudança de elevação do tempo de contribuição de 15 anos para 25 anos na carência, 56,2% das mulheres teriam perdido o direito à aposentadoria, enquanto entre os homens esse percentual seria de 26,6%.

Avançando no exercício, e considerando que o tempo de contribuição das mulheres é influenciado pelo fato de que a própria idade para acesso à aposentadoria delas é menor que a deles (de 60 contra 65 anos), simulou-se um ajuste supondo que todas as mulheres e todos os homens que se aposentaram abaixo de 65 anos, mas que não alcançaram 25 de contribuição, poderiam fazê-lo se tivessem tempo hábil para completar os 25 anos ainda abaixo da idade de perda de capacidade laboral, aqui

simulada em 65 anos. Ou seja, na melhor das hipóteses, aqueles que estão abaixo de 65 anos de idade e com tempo de contribuição suficiente para completar 25 anos antes dos 65 anos de idade estariam aptos a ter acesso à previdência nos anos que se seguiriam a 2014. O Quadro 1 apresenta essa simulação¹⁰.

Quadro 1 – Simulando o número de mulheres e homens que não alcançariam 25 anos de contribuição até os 65 anos de idade

		Anos de Contribuição																									
		10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	...	50								
Idade	35	50																		40							
	:	:																		:							
	50	65																		55							
	51	66																		56							
	52	67																		57							
	53	68																		58							
	54	69																		59							
	55	70																		60							
	56	71																		61							
	57	72																		62							
	58	73																		63							
	59	74																		64							
	60	75																		65							
	61	76																		66							
	62	77																		67							
	63	78																		68							
	64	79																		69							
65	80																		70								
66	81																		71								
67	82																		72								
68	83																		73								
69	84																		74								
70	85																		75								

Fonte: elaboração própria.

Seguindo o ajuste proposto no Quadro 1, hipoteticamente, uma pessoa que contribuiu durante 10 anos e se aposentou com 35 anos de idade ainda precisaria cumprir mais 15 anos para completar o tempo mínimo de 25 anos de contribuição. Quando chegar aos 25 anos de carência terá, na melhor das hipóteses, completado 50 anos (35 + 15). Ou seja, essa pessoa teria tempo hábil, antes do fim de sua capacidade laboral, para cumprir com folga a nova regra de carência. Já uma pessoa que completou 20 anos de contribuição aos 61 anos só teria mais 4 anos de capacidade laboral para cumprir os 5 anos de carência faltantes. Esta pessoa, por hipótese, não conseguiria obter acesso ao benefício. Assim, todas as pessoas que caírem nos quadrados verdes do

¹⁰ Grande parte das tabelas e informações aqui compiladas de forma agregada são oriundas da análise de microdados não identificados das concessões de 2014. Esses microdados foram cedidos pelo MPS ao IPEA, que tem subsidiado diversas análises importantes para o debate público do tema. Veja por exemplo Costanzi e Ansiliero (2016) disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/161014_nt_29_disoc.pdf.

Quadro 1 conseguiriam ter acesso à aposentadoria; as que caírem nos quadrados vermelhos, não¹¹.

O exercício acima, ao considerar tanto a possibilidade de maiores contribuições pelo aumento da idade mínima, bem como a capacidade laboral para cumprir um maior tempo de carência, revela que 35,5% dos aposentados de 2014, seja por idade ou tempo de contribuição, não conseguiriam ter acesso ao benefício. Ainda nesta hipótese, 45,6% das mulheres aposentadas não teriam acesso ao benefício, enquanto 26,4% dos homens não conseguiriam cumprir os requisitos em idade apropriada.

Em suma, o perfil contributivo dos aposentados de 2014 permite estimar que, passado o tempo de transição, entre 35,5% e 40,6% dos futuros aposentados do meio urbano muito provavelmente não conseguirão cumprir a carência de 25 anos para ter acesso à aposentadoria. Esse percentual é maior entre as mulheres, e está entre 45,6% e 56,2%.

Essa estimativa toma por hipótese que a vida laboral dos aposentados de anos recentes, como 2014, é similar à vida laboral que os trabalhadores hoje na ativa terão percorrido quando forem pedir sua aposentadoria: é o cenário do ‘ceteris paribus’. Algumas das questões que podem influenciar a probabilidade de períodos contributivos mais extensos por parte dos trabalhadores ativos serão abordadas nas próximas seções¹².

Cabe ainda ressaltar que, apesar de haver uma vantagem para a mulher na regra de carência para o alcance da aposentadoria por tempo de contribuição (desconto de 5 anos dos 35 anos requisitados ao homem), existem questões de gênero que impedem a mulher de alcançar mesmo os 30 anos de contribuição. Aqui incide a desigualdade de acesso e permanência no mercado de trabalho, socialmente determinada pela divisão sexual do trabalho que reserva à mulher um papel ainda majoritário nos cuidados dos familiares e comunitários, bem como nos afazeres

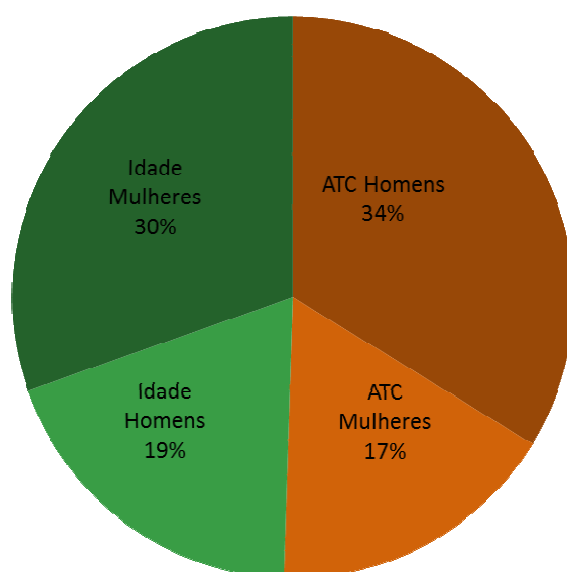
¹¹ Essa simulação é a mais conservadora possível na medida em que supõe que todos os meses adicionais de contribuição exigidos seriam perfeitamente factíveis, bastando apenas ter capacidade laboral, ou seja, estar abaixo dos 65 anos. Não considera, por exemplo, a existência de desemprego e rotatividade.

¹² Para outras combinações de anos de contribuição e idade, como aquela proposta pelo projeto substitutivo da Comissão Especial da Câmara, veja o anexo 2.

domésticos. Esse trabalho é invisível e não remunerado, não gerando os devidos direitos à proteção social previdenciária¹³.

Como resultado, em que pese a importância da modalidade de tempo de contribuição para o contexto urbano brasileiro, seu acesso é bastante concentrado nos homens. Enquanto entre os homens urbanos 64% das aposentadorias são ATC e 36% são por idade, entre as mulheres essa proporção é inversa, como pode ser visto no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Distribuição do total de aposentadorias por tempo de contribuição e idade segundo modalidade e sexo – concessões do RGPS clientela urbana – 2014



Fonte: microdados de concessão do INSS/RGPS em 2014. Elaboração dos autores.

Em razão da maior dificuldade imposta às mulheres para acumular tempo contributivo, no meio urbano, em 2014, a idade média de aposentadoria delas foi de 59 anos, enquanto a dos homens foi de 60 anos. Ou seja, a suposta vantagem de 5 anos não se verifica nas idades de aposentadoria, mas sim no menor tempo contributivo delas, possibilitado, este sim, pela atual carência de 15 anos.

¹³ Ver a respeito Mostafa, Valadares, Galiza, Rezende e Fontoura (2017), disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29641&Itemid=9.

5 Determinantes do tempo de contribuição ao RGPS urbano

São inúmeras as considerações a serem feitas a fim de transpor, com maior fidedignidade, a análise das concessões de 2014 para o universo dos atuais ou futuros contribuintes da previdência social. Entre essas considerações está a trajetória futura do mercado de trabalho brasileiro. Numa perspectiva de melhoria sustentada do grau de formalidade, de redução da rotatividade, de redução do desemprego, de redução do tempo em desemprego, da melhoria da renda do trabalho, entre outros, seria razoável supor que uma parcela maior de idosos cumprirá a carência de 25 anos para acesso à aposentadoria. No entanto, o cenário atual não permite tal extrapolação, em meio à profunda alteração dos marcos legais que regem o funcionamento do mercado de trabalho, como a proposta de reforma trabalhista ora em pauta e a recém aprovada legislação sobre terceirização.

Há ainda outros fatores que poderiam, em tese, influenciar a decisão dos trabalhadores em contribuir ou não para a previdência, com qual valor e por quanto tempo. Seguramente, existem constrangimentos de leis e normativos que limitam tais decisões, como são os casos da filiação obrigatória dos empregados sob a CLT, da contribuição mínima sobre um salário mínimo e dos atuais 180 meses de contribuição mínima (carência) para acesso à aposentadoria por idade. No entanto, em casos em que o normativo não é devidamente reforçado por meio de fiscalização ou em que normativos possibilitem diversas interpretações, abrem-se brechas que podem, em menor ou maior grau, trabalhar contra o resultado idealizado pela norma em vigência¹⁴.

Assim, consideremos a hipótese, por vezes anunciada em defesa da PEC 287/2016, de que a norma da carência de 15 anos incentiva uma “conta de chegada”: alcançar 60/65 anos de idade com apenas o número de contribuições suficiente para ter acesso ao benefício. Ou seja, para aqueles que puderem “optar” por contribuir mais ou menos, como seria o caso dos contribuintes autônomos e facultativos, ou ainda de trabalhadores com alta empregabilidade que podem optar por empregar-se ou não, haveria um incentivo para realizar essa “conta de chegada” e alcançar os 60/65 tendo

¹⁴ Esse é o caso quando há acordo entre trabalhador e empregador para que haja registro em carteira, mas com a contribuição sendo feita apenas sobre o salário mínimo, e não sobre o salário efetivamente recebido, como diz a norma. Obviamente, esse tipo de prática existe, mas não se tem comprovação de sua extensão. Existe todo um campo de conhecimento de economia comportamental, de incentivos e de informação que lida com essas questões, e que não será tratado aqui.

contribuído por apenas 15 anos ao RGPS. Nessa hipótese, a ampliação do período mínimo de contribuição de 15 para 20 ou 25 anos não causaria exclusão, pois se trata de uma variável submetida à opção do trabalhador.

Essa discussão se faz relevante na medida em que os autônomos e facultativos são bastante representativos entre os aposentados por idade no contexto urbano. Em 2014, os contribuintes autônomos e facultativos representaram 56% das aposentadorias concedidas por idade, sendo que, entre as mulheres aposentadas por idade, representaram 60% e, para os homens, 49%.

Quando se observa a Tabela 3, à primeira vista a concentração das aposentadorias com exatos 15 anos de contribuição (em especial entre os autônomos e facultativos, ou seja, aqueles que efetivamente podem decidir contribuir ou não) poderia levar à conclusão apressada de que muitas pessoas optam por contribuir apenas com o necessário para se aposentar. Afinal, o que explicaria esse viés? Interpretado como a comprovação do advento da ‘conta de chegada’, esse fato levaria ao seguinte remédio: bastaria alterar a regra, aumentando a carência, que muitos passariam a contribuir mais.

Tabela 3 – Proporção das Aposentadorias por Idade Segundo os Anos de Contribuição – Concessões RGPS clientela urbana – 2014

Anos de Contribuição	Mulheres	Homens	Total	Empregado(a)	Autônomo(a) Facultativo(a)	Total
Até 15	41%	23%	34%	22%	44%	34%
De 16 a 19	28%	27%	27%	28%	26%	27%
De 20 a 24	18%	22%	20%	24%	16%	20%
De 25 ou mais	13%	28%	19%	26%	14%	19%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborada pelos autores a partir dos microdados de concessão do INSS/RGPS em 2014.

As tabelas 3 e 4 mostram que a concentração das pessoas que se aposentam com exatos 15 anos de contribuição é maior entre as mulheres, e em especial entre as que contribuem como autônomas ou facultativas. Dito de outra forma: são as mulheres autônomas e facultativas que têm um viés especial para a contribuição exata de 15 anos. Já aqui é possível vislumbrar que não é a regra em si que cria um viés, pois este não parece ocorrer de forma sistemática entre os homens que se aposentam por idade, nem mesmo entre os autônomos. Seria preciso encontrar outras motivações e constrangimentos que expliquem esse viés.

Tabela 4 – Número de Aposentadorias por Idade Segundo os Anos de Contribuição, o Sexo e a Forma de Filiação¹⁵ – Concessões RGPS clientela urbana – 2014

Sexo	Forma de Filiação	Anos de Contribuição				
		Até 15	De 16 a 19	De 20 a 24	25 ou mais	Total
Mulheres	Empregada	25%	30%	24%	20%	100%
	Autônoma/Facultativa	52%	26%	14%	8%	100%
	Total	41%	28%	18%	13%	100%
Homens	Empregado	18%	26%	23%	33%	100%
	Autônomo/Facultativo	28%	27%	21%	24%	100%
	Total	23%	27%	22%	28%	100%
Total	Empregado(a)	22%	28%	24%	26%	100%
	Autônomo(a)/Facultativo(a)	44%	26%	16%	14%	100%
	Total	34%	27%	20%	19%	100%

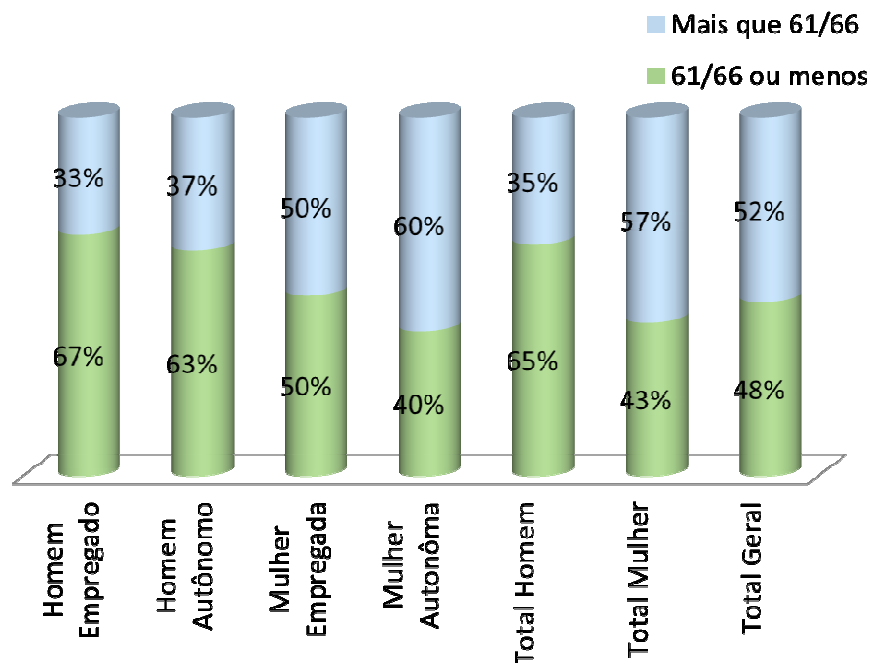
Fonte: elaborada pelos autores a partir dos microdados de concessão do INSS/RGPS em 2014.

Para explicar esses dados, outras hipóteses podem ser exploradas, e elas reduzem de forma decisiva o poder explicativo da hipótese de “conta de chegada” como fenômeno generalizado. Primeiramente, os dados parecem apontar para uma dificuldade de acumular ao menos 15 anos de contribuição ao longo da vida laboral regulamentar. Dentre os que se aposentam por idade com exatos 15 anos de contribuição, ou seja, com a carência mínima, apenas 31% o fazem com a idade mínima de 60, no caso da mulher, e 65 anos, no caso do homem. Se considerarmos um ano de tolerância para a realização dos trâmites burocráticos ou judiciais, entre o requerimento e a concessão do benefício, 48% dos aposentados com a carência mínima se aposentam com 61 anos ou menos, se mulher, e 66 anos ou menos, se homem.

Para os outros 52% que se aposentam com a carência mínima, mas acima da idade mínima, apenas duas hipóteses são possíveis: (i) ou fizeram a “conta de chegada” de forma equivocada ou (ii) tiveram dificuldades para acumular ao menos 15 anos de contribuição ao longo da vida laboral regulamentar, tendo que estendê-la para além dos 61/66 anos a fim de cumprir a carência.

¹⁵ Foi considerado autônomo/facultativo o agrupamento das seguintes formas de filiação: autônomo e equiparado, empresário e facultativo. As categorias de desempregado, empregado, trabalhador avulso e doméstico foram agrupadas sob a denominação ‘Empregado’. A grande maioria dos que foram registrados como desempregados na variável ‘forma de filiação’ tiveram contribuições realizadas por empregador com CNPJ/CGC, caracterizando relação de emprego.

Gráfico 3 – Proporção dos aposentados por idade que contribuíram com até 15 anos, segundo a idade de aposentadoria – RGPS clientela urbana – 2014



Fonte: elaborada pelos autores a partir dos microdados de concessão do INSS/RGPS em 2014.

Esse fenômeno é ainda mais importante entre os autônomos, em especial entre as mulheres autônomas. Para estas, 60% das que se aposentam com exatos 15 anos o fizeram com 62 anos ou mais de idade. **Refutada a hipótese de equívoco generalizado na “conta de chegada”, a prevalência de mulheres mais idosas entre as que se aposentam tendo contribuído exatos 15 anos parece indicar a existência de outros constrangimentos que dificultam à mulher o alcance de maiores períodos contributivos. Esses constrangimentos são impostos pela divisão sexual do trabalho e pelas piores condições de emprego/desemprego, rendimentos, rotatividade, entre outros com que as mulheres se deparam no mercado de trabalho.**

Prosseguindo na busca dos determinantes do tempo de contribuição, percebe-se uma clara associação entre os anos de contribuição e a renda mensal inicial de aposentadoria¹⁶, em especial para os que se aposentam por idade (Gráfico 4). A princípio, suponhamos que a renda da aposentadoria reflita, em alguma proporção, a renda do trabalho ao longo da vida laboral. As concessões de 2014 nos revelam então que, quanto maior a renda, maior o tempo contributivo.

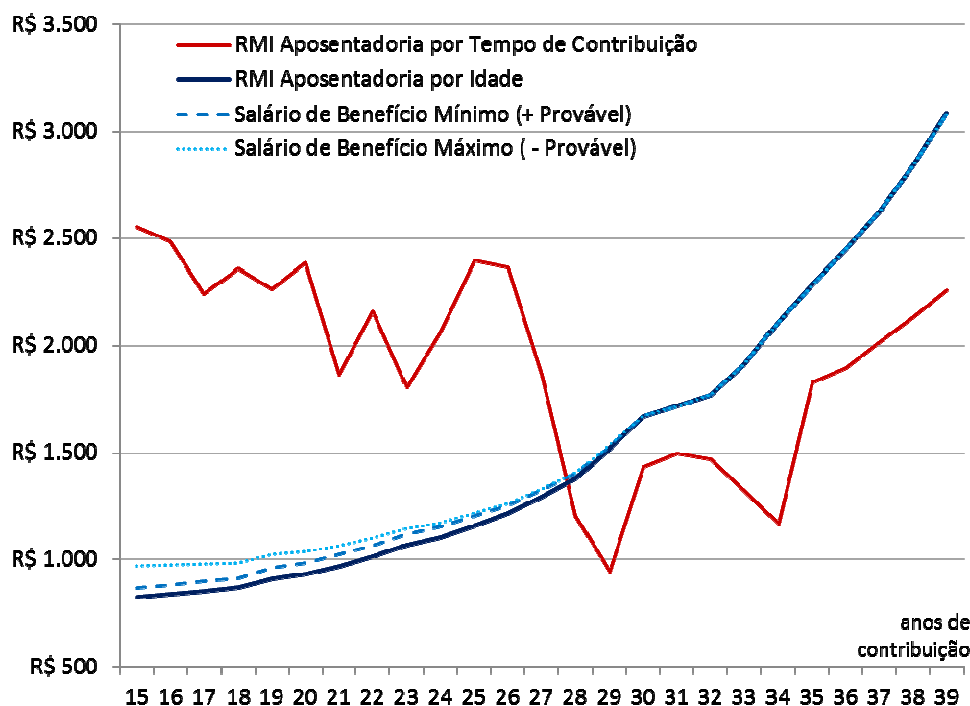
No caso da aposentadoria por idade essa relação é inequívoca. Apesar de a regra dessa modalidade impor uma relação “forçada” entre o tempo contributivo e a renda mensal inicial (RMI) da aposentadoria – dada pela regra dos 70% acrescidos de 1% para cada ano contributivo, sempre se mantendo um valor no mínimo igual a um salário mínimo –, não é essa regra que comanda a curva que se verifica no Gráfico 4 (curva RMI Aposentadoria por Idade).

Ao realizarmos o ajuste no valor da renda mensal inicial de aposentadoria para estimar o valor dos salários de benefício, encontramos um cenário mínimo e máximo da média desses salários (curvas tracejadas) que respectivamente correspondem a: (i) hipótese mais provável de que todos receberam descontos, exceto aqueles cujo valor da aposentadoria resultou em 1 salário mínimo, pois estes já tinham o salário de benefício de 1 salário mínimo; (ii) hipótese menos provável de que todos receberam descontos e aqueles cujo valor de aposentadoria resultou em 1 salário mínimo tinham um salário de benefício igual a R\$ 724 dividido pela soma de 70% mais 1% para cada ano de contribuição que efetuaram¹⁷.

¹⁶ Após o cálculo da média de 80% das contribuições de maior valor, obtém-se o Salário de Benefício, sobre o qual incide um redutor para as aposentadorias por idade e o fator previdenciário para as aposentadorias por tempo de contribuição. No caso da aposentadoria por idade, àquelas concedidas com 15 anos de contribuição aplica-se um desconto de 15% (mantendo-se 70% + 1% para cada ano de contribuição), àquelas concedidas com 16 anos de contribuição aplica-se um redutor de 14% (mantendo-se 70% + 16% = 86% do Salário de Benefício) e assim por diante. O resultado final é a Renda Mensal Inicial da aposentadoria por idade, que nunca é menor que 1 salário mínimo, e será igual ao Salário de Benefício a partir de 30 anos de contribuição, alcançando 100%.

¹⁷ Assim, no primeiro caso, uma concessão de aposentadoria por idade que tivesse por renda mensal inicial o valor de R\$ 724,00 se refere, por hipótese, a um salário de benefício de R\$ 724,00. Na segunda hipótese, um valor de R\$ 724,00 para alguém que se aposentou com 15 anos de contribuição se refere a um salário de benefício de R\$ 851,76 ($R\$ 724 / (0,70 + 15/100)$). Em ambas as curvas os valores de renda mensal inicial acima de 1 salário mínimo foram transformadas pela regra de 70% + 1% por ano de contribuição, até o limite de 100%.

Gráfico 4 – Valor das aposentadorias por idade e tempo de contribuição segundo os anos de contribuição – RGPS clientela urbana – R\$ de 2014



Fonte: elaborada pelos autores a partir dos microdados de concessão do INSS/RGPS em 2014.

Mesmo com as hipóteses de ajuste para encontrar as rendas antes da aplicação da regra que força uma relação mais “íngreme” entre renda de aposentadoria e anos de contribuição, verificamos associação bastante regular que nos leva à conclusão de que são os mais bem posicionados no mercado de trabalho, em termos de renda, que conseguem alcançar maiores períodos contributivos.

Já no caso das ATCs a curva é entrecortada pelas desigualdades ocupacionais e de gênero das categorias que têm acesso a essa modalidade. Ficam nítidos, por exemplo, os rendimentos mais elevados dos que se aposentam pela modalidade especial, após 25 anos de contribuição ou menos (devido a atividades de risco como as de vigilantes/seguranças, em indústrias químicas, em mineradoras, as expostas a ruídos ou agentes nocivos e as que envolvem esforços penosos em setores como os de transporte e cargas, entre outros). Em 2014, os homens e mulheres

aposentados pela modalidade especial mais geral, espécie 46, tiveram acesso a um benefício médio de R\$ 3.095,54 e R\$ 2.201,24, respectivamente¹⁸.

A princípio, esses dados indicam que um aumento na carência para acesso à aposentadoria por idade excluirá justamente os trabalhadores de menores rendimentos, sem que estes possam, unilateralmente ou por vontade própria, aumentar a sua densidade contributiva. Isso porque tanto os menores rendimentos impõem menor capacidade contributiva, no caso dos autônomos, por exemplo, quanto menores rendimentos ocorrem concomitantemente a situações de maior precariedade na vinculação com o mercado formal de trabalho: maiores informalidade, rotatividade e desemprego. Essas condições implicam maior dificuldade para acumular tempo de emprego formal ao longo da vida laboral.

No entanto, ainda permanece a dúvida se de fato os menores benefícios de aposentadoria são um reflexo bom o suficiente de menores rendimentos na ativa, como supusemos ao início. Será que quem tem menor aposentadoria e contribui por menos tempo também é o trabalhador que ganha menores salários na ativa? Não poderíamos estar nos deparando justamente com trabalhadores que contribuem apenas sobre o salário mínimo, mas ganham altos salários e contribuem só o suficiente para se aposentar pelo INSS? Nessa hipótese, aumentar a carência de 15 para 25 anos não inviabilizaria o acesso, pois essas pessoas teriam capacidade de contribuir por mais tempo ao sistema. Neste ponto, será útil analisarmos o perfil educacional dos que se aposentaram em 2014.

¹⁸ Média dos trabalhadores aposentados especiais pelo RGPS urbano.

Tabela 5 – Número de concessões e valor médio das aposentadorias por Idade e tempo de contribuição segundo a escolaridade – RGPS clientela urbana – 2014

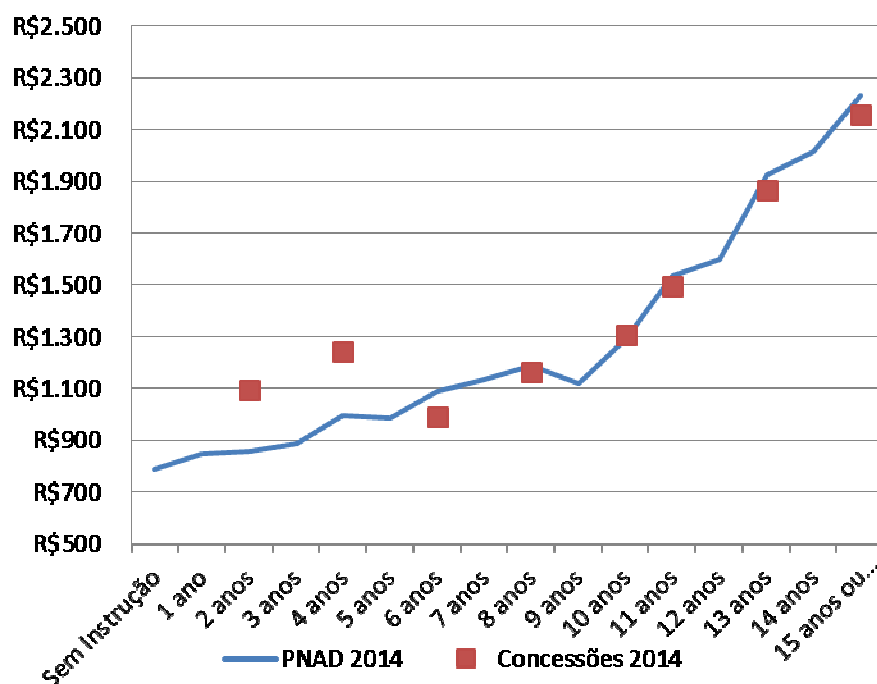
Classificação de Escolaridade INSS	Anos de estudo imputado	Número de concessões			Valor médio do benefício		
		ATCs	Por idade	Total	ATCs	Por idade	Total
Até 4ª Série 1º Grau (Primário) Incompleto	2	4.021	5.344	9.365	R\$ 1.428	R\$ 843	R\$ 1.095
4ª Série 1º Grau Completo	4	8.034	6.144	14.178	R\$ 1.512	R\$ 890	R\$ 1.243
5ª a 8ª Série Incompleto	6	41.614	81.824	123.438	R\$ 1.270	R\$ 845	R\$ 988
1º Grau (Ginásio) Completo	8	70.750	84.230	154.980	R\$ 1.479	R\$ 901	R\$ 1.165
2º Grau (Colegial) Incompleto	10	23.301	19.783	43.084	R\$ 1.636	R\$ 918	R\$ 1.306
2º Grau (Colegial) Completo	11	86.496	55.416	141.912	R\$ 1.790	R\$ 1.040	R\$ 1.497
Superior Incompleto	13	12.302	5.233	17.535	R\$ 2.148	R\$ 1.203	R\$ 1.866
Superior Completo	15	58.080	29.573	87.653	R\$ 2.362	R\$ 1.752	R\$ 2.156
Subtotal com Informações		304.598	287.547	592.145	R\$ 1.746	R\$ 1.005	R\$ 1.386

Fonte: elaborada pelos autores a partir dos microdados de concessão do INSS/RGPS em 2014.

Como vemos acima, as informações de escolaridade da previdência social seguem uma classificação ultrapassada de organização do sistema de ensino brasileiro. Não obstante, é provável que a grande maioria dos aposentados em 2014 tenha cursado os ensinos fundamental e médio quando estes ainda eram conhecidos como 1º e 2º graus e completavam apenas 8 e 11 anos de estudo¹⁹. Além disso, a relação entre escolaridade e renda de aposentadoria segue aquela que se verifica na PNAD/IBGE – e os dados apresentam alto grau de preenchimento (95% dos aposentados têm informação de escolaridade), demonstrando boa fidedignidade.

¹⁹ Para estimar o número médio de anos de estudo, realizamos a imputação do ponto médio de anos de estudo aos aposentados em uma dada classificação de escolaridade.

Gráfico 5 – Valor das aposentadorias segundo os anos de estudo – contexto urbano – R\$ de 2014



Fonte: elaborada pelos autores a partir dos microdados de concessão do INSS/RGPS em 2014 e da PNAD/IBGE 2014. Consideram-se apenas as aposentadorias (V1251=1) até o teto do INSS (V1252<R\$4.400,00) de moradores de domicílios urbanos (V4728<=3).

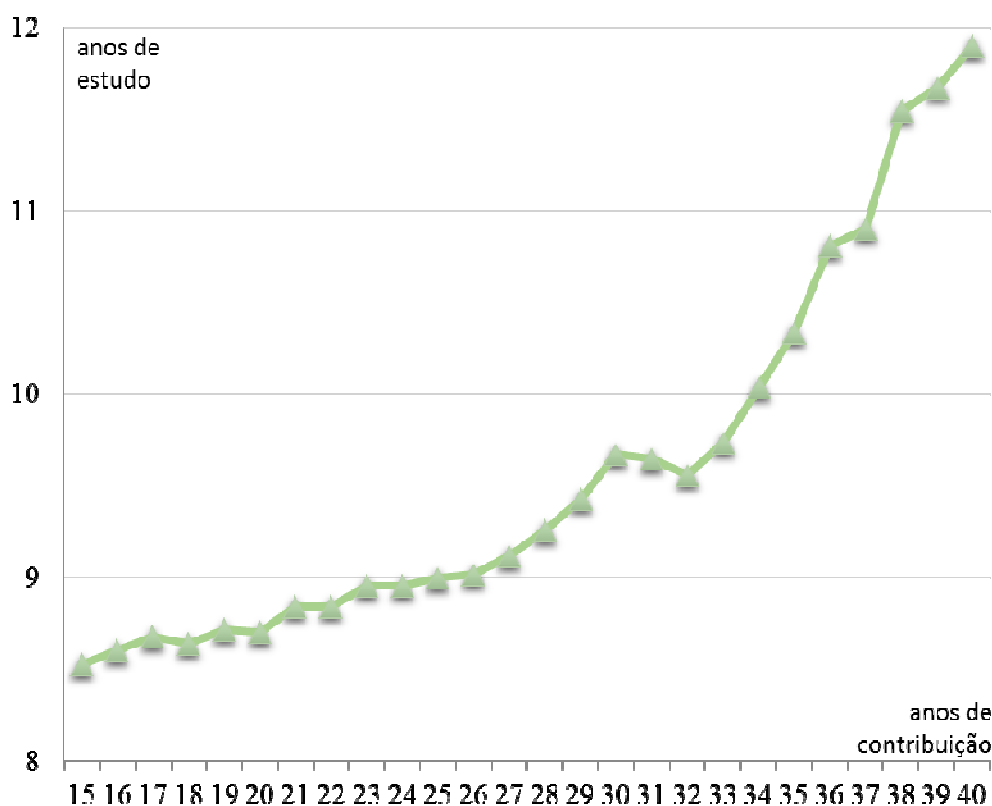
Os dados da PNAD 2014 permitem observar uma clara associação entre o valor do benefício de aposentadoria e os anos de estudo no contexto urbano. É notório como as informações das concessões de 2014 se ajustam às médias encontradas na PNAD para todos os aposentados, excetuando-se as classes “Até 4ª série incompleto” e “4ª série completo” (2 e 4 anos de estudo imputados). Nesse caso, o número relativamente pequeno de aposentadorias nos anos mais recentes e a inclusão equivocada de beneficiários do BPC como aposentados na PNAD podem explicar a discrepância entre o registro administrativo e as aposentadorias captadas pela PNAD²⁰.

²⁰ Consideram-se as aposentadorias pagas àqueles residindo em setor censitário urbano, que recebiam normalmente renda de aposentadoria na semana de referência da PNAD, com valor de até o teto do INSS em 2014 para diferenciar, no que for possível, do RPPS. Ainda assim, a variável capta, além das aposentadorias do RPPS abaixo do teto, parte dos pagamentos de BPC e outros benefícios previdenciários.

De forma geral, tanto na PNAD quanto no registro administrativo do INSS, à medida que se tem maior escolaridade também se observa maior valor médio de aposentadoria. Assim, o valor da aposentadoria parece também responder a um dos maiores determinantes do nível de renda, a escolaridade. Por esse motivo, não é razoável supor que o valor do benefício de aposentadoria independe do grau de escolaridade, ou, dito de outra forma, que existe uma parcela significativa de baixas aposentadorias pagas a contribuintes que acumularam alto grau de escolaridade e altos rendimentos do trabalho na vida ativa.

Por fim, estabelecida a relação entre valor da aposentadoria e escolaridade, os dados revelam que níveis maiores de tempo de contribuição são alcançados por contribuintes de maior escolaridade. No caso das aposentadorias por idade essa é uma relação robusta (Gráfico 5), depondo a favor da hipótese de que só alcançam maior tempo contributivo aqueles com maior escolaridade, maior renda e melhor posição no mercado de trabalho.

Gráfico 6 – Média de anos de estudo dos aposentados por idade segundo os anos de contribuição – RGPS clientela urbana – 2014



Fonte: elaborada pelos autores a partir dos microdados de concessão do INSS/RGPS em 2014.

Deriva dessa análise que **aumentar o requisito de carência para acesso à aposentadoria por idade não provocará, como por um passe de mágica, uma adesão dos contribuintes à nova regra, porque não se trata de uma escolha, nem mesmo para os contribuintes autônomos ou facultativos. Exigir maior tempo de contribuição para a previdência exige também mais e melhores empregos, melhores salários e mais escolaridade, sob pena de barrar o acesso dos trabalhadores em situação precarizada à proteção social na velhice.**

6 O padrão de rotatividade no Brasil

Para estimar os possíveis impactos da reforma da previdência social, é necessário olhar com mais atenção para o mercado de trabalho brasileiro, marcado por características importantes, entre elas a segmentação. A informalidade atinge um percentual da força de trabalho urbana que chega a cerca de metade dos trabalhadores²¹. Além disso, uma parcela significativa dos trabalhadores informais migra para as atividades formais em períodos de crescimento econômico, consubstanciando um fluxo de entrada e saída de trabalhadores que potencializa o aumento da rotatividade da mão de obra. De fato, o Brasil é um dos países com maiores índices de rotatividade²², não apenas em função da existência dessa segmentação estrutural do mercado de trabalho, mas também de um conjunto de outros fatores que possibilitam e mesmo estimulam a prática de demissões e admissões por parte dos empresários.

Também chama a atenção, no caso brasileiro, a forte relação, direta e unívoca, entre crescimento e rotatividade. Ao se tomar o período mais positivo da história recente do mercado de trabalho, 2003-2013, quando houve redução do desemprego e da informalidade e crescimento da renda do trabalho, observa-se que, nesse horizonte próspero, a rotatividade cresceu de maneira sustentada. Os dados do DIEESE, com base nas informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), apontam uma

²¹ Há certo consenso entre os estudiosos de que a utilização do conceito de informalidade deve se ater ao mercado de trabalho urbano, já que a realidade rural é eivada de especificidades. O Ipea apresenta dados sobre a informalidade com cortes para regiões metropolitanas, áreas urbanas não metropolitanas e áreas rurais, sendo que para estas últimas os índices de informalidade chegam a alcançar mais de 80%.

²² <http://www.catho.com.br/carreira-sucesso/gestao-rh/brasil-tem-o-maior-indice-de-rotatividade>.

trajetória de ampliação da rotatividade em montantes sem precedentes: entre 2000 e 2009 o número de desligados passou de 11,03 milhões para 19,19 milhões.

Há de fato uma relação positiva entre aumento do emprego e crescimento do índice de rotatividade no Brasil. Os próprios dados do CAGED mostram que, quanto maior o crescimento econômico, maior a geração de emprego e também a rotatividade. Ora, tal cenário cristaliza uma situação de instabilidade para o trabalhador mesmo em momentos de estabilidade econômica.

A mudança de emprego, acompanhada de um período de desocupação, que pode variar de acordo com a maior ou menor oferta de postos de trabalho, é uma das mais marcantes características da vida laboral do trabalhador brasileiro. A cada ano dezenas de milhões de trabalhadores são submetidos a processos de admissão e desligamento, implicando períodos de desocupação que variam em decorrência da conjuntura, do setor econômico, da região ou mesmo das condições de empregabilidade do indivíduo. Tomando-se o ano de 2013, quando o mercado de trabalho experimentava uma situação bastante positiva, observam-se um total de admitidos de 22.092.164 e um total de 20.974.993 desligados, o que perfaz um saldo positivo de 1,2 milhão de empregos com carteira assinada.

Sobre a variação da rotatividade por setor econômico, estudo do DIEESE, utilizando dados do CAGED para o ano de 2009, apresenta o seguinte ranking, observando tanto a taxa do setor como a taxa descontada²³:

- 1º) construção civil: taxa do setor (108%); taxa descontada (86%)
- 2º) setor agrícola: taxa do setor (98%); taxa descontada (74%)
- 3º) comércio: taxa do setor (58%); taxa descontada (42%)
- 4º) serviços: taxa do setor (54%); taxa descontada (38%)
- 5º) indústria de transformação: taxa do setor (50%); taxa descontada (37%)
- 6º) indústria extrativa mineral: taxa do setor (27%); taxa descontada (20%)
- 7º) serviços industriais de utilidade pública: taxa do setor (25%); taxa descontada (17%)
- 8º) administração pública: taxa do setor (15%); taxa descontada (11%).

²³ A taxa descontada é aquela que desconsidera os casos das demissões realizadas a pedido dos trabalhadores, as chamadas demissões voluntárias, os desligamentos decorrentes de morte e os das aposentadorias dos trabalhadores, além dos originados das transferências, que implicam apenas mudança contratual. Ver DIEESE, 2011.

Os maiores índices de rotatividade se concentram na construção civil, no setor agrícola e no comércio, indicando que os segmentos que empregam a mão de obra de menor escolaridade são os mais afetados. De acordo com o DIEESE (2011),

(...) o nível de escolaridade pode ser visto como um indicador ao qual se associa a condição relativa de permanência dos trabalhadores mais escolarizados e de exclusão dos menos escolarizados, diante do estoque anual do mercado formal de trabalho, segundo os dados da RAIS. Em síntese, a condição que se impõe no mercado de trabalho formal é a de que quanto mais elevada for a escolaridade do trabalhador, mais chances ele terá de participar do mercado formal de trabalho. (op. cit. p. 69).

Outro fator importante a se considerar é o tempo médio de inatividade do trabalhador demitido, atualmente de 36 semanas, ou nove meses, de acordo com os dados do CAGED. Assoma-se a esse número outra informação relevante: o tempo médio de permanência no emprego, que no Brasil era de cinco anos em 2009, segundo a OCDE²⁴. Assim, para chegar aos 40 anos de contribuição e obter a integralidade do benefício, esse indivíduo deverá dispor efetivamente de 45 anos e três meses de sua vida laboral. Do mesmo modo, pode-se inferir que, para a obtenção do tempo mínimo de 25 anos de contribuição, o trabalhador deverá dispor de 28 anos de sua vida ativa.

Já os dados da Secretaria de Previdência Social²⁵ estimam que o contribuinte do RGPS efetua, em média, 9 contribuições ao ano. Utilizando-se essa estimativa para a densidade contributiva média, 40 anos de contribuição equivalem a 53 anos de vida laboral ativa. Assim, se uma pessoa começar a trabalhar com 16 anos de idade, média do início da vida laboral dos ocupados no contexto urbano (PNAD 2015), só conseguirá se aposentar com valores próximos à integralidade aos 69 anos de idade. Já o mínimo de 25 anos de contribuição equivale a 33 anos de vida laboral ativa, período bastante largo para parametrizar a carência mínima do sistema.

²⁴ Informações sobre o tempo médio de inatividade variam bastante em função da fonte. O DIEESE, por exemplo, estima para 2014 um tempo médio de três anos e um mês. www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2014/05/estudo-indica-estabilidade-no-tempo-medio-de-permanencia-do-brasileiro-no-emprego-4676.html

²⁵ AEPS 2015, tabelas 32.3 e 32.4.

Ambos os exercícios acima são conservadores, pois, ao trabalharem com a média, subestimam tanto os efeitos da rotatividade quanto os do próprio tempo médio de emprego para os trabalhadores de baixa renda e para as mulheres (sendo que estas últimas lidam com as dificuldades impostas pela divisão sexual do trabalho²⁶). Além disso, em contexto de depressão econômica continuada, como em 2016, o período médio de permanência no emprego se reduz. Por fim, a densidade contributiva estimada pela Secretaria de Previdência Social está compreendida dentro de um ano e, portanto, deixa de captar os períodos de desemprego entre os anos, necessariamente subestimando os períodos de desemprego.

Em conclusão, observa-se que todos os dados apontam para uma alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, não permitindo estabelecer parâmetros de contribuição excessivamente rigorosos. Em especial porque a rotatividade toca mais diretamente àqueles trabalhadores de menor renda e menor escolaridade, justamente o grupo que se aposenta por idade e que será particularmente prejudicado pela reforma da Previdência. Ao estabelecer parâmetros mais rígidos de acesso ao benefício, a PEC pune mais uma vez e de maneira direta as trabalhadoras, aqueles/as de menor renda, menor escolaridade e, por conseguinte, mais vulneráveis.

7 Conclusão

Pouco notada, mas muito impactante, é a proposta de aumentar de 15 para 25 anos o tempo contributivo mínimo para acesso à aposentadoria por idade. Trazido pela PEC 287/2016, esse ponto não foi alterado pelo substitutivo do relator da Comissão Especial da Reforma da Previdência. Elevar a carência para acesso à aposentadoria por idade trará enormes barreiras de acesso ao benefício, em especial aos trabalhadores menos escolarizados e de menores rendimentos.

Mesmo dentro do contexto urbano e entre aqueles que conseguem ter acesso ao Regime Geral de Previdência Social, o sistema promove proteção a dois “Brais” bastante distintos. De um lado, temos um Brasil cujo mercado de trabalho é organizado, com empregos mais estáveis, salários maiores e trabalhadores mais escolarizados. Nesse Brasil, os trabalhadores são, em maioria, homens, empregados via CLT, que se

²⁶ A taxa de desemprego entre as mulheres é historicamente 50% maior que a taxa de desemprego entre os homens. Em 2015 registraram-se 12% entre elas e 8% entre eles, de acordo com a PNAD/IBGE.

aposentam pela modalidade de tempo de contribuição aos 55 anos de idade, tendo acumulado 33 anos de contribuição, em média.

Mas o RGPS urbano também protege um outro Brasil. Aquele em que os trabalhadores têm trajetórias entrecortadas por períodos extensos de desemprego, marcadas pela informalidade e por longas jornadas de trabalho não remunerado – que são invisíveis e se referem a cuidados e afazeres domésticos. Nesse Brasil, os trabalhadores são, em maioria, mulheres, têm menor remuneração, são menos escolarizados/as e têm acesso à aposentadoria por idade aos 64 anos, tendo acumulado apenas 19 anos de contribuição, em média.

Com a justificativa de dar uniformidade às modalidades de aposentadoria por tempo de contribuição e idade, a PEC 287 propõe colapsar esses dois “Brasis” em um só. No entanto, a proposta de carência mínima para acesso à aposentadoria, de 25 anos, revela-se fácil de ser cumprida pelos trabalhadores mais bem inseridos, e excessivamente difícil de ser cumprida pelos mais precarizados.

Tudo o mais constante, estimamos com base nas concessões de 2014 que 40,6% de todos os contribuintes urbanos não conseguirão ter acesso à aposentadoria se a carência for elevada para 25 anos. Ademais, essa exclusão será maior entre as mulheres do que entre os homens, de 56% e 27%, respectivamente – o que resultaria numa intensa masculinização da previdência social.

Os dados do RGPS urbano também revelam que será mais difícil para os trabalhadores menos escolarizados, de menor rendimento e autônomos alcançar maior período de carência. Assim, sugere-se a manutenção dos atuais 15 anos como tempo mínimo de contribuição para acesso à aposentadoria, na perspectiva de manter o papel protetivo e distributivo da previdência social.

Por fim, tendo em vista as especificidades do mercado de trabalho brasileiro, (essencialmente heterogêneo, em grande medida permeado pela informalidade, gerando desigualdades estruturais, sobretudo, uma grande rotatividade), é importante ressaltar que, ao desconsiderar tais aspectos, a PEC submete os trabalhadores, sobretudo os de menor rendimento e escolaridade, mais afeitos à rotatividade e ao desemprego, a uma dura prova de resistência para obtenção da

aposentadoria. De fato, dada a rotatividade média e o tempo médio de desemprego no Brasil, 40 anos de contribuição significam 53 anos de vida laboral ativa, enquanto o mínimo de 25 anos de contribuição equivalem a 33 anos de vida laboral ativa. São números que denotam a perversidade e a falta de perspectiva social da PEC 287.

Bibliografia

DIEESE (2011). “Rotatividade e Flexibilidade no Mercado de Trabalho”, São Paulo.

PEREIRA, Eduardo (2013). “Evolução das idades médias de concessão e dos tempos médios de contribuição das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas entre 1996 e 2012.” Informe de Previdência Social, Junho de 2013, Volume 25, nº 06, Brasília.

PEIXOTO, Felipe (2013). “Vantagem econômica do regime geral de previdência social.” Informe de Previdência Social, Maio de 2013, Volume 25, nº 05, Brasília.

COSTANZI, Rogerio e ANSILIERO, Graziela (2016). “As Idades Médias de Aposentadoria Urbana por Unidade da Federação e Região”. IPEA, Nota Técnica, outubro 2016, Número 29, Brasília.

COSTANZI, Rogério (2011). “Evolução e Situação Atual das Aposentadorias por Tempo de Contribuição”. Informe de Previdência Social, Outubro de 2011, Volume 23 nº 10, Brasília.

Anexo 1

Proporção acumulada de aposentadorias por idade e tempo de contribuição, segundo os anos de contribuição e o Sexo – Concessões RGPS clientela urbana – 2014

Anos de Contribuição	Mulheres	Homens
Até 15	27%	9%
Até 16	33%	12%
Até 17	37%	14%
Até 18	41%	17%
Até 19	44%	19%
Até 20	47%	20%
Até 21	50%	22%
Até 22	52%	24%
Até 23	54%	25%
Até 24	56%	27%
Até 25	60%	30%
Até 26	62%	32%
Até 27	64%	33%
Até 28	67%	35%
Até 29	72%	36%
Até 30	89%	37%
Até 31	93%	39%
Até 32	95%	40%
Até 33	97%	43%
Até 34	98%	47%
Até 35	99%	79%
Até 40	100%	97%
Até 45	100%	100%

Anexo 2

Estimativa do percentual de contribuintes que não conseguirão se aposentar (exclusão) segundo a carência e a idade mínima para acesso à aposentadoria por idade

Mulheres			Homens		
Idade	Carência	Exclusão	Idade	Carência	Exclusão
60	16	27%	65	16	9%
60	17	33%	65	17	12%
60	18	37%	65	18	14%
60	19	41%	65	19	16%
60	20	44%	65	20	18%
60	21	47%	65	21	20%
60	22	50%	65	22	22%
60	23	52%	65	23	23%
60	24	54%	65	24	25%
60	25	56%	65	25	26%
61	16	21%	66	16	6%
61	17	29%	66	17	10%
61	18	34%	66	18	12%
61	19	38%	66	19	15%
61	20	42%	66	20	17%
61	21	45%	66	21	19%
61	22	48%	66	22	21%
61	23	50%	66	23	22%
61	24	53%	66	24	24%
61	25	55%	66	25	25%
62	16	17%	67	16	4%
62	17	23%	67	17	7%
62	18	30%	67	18	10%
62	19	35%	67	19	13%
62	20	39%	67	20	15%
62	21	42%	67	21	17%
62	22	45%	67	22	19%
62	23	48%	67	23	21%
62	24	51%	67	24	22%
62	25	53%	67	25	24%

Mulheres			Homens		
Idade	Carência	Exclusão	Idade	Carência	Exclusão
63	16	14%	68	16	3%
63	17	18%	68	17	4%
63	18	23%	68	18	7%
63	19	30%	68	19	10%
63	20	35%	68	20	13%
63	21	39%	68	21	15%
63	22	42%	68	22	17%
63	23	46%	68	23	19%
63	24	48%	68	24	21%
63	25	51%	68	25	22%
64	16	11%	69	16	2%
64	17	14%	69	17	3%
64	18	18%	69	18	5%
64	19	23%	69	19	7%
64	20	30%	69	20	10%
64	21	35%	69	21	13%
64	22	39%	69	22	15%
64	23	43%	69	23	17%
64	24	46%	69	24	19%
64	25	48%	69	25	21%
65	16	9%	70	16	2%
65	17	12%	70	17	2%
65	18	15%	70	18	3%
65	19	19%	70	19	5%
65	20	24%	70	20	7%
65	21	30%	70	21	10%
65	22	35%	70	22	13%
65	23	39%	70	23	15%
65	24	43%	70	24	17%
65	25	46%	70	25	19%

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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

Como citar este texto:

THEODORO, M. L. & MOSTAFA, J. (Des)Proteção Social: Impactos da Reforma da Previdência no Contexto Urbano. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, junho/2017 (**Boletim Legislativo nº 65, de 2017**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 12 de junho de 2017.