



FRENTE PARLAMENTAR MISTA  
EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

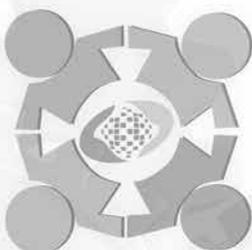


# Previdência Social

Contribuição ao debate

Maio/2016





**FRENTE PARLAMENTAR MISTA  
EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

# **Previdência Social**

Contribuição ao debate

Maio/2016

Copyright@2016 – ANFIP Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário. Nenhuma parte desta obra deverá ser reproduzida ou transmitida por quaisquer meios ou formas sem constar os créditos de referência.

Também disponível em: [www.anfip.org.br](http://www.anfip.org.br) e [www.fundacaoanfip.org.br](http://www.fundacaoanfip.org.br)

Tiragem desta edição: 1.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

---

#### Equipe Técnica

Ana Lúcia Guimarães Silva

Décio Bruno Lopes

Francisco Eduardo Cardoso Alves

Jane Lucia Wilhelm Berwanger

Marcio Humberto Gheller

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão

Vanderley José Maçaneiro

#### Coordenação

Décio Bruno Lopes

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão

#### Capa e Editoração Eletrônica

Gilmar E. Vitalino

#### Ficha Técnica

ANFIP

Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade

Social e Tributário

---

#### Ficha catalográfica - Bibliotecária: Cristine C Marcial – CRB-1/1159

Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário

Previdência Social : contribuição ao debate / Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário e Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) / Equipe técnica Décio Bruno Lopes... [et al.]. -- Brasília : Fundação ANFIP, 2016.  
156 p. : il.

Coordenado por: Décio Bruno Lopes e Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão

ISBN: 978-85-60051-08-3

1. Previdéncia social I. Silva, Ana Lúcia Guimarães II. Berwanger, Jane Lúcia Wilhelm III. Gheller, Márcio Humberto IV. Maranhão, Maria Inez Rezende dos Santos V. Maçaneiro, Vanderley José VI. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP VII. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário VIII. Título

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RECEITAS, RENÚNCIAS E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS.....</b>	<b>9</b>
<b>PENSÕES POR MORTE NO BRASIL RGPS E RPPS .....</b>	<b>17</b>
<i>A pensão por morte – Breve histórico .....</i>	17
<i>A pensão nos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.....</i>	22
<i>Conclusões.....</i>	26
<b>DEMOGRAFIA E IDADE MÉDIA DAS APOSENTADORIAS.....</b>	<b>28</b>
<i>I - DEMOGRAFIA .....</i>	28
<i>ASPECTOS DEMOGRÁFICOS MUNDIAIS.....</i>	29
<i>II - IDADE MÉDIA DAS APOSENTADORIAS .....</i>	46
<i>A questão proposta, limite de idade e isonomia entre homens e mulheres:.....</i>	48
<i>O que leva o governo a trazer para o debate a idade mínima para aposentadorias?.....</i>	50
<i>Quando se fala em envelhecimento, tecnicamente, é aumento da expectativa de vida?.....</i>	50
<i>Quais Problemas? .....</i>	51
<i>Pactuação de novas formas de financiamento.....</i>	52
<i>Impactos .....</i>	52
<i>como funciona o sistema de aposentadorias em vários países:.....</i>	55
<i>CONCLUSÕES.....</i>	58
<i>BIBLIOGRAFIA.....</i>	59
<b>DIFERENÇA DE REGRAS ENTRE HOMENS E MULHERES .....</b>	<b>60</b>
<i>Por que existe uma diferença na aposentadoria do homem e da mulher?.....</i>	60
<i>O PRINCÍPIO DA ISONOMIA .....</i>	67
<i>Isonomia Formal .....</i>	67
<i>Isonomia Material .....</i>	69
<i>Igualdade sem Distinção de Idade e de Sexo .....</i>	71
<i>DIFERENÇA NA IDADE DE APOSENTADORIA E A EXPECTATIVA DE VIDA.....</i>	72
<i>Homens e Mulheres: Esforços Iguais.....</i>	72
<i>Remuneração e Condições de Trabalho Diferenciadas.....</i>	74
<i>Expectativa de Vida.....</i>	76
<i>Resolução dos Impasses e Diminuição Discriminatória.....</i>	78

CONCLUSÃO.....	79
REFERÊNCIAS.....	80
<b>A PREVIDÊNCIA DOS TRABALHADORES RURAIS.....</b>	<b>82</b>
<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>82</b>
<i>Evolução histórica.....</i>	83
<i>Contexto histórico do surgimento da figura “segurado especial” .....</i>	84
<i>Conceito legal de segurado especial.....</i>	85
<i>Segurado especial a partir da Lei nº 11.718/2008.....</i>	87
<i>A velha questão da contribuição dos segurados especiais .....</i>	91
<i>Caráter assistencial? .....</i>	94
<i>Reforma previdenciária e os trabalhadores rurais .....</i>	96
<i>Considerações Finais.....</i>	97
<i>Referências: .....</i>	99
<b>APOSENTADORIA ESPECIAL E A PERÍCIA MÉDICA DO INSS .....</b>	<b>101</b>
<b>REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>109</b>
<i>Antecedentes Históricos .....</i>	109
<i>Surgimento e Consolidação dos Regimes Próprios de Previdência .....</i>	113
<i>A Lei nº 9.717/1998 e as Condições para Instituição dos Regimes Próprios .....</i>	116
<i>Emenda Constitucional nº 20/1998 e as Novas Regras para Aposentadorias e Pensões dos Servidores .....</i>	117
<i>Emenda Constitucional nº 41/2003 e as Novas Regras nas Aposentadorias e Pensões dos Servidores.....</i>	120
<i>I – Regras Permanentes .....</i>	122
<i>II –Regras de Transição .....</i>	124
<i>Emenda Constitucional nº 47/2005.....</i>	124
<i>Aposentadoria Especial .....</i>	125
<i>Emenda Constitucional nº 70/2005.....</i>	126
<i>Novas Regras de Aposentadoria com a Criação da Funpresp .....</i>	126
<i>Referências Bibliográficas.....</i>	127
<b>CONVERGÊNCIA DE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS PÚBLICOS .....</b>	<b>128</b>
<i>Da Filiação aos Regimes Previdenciários Públicos .....</i>	129
<i>Breve Histórico e Evolução da Previdência dos Servidores Públicos .....</i>	135
<i>Das Reformas Previdenciárias .....</i>	138
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>151</b>
<b>PARCERIAS .....</b>	<b>155</b>

# INTRODUÇÃO

Idealizado pela ANFIP e pela Fundação ANFIP, este trabalho tem por objetivo apresentar estudos de assuntos relacionados diretamente à Previdência Social, como forma de subsidiar os debates sobre uma possível reforma, além de servir como suporte para realização de seminário sobre o assunto.

Com o desenrolar das ações desenvolvidas para consecução desses objetivos, o assunto foi apresentado ao senador Paulo Paim (PT-RS) e ao deputado federal Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), que de pronto encamparam a ideia do seminário e, ao mesmo tempo, entenderam ser o momento para o relançamento da frente Parlamentar em defesa da Previdência Social. A partir de então, capitaneadas pelos referidos parlamentares, as discussões e a organização dos eventos tomaram uma nova dimensão, passando a contar com a participação de diversas outras entidades de classe e organizações da sociedade civil, entre elas a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP, Instituto de Estudos Previdenciários; Confederação dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais – FEBRAFITE e diversas outras entidades subscritoras deste trabalho, cujas logomarcas constam da contracapa e que, também, passam a ser signatárias da realização da referida frente parlamentar e do seminário.

Em momento de turbulências política e econômica como o atual, os textos apresentam-se como uma contribuição ao debate, a partir de realidades já conviviadas pela sociedade em relação à Previdência Social, cujo pagamento de benefícios representa milhões de reais aportados à economia dos municípios, valores estes que, em mais de 70% desses municípios, superam o valor do fundo de participação e da própria arrecadação previdenciária.

A defesa e a valorização da Previdência Social Pública e a manutenção dos direitos já garantidos aos segurados e dependentes é um dever de todos, em especial, da classe política, dos governantes e dos órgãos da Justiça brasileira.

Pela valorização da Seguridade e da Previdência Social Pública, não ao retrocesso!



# Financiamento da Previdência Social: Receitas, Renúncias e Recuperação de Créditos

*VANDERLEY JOSÉ MAÇANEIRO*<sup>1</sup>

---

A sociedade brasileira não aceita mais novos tributos ou a elevação dos já existentes. A sua capacidade contributiva exauriu. Acabou.

E essa situação, se não agrada aos coletores de impostos, é uma prova da emancipação dessa sociedade. É um povo que diz NÃO a qualquer proposta de nova tributação e que, ao mesmo tempo, exige um retorno melhor da sua contribuição atual. Nada mais Justo.

E a Previdência Social que a cada dia necessita de mais recursos para fazer frente aos crescentes dispêndios com seus benefícios, onde irá buscá-los?

É importante esclarecer que a Previdência Social compõe o tripé da Seguridade Social, juntamente com as áreas da Saúde e da Assistência Social, cujo orçamento apresenta sucessivos resultados superavitários, conforme pode ser observado na Tabela 1.

---

1. Vanderley José Maçaneiro – Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, lotado na DRF- Joiville/SC, associado da ANFIP

**Tabela 1 - Orçamento da Seguridade Social**

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2014	2015	DIFERENÇA 2015 / 2014	
<b>1. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</b>	<b>277.045</b>	<b>441.266</b>	<b>634.239</b>	<b>665.163</b>	<b>671.637</b>	<b>6.474</b>	<b>1,0</b>
RECEITA PREVIDENCIÁRIA (1)	108.434	211.968	317.164	349.503	352.553	3.049	0,9
ARRECAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	108.434	211.968	307.147	337.503	350.272	12.769	3,8
URBANA	105.086	207.154	300.991	330.833	343.191	12.358	3,7
RURAL	3.348	4.814	6.156	6.670	7.081	411	6,2
COMPENSAÇÕES NÃO REPASSADAS (2)	0	0	10.017	12.000	2.281	-9.719	-81,0
COFINS	89.597	140.023	199.410	195.914	200.926	5.012	2,6
CSLL	26.232	45.754	62.545	63.197	59.665	-3.531	-5,6
PIS/PASEP	22.083	40.372	51.185	51.920	53.071	1.151	2,2
OUTRAS CONTRIBUIÇÕES (3)	30.699	3.148	4.055	4.775	5.423	647	13,6
<b>2. RECEITAS DE ENTIDADES DA SEGURIDADE</b>	<b>11.704</b>	<b>14.742</b>	<b>15.078</b>	<b>19.210</b>	<b>20.534</b>	<b>1.324</b>	<b>6,9</b>
RECURSOS PRÓPRIOS DO MDS	87	305	239	183	137	-46	-25,3
RECURSOS PRÓPRIOS DO MPS	798	267	819	608	1.078	470	77,3
RECURSOS PRÓPRIOS DO MS	947	2.700	3.858	4.312	4.257	-56	-1,3
RECURSOS PRÓPRIOS DO FAT	9.507	10.978	9.430	13.438	14.160	722	5,4
RECURSOS PRÓPRIOS DOS HU (4)	102	50	103	117	238	121	103,9
TAXAS, MULTAS E JUROS DA FISCALIZAÇÃO	264	443	509	552	664	112	20,3
3. CONTRAPARTIDA DO ORÇ. FISCAL PARA EPU (5)	1.052	2.136	1.782	1.835	2.226	391	21,3
<b>RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>289.801</b>	<b>458.144</b>	<b>651.099</b>	<b>686.208</b>	<b>694.397</b>	<b>35.109</b>	<b>5,4</b>
<b>DESPESAS REALIZADAS</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>DIFERENÇA 2015 / 2014</b>	
1. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (1)	145.816	256.259	357.003	394.201	436.090	41.889	10,63
PREVIDENCIÁRIOS URBANOS	118.626	199.461	274.652	303.541	336.296	32.756	10,79
PREVIDENCIÁRIOS RURAIS	27.190	55.473	80.355	88.703	98.041	9.338	10,5
COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA (6)	-	1.325	1.996	1.958	1.753	-205	-10,46
2. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS (7)	9.335	22.234	33.869	37.598	41.798	4.200	11,17
ASSISTENCIAIS IDOSOS - LOAS E RMV	4.067	10.365	15.916	17.715	18.460	744	4,20
ASSISTENCIAIS DEFICIENTES - LOAS E RMV	5.268	11.869	17.953	19.882	23.338	3.456	17,4
3. BOLSA FAMÍLIA E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	6.769	13.493	24.004	26.162	26.921	759	2,90
4. EPU - BENEFÍCIOS DE LEGISLAÇÃO ESPECIAL	1.052	2.136	1.782	1.835	2.226	391	21,3
5. SAÚDE: DESPESAS DO MS (8)	34.517	62.329	85.429	94.235	102.206	7.971	8,46
6. ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESPESAS DO MDS (8)	1.716	3.994	6.227	7.020	5.389	-1.631	-23,2
7. PREVIDÊNCIA SOCIAL: DESPESAS DO MPS (8)	3.404	6.482	7.401	7.828	8.197	370	4,72
8. OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL	2.454	7.584	11.972	10.965	11.655	690	6,3
9. BENEFÍCIOS FAT	11.375	29.195	46.561	51.833	48.180	-3.652	-7,05
10. OUTRAS AÇÕES DO FAT	547	560	505	522	506	-16	-3,0
<b>DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>216.985</b>	<b>404.266</b>	<b>574.754</b>	<b>632.199</b>	<b>683.169</b>	<b>50.970</b>	<b>8,1</b>
<b>RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>72.817</b>	<b>53.878</b>	<b>76.345</b>	<b>54.009</b>	<b>11.228</b>	<b>-42.781</b>	<b>-79,2</b>

FONTE: MTPS, STN, RFB, SIAFI E SIGA BRASIL. ELABORAÇÃO ANFIP  
(\*) 2015 - DADOS AINDA PRELIMINARES

Essa composição da Seguridade Social está definida no artigo 194 da Constituição Federal:

*“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da socie-*

*dade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”*

E, no artigo seguinte, a sua forma de financiamento:

*Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*

*I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:*

*a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;*

*b) a receita ou o faturamento;*

*c) o lucro;*

*II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;*

*III - sobre a receita de concursos de prognósticos.*

*IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.*

Apesar de integrar um orçamento constantemente superavitário, o discurso daqueles que buscam desconstruir as justas conquistas dos trabalhadores brasileiros é o de que a Previdência Social é altamente deficitária.

Para chegar a essa conclusão, que não se sustenta na verdade, partem da simples comparação entre o que é arrecadado exclusivamente com as contribuições que incidem sobre a folha de pagamentos e a totalidade dos valores gastos com benefícios previdenciários, sejam eles urbanos ou rurais, conforme demonstrado na Tabela 2.

Esquecem das outras fontes de financiamento, como os recursos arrecadados com a Contribuição para o financiamento da Seguridade Social – COFINS e a

Contribuição Social sobre o Lucro – CSL, por exemplo.

O padrão de financiamento na área social requer mais atenção nas análises.

**Tabela 2**

<b>Resultado do RGPS - Valores correntes - R\$ milhões</b>					
<b>ITEM</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>1. Arrecadação Líquida Total</b>	<b>245.892</b>	<b>275.765</b>	<b>307.147</b>	<b>337.503</b>	<b>350.272</b>
1.1 Arrecadação Líquida Urbana	240.534	268.199	291.967	312.775	317.742
1.2 Arrecadação Líquida Rural	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081
1.3 Compreov	2	13	4	6	42
1.4 Compensação Desoneração da Folha de Pgto	0	1.790	9.020	18.052	25.407
<b>2. Renúncias Previdenciárias</b>	<b>21.080</b>	<b>22.381</b>	<b>28.522</b>	<b>33.021</b>	<b>40.124</b>
2.1 Simples Nacional	11.251	11.292	14.850	17.690	22.430
2.2 Entidades Filantrópicas	7.188	7.926	8.868	9.921	10.707
2.3 Microempreendedor Individual - MEI	0	414	497,9	613	1.346
2.4 Exportação da Produção Rural - EC nº 33	2.641	2.749	4.306	4.629	5.332
2.5 Outros	0	0	0	168	309
<b>3. Despesa com Benefícios</b>	<b>281.438</b>	<b>316.589</b>	<b>357.003</b>	<b>394.201</b>	<b>436.090</b>
3.1 Benefícios Previdenciários	272.839	308.299	347.599	382.892	424.715
3.1.1 Urbano	213.004	238.709	268.974	296.399	328.961
3.1.2 Rural	59.835	69.590	78.625	86.493	95.754
3.2 Passivo Judicial	7.212	6.791	7.408	9.351	9.622
3.2.1 Urbano	5.612	5.245	5.679	7.141	7.335
3.2.2 Rural	1.600	1.546	1.729	2.210	2.287
3.3 Compreov	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753
4. Resultado Previdenciário e Renúncias (1 + 2 - 3)	-14.467	-18.444	-21.335	-23.677	-45.694
5. Resultado Previdenciário excluindo Renúncias (1 - 3)	-35.546	-40.825	-49.856	-56.698	-85.818
6. Resultado Previdenciário excluindo Renúncias, Passivo Judicial e COMPREV	-26.947	-32.534	-40.452	-45.389	-74.443
Resultado Previdenciário excluindo Renúncias, subsistema Urbano	20.533	24.547	24.342	25.334	5.141
Resultado Previdenciário excluindo Renúncias, subsistema Rural	-56.079	-65.372	-74.199	-82.032	-90.960
Fonte: MTPS. Elaboração ANFIP					

Os dados da tabela 2 foram extraídos da publicação “Resultados do Regime Geral de Previdência Social”, disponível no site do Ministério do Trabalho e Previdência Social e, infelizmente, têm sido utilizados para a criação e manutenção de um mito: o mito do deficit previdenciário.

E, impreterivelmente, divulgam o pior dos números: “o rombo da previdência atingiu R\$ 85,8 bilhões em 2015”, esquecendo-se de excluir, no mínimo, as renúncias, que se constituem em valores indevidamente extraídos do caixa da Previdência Social.

Observem que, no ano de 2015, os valores de renúncia foram responsáveis por aproximadamente 50% do pseudo deficit previdenciário e, conforme demonstrado na tabela 3, os valores efetivos de renúncia são ainda maiores.

Além disso, os partidários das reformas sempre esconderam da sociedade que o modelo previdenciário brasileiro havia sido criado numa lógica tripartite de financiamento – Empresa, Empregado e Estado. O que denominavam deficit era - e continua sendo - tão somente a diminuta parcela de recursos que caberia, naturalmente, ao Estado brasileiro contribuir. Como é, aliás, em todos os demais países que adotam o mesmo modelo previdenciário.

Ressalte-se que, diferentemente de outros países, no Brasil as necessidades de financiamento da Previdência Social são cobertas com recursos da própria Seguridade Social.

No Brasil, em especial, o aporte de recursos ainda é feito com fontes próprias da Seguridade Social. Não são recursos do Orçamento Fiscal. A sabedoria do legislador constituinte, ao criar o Orçamento da Seguridade Social com suas fontes próprias e exclusivas de financiamento, determinou que os recursos públicos que financiam a educação, os investimentos em infraestrutura e a segurança, por exemplo, fossem diferenciados. Não se rivalizam.

Repetimos: no Brasil a necessidade de financiamento da Previdência Social é coberta com recursos oriundos de contribuições sociais que foram criadas para financiar a Seguridade Social, ou seja, a própria Previdência Social.

Mas, mesmo que a situação orçamentária atual da Seguridade Social seja superavitária, não temos essa garantia para o futuro.

A necessidade de gastos e investimentos nas áreas de Saúde, Assistência e Previdência Social são crescentes e, quando falamos especificamente da Previdência Social, precisamos entender tratar-se de um contrato de longuíssimo prazo, suscetível a diversas variáveis como, por exemplo, a demografia e a expectativa de vida da população.

Precisamos garantir os recursos atuais e futuros, pois todos os dias vemos “a mão

grande” surrupia-los. Vejam, entre muitíssimos outros casos, as perdas com a desoneração da folha de pagamentos e com a Desvinculação de Recursos da União – DRU.

Além disso, precisamos buscar incessantemente a justiça fiscal, onde todos, de acordo com sua capacidade contributiva, devem contribuir igualmente para o financiamento da Seguridade Social.

E, para buscar essa justiça e garantir os recursos necessários, não precisamos criar novos tributos. Também não precisamos de reformas previdenciárias, cujo único objetivo seja atacar os direitos dos trabalhadores.

Lembrem-se: a história recente nos mostra que todas as vezes que se buscou a reforma previdenciária tivemos, de fato, uma reforma dos benefícios, impondo novas carências e novos requisitos para obtê-los. Reforma da previdência é diferente de reforma dos benefícios.

Para essa maquiagem a sociedade também precisa dizer um basta!

Mas, voltemos ao financiamento. Afinal de contas, onde podemos buscar mais recursos para a Seguridade Social e, conseqüentemente, para a Previdência Social sem criação de novos tributos ou a elevação dos já existentes?

Especificamente, no caso da Previdência Social, acreditamos que esses recursos possam ser buscados restabelecendo-se a eficácia original da Lei nº 8.212/1991 que, com o passar dos anos, foi constantemente alterada para agraciar os amigos da corte com desonerações, isenções, renúncias e imunidades.

Vimos na tabela 2 que os valores das renúncias previdenciárias nos últimos 5 anos importaram em R\$ 145,1 bilhões. Mas, esses valores não são os efetivos. Trata-se apenas de uma previsão que é usada para calcular o resultado do Regime Geral de Previdência Social.

Os valores efetivos são ainda maiores e estão demonstrados na tabela 3.

**Tabela 3**

<b>Renúncias - Contribuição para a Previdência Social - Valores correntes - R\$ milhões</b>						
<b>GASTO TRIBUTÁRIO</b>	<b>ESTIMATIVA BASES EFETIVAS</b>			<b>PROJEÇÃO</b>		
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Copa do Mundo	0	0	1	7	1	-
Desoneração da Folha de Salários	-	3.616	12.284	22.107	26.160	15.863
Dona de Casa	6	125	203	225	217	224
Entidades Filantrópicas	7.109	8.099	8.720	10.428	10.715	11.033
Exportação da Produção Rural	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	7.224
MEI - Microempreendedor Individual	200	501	786	991	1.018	1.048
Olimpíada	-	-	23	14	60	331
Simplex Nacional	9.737	14.441	18.267	19.535	20.072	20.669
TI - Tecnologia da Informação e TIC - TI e da Comunicação	100	0	0	-	-	-
<b>Soma</b>	<b>20.438</b>	<b>30.664</b>	<b>44.769</b>	<b>57.946</b>	<b>64.185</b>	<b>56.392</b>

Fonte: RFB. Elaboração ANFIP

Os dados da tabela 3 foram extraídos da publicação “Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas – 2013 Série 2011 a 2016”, disponível no site da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Trata-se da última publicação disponível e retrata valores muito superiores àqueles utilizados para calcular a necessidade de financiamento da Previdência Social. Somente no ano de 2015 a diferença importa em mais de R\$ 24 bilhões.

Em 2015, esses R\$ 64,2 bilhões de renúncias representam 18% da arrecadação líquida total das contribuições previdenciárias e 75% do que equivocadamente se divulga como sendo o deficit previdenciário.

Também representam o triplo dos valores dispendidos com esse benefício no ano de 2011, demonstrando que as contribuições previdenciárias, que deveriam ser usadas exclusivamente para o pagamento dos respectivos benefícios, têm sido cada vez mais utilizadas para os mais diversos fins da política econômica.

Outra questão fundamental é como proceder a uma avaliação sobre a eficácia dessas renúncias em relação aos objetivos a que se propõem e como evitar que sejam apenas redirecionados para o aumento da lucratividade das empresas e segmentos econômicos beneficiados.

Trata-se de uma cesta de bondades que compromete o financiamento dos

benefícios da Previdência Social e de retornos sociais não comprovados.

Acrescente-se a essa cesta, a benevolência com os devedores da previdência, que encontram na dívida ativa um porto seguro para sangrar, ainda mais, os recursos que deveriam ser destinados aos trabalhadores brasileiros.

Se a opção é pela reforma da previdência, talvez ela deva começar com a reforma dos atos que têm concedido esse abjeto volume de renúncias e imposição de instrumentos que permitam cobrar os valores devidos à Previdência Social.

A tabela 4 demonstra o quanto insignificante tem sido o resultado com o pagamento da dívida ativa previdenciária. O seu comportamento nos últimos anos nos permite concluir que, de tudo que é inscrito, quase nada é efetivamente pago.

Tabela 4

<b>Dívida Ativa - Débitos Previdenciários - Valores correntes - R\$ milhões</b>					
<b>ITEM</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Arrecadação	2.525	3.941	3.818	1.026	1.127
Estoque da dívida	185.820	231.674	255.033	307.707	350.678
<b>Percentual cobrado do estoque</b>	<b>1,36%</b>	<b>1,70%</b>	<b>1,50%</b>	<b>0,33%</b>	<b>0,32%</b>

Fonte: Para as receitas, SigaBrasil, do Senado Federal. Para o estoque da dívida, Balanço Geral da União. Elaboração ANFIP

A conta dessa leniência com os devedores não pode ser jogada nos ombros dos aposentados e pensionistas brasileiros.

Para isso, a sociedade brasileira também precisa dizer um basta!

# PENSÕES POR MORTE NO BRASIL RGPS e RPPS

*MÁRCIO HUMBERTO GHELLER<sup>1</sup>*

---

## **A PENSÃO POR MORTE – BREVE HISTÓRICO**

Derivam as raízes do direito à pensão decerto do direito de família, vista como a união de pessoas (homem e mulher) pelo casamento e os filhos, que correspondia por ocasião do Código Civil de 1916 à noção de família legítima, matrimonializada, patriarcal, hierarquizada e heterossexual, na qual o homem (segurado) era o chefe da sociedade conjugal, enquanto a mulher e os filhos se mantinham, em regra, em segundo plano, de forma respeitosa e obediente.<sup>2</sup>

A Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), considerada pela doutrina como o marco inicial da Previdência Social no Brasil, já trazia em seus artigos a previsão de concessão de pensão para os herdeiros dos ferroviários que viessem a falecer após 10 anos de serviço ou por decorrência de acidente de trabalho.

A Constituição de 1988 assegura a pensão por morte como direito fundamental social, quando determina, em seu Artigo 201, a cobertura, pela Previdência Social, dos eventos doença, invalidez, morte e idade avançada.

Em 2015 o RGPS custeou, em benefícios, R\$ 453,9 bilhões<sup>3</sup>, ou o equivalente a 115,8 bilhões de dólares norte-americanos<sup>4</sup>, pagos a 32,9 milhões de brasileiros, que representaram 7,42% do PIB e 15,92% da população total segundo o IBGE.

---

1. 1 Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil lotado na DRF-Curitiba (PR), associado da ANFIP.

2. DIAS, Maria Berenice. Manual de direito das famílias. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 43.

3. Dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS, <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/boletim-estatistico-da-previdencia-social-bep>. Acesso em 18/03/2016.

4. Taxas de câmbio do Banco Central do Brasil – Bacen, <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpsq.asp?id=txcotacao>. Acesso em 18/03/2016.

Deste total, as pensões por morte somaram pouco mais de R\$ 104,3 milhões, e representaram 2,03 % do total de benefícios pagos no RGPS. Neste mesmo ano, no RPPS foram pagos 34,67 milhões de benefícios nos poderes da União aos instituidores de pensão (beneficiários), cujas despesas totalizaram de R\$ 202,02 milhões.<sup>5</sup> No País, no ano de 2015 foram pagos R\$ 306,32 milhões na rubrica pensão por morte.<sup>6</sup>

O benefício é nitidamente de caráter securitário, semelhante a um seguro de vida, em que a legislação procura estabelecer a proteção a algumas pessoas que orbitam no núcleo familiar, evidentemente prejudicadas com a morte do provedor econômico, que num primeiro instante se veem alijadas pela perda de parte dos rendimentos no grupo familiar, decorrentes da morte do segurado. É o seguro de vida em ação, tanto que o beneficiário não é chamado de dependente, mas de herdeiro, na redação original, e o beneficiário era escolhido pela ordem de sucessão prevista na lei civil. O objetivo deste benefício é evitar a súbita queda do bem-estar da família após o óbito do segurado e ainda garantir uma renda mínima à família do segurado.

O risco morte, como grande risco que representa aos segurados, recebe do ordenamento jurídico pátrio tratamento protetivo, tanto no RGPS – Regime Geral de Previdência Social<sup>7</sup> quanto nos RPPS – Regimes Próprios de Previdência Social<sup>8</sup>, ou seja, têm direito a pensão por morte tanto os dependentes de segurados da iniciativa privada quanto os dependentes dos servidores públicos, federais, estaduais ou municipais. Mas a cobertura não é exatamente igual e procuraremos esclarecer neste artigo.

Só para dar uma olhadela no direito de outros países (alienígena), trazemos alguns exemplos<sup>9</sup>. Portugal: o Decreto nº 322/1990 prevê a pensão de sobrevivência e o subsídio por morte<sup>10</sup>, com base na Lei nº 4/2007. O segundo corresponde a seis vezes

---

5. Conforme Boletim Estatístico de Pessoal número 236 do Ministério do Planejamento, item Despesas do Executivo (civis e militares), p. 25.

6. Inclui somente as pensões do RGPS e dos poderes da União. Não inclui pensões nos Regimes Próprios – RPPS dos Estados (UF) e Municípios.

7. Vide artigos 74 a 79 da Lei 8.213 de 24 de julho de 1991 e Artigos 105 a 115 do Decreto 3.048 de 06 de maio de 1999.

8. Vide artigos 215 a 225 da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, que trata do da pensão do Plano de Seguridade Social para o servidor federal e sua família, em relação à regulamentação do benefício a nível federal.

9. Extraído do trabalho de mestrado de Jonh Neville Gepp, disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp090483.pdf>. Acesso em 18/03/2016.

10. O subsídio por morte destina-se a compensar o acréscimo dos encargos decorrentes da morte do beneficiário, tendo em vista facilitar a reorganização da vida familiar enquanto as pensões de sobrevivência são prestações pecuniárias que têm por objeto compensar os familiares de beneficiário da perda dos rendimentos de trabalho determinada pela morte deste. DL 322/90,

a remuneração média mensal dos dois melhores anos dos últimos cinco anos com registro de remuneração, em prestação única. As prestações continuadas, ou pensões de sobrevivência, correspondem a 60% ou 70% da pensão de invalidez ou velhice, se era aposentado o falecido, ou parte da remuneração média, se era ativo; mais 20, 30 ou 40% aos descendentes, consoante forem um, dois ou mais<sup>11</sup>. A Espanha mantém pensão por morte e sobrevivência e pensão por viuvez no Regime Geral da Seguridade Social, criado pelo Real Decreto Legislativo nº 1/2004. Em regra, o benefício é igual a 52% da base de cálculo. Na Itália, também o benefício existe, a partir de 1952 surge lei que reorganiza a matéria previdenciária e nasce o tratamento mínimo de pensão. O INPS italiano tem na Carta Constitucional, artigos 4, 21, 31, 32 e 38, a tutela que descreve ser tarefa do Estado remover obstáculos de ordem econômica e social. Existe lá a pensão por supérstite, de duas espécies: reversão quando o segurado era aposentado e indireta quando a pessoa, no momento do óbito, tinha acumulado mais de 15 anos de contribuição ou pelo menos cinco anos, dos quais três no quinquênio antes da morte, e correspondem de 60 a 100% da remuneração, com percentuais diversos, caso haja outros beneficiários: cônjuge, filhos, genitores, irmãos.

#### A pensão no Regime Geral de Previdência Social – RGPS

Este benefício é o único no regime do INSS em que as cotas podem ser rateadas, ficando estas cotas com valor inferior ao salário mínimo. Exemplo: o benefício pode ser pago ao pensionista (ex-cônjuge, companheiro, etc.) e aos filhos.

Os beneficiários começam a receber a partir do óbito do segurado que pode ser real (comprova-se com Certidão de Óbito) ou óbito presumido (nos casos de morte presumida, que poderá ser decidida pelo juiz, depois de seis meses da ausência ou pela apresentação de prova de desaparecimento do segurado, em consequência de acidente, desastre ou catástrofe). Sendo o óbito presumido, a pensão será provisória.

Mudanças muito importantes foram aplicadas a este benefício nos últimos anos, notadamente trazidos pela Medida Provisória nº 664/2014, Projeto de Lei de Conversão nº 4/2015 e Lei nº 13.135/2015. Isto porque, antes das mudanças, a pensão por morte no RGPS era vitalícia para o cônjuge, temporária para os filhos válidos e vitalícia para os filhos inválidos, se permanente a invalidez, na forma do Artigo 16 combinado com 74 da Lei nº 8.213/1991.

---

Artigo 4º. – Portugal.

11. Vide Artigos 25 a 35 do Decreto citado.

Com a alteração da lei de benefícios, a pensão por morte passa a ser concedida nas seguintes condições:

Devida ao conjunto de dependentes do segurado que falecer.

Perde a pensão o condenado pela prática de crime que tenha resultado a morte do segurado. Lei nº 8.213/1991, art. 74, § 1º (NR).

Perde a pensão o cônjuge, companheiro ou companheira que incorrer em simulação, fraude no casamento ou união estável Lei nº 8.213/1991, art. 74, § 2º (NR).

O valor será igual ao da aposentadoria (reversibilidade) se o segurado era aposentado, ou no cálculo da aposentadoria por invalidez se ainda ativo<sup>12</sup>.

Com a MP 664/2014, tentou-se implantar uma importante mudança no valor da pensão. Porém, a redução de valor não foi aprovada pelo Congresso Nacional, não sendo incorporada na Lei 13.135/2015. Assim, permanece vigente a redação dada pelo artigo 75 da Lei 8213/1991, ou seja, o valor da pensão é cem por cento do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento.

Vale lembrar que a MP 664/2014 reduzia o valor da pensão no caso de poucos dependentes, estabelecendo seu valor mensal em 50% do valor da aposentadoria, acrescido de tantas cotas individuais de 10% sobre a mesma aposentadoria, até o máximo de cinco. (NR).

Exemplo de cálculo do valor da pensão que estava prevista na MP 664/2014:

<b>Exemplo</b>	<b>Número de dependentes</b>	<b>Cota fixa</b>	<b>Cota dos dependentes</b>	<b>Total a ser recebido</b>
Cônjuge sem filho	1	50%	10%	60%
Cônjuge com 1 filho	2	50%	20%	70%
Cônjuge com 2 filhos	3	50%	30%	80%
Cônjuge com 3 filhos	4	50%	40%	90%
Cônjuge com 4 filhos ou mais	5	50%	50%	100%

Fonte: MTPS.

12. O valor do benefício, para 2016, corresponde a piso de salário mínimo (R\$ 880,00) e teto correspondente a R\$ 5.189,82, conforme Portaria Interministerial MTPS/MF nº 1, de 08/01/2016, publicada no DOU em 11/01/2016. Piso e teto são reajustados anualmente.

O benefício terminará, para o pensionista, com a sua morte, e para os filhos, ao atingir a maioridade (21 anos) ou cessando a invalidez, deficiência intelectual ou mental, para os filhos ou irmãos inválidos (NR).

Ainda em relação ao cônjuge ou companheiro, novas normas pela Lei nº 13.135 de 2015 mudam o término ou cessação do benefício, de vitalício, para:

f.1.) se inválido ou com deficiência, pela cessação da invalidez ou afastamento da deficiência – Artigo 77, inciso V da Lei nº 8.213/1991 (NR).

f.2.) se o segurado contava com menos de 18 meses de contribuição mensal, ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados há menos de dois anos da morte do segurado, o benefício será de quatro meses – Artigo 77, inciso V, “b” da Lei nº 8.213/1991 (NR).

f.3.) se o segurado contar com um período de contribuição maior de 18 meses (carência), e o casamento ou união estável contarem com dois ou mais anos da data do óbito, o benefício durará:

a) três anos se o cônjuge/companheiro contar com menos de 21 anos de idade;

b) seis anos se o cônjuge/companheiro contar com idade entre 21 e 26 anos de idade;

c) dez anos se o cônjuge/companheiro contar com idade entre 27 e 29 anos de idade;

d) quinze anos se o cônjuge/companheiro contar com idade entre 30 e 40 anos de idade;

e) vinte anos se o cônjuge/companheiro contar com idade entre 41 e 43 anos de idade;

f) vitalícia se o cônjuge/companheiro contar com idade de 44 anos ou superior. Artigo 77, inciso V, “c” da Lei nº 8.213/1991 (NR).

44 anos ou mais**	Expectativa de Sobrevida (Anos)	
	Vitalício	Até 35
39 a 43 anos	15 a 20	Entre 35 e 40
33 a 38 anos	15	Entre 40 e 45
28 a 32 anos	10 a 15	Entre 45 e 50
22 a 27 anos	6 a 10	Entre 50 e 55
21 anos ou menos	3	Maior que 55

\*\* Hoje, 86,7% das pensões concedidas estão nesta condição, permanecendo vitalícias.

Fonte: MTPS.

#### Observações:

- Em caso de o óbito do segurado decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional, ou do trabalho, dispensa-se o recolhimento das 18 contribuições mensais e da comprovação dos dois anos de casamento ou união estável. Artigo 77, inciso V, § 2º-A da Lei nº 8.213/1991 (NR).

- As idades estabelecidas nos itens “a” a “f” acima, da alínea “c” do inciso V do § 2º do art. 77 da Lei nº 8.213/1991 poderão ser revistas depois do transcurso de pelo menos três anos, por ato do Ministro de Estado da Previdência Social, conforme condições do § 2º-B do art. 77.

- As contribuições vertidas no RPPS serão consideradas para cumprimento de carência de segurado do RGPS, para cumprimento da carência de que trata a Lei de Benefícios.

#### **A PENSÃO NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS**

Por morte do servidor, os dependentes, nas hipóteses legais, fazem jus à pensão a partir da data de óbito, observado o limite estabelecido no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei no 10.887/2004.

Historicamente, as condições de concessão da pensão por morte do servidor público estão regradas de forma diversa que as previstas no RGPS, e tal benefício tem sofrido alterações peculiares trazidas pelas Emendas à Constituição nº 41/2003 e 47/2005, e ainda pela Lei nº 13.135/2015.

Como era e como ficou: a redação original da Lei nº 8.112/1990 trazia no Artigo 215 que, com a morte do servidor, os dependentes fariam jus a uma pensão mensal de valor correspondente ao da respectiva remuneração ou provento, a partir da data do óbito, que poderia ser vitalícia (somente se extinguindo com a morte do beneficiário) ou temporária (que eram as cotas partes que poderiam se extinguir pela maioridade, cessação da invalidez ou morte do beneficiário).

A primeira alteração se deu com a EC Lei nº 41/2003, que fixou regras permanentes e regras de transição para o pagamento deste benefício que alterou o Artigo 40 da CF/88.

*§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:*

*I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou*

*II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.*

Então, a norma acima descrita foi acolhida como permanente, dando uma nova forma ao pagamento das pensões.

As normas de transição são as contidas nos Artigos 2º, 3º e 6º da EC 41/03.<sup>13</sup>

---

13. Art. 2º - Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente: I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; III

As regras de transição vieram com o objetivo de assegurar, àqueles que já tinham o direito adquirido ou estivessem muito próximos de obtê-los, condições de exercício de seus direitos, já que as novas regras estabeleciam uma série de limites, silentes na legislação anterior, como a idade para homens e mulheres e a cumulação de tempo no efetivo exercício de cargo (cinco anos), na carreira (dez anos) e no serviço público (20 anos).

A segunda alteração das pensões foi trazida pela Lei nº 10.887/2004, que programou o mandamento constitucional da EC nº 41/2003, que trata especialmente do tema no Artigo 2º.

Imaginemos um servidor que vem a óbito com um salário de R\$ 15.000,00.

---

- contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso. § 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo [art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal](#), na seguinte proporção: I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005; II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1º de janeiro de 2006. § 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo. § 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo. § 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º. § 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal](#). § 6º As aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no [art. 40, § 8º da Constituição Federal](#).

Art. 3º - É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente. § 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal](#). § 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no caput, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

Art. 6º - Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no [§ 5º do art. 40 da Constituição Federal](#), vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher; II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Com base nas novas regras, receberá seu pensionista o limite do RGPS, mais 70% do excedente. No exemplo, considerando os valores atuais, a pensão seria de R\$ 12.056,94 [R\$ 5.189,82 \* 100% - teto do RGPS adicionado a 70% da parcela excedente R\$ 9.810,18 = R\$ 6.867,12]. Idênticos valores seriam pagos em caso de um servidor aposentado.

A EC 47/2005 alterou a base de cálculo para incidência da contribuição previdenciária dos pensionistas portadores de doença incapacitante, nos termos da lei. Neste caso, passou a incidir apenas sobre a parcela que exceder de duas vezes o teto estabelecido para os benefícios do RGPS<sup>14</sup>. Em outras palavras, a contribuição em desfavor dos pensionistas do RPPS incide, atualmente, sobre os valores que excederem R\$ 10.379,64.

Com os beneficiários da pensão no RPPS, ocorre o mesmo que com os do Regime Geral, estando eles distribuídos por classes ou grupos, conforme descritos no Artigo 217 da Lei 8.112.

Numa primeira classe temos o cônjuge; o cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato, com percepção de pensão alimentícia estabelecida judicialmente; o companheiro ou companheira que comprove união estável como entidade familiar e o filho de qualquer condição que atenda a um dos seguintes requisitos: a) seja menor de 21 anos; b) seja inválido; c) tenha deficiência grave; ou d) tenha deficiência intelectual ou mental, nos termos do regulamento.

Numa segunda classe, temos: V) a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor; e VI) o irmão de qualquer condição que comprove dependência econômica do servidor e atenda a um dos requisitos previstos no inciso IV.

Aqui o comentário pertinente, idêntico ao sistema de benefícios no Regime Geral, ou seja, havendo beneficiários na primeira classe, exclui os beneficiários referidos nos incisos V e VI (segunda classe). A existência de beneficiários previstos no inciso V do caput exclui os beneficiários referidos no inciso VI. Ocorrendo habilitação de vários titulares à pensão, o seu valor será distribuído em partes iguais entre os beneficiários habilitados.

---

14. Ec 47/05 - § 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante." (NR)

Outra importante alteração foi trazida pela Lei nº 13.135/2015 ao RPPS: a carência e o término de pagamento (cessação) do benefício.

Nos casos de carência, estabeleceu o prazo de 18 contribuições para fazer jus ao benefício por prazo superior a quatro meses, assim como a cessação do benefício, que irá dar-se em idênticas condições de encerramento do benefício descrito no RGPS.

## CONCLUSÕES

O estudo demonstra uma radical mudança do paradigma no tratamento concedido ao benefício após o marco da Emenda Constitucional nº 41/2003, tanto para a pensão por morte do INSS quanto para os servidores públicos.

A carência foi alterada, antes inexistente e agora estabelecida em 18 meses, exceto para acidentes de trabalho. A idade foi mudada, em relação aos beneficiários e também a vitaliciedade do benefício, para o cônjuge e companheiro, tendendo a ser excluída.

O discurso do governo é de que as mudanças ocorridas no RGPS e no RPPS da União tiveram dois propósitos básicos: o aperfeiçoamento das regras de concessão do benefício de pensão por morte e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial<sup>15</sup>.

Mas alguns assuntos ainda não foram regradados, como, por exemplo, a cessação da pensão por morte por causa de novo matrimônio não é prevista na Lei nº 8.213/1991, o que chegou a gerar casos de recebimento de duas ou mais pensões pela mesma pessoa, após o falecimento de diversos cônjuges, situação que só foi afastada com a Lei nº 9.032/1995.

Outra crítica que pode ser tecida é quanto à presunção de dependência do cônjuge ou companheiro<sup>16</sup>. Os tempos mudaram, a família mononuclear também,

---

15. A propósito, ver NOTA TÉCNICA Nº 11/2015/CGNAL/DRPSP/SPPS, emitida em agosto de 2015, disponível em <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/NOTA-T%C3%89CNICA-n%C2%BA-11-14ago2015-Applica%C3%A7%C3%A3o-das-novas-regras-de-pens%C3%A3o-por-morte.pdf>. Acesso em 18/03/2016.

16. A proteção previdenciária advém de um fundo social constituído com base na solidariedade social. Não tem natureza patrimonial; por conseguinte, não pode ser transmitido aos herdeiros do segurado. Se assim é, a presunção absoluta da dependência econômica do cônjuge ou companheiro (a) não está de conformidade com a natureza jurídica do benefício da pensão por morte. O atual modelo previdenciário não pode conceder pensão vitalícia a cônjuges que possuem capacidade para manter a própria sobrevivência. Esse procedimento justificava-se à época em que ao cônjuge feminino não era dado direito ao exercício de atividade

e frente às novas realidades, a dependência econômica deverá ser demonstrada.

Outra crítica, que não deverá ser a derradeira, é quanto ao cálculo do valor do benefício. A MP 664/2014 estabeleceu o retorno ao critério de pagar 60% ao cônjuge (chamada também de cota familiar fixa) mais cotas de 10% a cada filho, até o máximo de cinco cotas, ou seja, para conseguir uma renda próxima àquela que o segurado aportava à família, o cônjuge supérstite deverá ter quatro filhos, situação bastante diversa do apregoado em nossos dias, que é ter menos filhos com melhor qualidade vida. Ocorre que esta previsão de alteração ao Artigo 75 da Lei nº 8.213/1991 não foi contemplada pela Lei nº 13.135/2015, permanecendo vigente sua redação dada pela Lei nº 9.528/1997.<sup>17</sup>

---

de profissional fora do âmbito familiar, fato que podia representar incapacidade de prover o próprio sustento, já que a mulher se afastava do mercado de trabalho ou nem mesmo estava habilitada para nele se inserir. DERZI, Heloisa Hernandez. Os beneficiários da pensão por morte: regime geral da previdência social. São Paulo: Lex, 2004. p. 228.

17. LEI 8.213/91 - Art. 75. O valor mensal da pensão por morte será de cem por cento do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento, observado o disposto no art. 33 desta lei. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997).

# DEMOGRAFIA E IDADE MÉDIA DAS APOSENTADORIAS

*ANA LÚCIA GUIMARÃES SILVA<sup>1</sup>*

---

## I - DEMOGRAFIA

“A Demografia é uma área da ciência geográfica que estuda a dinâmica populacional humana. O seu objeto de estudo engloba as dimensões, estatísticas, estrutura e distribuição das diversas populações humanas. Estas não são estáticas, variando devido à natalidade, mortalidade, migrações e envelhecimento. A análise demográfica centra-se também nas características de toda uma sociedade ou um grupo específico, definido por critérios como a Educação, a nacionalidade, religião e grupo étnico.”

O Brasil possui 202.768.562 habitantes (estimativa do IBGE, 2014), destacando-se como a quinta nação mais populosa do planeta. Ao longo dos últimos anos, o crescimento demográfico do País tem diminuído o ritmo, que era muito alto até a década de 1960.

Censo	População
1940	41.236.315
1950	51.944.397
1960	70.070.457
1970	93.139.037
1980	119.002.706
1991	146.825.475
2000	169.590.693
2010	190.755.799

Dados extraídos da Wikipédia

---

1. Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil, associada da ANFIP.

## ASPECTOS DEMOGRÁFICOS MUNDIAIS

Segundo estimativas da Organização das Nações Unidas – ONU, tendo a população mundial atingido a marca de sete bilhões de habitantes em outubro/2011, está imposta a necessidade e o grande desafio de se alcançar um equilíbrio populacional nas urbes do futuro.

Fica possível a projeção indicativa de que em 2050 o planeta contará com mais de nove bilhões de habitantes, com tendência progressiva até o final do século; fato decorrente, em especial, do aumento de população em países pobres, onde é alta a taxa de fertilidade, a exemplo dos países africanos.

Por outro lado, apesar de a China ser hoje o país mais populoso do mundo, será ultrapassada pela Índia em 2025.

A questão crucial a ser resolvida não se prende a problemas demográficos e, sim, ao uso de recursos naturais, migração, sustentabilidade da concentração urbana e equilíbrio da população jovem e idosa.

O equilíbrio das populações rurais e urbanas é outro foco a ser avaliado. Consta um grande aumento de aglomerações urbanas. Se em 1975 eram três megacidades (Nova York, Tóquio e Cidade do México), hoje contamos com 21, entre elas São Paulo e Rio de Janeiro, o que aumenta a exigência de soluções para os problemas emergentes, tais como os de segurança, sanitarismo, acessibilidade e emprego.

Enquanto países ricos enfrentam o problema com o envelhecimento de sua população, o que gera dificuldades na minimização da força de trabalho e no aumento da dependência previdenciária, os países pobres enfrentam problemas tais como saúde, educação e trabalho.

Assim, enquanto algumas nações estimulam as campanhas de natalidade, outras previnem sua existência entre os mais jovens. Mas a realidade aponta para uma efetiva redução da natalidade mundial em geral, dado o ingresso da população feminina no mundo do trabalho, de seu acesso à educação e a métodos contraceptivos.

Em contrário senso, temos o avanço da ciência e da qualidade de vida que provocam a dilatação da expectativa de vida e a diminuição da mortalidade infantil. Assim, a expectativa de vida de 48 anos (1950) passou para 74 anos (2010), com tendência a aumentar nos próximos anos; e o número de

mortes infantis, que era de 133 por 1.000 nascimentos em 1950, passou a 46 no período 2005-2010.

Por um lado, a redução da natalidade pode ser vista como positiva, pois reduz a pobreza e oferece maior número de mulheres para o mundo do trabalho. Por outro lado, o envelhecimento da população pode ser visto como negativo dada a necessidade de maiores gastos com os idosos e a redução de pessoas economicamente ativas. Oitenta por cento da população vive nas cidades. Há um aumento dos problemas sociais e da exigência comunitária de saúde, educação, sanitarismo, acessibilidade, segurança, etc.

Outro dado relevante a ser considerado é o de que a população idosa mundial cresce em proporção maior (1,9%) à do crescimento da população em geral (1,17%).

A Europa lidera em número de idosos. Prevê-se um aumento da taxa de 20% para 37% de pessoas idosas no continente europeu até 2050. A Itália está com uma população de idosos hoje superior à de jovens.

Nos países desenvolvidos a expectativa de vida é crescente:

País	Expectativa de vida em anos
Japão	82,4
Suíça	81,4
França	81,4
Itália	81,0
Austrália	81,0
Suécia	80,7
Canadá	80,4

Fonte: artigo "Envelhecimento populacional "; disponível em <http://brasilescola.uol.com.br/geografia/envelhecimento-populacional.htm>.

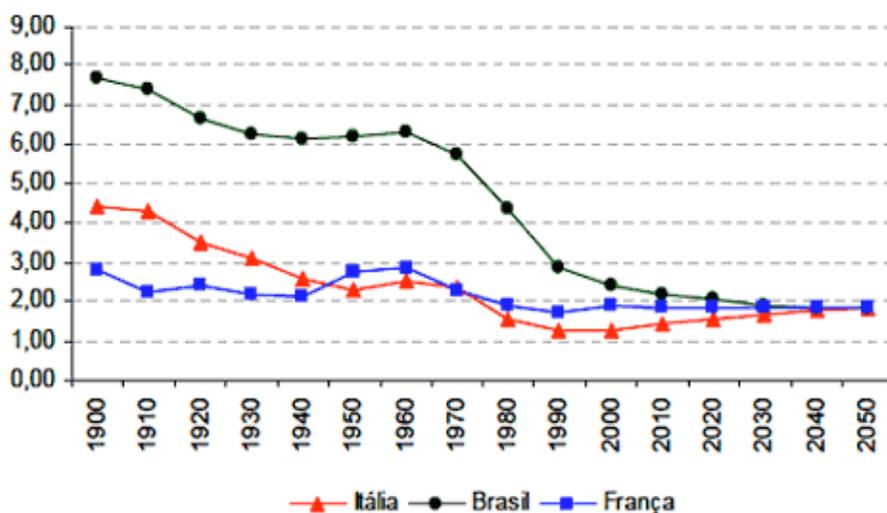
No Brasil, apesar de todas as carências sociais que se apresentam, a expectativa de vida está em 74,9 anos, dados de 2013.

A realidade brasileira aponta para alguns desafios. As políticas públicas devem estar atentas a questões tais como: envelhecimento populacional e redução da natalidade.

A redução da natalidade no Brasil ocasiona uma menor reposição da população que, a grosso modo, deveria ter um crescimento de duas crianças por casal

para substituição futura. Assim, o IBGE estima que em menos de cinco décadas ter-se-á um idoso para cada quatro brasileiros. Também a expectativa de vida passará de 74,8 para 81,2 anos em 2060.

**Taxa de Fecundidade Total, Brasil, França e Itália, 1900-2050**

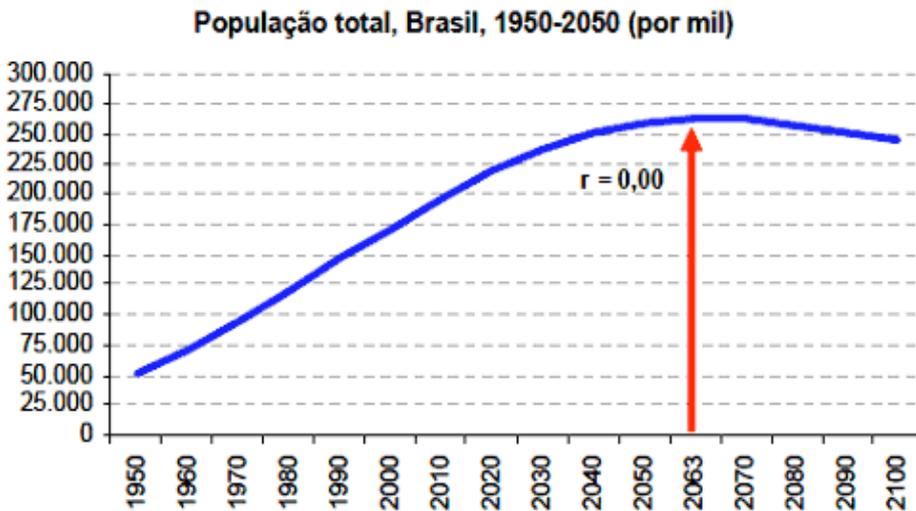


Fonte: ONU, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2004 Revision; BACCI, 1999, p.137 e 167; FIBGE, 1990, p.33; IBGE, 2006, p34-36; IBGE, Censo Demográfico de 1940, 1950, 1960 e 1970; IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica, 2004.

Durante o século passado, a fecundidade na Itália passou de 4,4 filhos, em média, por mulher em idade reprodutiva para 1,2, enquanto na França, de 2,8 para 1,9, uma queda de 2,2 e 0,9, respectivamente. A mudança é bem menos expressiva do que a brasileira, onde, somente entre 1960 e 2000 a taxa de fecundidade caiu de 6,2 para 2,4, uma redução, em média, de quatro filhos.

Resultados recentes levaram a uma revisão, para baixo, das estimativas de fecundidade, pois a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 2004 indicou uma Taxa de Fecundidade Total - TFT de 2,1, ou seja, no nível de reposição da população. O horizonte da fecundidade futura para o IBGE, considerando a TFT de 2030 como tendência, passou de 1,92 para 1,59 (IBGE, 2006).

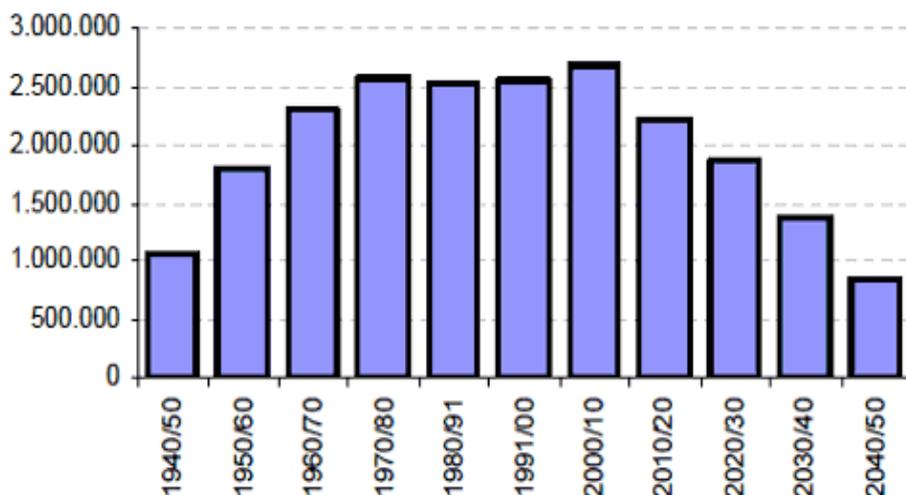
As projeções, usando a fonte oficial, o IBGE, podem ser consideradas conservadoras, pois não foram ainda revistas. Segundo elas, a fecundidade de 2,1 foi alcançada entre 2010 e 2015 e a população brasileira chegará à situação estacionária em torno de 2063, quando começaria a diminuir em termos absolutos (veja o gráfico a seguir). Tudo indica que o Brasil alcançará uma taxa de crescimento zero entre 2045 e 2055.



Fonte: IBGE, 1990, p.33; IBGE, 2006, p.34-36; IBGE, Censo Demográfico de 1950, 1960 e 1970; IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica, 2004.

Entretanto, apesar da notável redução da fecundidade, entre 1940 e 2000, a população brasileira teve um acréscimo de 129 milhões de habitantes (veja o gráfico a seguir).

### Incremento médio anual da população total, Brasil, 1940-2050



Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 1940, 1950, 1960 e 1970; IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica, 2004.

Não resta dúvida que são grandezas consideráveis, podendo despertar, nos mais desavisados, a velha expectativa de uma “explosão demográfica”. Certamente, a população brasileira seria substancialmente maior do que a de hoje, não fosse a queda acentuada da fecundidade.

Não obstante, ainda devemos esperar um crescimento expressivo da população brasileira nas próximas décadas, em razão dos efeitos da fecundidade passada sobre a estrutura etária da população.

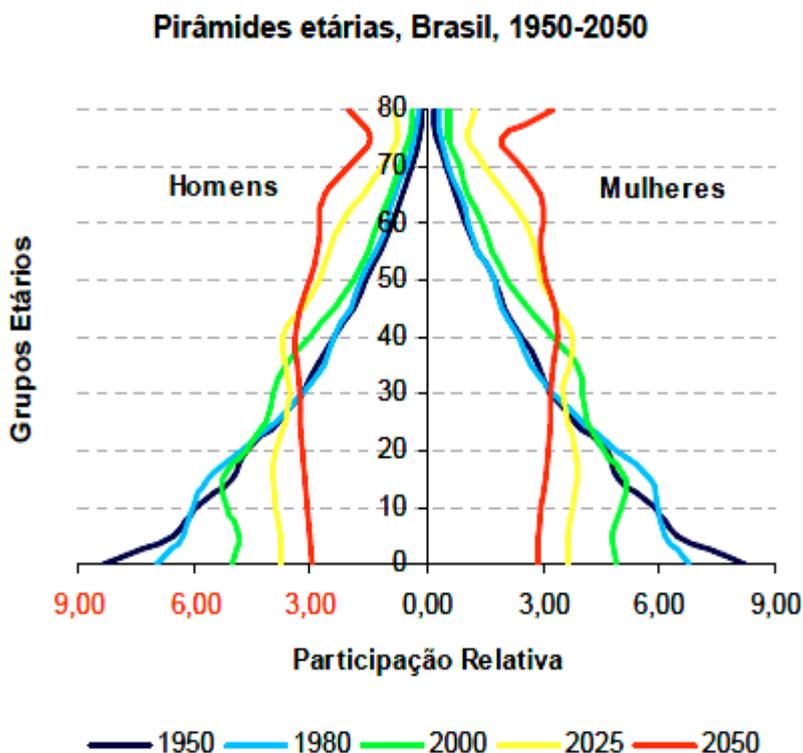
A estrutura etária atual é marcada por uma grande proporção de mulheres em idade reprodutiva, o que favorece o crescimento populacional, a despeito dos baixos níveis de fecundidade atualmente prevalentes. As projeções indicam para 2050 que o tamanho da população brasileira será de 253 milhões de habitantes, a quinta maior população do planeta, abaixo apenas da Índia, China, Estados Unidos e Indonésia.

Haveria, então, um acréscimo de 90 milhões de habitantes à população brasileira nessa primeira metade do século XXI. Ou seja, 18 milhões de habitantes por

década, em média. Da década de 70 do século passado até a atual, que se encerrou em 2010, a população brasileira ainda está inserida dentro do seu grande ciclo de crescimento absoluto, com acréscimos médios anuais superiores a 2,5 milhões de habitantes, na década passada. Como mostra o gráfico anterior, na década atual, esses acréscimos ainda serão superiores a dois milhões.

No entanto, como previsto, as taxas de crescimento vêm se reduzindo neste mesmo período, e espera-se que, na última década dessa primeira metade de século, ou seja, entre 2040 e 2050, a taxa seja menor do que 0,5% ao ano e, na década seguinte, em torno de zero, segundo as estimativas do IBGE. Entre 2005, quando a taxa de fecundidade total brasileira atingiu 2,1 filhos por mulher – nível necessário e suficiente para se alcançar um crescimento demográfico sustentado nulo – e o crescimento verdadeiramente nulo da população brasileira, serão necessários pelo menos 40 anos.

As modificações na estrutura etária do Brasil têm sido notáveis, indicando uma aceleração em direção a um maior envelhecimento da população. As pirâmides etárias, entre 1950 e 2050, mostram, no século XXI, cada vez mais, a sua passagem de uma forma típica de um país com forte predominância de sua população jovem, para um novo formato, semelhante ao dos países hoje desenvolvidos, onde a proporção de idosos tende a superar a dos jovens (observe o gráfico a seguir).



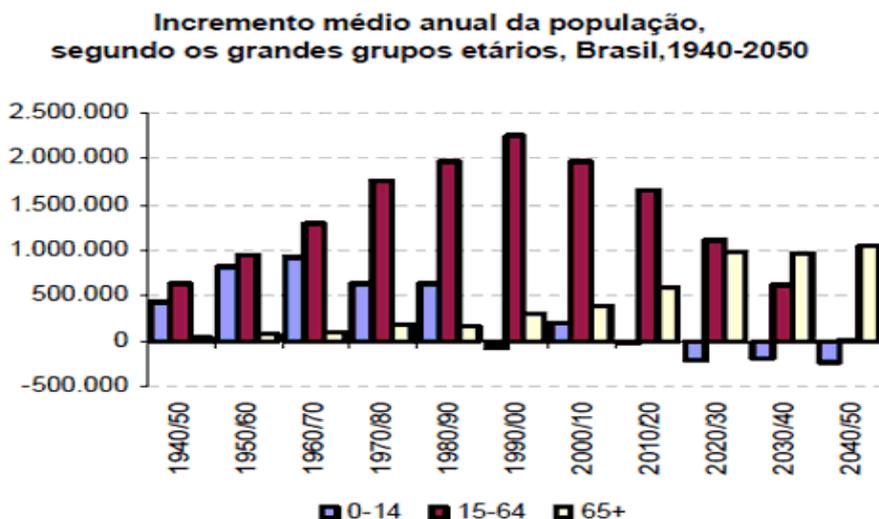
Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 1950; IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica, 2004.

Essas transformações nas estruturas etárias podem ser resumidas por meio de alguns indicadores. A proporção de jovens, 42% da população total em 1950, passou para 30% em 2000 e, estima-se, atingirá 18% em 2050 (veja o gráfico anterior). Ao contrário, os idosos (65 anos e mais) aumentam a sua participação relativa, no mesmo período, de 2,4% para 19%. Os idosos terão, durante os cem anos referidos, um acréscimo superior a 16 pontos percentuais e os jovens, um decréscimo de 24 pontos percentuais nas suas respectivas participações relativas no total da população. Como consequência desse expressivo envelhecimento da população, a idade mediana deverá subir cerca de vinte e um anos entre 1950 e 2050, quando a metade da população brasileira deverá ter mais de quarenta anos. Esse acréscimo substancial da idade mediana será uma consequência, principalmente, do grande declínio da fecundidade, e, também, do aumento da longevidade

da população, observado no expressivo ganho na esperança de vida ao nascer do brasileiro. Estima-se que ela deverá ser superior a 81 anos em 2050, enquanto, em 1950, era apenas 46 anos.

Em termos absolutos os idosos, em 1940, eram menos que um milhão de pessoas, em 2000 chegaram a 9,3 milhões e, ao que tudo indica, alcançarão, em 2050, 49 milhões. O número de jovens atingiu, em 2010, seu tamanho máximo, 53 milhões, começando, desde então, a diminuir em termos absolutos. Em 2050 serão, aproximadamente, 46 milhões, pouco maior que o seu tamanho em 1980. A população em idade ativa continuará crescendo até 2050, quando deverá alcançar 165 milhões de pessoas. Deve ser sublinhado que os acréscimos absolutos da População em Idade Ativa - PIA serão decrescentes no século XXI, tornando-se praticamente nulo no final do período em análise.

Essas mudanças dos grandes grupos etários, em termos absolutos, podem ser ainda melhor compreendidas pela análise do seu crescimento médio anual (veja o gráfico a seguir).



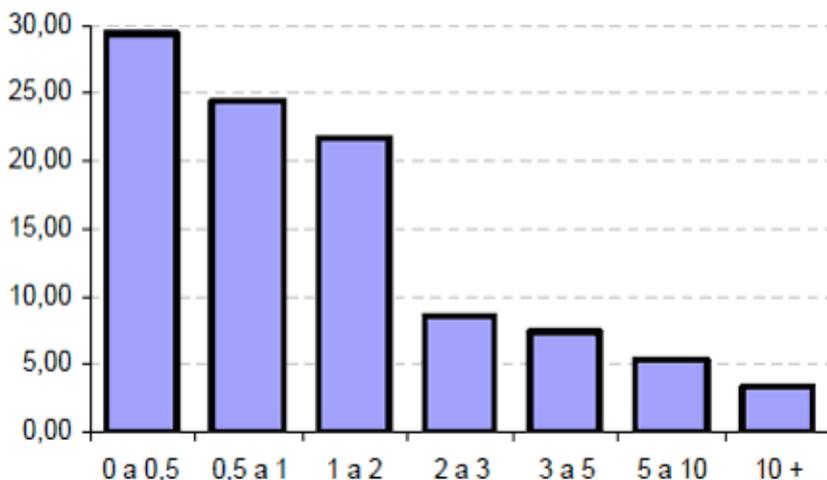
Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960 e 1970; IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica, 2004.

O maior incremento anual da PIA se deu na década entre 1990 e 2000, decrescendo em seguida. Os jovens tiveram o seu maior incremento absoluto na década de 1960, declinando posteriormente, com tendência a variações negativas entre 2010 e 2050. O número de idosos, desde 1990, está crescendo mais do que o dos jovens e, a partir de 2030, será o grupo etário que mais crescerá em termos absolutos.

Devem ser sublinhadas as consequências decisivas das mudanças na estrutura etária para a sociedade e a economia. Uma sociedade onde predominavam os jovens, fecundidade alta e famílias grandes, uma idade mediana baixa e a esperança de vida menor do que 60 anos é muito diferente daquela que se estrutura a partir do acelerado e generalizado declínio da fecundidade. A transição demográfica no Brasil, como foi visto, ao contrário daquela dos países mais desenvolvidos, tem sido rápida e generalizada e a sociedade brasileira, sem dúvida, já está sentindo o seu impacto. Cresce rapidamente o peso relativo dos idosos, as famílias estão ficando cada vez menores e com arranjos sociais extremamente diversificados, a longevidade da população tem aumentado velozmente e a população em idade ativa ainda permanecerá crescendo nas próximas décadas.

A transição demográfica também tem ocorrido de forma diferenciada nos diferentes grupos sociais. O grau de desigualdade social no Brasil é reconhecidamente alto. O Censo de 2000 confirma esse fenômeno. Quase 30% da população brasileira tinha uma renda familiar *per capita* de menos de meio salário mínimo. Mais da metade da população, 54%, se encontrava em famílias com renda *per capita* menor do que um salário mínimo. Aqueles com uma renda familiar *per capita* de mais de dez salários mínimos correspondiam a pouco mais de 3% da população brasileira (observe o gráfico a seguir).

### Distribuição relativa da população, por renda familiar *per capita* em salários mínimos, Brasil, 2000 (%)

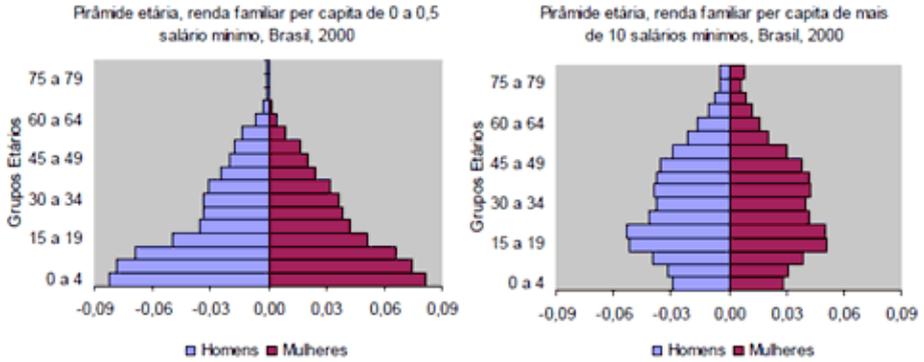


---

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2000.

Em 2000, as estruturas etárias dos diversos grupos sociais da população brasileira, segundo os níveis de renda familiar *per capita*, eram muito distintas. A pirâmide do subgrupo mais pobre era muito semelhante à daquelas populações historicamente de fecundidade alta, enquanto a pirâmide do subgrupo mais rico, muito semelhante à de populações com fecundidade extremamente baixa, conforme mostra o gráfico a seguir.

**Pirâmides etárias dos grupos extremos, por faixa de renda familiar per capita em salários mínimos, Brasil, 2000 (%)**

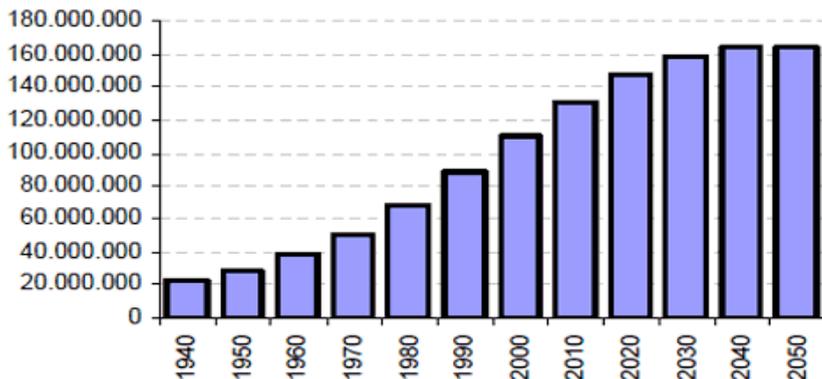


Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2000.

Essas diferenças na estrutura etária são consequências de níveis e padrões de fecundidade distintos para os diferentes grupos sociais, assim como da mobilidade social. Em síntese, como a transição demográfica ocorre de maneira desigual segundo regiões e grupos socioeconômicos, obedecendo às desigualdades geradas pelo próprio desenvolvimento brasileiro, convive-se, dentro da mesma sociedade, com problemas decorrentes de estágios atrasados e avançados da transição demográfica.

No processo de transição demográfica não só se reduz o peso relativo da população jovem e aumenta o dos idosos, mas, também, cresce a população em idade ativa ou a PIA. Entre 1950 e 2000 foram acrescentados 88 milhões de pessoas ao seu contingente populacional. Entre 2000 e 2050 ainda deverão ser somados a ela cerca de 54 milhões de pessoas (veja o gráfico a seguir).

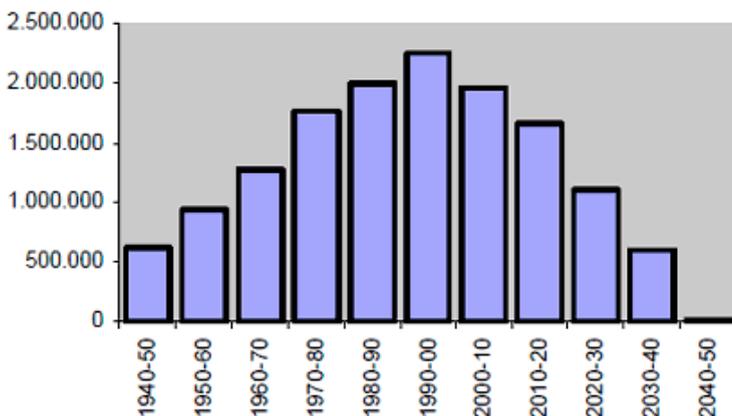
**População em Idade Ativa, Brasil, 1940-2050**



Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960 e 1970; IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica, 2004.

O maior incremento médio anual da PIA deu-se na década entre 1990 e 2000, como se pode observar a seguir.

**Incremento médio anual da População em Idade Ativa, Brasil, 1940-2050**



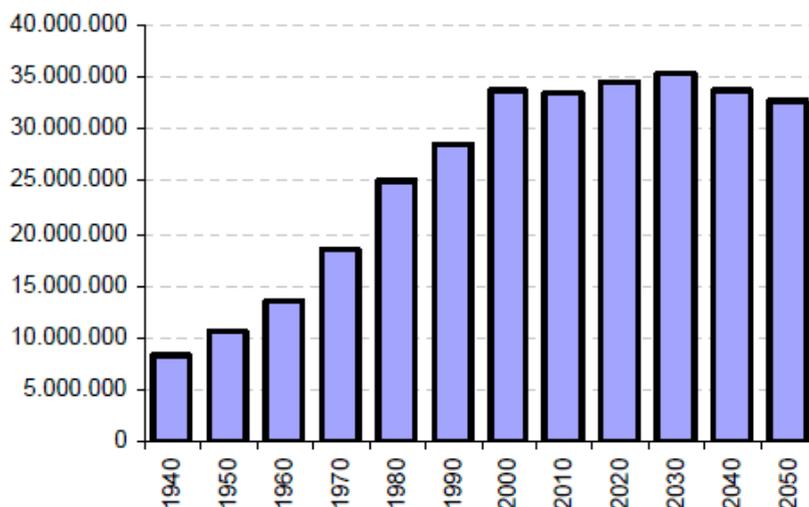
Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960 e 1970; IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica, 2004.

Nas décadas futuras, o aumento do tamanho da PIA declinará, todavia, assim como a população total, seus incrementos ainda serão muito expressivos até 2020, acima de 1,5 milhão por ano. Somente na última década analisada, 2040-2050, o crescimento da PIA ficará próximo de zero.

O Brasil está distante da realidade dos países desenvolvidos que, desde o final da II Guerra Mundial, necessitam suprir parte das suas necessidades de mão de obra através da migração internacional. Pelo contrário, desde 1980, ele passou a transferir população para nutrir o mercado de trabalho dos países mais desenvolvidos. Mas essa emigração internacional é, relativamente, pouco expressiva, insuficiente para reduzir a pressão sobre a oferta de empregos. O passivo demográfico, determinado pelo longo período de fecundidade alta, ainda vai incorporar à PIA cerca de 54 milhões de pessoas. Entretanto, a transição demográfica já trouxe benefícios reduzindo o peso dos acréscimos decenais da PIA, principalmente dos seus grupos mais jovens.

Considerando a população de 15 a 24 anos como aquela que potencialmente poderia se incorporar ao mercado de trabalho no decênio, o seu tamanho absoluto ainda se manterá extremamente alto, sendo que os seus dois maiores tamanhos ocorrerão nas duas próximas décadas (observe o gráfico).

População de 15 a 24 anos, Brasil, 1940-2050



Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960 e 1970; IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica, 2004.

Do ponto de vista demográfico, não haverá folga para a capacidade de a economia gerar emprego, pelo contrário, entre 2000 e 2050 o grupo entre 15 e 24 anos deverá ficar no intervalo de 30 a 35 milhões jovens.

A população em idade ativa segundo os seus grupos quinquenais, pode ser analisada segundo a evolução da sua composição etária. A PIA com menos de 39 anos terá seu peso relativo diminuído em todos os grupos quinquenais componentes, compensado pelo aumento da participação relativa da PIA mais velha, dentro do processo geral de envelhecimento da população brasileira.

Durante a primeira metade do século XXI, a idade média da PIA aumentará em sete anos, passando de 30, em 2000, para 37 anos, em 2050.

A velocidade das mudanças na estrutura etária da PIA, nesta primeira metade do século, pode ser apreendida por meio das taxas de crescimento dos seus grupos etários componentes. Já na primeira década deste século, o número de pessoas no grupo etário mais jovem (15 a 19 anos) apresentou taxas negativas de crescimento.

No decorrer do século XXI, as taxas negativas se espalharão, praticamente, por todos os grupos etários da PIA.

O quadro a seguir representa um resumo da situação demográfica no Brasil, conforme pesquisas e previsões do IBGE:

Ano	Número de filhos	Expectativa de vida ao nascer	Percentual de pessoas com 60 anos ou mais (*)
1980	4,1	62,6	6,2
1990	2,8	66,6	7,3
2000	2,4	69,8	7,9
2006	2,0	72,4	8,7
2016	1,7	75,7	11,7
2026	1,5	78,0	16,1
2060	1,5	81,2	32,5

(\*) em relação ao total da população

José Renato Salatiel em estudo feito na UOL demonstra o progressivo aumento da população dada a melhoria da qualidade de vida entre as populações mais pobres e que a redução da fecundidade no país será uma realidade de grande impacto na população.

José Renato Salatiel esclarece ainda que o “País vive transição demográfica”, que pode ser assim analisada:

O primeiro censo demográfico brasileiro foi realizado em 1872, por ordem do Imperador D. Pedro II. Na ocasião, foi feito o levantamento do número de habitantes oficial do país. Desse período até 1940, o recenseamento era realizado a cada 20 anos, quando passou a ser feito a cada dez.

Este processo de mudanças no perfil da população brasileira – redução no crescimento e o envelhecimento -- é chamado de “transição demográfica”. O conceito foi criado pelo demógrafo Warren Thompson, em 1929, e descreve o período de transformação de uma sociedade pré-industrial para uma moderna ou pós-industrial. Segundo Thompson, o perfil atual da população brasileira indicaria que o país está na última fase dessa transição.

O demógrafo caracterizou essa fase pós-industrial por taxas baixas de natalidade e mortalidade e taxas de fecundidade abaixo da taxa de reposição popu-

lacional. Há ainda aumento na proporção de idosos – levando a uma mudança no desenho da pirâmide etária, que passa a ter a base (população mais jovem) mais estreita, e topo (mais velhos) mais largo –, o encolhimento da população e a necessidade de imigrantes para trabalhar nos empregos de mais baixo salário.

Para Pereira, Coordenador Geral de Estatística, Demografia e Atuária do Departamento do Regime Geral de Previdência Social, a transição demográfica pode ser entendida como o processo de redução das taxas de natalidade e mortalidade de uma população, em que a mortalidade diminui antes da natalidade, e a diferença temporal na diminuição das taxas é responsável por uma aceleração no crescimento vegetativo e, portanto, na população total. Esse é um processo pelo qual passaram todos os países desenvolvidos e que vem se replicando nos países em desenvolvimento.

Existe, no entanto, uma grande diferença na velocidade da transição demográfica desses dois grupos de países.

Ainda para Pereira, a evolução demográfica influencia nos sistemas previdenciários. Para ele, quando os sistemas adotam o modelo de repartição simples (entre ajuda das gerações) são vários os fatores a influir tais como características, distribuição, composição e quantidade de indivíduos. Por isso a evolução demográfica de uma população influirá na sustentabilidade dos regimes de Previdência.

Este estudioso entende que a Previdência Social só poderá cumprir seu papel de proteção social para os trabalhadores se forem discutidos ajustes no sistema.

Fatores tais como mortalidade e natalidade não são os únicos a serem considerados, no entanto, no processo da transição demográfica. Nele influem ainda outras mudanças estruturais relativas ao:

- comportamento das pessoas em sociedade;
- comportamento individual das pessoas;
- desenvolvimento socioeconômico.

Estudiosos atribuem a migração demográfica para as zonas urbanas à decorrência de transformações socioeconômicas. Assim, os jovens saem mais cedo do meio rural e este, por sua vez, fica com uma população mais velha. Paradoxalmente, no entanto, este movimento de evasão vem diminuindo a partir de 1970.

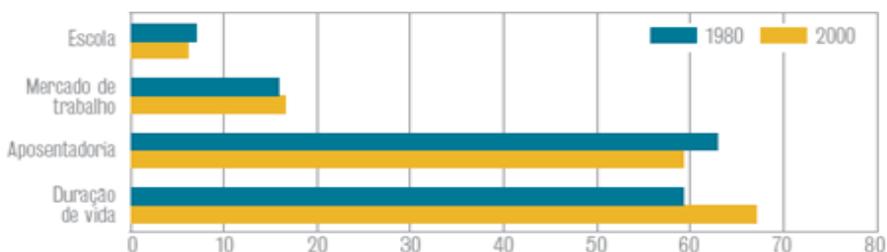
Por outro lado a população se torna mais exigente e demanda mais qualidade

nos serviços que recebem. Assim, urge uma revisão da educação, da saúde, do ambiente de trabalho, enfim, da qualidade de vida.

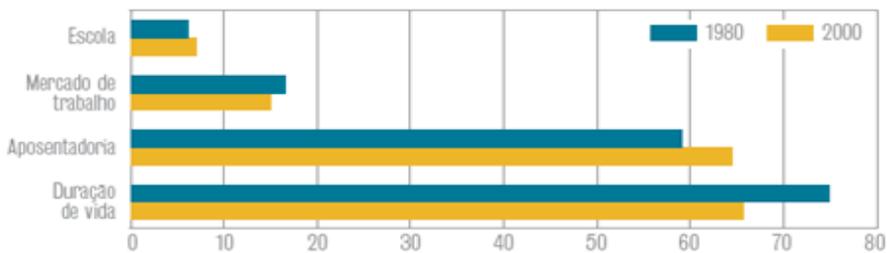
O aumento da população idosa, somado a saídas precoces do mercado de trabalho por questões de saúde, dilata a demanda por aposentadoria, conforme estudo feito pela professora Frida Marina Fischer, da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). Assim, houve de 1998 até o primeiro semestre de 2006 aumento de 30% no número de brasileiros que passaram a receber benefícios da Previdência, conforme gráfico a seguir.

## Homens e Mulheres

Idades de entrada da população masculina em alguns eventos relacionados ao mercado de trabalho



Idades médias da população feminina à entrada em alguns eventos relacionados ao mercado de trabalho



Fonte dos dados brutos: IBGE/Censo Demográfico 1980 e 2000.

Outro desafio apontado em relação a aposentadorias é o relevante aumento de benefícios concedidos por invalidez, que de 13,1% subiu para 46,6% em 10

anos (1994 a 2004). Para a professora Anadergh Barbosa Branco (UnB), isso se deu pelo descaso com a saúde decorrentes de políticas previdenciárias e trabalhistas assim como pelo pouco cuidado dos sindicatos e organizações de classe. Salientou também a influência das mudanças tecnológicas frente ao despreparo dos trabalhadores. São desafios que se apresentam para o sistema previdenciário atual. Trabalhadores que se aposentam cada dia mais cedo e a necessidade de adaptação a novas regras.

## **II - IDADE MÉDIA DAS APOSENTADORIAS**

Estudos vêm sendo realizados objetivando demonstrar que a reforma previdenciária, ao lado das reformas tributária e trabalhista, se faz necessária. Neste trabalho vamos apresentar as conclusões dos diversos estudiosos sobre a matéria, sem que represente a nossa opinião.

O presidente do Instituto Brasileiro do Mercado de Capitais (Ibmec), Thomás Tosta de Sá, presente no debate sobre contas públicas, alerta sobre a necessidade de se promover uma reforma na Previdência Social. Segundo ele, “temos uma granada que vai explodir em 2030 e que em 2050 vai virar uma bomba atômica demográfica e explodir totalmente o sistema previdenciário brasileiro”.

Para o presidente da Confederação Nacional da Indústria-CNI, Robson Braga de Andrade, a reforma da Previdência é uma das três mudanças estruturais que podem ajudar o Brasil a sair da recessão. Defende reformas urgentes para retomar o caminho do crescimento.

A prioridade da reforma da Previdência, para a CNI, deve ser o estabelecimento de uma idade mínima para que os trabalhadores possam se aposentar por tempo de contribuição. Atualmente, a média de idade de aposentadoria do brasileiro é de 58 anos, contra 64,2 anos da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. Com o aumento da expectativa de vida da população, o tamanho do rombo vai se agravar, uma vez que cada beneficiário ficará mais tempo recebendo o benefício. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE aponta que, em 2016, a expectativa de vida do brasileiro ao nascer é de 75,7 anos, quase seis anos a mais que no início dos anos 2000. Em 2060 deve subir para 81,2 anos.



Para o gerente-executivo de Política Econômica da CNI, Flávio Castelo Branco, “o Brasil tem aposentadorias muito precoces. A Previdência do setor privado chega a quase 8% do Produto Interno Bruto – PIB. Somando a aposentadoria do setor público corresponde a 14% do PIB. Só países com população muito envelhecida, como Canadá e Estados Unidos, têm percentual parecido. Precisamos ter uma idade mínima com uma regra de atualização ao longo do tempo. Isso, claro, preservando os direitos já adquiridos”.

A Confederação Nacional da Indústria defende ainda a isonomia do tempo de contribuição e da idade mínima a todos os trabalhadores. Isso englobaria a equiparação entre homens e mulheres, e um tratamento igual para professores e trabalhadores rurais. Pelas regras atuais, os homens contribuem por 35 anos e as mulheres, por 30 anos. Trabalhadores rurais e professores se aposentam cinco anos antes dos demais.

De acordo com artigo de autoria de Helder Lima e Paulo Donizetti de Souza, (publicado em 13/03/2016 - noticiado no endereço eletrônico [www.redebrasilatual.com.br/revistas/115/mais-um-alvo-errado-do-ajuste-3413.html](http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/115/mais-um-alvo-errado-do-ajuste-3413.html)), o governo, ao pautar discussão sobre a Previdência, fala em adoção de idade mínima e flerta com a agenda conservadora. Para trabalhadores, a prioridade é retomar o crescimento. Segundo a matéria publicada, desde que o governo introduziu na agenda política a reforma da Previdência Social, no fim do ano passado, centrais sindicais e demais representantes dos trabalhadores têm se manifestado contra a ideia. Sob pressão das forças de mercado, que desejam cada vez mais ver o contingenciamento dos gastos sociais no País, o governo argumenta que a reforma é necessária para dar conta do aumento da expectativa de vida dos brasileiros, o que permitirá garantir a sustentabilidade financeira do sistema para as futuras gerações.

### **A QUESTÃO PROPOSTA, LIMITE DE IDADE E ISONOMIA ENTRE HOMENS E MULHERES:**

O tema foi mal recebido pelos representantes dos trabalhadores na segunda reunião do Fórum de Debates sobre Políticas de Trabalho, Emprego, Renda e Previdência Social, na qual a expectativa era discutir projetos para a retomada do crescimento, da renda e do emprego. Ao fim da reunião, o presidente da CUT, Vagner Freitas, afirmou refutar no mínimo dois itens citados como tema de debate: a equiparação da idade para aposentadoria entre homem e mulher e a instituição de uma idade mínima, que seria prejudicial aos brasileiros que começam a trabalhar cedo. “Em primeiro lugar, é uma injustiça com as mulheres e um retrocesso a direitos já conquistados por elas e pelos trabalhadores de um modo geral, pois todos sabemos que a mulher tem uma jornada tripla, reunindo tarefas de casa e trabalho. Em segundo lugar, qualquer alteração que atrapalhe os que começaram a trabalhar mais cedo vai ser vista por nós como uma distorção”, disse Freitas, que defende um debate global sobre todo o sistema de seguridade social e suas formas de funcionamento e financiamento – e sem atropelos.

Dias antes, na reunião de retomada do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, os trabalhadores já haviam refutado o tema. “O problema que estamos vivendo hoje não é a Previdência, é a economia, a ausência de crescimento, o desemprego que vem como consequência disso. Essa que tem de ser a agenda a ser combatida. A Previdência tem um fórum e todas as questões precisam

ser tratadas nesse outro fórum, e debatidas profundamente com a sociedade, garantindo todos os direitos. Então essa, a nosso ver, não tem de ser uma prioridade, porque não vai resolver o problema do Brasil agora”, afirmou a presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo, Juvandia Moreira, também integrante do chamado conselho.

Os resultados da desejada reforma vão surgir somente em longo prazo. “Os efeitos vão ser sentidos lá no futuro, daqui a 10, 20 anos. Mas promover a reforma agora já tem um impacto positivo imediato para a economia brasileira. Possibilita estabilizar o câmbio e reduzir as taxas de juros de longo prazo. É um sinal positivo de sustentabilidade da Previdência Social e da dívida pública”, disse o ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, durante o anúncio da programação orçamentária para 2016.

Uma das críticas à reforma recai justamente sobre o seu ponto central, que é a adoção de uma idade mínima para o direito à aposentadoria. A economista Rosa Maria Marques, professora da Pontifícia Universidade Católica - PUC de São Paulo, confronta essa ideia com as realidades tão diferentes existentes no País para destacar que não se pode criar uma idade mínima de referência em um país tão desigual. “Seria consagrar a desigualdade”, diz. Segundo a economista, discutir reforma e idade mínima no meio da crise traz o risco de consagrar desigualdades.

Rosa Maria Marques considera que a sustentabilidade da Seguridade Social é assunto muito sério para ser tratado em meio a uma crise política e econômica. É necessária uma reforma? “Sim e não”, diz Rosa.

Ela observa que a expectativa de vida no Brasil está aumentando a ponto de, em um futuro breve, correr-se o risco de uma pessoa passar mais tempo aposentada do que na ativa, e que isso exige rediscussão do modelo de financiamento. Mas não autoriza o governo a precipitar o debate pela idade mínima. Para Rosa, o aumento da expectativa de vida é uma conquista dos brasileiros a ser celebrada. “Viver mais é uma coisa boa”. Para ela, o futuro do custeio da Seguridade Social passa por uma taxaço maior do capital financeiro – setor que mais lucra e menos paga impostos na economia global. Neste momento, Rosa não vê uma correlação de forças favorável a essa discussão.

Destacamos, a seguir, pontos relevantes dos estudos realizados pela economista Rosa Maria Marques, citados no artigo de autoria de Helder Lima e Paulo Donizetti de Souza:

## **O QUE LEVA O GOVERNO A TRAZER PARA O DEBATE A IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIAS?**

O porquê dessa discussão é mais político do que qualquer outra coisa. Na verdade, está presente desde os anos 1990. Desde a Constituição de 1988, antes mesmo de ser promulgada, o ex-presidente José Sarney dizia que os novos direitos levariam o país à falência.

A partir dos anos 1990, ao mesmo tempo em que o ex-presidente Fernando Collor encaminhava ou aprovava os projetos de lei que regulamentavam os direitos da Constituição, encaminhava uma série de projetos com propostas de reforma na área previdenciária, da saúde e outras. Então, essa discussão é antiga.

Discutir a Previdência tem como pano de fundo a ideia de que ela é deficitária. Mas o deficit é responsabilidade mais da elevação dos juros do que do gasto público. O gasto da Previdência é grande, porque nós temos, provavelmente, o maior sistema previdenciário do mundo, muito embora a gente só cubra a metade da força de trabalho – o resto está na informalidade.

O peso desse gasto é grande, mas é menor que o peso dos juros. Agora, tem de se fazer alguma reforma? Sim e não. Uma coisa a gente tem de reconhecer: a população brasileira está envelhecendo, e numa velocidade muito rápida. Está se vivendo mais. Dadas as condições atuais, aquele que se aposenta hoje permanece por mais tempo no sistema e, muitas vezes, poderá até receber por mais tempo como aposentado do que o tempo da ativa.

## **QUANDO SE FALA EM ENVELHECIMENTO, TECNICAMENTE, É AUMENTO DA EXPECTATIVA DE VIDA?**

São duas coisas. Uma é a expectativa ao nascer, outra é a expectativa de vida no momento da aposentadoria. O que acontece é que a nossa sociedade é absolutamente desigual. Então aqueles que mais morrem nos primeiros anos de vida são os mais pobres, com menos condições, menos renda. Passada essa fase, começa a se aproximar dessa expectativa de vida maior.

Se você passou o período em que a pobreza te pega e, ainda mais, se você passou pela adolescência, onde principalmente a morte de jovens homens é enorme – a ponto de a curva demográfica ter uma “barriga” –, passado isso, vingou. Em resumo, uma pessoa de 70 anos de idade, indepen-

dentemente da renda, não tem diferença de sobrevivência. Tem no início. Então, é uma realidade.

Estamos vivendo mais, e isso é uma coisa boa! E se é uma coisa boa, e a sociedade está mudando, isso significa que nós temos de fazer novos pactos para o financiamento da Previdência. Mas aí começam os problemas.

### **QUAIS PROBLEMAS?**

Primeiro problema: a existência do deficit previdenciário está situada na reforma de 1998. A reforma previdenciária de 1998 se soma à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que passa a entender a Previdência nela mesma, e não vinculada à Seguridade Social.

Quando os constituintes introduziram a Seguridade Social – Previdência, Saúde, Assistência Social, Seguro-Desemprego –, colocaram uma série de recursos, que são as contribuições sociais, e pensaram esse conjunto de contribuições para a Seguridade social.

A partir de 1998, e antes, com a LRF, examinou-se a Previdência nela mesma – quanto entrou de contribuição e quanto saiu. “Ah, tá faltando, então preciso usar a contribuição da Cofins, disso e daquilo. Logo, tenho o deficit”. Agora, se somar todos os recursos da Seguridade e, do outro lado, todas as despesas da Seguridade, ela é superavitária.

A segunda questão é que não é verdade que o critério de idade não seja reconhecido. O fator previdenciário já leva em consideração a sobrevivência do indivíduo. Ou seja, se está considerando a idade da pessoa no momento da aposentadoria e a sobrevivência. Dependendo de como isso se forma, ele tem um redutor. E passou a valer, desde o ano passado, a fórmula 85/95 progressiva, que é a combinação do tempo de contribuição com a idade. Então, a exigência de idade já é contemplada na aposentadoria, chegando a fórmula em 2027 a 90/100. Mas eles querem colocar a idade mínima.

É um problema introduzir idade mínima única em um país absolutamente desigual, porque os setores que começam a trabalhar muito cedo, os mais pobres, que começam aos 16, vão ter maior tempo de contribuição, combinado à idade, do que o trabalhador da classe média alta, que começou a trabalhar aos 25. Isso contempla desigualdades.

## **PACTUAÇÃO DE NOVAS FORMAS DE FINANCIAMENTO**

Por que não alterar as fórmulas de financiamento? Por que não se ter uma contribuição sobre o capital financeiro propriamente dito, que é aquele que comanda a realidade capitalista contemporânea? Quando se olha o sistema tributário, ele é sobre salário, sobre faturamento, sobre fatos geradores de renda. O que diz a economista Rosa Marques é: “tem de taxar o capital financeiro, porque ele não cria nem renda, nem emprego, só lucro para quem o detém. Essa discussão devia ser introduzida”.

## **IMPACTOS**

O impacto da adoção de uma idade mínima não seria expressivo, conforme dados da ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Segundo o presidente da entidade, Vilson Antônio Romero, a Previdência paga atualmente 32 milhões de benefícios por mês, como aposentadorias por idade, invalidez, por tempo de contribuição, auxílio-doença, pensão por morte e auxílio-reclusão, entre outros. Desse total, apenas 5 milhões, ou 16%, são aposentadoria por tempo de contribuição e representam o alvo do governo com a ideia do incremento da idade mínima.

Mais do que discutir idade mínima ou outra proposta que altere o andamento da Seguridade Social no País, governo e forças representativas da sociedade precisam se entender quanto aos números da Previdência. “Tem sido dito que a idade em que as pessoas se aposentam, em média, aos 56 anos, mas a estrutura de indexação dos benefícios ao salário mínimo tem produzido um rombo que no ano passado foi estimado em R\$ 88 bilhões e que deve projetar R\$ 140 bilhões neste ano, mas isso tudo é uma falácia”, diz Romero.

O orçamento da Seguridade Social nos últimos 15 anos foi superavitário, observa o presidente da ANFIP, citando dados do Sistema Integrado de Administração Financeira da União - Siafi. “No último número que temos do balanço da União, houve um superavit em 2014 da ordem de R\$ 54 bilhões”, afirma. As receitas da Seguridade no país incluem a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, a contribuição previdenciária, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, mais o PIS/Pasep, além de outras receitas adicionais. As despesas incluem a Previdência, a Saúde e a Assistência Social. Nesta

última categoria estão o programa Bolsa Família e o Seguro-Desemprego.”<sup>2</sup>

A equipe econômica quer unificar as regras de aposentadoria para homens e mulheres e vai insistir na fixação de idade mínima para requerer o benefício. Estes dois pontos são tratados como cruciais para conter a alta nos gastos públicos e estão sendo discutidos na proposta de reforma da Previdência que será apresentada ao Fórum. Para vencer resistências das centrais sindicais, o governo vai propor que as mudanças entrem em vigor no futuro, em dez anos ou mais, sob o argumento de que direitos adquiridos (quem já se aposentou ou está próximo à aposentadoria) não serão desrespeitados.

Pela legislação atual, as mulheres quando se aposentam somente por idade podem fazer isso cinco anos antes dos homens. As mulheres com 60 anos e os homens com 65 anos. Neste caso, é preciso ter 15 anos de contribuição, no mínimo. No caso da aposentadoria por tempo de contribuição, a mesma coisa. Enquanto as mulheres se aposentam com 30 anos de contribuição, os homens precisam contar 35 anos. A ideia é reduzir esse intervalo progressivamente. A nova regra 85/95, que estabelece que o tempo de contribuição e de idade some 85 para as mulheres e 95 para os homens, mostra a distância para requerer o benefício.

Não existe idade mínima para trabalhador do setor privado requerer o benefício, apenas para os funcionários públicos (60 anos para homens e 55 para mulheres), que é considerada baixa em relação a outros países. A idade mínima deverá valer para todos e poderá chegar a 65 anos, segundo técnicos do governo.

O que se discute na proposta é fazer mudanças profundas, com potencial para conter a elevação estrutural dos gastos e não medidas paliativas. Mas com a preocupação de não prejudicar direitos adquiridos. Por isso, a ideia é fazer algo para o futuro — segundo um integrante do governo.

O Brasil é um dos poucos países que não exige idade mínima para aposentadoria, o que faz a idade média para entrar com o pedido do benefício ser uma das mais baixas do mundo. Fixar 65 anos para o futuro é razoável, disse uma fonte. Porém, como a exigência prejudicaria quem começou a trabalhar mais cedo, uma parte do governo avalia que a alternativa seria alterar a fórmula progressiva 85/95. A partir de 2018, a escala começa a subir até atingir 90/100, no final de 2026.

---

2. Fonte: por Helder Lima e Paulo Donizetti de Souza publicado 13/03/2016 10:35 Notícia colhida no sítio <http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/115/mais-um-alvo-errado-do-ajuste-3413.html>

A ideia é tornar a fórmula mais rigorosa. O trabalhador só poderá se aposentar se atingir esses requisitos. Esta medida levaria à extinção do fator previdenciário (que permite que as pessoas continuem se aposentando mais cedo, mas com um benefício reduzido). A mudança não é fácil de implementar porque precisa de emenda à Constituição, como na idade mínima.<sup>3</sup>

A idade mínima para se aposentar, de acordo com Taís Laporte (no G1 em São Paulo - Economia) vai subir no mundo e veio para ficar não só no Brasil, mas em boa parte dos países onde morre-se cada vez mais tarde. Nas reformas do sistema de aposentadorias, o mundo desenvolvido está abandonando antigas fórmulas para acompanhar o avanço da expectativa de vida. No Brasil, o cálculo progressivo da fórmula 85/95 pode sofrer novas mudanças em alguns anos para corrigir, mais uma vez, a distorção gerada pelo envelhecimento da população, que ao subir aumenta o deficit da Previdência, prevê o especialista em longevidade da Mongeral – Aegon, Andréa Levy.

“Nosso modelo ainda permite aposentar-se com 60 anos, enquanto os europeus já trabalham com uma faixa entre 65 e 69 anos para pedir o benefício”, diz o especialista. Para Levy, a tendência é que a expectativa de vida do brasileiro se aproxime dos países europeus, aumentando a necessidade de retardar a idade mínima da aposentadoria. A distorção nas contas da Previdência ocorre porque, quanto mais tempo o brasileiro vive, maior o período em que ele recebe o benefício em relação ao tempo de contribuição. “A conta não está mais fechando”, destaca Levy.

Entre 1980 e 2013, a expectativa de vida ao nascer no Brasil passou de 62,5 anos para 74,9 anos, um aumento de 12,4 anos, segundo os últimos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A nova fórmula para se aposentar no Brasil – que adota o cálculo progressivo – é um modelo parecido com o adotado recentemente por países europeus. É uma opção ao fator previdenciário, que paga um benefício menor para quem escolher se aposentar mais cedo. O cálculo permite receber a aposentadoria integral quando a soma da idade e o tempo de contribuição for 85 para mulheres e 95, para homens. O tempo mínimo de contribuição para elas é de 30 anos e, para eles, de 35 anos.

O governo adotou um cálculo progressivo para atrasar o recebimento do

---

3. Fonte: O Globo

Texto: Geralda Doca e Martha Beck

Data original da publicação: 02/02/2016

benefício ao longo do tempo. Entre 2018 e 2026, a soma vai exigir 1 ponto a mais em diferentes datas, tornando a aposentadoria mais tardia. Para o especialista da Mongeral Aegon, a tendência é que essa fórmula seja revista.

## **COMO FUNCIONA O SISTEMA DE APOSENTADORIAS EM VÁRIOS PAÍSES:**

### **Alemanha**

A idade mínima para se aposentar na Alemanha será gradualmente aumentada de 65 para 67 anos entre 2012 e 2029. É preciso também ter completado um período mínimo de cinco anos de contribuição. A idade mínima é de 65 anos para quem nasceu antes de 1º de janeiro de 1947 e de 67 para os nascidos a partir de 1964. Essa idade mínima aumenta gradualmente para nascidos entre 1947 e 1963.

### **Bélgica**

Foi implantado um sistema parecido com a fórmula progressiva da 85/95: a idade mínima é 65 anos para todos. Mas é possível aposentar-se antes. Até 2012 era possível pedir a aposentadoria com 60 anos, se tivesse trabalhado 35 anos. Entre 2013 e 2016, a idade e tempo de contribuição aumentaram gradualmente, chegando à idade mínima de 62 anos e 40 de contribuição a partir de 2016.

### **Grécia**

A idade limite é de 67 anos e o período mínimo de trabalho é de 15 anos (4.500 dias). Para receber o benefício integral, é preciso acumular 40 pontos (12 mil dias de trabalho) e ter 62 anos de idade. O [acordo com os credores da Grécia](#) para pagar sua dívida vai exigir uma profunda reforma em seu sistema de previdência, podendo mudar essa regra.

### **França**

A idade mínima é de 60 anos para pessoas nascidas antes de 1º de julho de 1951. A idade aumenta em cinco meses por ano de nascimento, alcançando 62 anos para pessoas nascidas a partir de 1955.

### **Holanda**

Desde 2013, a idade para se aposentar aumentará gradualmente de 65 para 66 anos até 2019 e para 67 anos até 2023. A partir de 2024, a idade para a aposentadoria será calculada pela expectativa de vida.

### **Itália**

As idades mínimas são diferentes, respeitando o tempo mínimo de 20 anos de contribuição: para quem trabalha no setor privado, a idade é de 63 anos e 9 meses; autônomos precisam alcançar 64 anos e 9 meses; servidores públicos, 66 anos e 3 meses.

### **Portugal**

A idade mínima para se aposentar entre 2014 e 2015 é de 66 anos. Até 2021, todos precisarão alcançar 67 anos para receber o benefício, em linha com o aumento da expectativa de vida.

### **Reino Unido**

A idade mínima atual é de 65 para homens e 60 para mulheres nascidos antes de abril de 1950. Mas a partir de 2020, a idade mínima para homens e mulheres será de 66 anos, passando para 67 anos entre 2026 e 2028 e então será vinculada aos dados sobre expectativa de vida da população.

### **Estados Unidos**

Hoje, é preciso ter pelo menos 66 anos e 10 de contribuição para se aposentar. O valor do benefício é de cerca de 40% do salário do trabalhador. A partir de 2022, a idade mínima para aposentar-se vai subir para 67 anos.

### **Japão**

A idade mínima aumenta gradualmente de 60 para 65 anos entre 2001 e 2013 para homens e entre 2006 e 2018 para mulheres. O valor do benefício varia de acordo com a remuneração e o tempo de contribuição do trabalhador.<sup>4</sup>

Estudos demonstram que a Seguridade Social brasileira é superavitária. Em 2014, o superavit de todo o sistema foi na ordem de R\$ 54 bilhões, conforme análise e demonstrativo realizado pela ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil ([www.anfip.org.br](http://www.anfip.org.br)), tendo como base a execução orçamentária.

---

4. Fontes: OCDE e Comissão Europeia

O financiamento da Seguridade Social advém das contribuições do trabalhador sobre os seus salários, do empregador sobre a folha de pagamento ou sobre o faturamento, além dos outros tributos recolhidos das empresas: Cofins, PIS/Pasep e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL. A soma destes tributos foi de R\$ 686 bilhões em 2014. As despesas com os benefícios do Regime Geral da Previdência Social - RGPS e da Assistência Social, programas de transferência de renda como Bolsa Família, Seguro-Desemprego e serviços públicos de Saúde – o SUS, em parte custeado pela União, consumiram R\$ 632 bilhões do orçamento público federal em 2014, apurando-se, desta forma, o superavit da ordem de R\$ 54 bilhões.

Portanto, a Seguridade Social é superavitária. Previdência superavitária precisa de reforma?

Outra questão a ser considerada é a necessidade do estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria, defendida por aqueles que pretendem uma reforma da Previdência objetivando reduzir direito dos trabalhadores. Esta idade mínima é desnecessária porque segundo dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social, em outubro de 2015, apenas 29,5% dos beneficiários estavam aposentados por tempo de contribuição. Outros 53% haviam se aposentado por idade (65 anos para o homem e 60 para a mulher) e 17,5%, por invalidez.

Na prática, já existe idade mínima para a maioria que se aposenta por idade por não ter completado o tempo integral de contribuição, depois de permanecer boa parte da vida laboral sem registro em carteira, fazendo bico, trabalhando por conta própria na economia informal ou desempregado.

Dentre os 29,5% que completam o tempo de contribuição exigido, a idade de aposentadoria cresce espontaneamente. Desde a criação do fator previdenciário em 1998, a idade média de aposentadoria deste grupo aumentou. Entre as mulheres, passou de 50,2 anos em 1999 para 52 em 2012. Entre os homens, de 52,4 para 55 anos no mesmo período. Os dados também são do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Não faz sentido estabelecer idade mínima, se esta já vem aumentando gradativamente ao longo dos anos, inclusive por indução do fator previdenciário.

A Fórmula 85/95, implantada no RGPS em 2015, deve retardar ainda mais as aposentadorias. Muitos segurados completarão seu tempo de contribuição, mas

aguardarão até atingir a soma 85 ou 95, conforme se trate de mulher ou de homem, para fugir da incidência do fator previdenciário e melhorar seu benefício.

## **CONCLUSÕES**

A Seguridade Social é superavitária. Previdência superavitária precisa de reforma?

A idade dos aposentados, ao obter o benefício, já vem aumentando gradativamente. É necessário se estabelecer uma idade mínima?

Antes de se proceder à reforma na concessão dos benefícios se impõe a necessidade de:

Revisão do financiamento da Seguridade Social, especialmente, quanto à desoneração da folha de pagamentos sem o correspondente repasse dos recursos da contribuição substitutiva.

Revisão das renúncias fiscais (Prouni, filantropia, área rural, Simples e MEI).

Revisão dos critérios da DRU, para que não incida nas contribuições sociais.

## BIBLIOGRAFIA

BRITO, Fausto. A Transição Demográfica no Contexto Internacional. Professor e pesquisador do Cedeplar/UFMG

FRANCISCO, Wagner De Cerqueira E. “Envelhecimento populacional “; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilestela.uol.com.br/geografia/envelhecimento-populacional.htm>> . Acesso em 30 de março de 2016.

WIKIPEDIA, a enciclopédia livre – [pt.wikipedia.org/wiki/demografia\\_do\\_brasil](http://pt.wikipedia.org/wiki/demografia_do_brasil)

VASCONCELOS, Lia. *Demografia - Retrato do futuro. 2006. Ano 3 . Edição 26 - 1/9/2006*. IPEA- Brasília. Disponível em: < [www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content...](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content...) > Acesso em 26 mar. 2016.

KALACHE, Alexandre, et al. O Envelhecimento da População Mundial. Um Desafio Novo. *Rev.Saúde públ.*, 21(3) 200-10,1987. Disponível em: < [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext...89101987000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext...89101987000300007) > Acesso em 28 mar.2016.

PEREIRA, Eduardo da Silva. CAPÍTULO 4 – A Transição Demográfica e o Regime Geral de Previdência Social -RGPS. *Previdência Social: Reflexões e Desafios. Debates*. Ministério da Previdência. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Coleção Previdência Social.Volume 30.1ª edição - 2.009. Disponível em: < [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br) > Acesso em 23 mar. 2016.

# DIFERENÇA DE REGRAS ENTRE HOMENS E MULHERES

*ANA LÚCIA GUIMARÃES SILVA<sup>1</sup>*

---

## **POR QUE EXISTE UMA DIFERENÇA NA APOSENTADORIA DO HOMEM E DA MULHER?**

A discussão sobre igualdades e especificidades de tratamento entre os sexos, para efeitos da Previdência Social, tem sido um tema de discussão relativamente recente. Nas desigualdades e especificidades de tratamento aos gêneros estão compreendidas tanto as diferenças biológicas quanto as socioculturais, que se refletem no mercado de trabalho, na estrutura familiar e no nível de escolaridade. Pode-se afirmar que essa perspectiva histórica da [des]igualdade entre os gêneros persiste tanto em nível mundial quanto nacional.

As leis brasileiras dos regimes previdenciários públicos instituíram uma diferenciação na aposentadoria da mulher e do homem, concedendo redução de cinco anos tanto na Aposentadoria por Tempo de Contribuição, quanto na Aposentadoria por Idade, uma vez que muitas mulheres ainda enfrentam a dupla jornada de trabalho, devido aos valores acatados pela sociedade. Além disso, a mulher está inserida no mercado de trabalho em ocupações mais precárias, com maior informalidade, menor remuneração, maior rotatividade, entre outros aspectos diferenciados. Estas características se refletem ao longo da vida laboral da mulher trabalhadora e em sua qualidade de vida, seja em seu período produtivo, seja em seu período de inatividade.

Entre as discussões da atual modificação na regra para a aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social, há manifestações contrárias à diferença de idade de cinco anos entre homens e mulheres para requerer a aposentadoria. Dentre os descontentes, há dois grupos: o primeiro defende que as mulheres deveriam se

---

1. Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil, associada da ANFIP.

aposentar após os homens, pois possuem sete anos a mais de expectativa de vida, enquanto o segundo argumenta que a idade para a aposentadoria deveria ser igual, pois, segundo eles, trata-se de uma questão de igualdade de direitos.

Quanto ao primeiro grupo, o argumento é pouco satisfatório. Embora questões biológicas contribuam para as mulheres viverem mais, isso ocorre, principalmente, porque, em média, elas se expõem menos a riscos de morte: envolvem-se menos em violências, participam menos de acidentes de trânsito, fumam menos, consomem menos bebidas alcoólicas e possuem uma preocupação maior com cuidados de sua saúde. Conforme o Ministério da Saúde, somente em 2013, no Brasil, morreram 33.787 homens frente a 6.912 mulheres de cinco a 74 anos em acidentes de transporte, uma diferença de 4,9 vezes. Se verificarmos somente a causa “agressões”, a diferença é ainda maior, de 11,4 vezes: 50.435 mortes masculinas contra 4.441 femininas. Dentre as pessoas com 18 anos ou mais, 14,4% dos homens fumavam, frente a 8,6% das mulheres. À vista disso, se os homens se expusessem menos a situações de perigo e cuidassem mais de sua saúde, teriam sua expectativa de vida mais próxima à das mulheres.

Em relação ao segundo grupo, que reivindica igualdade de direitos, é preciso refletirmos sobre o que orientou os legisladores na definição de idades diferenciadas para a aposentadoria. A Constituição Federal não especifica a razão para a diferença, mas a publicação *Os Direitos das Mulheres na Legislação Brasileira Pós-Constituinte*, editada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, em 2006, afirma que a diferença se justifica, porque as tarefas domésticas e o cuidado das crianças ainda recaem sobre elas, provocando a dupla jornada. Trata-se de um argumento convincente: não podemos desconsiderar a exposição da mulher aos afazeres domésticos por questões culturais. Porém, conforme os papéis se modificam, essa diferença também poderia sofrer alterações.

Segundo os Censos Demográficos do IBGE, a evolução da estrutura populacional dos idosos revela que não só as mulheres são maioria na população, como tem havido uma “feminização” da velhice. Observa-se uma tendência de aumento da proporção de mulheres entre os idosos, uma vez que a expectativa de vida ao nascer das mulheres é superior à dos homens. A projeção para 2020 é que as mulheres cheguem a 79,8 anos e os homens 72,5 anos. Mas há estudos que indicam que a expectativa de vida saudável das mulheres é igual à dos homens, ou seja, elas vivem mais, mas com sua saúde comprometida.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios -PNAD, além de as mulheres estarem tendo cada vez menos filhos — a taxa de fecundidade brasileira decaiu de 2,73 para 1,77 de 1992 a 2013 —, o percentual de homens que trabalhavam e participavam dos afazeres domésticos aumentou de 35,8% para 47,7% no período, enquanto as mulheres se mantiveram em aproximadamente 90%. Ressalta-se que o PNAD não considera reparos e manutenções como afazeres domésticos, provavelmente mais executados por homens.

Caso um dia se alcance a igualdade de participação no lar e igualdade de condições no trabalho, poderia ser estudada a alteração na idade para a aposentadoria das mulheres. Devido a essa dinâmica, alguns países que adotavam a distinção vêm gradualmente eliminando-a, como a Itália e o Reino Unido, além de outros que não a adotam, o que é mais comum entre os desenvolvidos.

Enquanto a dupla jornada persistir, uma alternativa interessante é a regra adotada na Eslováquia e na República Tcheca, em que a idade para a aposentadoria das mulheres depende do número de filhos criados ao longo da vida. Aquelas que não possuem filhos se aposentam com uma idade um pouco inferior à dos homens, pois, nesse caso, o efeito da dupla jornada é menos acentuado. Porém, com o aumento do número de filhos, a idade para a aposentadoria das mulheres se reduz. Isso beneficia inclusive as de baixa renda que possuem mais filhos, visto que têm menos recursos para enfrentar a dupla jornada.

Pode ser estudada uma regra parecida no Brasil, uma vez que as mulheres com filhos dedicam mais horas a afazeres domésticos que aquelas sem filhos, que, por sua vez, dedicam mais horas que os homens (mesmo considerando apenas pessoas com tempo de ocupação igual em obrigações externas, conforme a tabela). Assim, atingiríamos dois objetivos de uma vez, compensando prioritariamente as mulheres que mais exercem a dupla jornada e criando um modelo de incentivo à natalidade. Quanto a este último propósito, vale lembrar que a baixa fecundidade atual é um problema para a Previdência no futuro, pois serão menos pessoas em idade ativa para sustentar mais aposentados.

**Média de horas dedicadas a afazeres domésticos (HAD) e ao trabalho principal (HTP), na semana de referência, de pessoas que trabalhavam 40 horas por semana, não estudavam e não exerciam outros trabalhos, no Brasil — 2013 <sup>2</sup>**

GRUPO	HAD	HTP	JORNADA TOTAL	DIFERENÇA PARA OS HOMENS (%)
Homens .....	4,29	40,00	44,29	-
Mulheres .....	15,05	40,00	55,05	24,29
Mulheres sem filhos no domicílio .....	11,80	40,00	51,80	16,96
Mulheres com um filho no domicílio .....	16,61	40,00	56,61	27,82
Mulheres com mais de um filho no domicílio .....	18,10	40,00	58,10	31,19

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Microdados da PNAD 2013.

NOTA: 1. Abrange somente pessoas que contribuíam para a Previdência e que não estavam aposentadas.

2. Pessoas que não realizaram afazeres domésticos estão contabilizadas como zero para o cálculo da média.

3. No caso dos homens, a PNAD não informa número de filhos residentes no domicílio.

□

De acordo com o economista, professor e escritor Fábio Giambiagi, a diferenciação por gênero, ou seja, a distinção existente entre as regras que valem para os homens e aquelas que são aplicadas às mulheres, é assunto controverso que merece atenção especial.

Considera que a regra geral — e, por mais injusta que ela seja, é a realidade concreta do mundo em que vivemos — é que quase sempre é a mãe, e não o pai, a encarregada da maior parte das tarefas domésticas, o que faz que se fale tanto da denominada “dupla jornada de trabalho”. Trata-se de um problema que, por maiores

2. Fonte: Pedro Tonon Zuanazzi – publicado em [carta.fee.tche.br/a\\_dupla\\_jornada\\_e\\_a\\_diferenca\\_da\\_idade\\_para\\_a\\_aposentadoria\\_de\\_homens\\_e\\_mulheres](http://carta.fee.tche.br/a_dupla_jornada_e_a_diferenca_da_idade_para_a_aposentadoria_de_homens_e_mulheres).

Edição: Ano 24 nº 07 - 2015

Área temática: Indicadores sociais

Assunto(s): aposentadoria, jornada de trabalho

que tenham sido a transformações sociais ligadas ao aumento da presença feminina no mercado de trabalho, nenhuma sociedade conseguiu ainda resolver a contento. Exatamente por essa razão, entende que há razões aceitáveis para que haja algum tipo de diferenciação por gênero no que se refere ao tempo de contribuição e idade para aposentadoria. Considerem-se, por outro lado, os seguintes fatos, referentes a elementos muito objetivos:

- no Brasil, as mulheres podem se aposentar cinco anos antes dos homens;
- a expectativa de vida de quem chega aos 60 anos de idade, no caso das mulheres brasileiras, é três anos maior que a dos homens;
- No mesmo indicador, essa diferença em favor das mulheres deverá, pelas projeções do IBGE, ser ampliada para quatro anos nos próximos 20 anos;
- no Censo de 2010, para cada 100 homens idosos de 80 anos ou mais, havia 159 mulheres na mesma faixa etária; e
- em um número cada vez maior de países, as respectivas legislações nacionais estão migrando cada vez mais no sentido de igualar as condições de aposentadoria de homens e mulheres.

Ao mesmo tempo, seria importante que qualquer modificação das regras de aposentadoria considerasse três critérios:

- deve ser mais dura para com as gerações futuras que para aquelas pessoas que já têm certa idade, pela simples razão de que nas próximas décadas as pessoas tenderão a viver mais;
- a alteração deve estar sujeita a uma certa carência inicial, para não afetar quem estiver na iminência de adquirir o direito ao benefício;
- a transformação operada pela Lei — ou pela Constituição — deve, idealmente, ser lenta e gradual.

Assim considerando, o professor Fábio Giambiagi tem defendido o seguinte conjunto de propostas para a aposentadoria feminina por idade, de forma que a sociedade teria tempo para se adaptar à mudança e o Brasil se aproximaria aos poucos do conjunto de regras vigentes em outros países:

- adoção de uma idade de aposentadoria de 66 anos para as mulheres

que comecem a trabalhar após a aprovação da reforma (67 para os homens);

- limitação à diferença de um ano entre as condições de aposentadoria de homens e mulheres para os futuros trabalhadores e de dois anos, após longa transição, para aquelas pessoas que já estão no mercado de trabalho;
- carência de três anos para o início de qualquer modificação para aquelas mulheres que se encontram no mercado; e
- redução em um ano a cada cinco anos da diferença de regra de aposentadoria entre homens e mulheres, até o limite de dois anos.<sup>3</sup>

No que se refere à diferença de regras entre homens e mulheres existem alguns fatores a serem considerados:<sup>4</sup>

desigualdade dos rendimentos do trabalho entre os gêneros. Embora tenha havido um encurtamento de distância entre o salário do homem e o da mulher, o diferencial permanece grande. Em 2013 era de 73,5% e em 2014 passou a 74,5%;

segundo o IPEA, a população brasileira estará em 2030 com sua força de trabalho preponderantemente entre pessoas acima de 45 anos e mulheres;

declínio das taxas de mortalidade em especial nas grandes cidades e entre as mulheres;

as mulheres vivem mais que os homens (uma mulher com 55 anos pode viver mais 27,8 anos, enquanto um homem da mesma idade deve viver mais 23,8 anos);

as mulheres tendem a receber o benefício por mais tempo que os homens;

o fim das regras especiais é tendência nos países da Europa, que fizeram reformas por causa da crise;

a diferença que existe na idade de aposentadoria entre homens e mulheres acontece em desconformidade ao princípio constitucional de isonomia, também

---

3. Autor: Fabio Giambiagi 13/06/2012 em Artigos, Eficiência, Política – publicado no Instituto Millenium  
Fonte: O Globo, 12/06/2012

4. Autores: Erick Leal Farias 1  
José Osvaldo Gomes de Souza 2  
Cibele M. D. Figueirêdo Gazzinelli 3

Diferença na Idade de Aposentadoria entre Sexos e o Princípio da Isonomia  
Texto publicado em [fenor.edu.br/revistaacademica/revista 2014/textos](http://fenor.edu.br/revistaacademica/revista%202014/textos)

conhecido como princípio da igualdade, com as suas subdivisões de materialidade e formalidade;

a Isonomia é um dos grandes princípios que tangem o nosso ordenamento pátrio nos dias de hoje, onde aprendemos que todos são iguais perante a lei caso se encontrem em situação idêntica. O princípio da igualdade pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual: “Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”. (NERY JUNIOR, 1999, p. 42).

Durante muitos anos as mulheres buscaram e merecidamente conseguiram seu espaço na sociedade, mas no que diz respeito ao direito de se aposentar existe uma inversão de papéis, onde o homem poderia sentir-se de certa forma prejudicado. O homem com 65 anos pode se aposentar, e à mulher é assegurado o mesmo direito, só que aos 60 anos de idade, conforme dispõe a Constituição Federal no seu artigo 201, § 7º, II.

Todavia, as pesquisas realizadas por órgãos especializados no assunto apontam que a expectativa de vida da mulher brasileira é bem maior que a do homem, aproximadamente sete anos. Considerar como correta a interpretação da nossa Constituição em princípio não seria justo, uma vez que o princípio da isonomia, existe na nossa jurisdição no intuito de que haja um tratamento igualitário entre ambos os sexos, sem esquecer que um dos princípios do Direito é o tratamento desigual para aqueles em situações desiguais.

Alguns defendem que essa igualdade na idade para a cessação do trabalho - aposentadoria - já deveria estar prevista em nossas leis, equiparando pessoas que trabalham de maneiras parecidas, já que pela lei devem ter iguais jornadas, condições de trabalho e salário, não deve uma categoria trabalhar cinco anos a mais para obter a mesma vantagem, o mesmo direito.

Seria necessária uma mudança constitucional nos artigos 40 e 201 para igualar as idades de aposentadoria, dando condições iguais a todos os cidadãos, independente de sexo, caso já tivessem atingido as mesmas condições remuneratórias, sociais e familiares no Brasil

Discussões seriam levantadas, uma vez que opiniões doutrinárias não são vistas com frequência em livros de Direito Constitucional e Direito Previdenciário, talvez por uma acomodação social, sendo necessária a existência, a criação de uma

norma Reguladora.

## O PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Desde os primórdios da humanidade e até mesmo há alguns poucos anos, os diversos tipos de pessoas não eram considerados equiparadas. Sendo assim, havia uma desigualdade muito grande entre povos, raças, crenças e até mesmo entre sexos, sendo as mulheres sempre colocadas como inferiores aos homens, em diversos níveis sociais.

O princípio da isonomia, também conhecido por alguns doutrinadores e por enorme parte da população como o princípio da igualdade, está inserido inicialmente no nosso ordenamento jurídico na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, onde afirma que todos são iguais perante a lei, independente de características físicas, intelectuais, ou de qualquer outra natureza, conforme exposto:

*“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.”*

Essa igualdade pode ser subdividida em igualdade formal e igualdade material.

### ISONOMIA FORMAL

*“A isonomia formal, ou igualdade formal, nada mais é do que a legislação em si, afirmando que todos são iguais perante a lei, com as mesmas prerrogativas de direitos e deveres, sem distinção de qualquer tipo, seja ela de sexo, cor, religião, escolaridade, entre muitas outras.”<sup>5</sup>*

Para diversos filósofos, principalmente Aristóteles, apud SILVA (2009, p. 213), a ideia de igualdade ficou vinculada à de justiça, ou seja, para se obter a justiça propriamente dita, as pessoas deveriam ser tratadas de maneira igualitária.

Ainda em Silva (2009, p. 213), tem-se uma excelente definição sobre essa

---

5. FARIAS, Erick Leal- Diferença na idade na aposentadoria entre sexos e o princípio de isonomia. <https://jus.com.br/artigos/41356/diferenca-na-idade-de-aposentadoria-entre-sexos-e-o-principio-da-isonomia>

justiça formal: 'A justiça formal consiste em um princípio de ação, segundo o qual os seres de uma mesma categoria essencial devem ser tratados da mesma forma. Aí a justiça formal se identifica com a igualdade formal.'

Numa mesma linha de raciocínio, porém de maneira mais complexa, o também doutrinador, professor Alexandre de Moraes, corrobora as informações acima descritas e, complementa o conteúdo abordado.

Assim, afirma Moraes (2012, p. 36) que:

*“A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve se aplicar em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.”*

A isonomia formal também deve ser observada no momento em que novas normas são criadas pelos legisladores, afinal, devem estar em conformidade com o princípio da igualdade, sob pena de tal norma ser considerada inconstitucional e ser retirada do ordenamento jurídico, ou mesmo apenas perder a sua eficácia normativa, casos em que não poderão ser aplicadas em situações concretas por não se tratar de uma lei eficaz.

As palavras de San Tiago Dantas, numa publicação na Revista Forense (1948, p. 357), ainda que antiga, traz afirmações e conceitos que se encaixam perfeitamente no cotidiano do poder legislativo brasileiro:

*“Quanto mais progridem e se organizam as coletividades, maior é o grau de diferenciação que atinge seu sistema legislativo. A lei raramente colhe no mesmo comando todos os indivíduos, quase sempre atende a diferenças de sexo, de profissão, de atividade, de situação econômica, de posição jurídica, de direito anterior; raramente regulando do mesmo modo a situ-*

*ação de todos os bens, quase sempre se distingue conforme a natureza, a utilidade, a raridade, a intensidade de valia que ofereceu a todos raramente qualifica de um modo único as múltiplas ocorrências de um mesmo fato, quase sempre os distingue conforme as circunstâncias em que se produzem, ou conforme a repercussão que têm no interesse geral. Todas essas situações, inspiradas no agrupamento natural e racional dos indivíduos e dos fatos, são essenciais ao processo legislativo, e não ferem o princípio da igualdade”.*

Com isso, nos valem das formas pela qual, para algumas pessoas, o princípio da igualdade estaria sendo infringido, no entanto, não é assim o desfecho, uma vez que vivemos em sociedade, e por mais que queiramos uma isonomia absoluta, devemos tratar desigualmente os desiguais, na proporção da desigualdade de cada um.

Sendo assim, as pequenas diferenciações feitas pelos legisladores podem não só ser consideradas benéficas como também necessárias, a fim de manter a ordem entre a população, em relação ao cumprimento das leis da maneira pela qual são inseridas no nosso dia a dia.

## **ISONOMIA MATERIAL**

A isonomia material, também chamada de igualdade material ou até mesmo igualdade substancial é aquela que visa diminuir as diferenças que existem naturalmente entre os seres humanos enquanto pessoas. Acontece que todos temos características diferentes, então por conta disso, essa isonomia material jamais existirá por completo.

Pode-se dizer que seu principal objetivo é diminuir as desigualdades extremas que vêm a existir na sociedade, para que todos tenham um padrão de vida razoável.

Nas palavras do jurista Celso Ribeiro Bastos, em Curso de Direito Constitucional (2002, p 317), a definição para a igualdade substancial é a seguinte:

*“A igualdade substancial postula o tratamento uniforme de todos os homens. Não se trata, como se vê, de um tratamento igual perante o direito, mas de uma igualdade real e efetiva perante os bens da vida. Essa igualdade, contudo, a despei-*

*to da carga humanitária e idealista que traz consigo, até hoje nunca se realizou em qualquer sociedade humana. São muitos os fatores que obstaculizam a sua implementação: a natureza física do homem, ora débil, ora forte; a diversidade da estrutura psicológica humana, ora voltada para a dominação, ora para a submissão, sem falar nas próprias estruturas políticas e sociais, que na maior parte das vezes tendem a consolidar e até mesmo a exacerbar essas distinções, em vez de atenuá-las.”*

A igualdade material está prevista no artigo 7º, incisos XXX e XXXI, da Constituição Federal, dispondo sobre as regras que vedam diferenças baseadas em determinados fatores, ao proibirem diferenciação de salários, idade e outros (BRASIL, CF, 1988):

“Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...) XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

XXXI – de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;”

A materialidade observada no dispositivo legal acima se refere à maneira com que os cidadãos devem ser igualitariamente tratados em relação às suas condições de trabalho, para que possam desenvolver com mais tranquilidade e dignidade as suas atividades laborais.

Segundo José Afonso da Silva (2009, p. 212), o ordenamento jurídico do nosso País dá todo o indício de que busca essa igualdade material em vários aspectos, por incluir no bojo constitucional diversas expressões que visam diminuir ou até mesmo findar tais desigualdades.

Vejamos:

*“A previsão, ainda que programática, de que a República Federativa do Brasil tem como um de seus objetivos fundamentais reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), veemente repulsa qualquer forma de discriminação (art.3º, IV), a universalidade da seguridade social, a garantia ao direito à saúde, à educação baseada em princípios*

*democráticos e de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, enfim a preocupação com a justiça social como objetivo das ordens econômica e social (arts. 170, 193, 196 e 205) constituem reais promessas de busca da igualdade material.”*

Por mais que se deseje que todos sejam tratados igualmente, o objetivo da igualdade material é que as pessoas sejam equiparadas levando em consideração a sua dignidade, pois se sabe que nós, seres humanos, somos profundamente desiguais, no que diz respeito aos tipos físicos, condições sociais e principalmente convicções psicológicas, o que deixa praticamente impossível a completa utilização do princípio nesse sentido. Assim, é preciso considerar a melhor definição, que é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida em que se desigualem.

### **IGUALDADE SEM DISTINÇÃO DE IDADE E DE SEXO**

A doutrina jurídica aborda dois pontos de um modo especial: a igualdade em relação à idade dos indivíduos e também a igualdade quanto ao sexo destes.

A professora Themis Aline Calcavecchia dos Santos, no livro *Os Princípios da Constituição de 1988* (2001, p. 285), expõe o seguinte:

*“A igualdade entre sexos tem um caráter formal, pois está inserida na lei, enquanto que seu caráter material, ou seja, a igualdade fática de tratamento, de condições, de acesso, ainda não atingiu a sua maturidade. Observa-se, na sociedade atual, um grande avanço no sentido de se minorar as desigualdades, mas sem esquecer as diferenças. Que homens e mulheres são diferentes não existe qualquer dúvida a respeito, mas isto não pode se refletir numa desigualdade.”*

Tal entendimento não se pode discordar, uma vez que não pode haver distinção entre homem e mulher, não pode haver tratamento desigual entre estes, por se tratarem de cidadãos responsáveis por arcar com os mesmos deveres na sociedade, e com isso tem que receber tratamento igualitário.

Moraes (2002, p.192) afirma que considerando o dispositivo legal existente, também não pode haver esse tipo de discriminação:

*“Afirma o artigo 5º, I, da Constituição Federal, que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. A correta interpretação desse dispositivo torna inaceitável a utilização do discrimen sexo, sempre que o mesmo seja eleito com o propósito de desnivelar materialmente o homem da mulher.”*

Fica pacífico o entendimento de que não pode haver qualquer tipo de favorecimento a uma ou outra pessoa em virtude do sexo desta, e, caso haja, estará incorrendo em uma ilegalidade.

Já em relação à idade, temos algumas situações onde esta pode influenciar no tratamento entre as pessoas, afinal, devemos tratar os desiguais de maneira desigual, na proporção das suas desigualdades.

### **DIFERENÇA NA IDADE DE APOSENTADORIA E A EXPECTATIVA DE VIDA**

De acordo com o disposto no artigo 201, parágrafo 7º, incisos I e II da Constituição Federal de 1988, os indivíduos do sexo masculino têm o direito de se aposentar aos 65 anos, no caso da aposentadoria por idade, ou após 35 anos de contribuição ao regime ao qual esteja filiado.

As mulheres têm o mesmo direito, porém, necessitam apenas ter 60 anos completos na primeira hipótese e 30 de contribuição, na segunda. Ocorre que, historicamente falando, o sexo feminino sempre teve uma expectativa de vida maior que o masculino, e na atualidade pesquisas mostram um aumento ainda maior na disparidade dos números nesse aspecto, demonstrando tratamento desigual nesse instituto constitucional.

### **HOMENS E MULHERES: ESFORÇOS IGUAIS**

No atual panorama social, sabe-se que homens e mulheres podem ter jornadas de trabalho iguais, fazendo na maioria das vezes atividades compatíveis com ambos os sexos, porém, nem sempre recebendo um salário equivalente, apesar das garantias de igualdade estarem previstas nos diplomas legais, como a Constituição e a Consolidação das Leis do Trabalho.

Observa-se também que, no que tange às práticas sociais contemporâneas, pode-se observar que as tarefas domésticas são desempenhadas tanto pelos maridos, quanto pelas esposas, uma vez que devido ao trabalho externo nenhum

dos dois tem muito tempo para se dedicar mais que o outro a essas atividades. Em diversos lares há a presença de uma empregada doméstica, fazendo com que o esforço de ambos (marido e esposa) seja praticamente zero no que diz respeito ao trabalho realizado em casa.

É o que mostra Bernardo Jablonski (2010, p. 265) quando afirma que:

*“No Brasil, babás e empregadas domésticas fazem uma diferença, no sentido de suprir em parte a ausência das mães que se dedicam mais intensamente ao trabalho fora de casa, ainda que haja dúvidas acerca do número real de lares que incluem a presença de empregadas domésticas. Para o IBGE (2000), apenas 11% dos domicílios brasileiros contam com a presença de uma empregada doméstica, morando ou não na residência.”*

Se no ano 2000, segundo o IBGE, as residências que tinham empregadas domésticas já chegavam a 11%, em 2013, o mesmo órgão afirmou que o Brasil é o país que tem o maior número de empregadas domésticas no mundo, chegando a 7,2 milhões de pessoas nessa função.

Não resta dúvidas de que cada vez mais o trabalho do casal é reduzido em tarefas de casa, uma vez que está cada vez mais presente nos lares uma pessoa específica para a realização dessas atividades.

José Afonso da Silva, em sua obra *Direito Constitucional Positivo* (2009, p. 219), quando questionado se é justificável a discriminação onde a mulher se aposenta mais cedo que o homem, afirma seu apoio ao disposto na Constituição com as seguintes palavras:

*“Achamos que sim, na medida em que à mulher incumbem as tarefas básicas da casa, pouco ajudada aí pelo marido. Ela tem assim uma sobrecarga de serviços que é justo seja recompensada pela aposentadoria com menor tempo de serviço e idade.”*

Ocorre que não é o que acontece na atual composição da sociedade, onde se tem cada vez mais a divisão de tarefas entre os cônjuges ou conviventes, naqueles casos em que não há empregada doméstica.

Em contrapartida, o professor Fábio Zambitte Ibrahim, em *Curso de Direito*

Previdenciário (2008, p. 582), a respeito do tema abordado, afirma:

*“Uma das principais justificativas para a redução da idade da mulher seria a sua dupla jornada de trabalho, isto é, ao mesmo tempo que exerceria suas atividades profissionais, ainda teria de administrar o ambiente familiar. Todavia, com a evolução da sociedade, esta tarefa tem sido cada vez mais frequentemente repartida entre o casal, sendo a diferenciação de idade cada vez mais anacrônica. Ademais, ainda que se admita a dupla jornada (trabalho familiar) da mulher, tal fato é irrelevante para um benefício que tem, como risco coberto, a idade avançada, considerada incapacitante para o trabalho. Se a mulher, ainda que venha a se submeter a maior carga de trabalho, não apresentar desgaste maior do que o do homem ao longo da vida, mantendo-se as expectativas de vida, não se justifica a benesse do sistema protetivo. **Certamente a mulher que se enquadre na dupla jornada poderia demandar compensações estatais, mas não da previdência social.**” (grifo nosso)*

Desta forma, seria justo para a classe masculina a discriminação existente no texto legal, considerando que para chegarem ao mesmo nível das mulheres, o de beneficiário aposentado, teriam que percorrer um longo caminho a mais do que as mesmas? O povo sempre lutou por direitos iguais para todos. É admissível, na atualidade, uma situação com disparidade no nosso ordenamento jurídico pátrio?

## **REMUNERAÇÃO E CONDIÇÕES DE TRABALHO DIFERENCIADAS**

Segundo estudos elaborados pelo Dieese - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, divulgados em seu site<sup>6</sup>, ainda permanece grande desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro, visto mulheres terem remuneração média 17% inferior à dos homens, assim fica reduzida a capacidade contributiva das mulheres para a Previdência Social. Pelos resultados em suas pesquisas, o Dieese conclui que:

- a população economicamente ativa feminina é menor que dos homens ;

---

6. [https://cse.google.com/cse?cx=001142025415398459194%3Arsbq1\\_npocy&q=mulheres+&x=10&y=10#gsc.tab=0&gsc.q=mulheres&gsc.page=1](https://cse.google.com/cse?cx=001142025415398459194%3Arsbq1_npocy&q=mulheres+&x=10&y=10#gsc.tab=0&gsc.q=mulheres&gsc.page=1)

- rendimentos médios das mulheres são menores que dos homens;
- permanência das mulheres no mercado de trabalho formal é menor. Ficam em média 37 meses no mesmo trabalho, período inferior ao dos homens, que é de 41,7 meses (Rais 2014). Isso se relaciona, entre outros fatores, à ausência de equipamentos públicos como creches e instituições para cuidados com idosos e enfermos;
- as mulheres têm ocupações mais vulneráveis, com baixos rendimentos, maior rotatividade e menor qualificação;
- a chamada “dupla jornada” limita as possibilidades de ascensão profissional das mulheres e, com isso, limita a elevação da sua remuneração;
- como têm menor poder de contribuição e dependem da sua idade ou da morte do cônjuge para obter o benefício previdenciário, as mulheres recebem um benefício médio menor;
- embora sejam concedidos mais benefícios previdenciários para mulheres (2,9 milhões em 2014) do que para homens (2,3 milhões, em 2014), devido ao impacto de benefícios como salário maternidade e pensão por morte, as mulheres recebem uma parcela menor do valor total de benefícios pagos pelo INSS;
- as mulheres eram 56,1% das beneficiárias da Previdência, mas o valor somado dos benefícios recebidos pelas mulheres representou somente 51,2% do valor total pago, ou seja, o valor médio de benefício das mulheres é menor que o valor médio pago aos homens.

	Rendimento-hora por níveis de instrução e sexo					
	2004			2013		
	Homens	Mulheres	Variação (M/H)	Homens	Mulheres	Variação (M/H)
sem instrução	1,75	1,47	84,0%	5,21	4,63	88,8%
de 1 a 3 anos	2,27	1,71	75,4%	5,61	4,43	78,9%
de 4 a 8 anos	3,18	2,16	67,9%	7,32	5,28	72,2%
de 9 a 11 anos	4,82	3,19	66,2%	9,50	6,56	69,1%
12 anos ou mais	14,57	9,22	63,3%	25,23	16,76	66,4%
Total	4,49	3,72	82,7%	10,66	8,90	83,5%

Fonte: IBGE – PNAD 2004-2013

De acordo com dados nas pesquisas do IBGE, tabela acima, a remuneração das mulheres de qualquer nível de instrução continua inferior à dos homens, sendo ainda maior a diferenciação quanto maior a escolaridade de ambos os sexos, comprovando que as condições de trabalho e remuneração das mulheres são inferiores às dos homens.

Caso um dia se alcance a igualdade de participação no lar, na remuneração e nas condições de trabalho, poderia ser estudada a alteração na idade para a aposentadoria das mulheres. Devido a essa dinâmica, alguns países que adotavam a distinção vêm gradualmente eliminando-a, como a Itália e o Reino Unido, além de outros que não a adotam, o que é mais comum entre os desenvolvidos, inclusive por garantirem maior equivalência nas remunerações e condições de trabalho para ambos os sexos.

### **EXPECTATIVA DE VIDA**

Atualmente a expectativa de vida do homem brasileiro é muito mais baixa do que a da mulher. Segundo pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a idade média de vida aqui no Brasil girava em torno de 74,6 no ano de 2012, que é o dado mais atualizado que temos divulgado até o momento.

Sabe-se que para lidar com números no âmbito jurídico, deve-se ser bastante cauteloso, por isso a remissão a dados demográficos.

Quando se detalha e individualiza a expectativa para homens e mulheres, tem-se um surpreendente dado: as pessoas do sexo feminino vivem aproximadamente 78,3 anos, enquanto que o sexo masculino, apenas 71 anos, ou seja, uma diferença de 7,3 anos.

Levando em consideração que uma mulher saudável se aposente aos 60 anos de idade, assim como legisla o diploma legal, com base na expectativa de vida, ela ainda teria um tempo de 18 anos para aproveitar o restante da sua vida, da melhor maneira que desejar, sendo custeada pela Previdência Social após diversos anos de trabalho. Em contrapartida, um homem na mesma situação, que se aposente aos 65 anos, também com base na expectativa de vida, terá apenas seis anos para desfrutar do seu merecido descanso.

Contudo, não se pode afirmar que se tem aqui uma desigualdade entre os seres, apesar de estarem sendo tratados de maneira extremamente desigual, o que

se justifica por estarem em situação díspares, assim não se está ferindo ao disposto no artigo 5º, inciso I, da Constituição Federal-CF.

Portanto, torna-se válida a existência no bojo da mesma Constituição a regra discriminatória estabelecida no parágrafo 7º, inciso II, do artigo 201 da CF.

Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu livro *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade* (2008, p. 9), afirma:

*“Rezam as constituições – e a brasileira estabelece no artigo 5º, caput – que todos são iguais perante a lei. Entende-se, em concorde unanimidade, que o alcance do princípio não se restringe a nivelar os cidadãos diante da norma legal posta, mas que a própria lei não pode ser editada em desconformidade com a isonomia.”*

O mestre Sergio Pinto Martins, em *Direito da Seguridade Social* (2012, p. 47), escreve sobre o assunto:

*“Genericamente, podemos dizer que o princípio da igualdade não é verificado no inciso II do §7º, do art. 201 da Constituição, quando menciona que os homens se aposentam com 65 anos de idade e as mulheres com 60. (...)*

*Não mais se justificam essas distinções, já que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, principalmente diante do fato de que a mulher vive mais do que o homem.”*

Essa discriminação na idade de aposentadoria é aceitável com base no princípio da isonomia, mesmo que se frise a presença de grande diferença na expectativa de vida dos sexos. Tal diferenciação é justificável pela remuneração média inferior para a mulher brasileira, maior possibilidade de perda do emprego em momentos de crise, menor valor dos benefícios recebidos, ou seja, menor condição social e trabalhista. Há vinte e sete anos a Constituição Federal traz em seu interior essa condição previdenciária melhor para a mulher, que nos dias atuais, cada vez mais com a luta do seu povo em virtude da verdadeira existência e validade dos seus direitos, ainda pode continuar existindo, pois ainda se mantém a diferenciação na remuneração e nas condições trabalhistas entre os sexos.

## **RESOLUÇÃO DOS IMPASSES E DIMINUIÇÃO DISCRIMINATÓRIA**

Hoje existe no Brasil o chamado Fator Previdenciário, criado pela Lei nº 9.876/1999, que é um instituto utilizado para se chegar ao quociente do valor que o segurado irá receber como benefício de aposentadoria. O resultado é obtido após a aplicação de uma fórmula. No cálculo do Fator Previdenciário são considerados a idade, a expectativa de sobrevivência e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar. A expectativa de vida é fixada pela tábua completa de mortalidade construída pelo IBGE, considerando a média nacional única para os sexos.

A criação de um sistema parecido com esse poderá diminuir a discriminação, mas que seja usado para calcular anualmente e de maneira generalizada a idade média para a aposentadoria do homem e da mulher, separadamente, com base na expectativa de vida de cada uma das classes, como também, a referência de dados no mercado de trabalho colhidos pelo IBGE no ano imediatamente anterior.

Quanto maior for a diferença entre a expectativa de vida da mulher em relação à do homem, caso sua condição de trabalho e de remuneração seja a mesma do homem, poderia ser menor a diferença na idade de aposentadoria. Se hoje a mulher vive mais, e vive bem mais que o homem, ela poderia se aposentar mais tardiamente, apenas se sua condição social e trabalhista fosse igual à do homem. Se daqui a algum tempo esta situação de sobrevivência se inverter, como também, tornar-se similar a remuneração e as condições de trabalho para ambos, nada mais justo do que a mulher se aposentar mais tarde. O índice poderia ser recalculado periodicamente, para que seja feita justiça no momento em que se designa a idade correta para que cada gênero adquira o direito ao benefício.

## **CONCLUSÃO**

Pôde-se concluir que realmente existe uma desigualdade previdenciária entre homens e mulheres no nosso país, em relação ao direito à aposentadoria.

Porém, as funções do homem e da mulher na sociedade atual ainda não estão bem equiparadas, inclusive as estatísticas demonstram que os resultados financeiros dos trabalhos não são os mesmos para os dois sexos. Assim, as funções ainda não estão bem divididas entre ambos.

Apesar dos recentes avanços e da inegável ampliação da cobertura previdenciária às mulheres, ainda existem muitas distorções a serem superadas, decorrentes das históricas desigualdades existentes no mercado de trabalho e na vida privada e familiar. Portanto, a equiparação da idade mínima para aposentadoria entre homens e mulheres, sem a necessária superação ou atenuação das desigualdades existentes no mercado de trabalho e na vida privada e familiar, pode aumentar a desigualdade de gênero relacionada à proteção previdenciária.

## REFERÊNCIAS

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 5452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil, Poder Executivo**. Rio de Janeiro, DF, 9 ago. 1943. Seção 1, p. 11937-11985.
- GONÇALVES, Nair Lemos. **Novo Benefício da Previdência Social: Auxílio Inatividade**. São Paulo: Ibrasa, 1976.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 13. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2008.
- JABLONSKY, Bernardo. A Divisão de Tarefas Domésticas entre Homens e Mulheres no Cotidiano do Casamento.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1992.
- MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada**. São Paulo: Atlas, 2002.
- OLIVEIRA, Aristeu de. **Consolidação da Legislação Previdenciária**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SANTOS, Marisa Ferreira. **Direito Previdenciário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SANTOS, Themis Aline Calcavecchia dos. Princípio da Igualdade: Relações de Gênero. In: PEIXINHO, Manoel Messias.; GUERRA, Isabela Santos.; NASCIMENTO FILHO, Firly. **Os Princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 4. ed. Rio

# A PREVIDÊNCIA DOS TRABALHADORES RURAIS

JANE LUCIA WILHELM BERWANGER<sup>1</sup>

---

## Considerações iniciais

A Previdência Social, considerando-se o reconhecido marco histórico da Lei Eloy Chaves, existe no Brasil há 92 anos. No meio rural, os primeiros benefícios a trabalhadores rurais foram concedidos a partir da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971. Entretanto, no sistema previdenciário em sentido estrito, essa categoria foi incluída com a Lei nº 8.213/1991, ou seja, há apenas 25 anos.

Por outro lado, quando do surgimento da Previdência, quase metade da população habitava o meio rural. Em 1996, essa quantia já havia reduzido para 22%. Verifica-se, portanto, que a inclusão dessa imensa massa de trabalhadores no sistema previdenciário foi extremamente tardia. Ainda observa-se, atualmente, que persistem e resistem preconceitos contra eles, de tal forma que a inserção no Plano de Benefícios é tida como uma benesse do sistema e não como um reconhecimento da condição de segurado-trabalhador e de contribuição para o País.

É inevitável, pois, adentrar um pouco na realidade dos trabalhadores rurais para que se possa compreender o escopo dessa proteção específica e diferenciada. Neste sentido, necessário se faz inserir dados e debates acerca das condições de vida e do trabalho no meio rural.

Para tanto, serão aqui abordados alguns aspectos que demonstram o quanto

---

1. Jane Lucia Wilhelm Berwanger – Advogada, Doutora em Direito Previdenciário, Presidente do IBDP-Instituto de Direito Previdenciário.

ainda é preciso avançar, na prática, para que se promova a completa integração dos agricultores familiares e pescadores artesanais como sujeitos de direitos em atendimento aos preceitos constitucionais e legais. Este, portanto, é o objetivo fundamental deste trabalho: alertar para o fato de que a implementação prática dos direitos e prerrogativas previstos na Constituição e na legislação ordinária para os segurados especiais tem deixado muito a desejar se comparada às grandes contribuições que o labor deles produz na economia e na sociedade como um todo. É necessário, ainda, tratar das proposições de alteração legislativa que provocariam importantes mudanças no regramento atual.

## EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A inclusão dos trabalhadores rurais no sistema previdenciário é recente - data da legislação que implantou os Planos de Custeio e de Benefícios da Previdência Social, ou seja, 24 de julho de 1991. Até então, havia um sistema híbrido, que continha regras de contribuição, mas era chamado de assistencial.

A Lei Complementar nº 11/1971 instituiu o chamado Programa de Assistência do Trabalhador Rural<sup>2</sup>, que era financiado pelo desconto de 2% da comercialização da produção rural, além de um percentual de 2,4% sobre a folha de pagamento das empresas urbanas.

Observa-se, portanto, em comparação à regra atual - que prevê a contribuição de 2,1% (incluído o Seguro Acidente de Trabalho) e, ainda, verificando-se a diferença entre os benefícios concedidos pela Lei Complementar nº 11/1971 e os concedidos pela legislação atual - que o valor acumulado de contribuição para o Funrural deveria ter sido razoável, quando da unificação dos trabalhadores rurais e urbanos em 1991, pressupondo-se que tal valor seria repassado ao novo sistema. Registre-se, lamentavelmente, que não se tem notícia do que teria sido feito com esse valor, se é que havia algo em caixa quando ocorreu a unificação.

Essa foi, sumariamente, a situação dos trabalhadores rurais antes da Cons-

---

2. Lei Complementar 11, de 25 de maio de 1971: Art. 1º É instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRO-RURAL), nos termos da presente Lei Complementar.

§ 1º Ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – Funrural diretamente subordinado ao Ministro do Trabalho e Previdência Social e ao qual é atribuída personalidade jurídica de natureza autárquica, caberá a execução do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, na forma do que dispuser o Regulamento desta Lei Complementar.

§ 2º O Funrural gozará em toda a sua plenitude, inclusive no que se refere a seus bens, serviços e ações das regalias, privilégios e imunidades da União e terá por foro o da sua sede, na capital da República, ou o da capital do Estado para os atos do âmbito deste.

tituição Federal de 1988. A seguir, o contexto histórico do surgimento do segurado especial será apreciado.

### **CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DA FIGURA “SEGURADO ESPECIAL”**

A Constituição Federal buscou corrigir distorções históricas, especialmente no que se refere aos direitos sociais.

Neste sentido, Ingo Wolfgang Sarlet descreve:

*No que concerne ao processo de elaboração da Constituição de 1988, há que fazer referência, por sua umbilical vinculação com a formatação do catálogo dos direitos fundamentais na nova ordem constitucional, à circunstância de que esta foi resultado de um amplo processo de discussão oportunizado com a redemocratização do País após mais de vinte anos de ditadura militar<sup>3</sup>.*

Nesta esteira, importa enfatizar que a base para a inclusão dos trabalhadores rurais no sistema previdenciário se encontra no art. 193 da CF/88, que introduz o Título VIII. Veja-se, *in verbis*:

*Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.*

Compreende-se, pois, que se é – ao menos em tese – o trabalho que vincula o trabalhador ao sistema previdenciário, agiu bem o Constituinte ao determinar uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços entre rurais e urbanos. Ademais, no mesmo sentido, o legislador ordinário, ao incluir o segurado especial como segurado obrigatório, cumpriu determinação constitucional.

A Constituição Cidadã, portanto, determinou a unificação dos sistemas, inserindo-a entre os objetivos da Seguridade Social, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (art. 194, parágrafo único, inc. II);

O constituinte se preocupou, também, em estabelecer regra específica de custeio para aqueles que viriam, com a posterior legislação ordinária, a serem chamados de segurados especiais. Vê-se, dessa forma, que:

---

3. SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 10 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 63.

*Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais:*

*§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.*

Assim, surge no seio de um período de modificações profundas no ordenamento jurídico - já com muito atraso, frise-se - a possibilidade de todos os que trabalham na agricultura terem acesso aos benefícios e não mais somente o chefe de família, como era na vigência da Lei Complementar nº 11/1971.

Passa-se, a seguir, a analisar o conceito legal de segurado especial.

## **CONCEITO LEGAL DE SEGURADO ESPECIAL**

Inicialmente, registre-se que a caracterização do segurado especial na Lei nº 8.213/1991 e especialmente nos decretos regulamentadores<sup>4</sup>, passou por diversas modificações. Algumas incluíram e outras excluíram trabalhadores dessa condição.

No conceito atual<sup>5</sup>, define-se:

*Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:*

*VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de:*

*a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assenta-*

---

4. Hoje está em vigor o Decreto nº 3.048/1999, mas já existiram outros três decretos regulamentares antes deste.

5. A redação anterior da lei não continha o limite de quatro módulos fiscais.

*do, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:*

*1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais;*

*2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;*

*b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e*

*c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.*

A primeira observação que se deve pontuar é que o segurado especial pode exercer a atividade rural ou de pescador individualmente, ou seja, não exige a lei que todos os membros da família exerçam a mesma atividade. Contudo, é comum se verificar, tanto na via administrativa como na judicial, a descaracterização da condição de segurado especial quando um membro do grupo familiar tem outra fonte de rendimento.

Assim, dispõe a lei:

*Art. 11. § 9º Não é segurado especial o membro de grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento, exceto se decorrente de:*

*(...)*

Neste diapasão, o Superior Tribunal de Justiça julgou Recurso Especial em matéria repetitiva, que o fato de um membro do grupo familiar exercer atividade urbana, não exclui os demais, conforme Recurso Especial em matéria repetitiva nº 1304479/SP<sup>6</sup>.

Por sua vez, a Turma Nacional dos Juizados Especiais Federais editou Súmula nesse sentido:

---

6. BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Disponível em < [http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=RESUMO&livre=%28marido+urbano%29+e+REPETITIVOS.NOTA.&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%28marido+urbano%29+e+REPETITIVOS.NOTA.&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO) > Acesso em 26 dez. 2015.

### *Súmula 41.*

*A circunstância de um dos integrantes do núcleo familiar desempenhar atividade urbana não implica, por si só, a descaracterização do trabalhador rural como segurado especial, condição que deve ser analisada no caso concreto.*<sup>7</sup>

Portanto, o que se observa - e que será apreciado mais adiante nestas linhas - é uma falta de compreensão do conceito e, mais que isso, do contexto histórico do surgimento da categoria de segurados especiais, bem como dos aspectos econômico e social que hoje justificam a existência de regras especiais que a ela se referem.

Nesta linha, interessa referir as alterações na definição da categoria de segurado especial a partir do advento da Lei nº 11.718/2008. É o que será objeto de próxima apreciação.

### **SEGURADO ESPECIAL A PARTIR DA LEI Nº 11.718/2008**

Ressalte-se, em um primeiro momento, que houve importantes modificações no conceito de segurado especial com a Lei nº 11.718/2008.

Até esta lei, por exemplo, não havia limite de área de terra explorada para que o agricultor fosse considerado segurado especial. Ocorre que, com a redação atual da Lei nº 8.213/1991, quem explora área superior a quatro módulos fiscais<sup>8</sup> passa a ser contribuinte individual, ainda que explore a propriedade em regime de economia familiar. Registre-se que, em algumas regiões, isso foi positivo, pois antes o INSS e o Judiciário colocavam em prática uma limitação que a lei e a Constituição não haviam estabelecido. De outro modo, contudo, a lei também promoveu redução do contingente de trabalhadores enquadrados como segurados especiais.

Sob ainda outro prisma, a Lei nº 11.718/08 trouxe avanços, permitindo que o segurado especial contrate mão de obra temporária (120 dias no ano civil) ou trabalhe em outra atividade remunerada, também por período de 120 dias no ano civil, mantendo aquela condição de segurado. Passou-se a admitir, também, outros

---

7. BRASIL. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Disponível em < <https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=41> > Acesso em 26 dez. 2015.

8. A área de cada módulo por município pode ser obtida no site do INCRA: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. Tabela com módulo fiscal dos municípios; Disponível no link: < <http://www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal> >. Acesso em 26 dez. 2015.

rendimentos como: artesanato, atividades turística e artística, de parceria agrícola, de dirigente sindical, etc.

Questiona-se, deste modo: o que motivou as mudanças promovidas pela Lei nº 11.718/2008? Trata-se de uma aproximação entre regras previdenciárias no que se refere ao conceito de segurado especial e as normas de acesso às políticas públicas de incentivo à produção, coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, em especial, pelo Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que fomenta a complementação de renda por meio da realização de atividades não agrícolas.

Ainda em 2006 a Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006) institucionizou essas políticas. A exposição de motivos demonstra a preocupação que havia com a situação previdenciária dos agricultores:

*(...) a falta de uma lei que determine as diretrizes gerais e que defina o que seja “agricultor familiar”, tem trazido inúmeros problemas à implementação das políticas necessárias para o efetivo fortalecimento do setor, tais como previdência, organização sindical, cooperativismo e instalação de agroindústrias. Só para citar um exemplo: o agricultor familiar que agrega qualquer valor à sua produção, como no caso da produção do açúcar mascavo, de doces ou de outros produtos artesanais, passa a ser enquadrado pelo INSS como empregador rural, dificultando a obtenção de sua aposentadoria. Por sua vez, a Previdência Social, mesmo reconhecendo que tais agricultores não mudaram de categoria profissional, nada pode fazer, pela falta de uma legislação que defina o que seja o agricultor familiar.<sup>9</sup>*

Refira-se, também, que a Medida Provisória nº 410/2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.718/2008, da mesma forma, expressou na exposição de motivos:

É pertinente observar que, em 2003, foi feito um diagnóstico sobre a Previdência Rural. Naquele momento, ficou evidenciada a necessidade de melhorar a legislação aplicável ao setor, para eliminar as imprecisões que

---

9. Disponível em < [http://www2.camara.gov.br/legislacao/index.html/index.html?form.submitted=1&cod\\_Colecao=S&txtTextoCompleto=&cmbTipoF=&txtNumero=11326&txtAno=&cmbOrigensF=&cmbQtdResultPorPag=10&cmdSubmit=Pesquisar](http://www2.camara.gov.br/legislacao/index.html/index.html?form.submitted=1&cod_Colecao=S&txtTextoCompleto=&cmbTipoF=&txtNumero=11326&txtAno=&cmbOrigensF=&cmbQtdResultPorPag=10&cmdSubmit=Pesquisar) > Acesso em 02. set. 2009.

levam ao subjetivismo nas decisões de interesse dos segurados, bem como para facilitar a filiação e a inscrição previdenciárias, tanto de trabalhadores assalariados, como de produtores rurais, quer se enquadrem como segurados especiais, quer como contribuintes individuais. Identificou-se também a necessidade de avançar na legislação no sentido de incorporar as novas formas de exploração surgidas no setor agrário com o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira. Dessa avaliação restou a certeza de que seria oportuno eliminar qualquer dúvida a respeito da continuidade da Previdência Rural, a partir de 2006, sublinhando o compromisso do Governo com o importante papel redistributivo e de proteção social que esse Programa representa. Assim, em 31 de março de 2006, Vossa Excelência, encaminhou ao Congresso Nacional Projeto de Lei que regulamenta a Previdência Social Rural, que recebeu na Câmara dos Deputados o nº 6.852, de 2006<sup>10</sup>.

Logo, pondera-se que, seja filosoficamente ou ideologicamente, para alguns correto ou não, o fato é que vigora uma política de inclusão social e de redistribuição de renda por meio da Previdência Social e isso está de acordo com os ditames legais. Não se trata de exclusividade dos trabalhadores rurais; os mesmos princípios se aplicam ao Simples, à aposentadoria especial, entre outros casos em que, notoriamente, o valor da contribuição para o sistema é insuficiente.

Se o Estado (e por haver previsão constitucional neste sentido, entende-se que não se trata de política de governo) quer incentivar as pequenas empresas, o faz, dentre outras maneiras, através da redução de alíquotas, inclusive de contribuições previdenciárias. Assim também, se o Estado quer que os trabalhadores rurais permaneçam no campo, o incentivo se dá, dentre outras medidas, por intermédio da regra diferenciada de contribuição.

Tal procedimento estampa aqui com robustez o princípio da solidariedade que, conforme Simone Barbisan Fortes, traduz-se em dois planos:

*A solidariedade, de fato, é pressuposto fundamental, no plano econômico mostrando-se como uma poupança coletiva destinada a socorrer aqueles que se encontram na inatividade e assim revelando-se, no plano social, como manifestação associativa da solidariedade humana, em face da insegurança do*

10. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Exm/EMI-40-MF-MPS-MTE.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Exm/EMI-40-MF-MPS-MTE.htm) > Acesso em 02. set. 2009.

*futuro diante das contingências*<sup>11</sup>.

Logo, o atual modelo de Previdência adotado pelo legislador em certa medida busca compensar as dificuldades da atividade agrícola no âmbito da pequena propriedade ou até mesmo dos que sequer a possuem, como arrendatários, parceiros, comodatários, enfim...

Toledo sintetiza com muita propriedade os problemas vividos por quem precisa se sustentar no meio rural. Neste sentido:

*Configura-se um cenário preocupante de sobrevivência das unidades familiares de produção, que se exacerba pela dificuldade de geração de renda, acesso restrito a mercados, insuficiência de políticas públicas (crédito, infra-estrutura, comercialização, formação, pesquisa e extensão), fragilidade e fragmentação de representação política, leva a refletir sobre o alcance das políticas públicas em uso.*

*As dificuldades dos agricultores familiares em transformar suas unidades de produção economicamente sustentáveis, e conquistar o acesso à qualidade de vida que almejam, não se farão sem a conjugação do aporte de robustas políticas públicas, muito além dos atuais mecanismos de crédito, (educação, infra-estrutura, saúde, lazer, pesquisa, assistência técnica)<sup>12</sup>.*

O problema maior é que, apesar de ser uma atividade nem sempre muito rentável, ela é indispensável para o Brasil. Conforme observa Toledo<sup>13</sup>, com base em dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a agricultura familiar representa 85% dos estabelecimentos rurais do Brasil, instalados em 30,5% da área agricultável e produz mais de 70% dos alimentos da cesta básica<sup>14</sup>.

Consigne-se, também, que, de acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2006, existem no Brasil 4,36 milhões de estabelecimentos rurais. Da área ocupada 24,3% são da agricultura familiar. Contudo, quando analisado o

---

11. FORTES, Simone. *Previdência Social e Estado Democrático de Direito: Uma Visão à Luz da Teoria da Justiça*. São Paulo: LTr, 2005. p. 68-69.

12. TOLEDO, Elizário Noé Boeira. *Agricultores Familiares: um conceito de resistência*. IN: *Previdência do Trabalhador Rural em Debate*. BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. Curitiba: Juruá, 2009. p. 26.

13. Idem. *Ibidem*.

14. Idem. *Ibidem*.

rendimento por hectare, a agricultura familiar apresenta maior eficiência porque os agricultores familiares produzem em média R\$ 677/ha/ano enquanto a patronal fica com R\$ 358/ha/ano<sup>15</sup>.

Desta maneira, infere-se que quando se constrói uma legislação, em qualquer ramo, sempre se faz com base numa determinada realidade - e não pode ser diferente na Previdência Social. Nesse contexto, ao promover políticas de manutenção dos trabalhadores rurais no campo, o Estado brasileiro está garantindo a segurança alimentar de cada um dos brasileiros.

Isso posto, depreende-se, pois, que a principal razão pela qual existe um sistema diferenciado de contribuição e de acesso aos benefícios dos segurados especiais é que o Estado brasileiro quer e precisa que os trabalhadores rurais - embora com dificuldades e sem renda suficiente - continuem produzindo alimentos.

Cabe referenciar também as contribuições dos segurados especiais. É esta a análise apreciada no próximo tópico.

## **A VELHA QUESTÃO DA CONTRIBUIÇÃO DOS SEGURADOS ESPECIAIS**

Salienta-se, acerca do assunto ventilado, num enfoque inicial, que não são raras as oportunidades em que juristas, juízes, procuradores, servidores, entre outros, discordando da forma de contribuição e de acesso aos benefícios do segurado especial, manifestam este desconforto por meio de pareceres, despachos, decisões... quase que legislando sobre a matéria.

Compreende-se, aqui, que uma das causas da visão restritiva é a ideia de que os trabalhadores rurais não contribuem. Isto se reforça constantemente pela separação contábil feita pela Previdência Social.

Todavia é importante constar que tal concepção parte de uma premissa totalmente equivocada: de que os segurados especiais não contribuem. Esta é uma inverdade. A Lei de Custeio prevê a contribuição sobre a produção comercializada, como quis, aliás, a Constituição Federal<sup>16</sup>. A Lei nº 8.212/1991 assim determina:

*Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e*

15. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2006.

16. Conforme já transcrito art. 195, §8º.

*a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de:*

*I - 2% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção;*

*II - 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho.*

Observa-se que somente se exige contribuição do segurado especial e do empregador rural, sendo que neste caso a contribuição sobre a produção substitui aquela que nas empresas em geral incide sobre a folha de salários. Assim, se um agricultor não é segurado especial, tampouco empregador, não deve contribuir, pois não há previsão legal.

Ainda sobre a *inconformidade* com o regramento específico do segurado especial, outros a justificam alertando para o fato de que a contribuição é insuficiente para manter o sistema.

Neste aspecto, em especial, há que se invocar o estudo de Guilherme Delgado, que demonstrou, tomando por base o ano de 1995, um valor de comercialização da produção rural de pouco mais de R\$ 100 bilhões e que, aplicando-se a alíquota de 2%, a receita previdenciária deveria ser de R\$ 2 bilhões. Entretanto, a arrecadação naquele ano foi de R\$ 440,42 milhões, ou seja, 22% do potencial, evidenciando alto índice de evasão fiscal<sup>17</sup>. Para atualizar estes dados faz-se a seguinte análise: conforme dados da Confederação Nacional da Agricultura<sup>18</sup>, o Produto Interno Bruto – PIB Agrícola seria de R\$ 1 trilhão em 2014. Se fosse arrecadada toda a contribuição previdenciária devida sobre este valor (R\$ 1 trilhão x 2,1%), a Previdência contaria com R\$ 21 bilhões. Não obstante, a arrecadação da área rural foi de menos de metade deste valor.

Assim, verifica-se que o problema maior não é a pouca contribuição, mas um sistema de fiscalização deficitário, que não consegue dar conta de promover a arrecadação do que é devido e, em regra, é descontado do segurado, mas não

---

17. DELGADO, Guilherme da Costa. Política de Previdência Social Rural: Análise e Perspectiva. In: Raízes, n. 18, p. 46-78, set. 1998.

18. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA (CNA). PIB do agronegócio do Brasil deve crescer 4% em 2014, diz ministério. Disponível em: < <http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/pib-do-agronegocio-do-brasil-deve-crescer-4-em-2014-diz-ministerio>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

recolhido aos cofres públicos. E, comparando-se a situação do segurado especial com a de outros segurados, constata-se que não se vê um benefício ser negado a um empregado de empresa optante pelo Simples, ainda que a contribuição da empresa sobre a folha seja notoriamente insuficiente (pelo menos ao se comparar com os demais segurados).

É de se lembrar, neste passo, que no regime anterior, sob a égide da Lei Complementar nº 11/1971, a contribuição era semelhante, porém os benefícios e público protegido muito inferiores. Portanto, se o valor contribuído para o Funrural tivesse sido preservado, certamente haveria mais recursos para todo o sistema.

Não é de hoje que se demonstra que a Seguridade Social – sistema cujo orçamentário deve ser único, nos termos do texto constitucional<sup>19</sup> - não é deficitário, pelo contrário: se somados todos os tributos criados para este sistema e deduzirem-se as despesas, haverá superavit. O estudo mais avançado neste sentido é da ANFIP - Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil. Em 2014, foram arrecadados R\$ 686 bilhões e gastos em Saúde, Previdência e Assistência Social R\$ 632 bilhões. Além dos números, a utilização de recursos da Seguridade para outras finalidades também comprova o superavit:

*Vale ressaltar que o uso das contribuições sociais para o pagamento dos benefícios de servidores e militares também significa que o governo reconhece a condição superavitária do Orçamento da Seguridade Social pois, caso fosse diferente, não poderia fazê-lo. Mas, ao contrário, apesar de remanejar os recursos das contribuições para o pagamento das despesas dos regimes próprios, o discurso comumente repetido é o da existência de deficit da Seguridade.<sup>20</sup>*

Entende-se, pois, que o deficit previdenciário não existe, do ponto de vista constitucional, porque a Previdência, que não pode ser analisada fora do sistema da Seguridade Social, está superavitária ano a ano, conforme já foi demonstrado.

A análise se aplica ainda hoje, porque a Emenda Constitucional n. 68/2015 prorrogou a Desvinculação das Receitas da União até 31 de dezembro de 2015. E,

---

19. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

20. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Análise da Seguridade Social 2014. Brasília: ANFIP, 2015. p. 162.

novamente, o tema está em discussão no Congresso Nacional, através da Proposta de Emenda à Constituição nº 87/2015<sup>21</sup>.

Portanto, está claro que é necessário, no mínimo, questionar o suposto deficit previdenciário.

### **CARÁTER ASSISTENCIAL?**

Neste debate, cabe referir que ainda há quem insista em caracterizar os benefícios aos segurados especiais como assistenciais. Não há amparo para tal argumentação. O próprio Ministério da Previdência Social vem, reiteradamente, afirmando que tais categorias são segurados – e, não, assistidos – e fazem jus, pois, a receberem benefícios previdenciários.

Acrescenta-se a isso que, acerca do sistema ser deficitário, assim se pronunciou, na manifestação do então secretário Nacional de Previdência Social, Helmut Schwatzer:

- a) *Não há, na experiência internacional, conhecimento de nenhum caso de Previdência Rural que não seja deficitária;*
- b) *As projeções apontam para estabilização ou até mesmo redução desse deficit, tendo em vista a tendência de redução da população ocupada na agropecuária;*
- c) *É grande a estimativa de evasão da contribuição do setor rural. O autor aponta, com base em Delgado, que a contribuição sobre a produção tenha sido de 22% da arrecadação potencial;*
- d) *O sistema Previdenciário Rural apresenta aspectos positivos que vão além até mesmo das áreas rurais, que beneficiam a sociedade brasileira em geral, como o bem estar de toda coletividade.* <sup>22</sup>

Conforme entendimento do STF, não há espaço para caracterizar os benefícios rurais como assistenciais. A esta questão se refere o voto proferido pelo Ministro Octávio Galotti, na ADIn 1664-4/UF:

---

21. CAMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição n. 87, de 14 de julho de 2015. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1567815> > Acesso em 26 dez. 2015.

22. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Previdência Social redistribui renda, diz secretário. Entrevista com Helmut Schwarzer, secretário de Previdência Social. Folha de São Paulo, 07.07.2003, a Cláudia Trevisan. Disponível em: <[http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/opinioo/entre\\_20030707.htm](http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/opinioo/entre_20030707.htm)> Acesso em: 28 set. 2005.

*Não há, portanto, espaço algum, na Constituição, para o hibridismo preconizado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência, ao atribuir a aposentadoria por idade de um “caráter nitidamente assistencial”. Essa espécie de benefício, antes conhecida como aposentadoria por velhice, constitui verdadeira modalidade de aposentadoria, dotada de caráter contributivo (...)*<sup>23</sup>

Persevera a dúvida de por que a Previdência Rural deve ser subsidiada. Em outra ocasião<sup>24</sup>, já foram apresentadas algumas razões, tais como:

*- o impacto social que implica na redução de pobreza, pois conforme dados divulgados pelo Ministério da Previdência Social, em 2004, 18 milhões de pessoas a mais estariam abaixo da linha da pobreza se não houvesse a Previdência Rural;*

*- trata-se de uma política de redistribuição de renda em atendimento ao princípio constitucional da solidariedade;*

*- o impacto econômico especialmente nos pequenos municípios (em 60% dos municípios brasileiros, os benefícios previdenciários, com o incremento da Previdência Social na área rural, têm representado mais do que o Fundo de Participação dos Municípios<sup>25</sup>;*

*- conforme pesquisa do IPEA, em 1998, no Rio Grande do Sul 49,3% dos aposentados usa o benefício previdenciário para financiar a atividade agrícola, onde a forma mais freqüente de utilização do recurso é no custeio da atividade produtiva (99,7%), ou seja, a renda dos benefícios é utilizada na compra de sementes, insumos e no pagamento de mão de obra<sup>26</sup>.*

Pretende-se, pois, mais uma vez, alertar para um fundamento que perpassa

---

23. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1664-4/DF. Relator: Ministro Octávio Galotti. Plenário. 13 de novembro de 1007. p. 112. Diário da Justiça da União. 19 de dezembro de 1997.

24. BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. *Previdência Rural – Inclusão Social*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 145.

25. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Estudos de Seguridade Social, Salário Mínimo e Previdência. Brasília: Athalaia, 2000. p. 49.

26. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural – Fase II*. Brasília: IPEA, 1998 (banco de dados).

a todos esses: a Previdência Rural, da forma que foi concebida pelo Constituinte e pela legislação em vigor, é uma política de Estado, que busca manter trabalhadores e trabalhadoras rurais no campo, especialmente tendo em vista a segurança alimentar.<sup>27</sup>

Ainda que não seja autossuficiente o modelo de Previdência adotado para o meio rural, cumpre uma função que vai além do pagamento de um benefício pelo afastamento temporário em caso de incapacidade ou pelo benefício etário. Por isso, cabe, em primeiro lugar, à Administração Pública respeitar esse modelo e, por consequência, aos demais operadores do Direito compreenderem essa lógica e aplicá-la nas situações concretas.

## **REFORMA PREVIDENCIÁRIA E OS TRABALHADORES RURAIS**

Há uma característica interessante nas frequentes reformas (ou tentativas) que se tem proposta: sempre há um vilão, um culpado, a “bola da vez”. Na Medida Provisória nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015, que alterou profundamente as pensões, a causa da reforma foi “as viúvas jovens”. Na Emenda Constitucional nº 41/2003 foram os servidores públicos. E para tentar levar adiante a reforma, apresentam-se dados descontextualizados e isolados. Agora parece que a culpa é dos trabalhadores rurais.

Dois elementos essenciais colocam-se ao debate: a idade das aposentadorias e as regras de acesso aos benefícios (atualmente os segurados especiais provam a atividade rural, não lhes sendo exigida comprovação de contribuição).

A Lei nº 8.213/1991 estabelece claramente que:

*Art. 39. Para os segurados especiais, referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, fica garantida a concessão:*

*I - de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido; ou*

---

27. Conforme dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, do Programa Fome Zero, 70% dos alimentos são produzidos pela Agricultura Familiar (Disponível em <<http://www.fomezero.gov.br/noticias/fortalecer-agricultura-familiar-garante-seguranca-alimentar>> Acesso em 23 mar. 2009).

Assim, é o exercício da atividade que garante o acesso aos benefícios. Exigir mais que isso é ignorar a realidade de informalidade do meio rural. É alijar do sistema previdenciário milhares de pessoas que efetivamente não têm condições de contribuir. Lembre-se que a produção comercializada é o que faz gerar a obrigação tributária. Se não há comercialização, tendo em vista dificuldades geradas pelo clima, pela falta de crédito rural, pelas dificuldades inerentes ao setor agrícola, não se deve negar o direito, pois este deve surgir pelo trabalho.

Com relação à idade para a aposentadoria dos agricultores familiares, que é de 55 anos para a mulher e 60 anos para o homem, há que se alertar para as razões desta diferenciação – comparando-se aos urbanos. A regra constitucional é o tratamento igual. A desigualdade surge para compensar situações desiguais. No meio rural, o trabalho anterior à idade de 15 anos é, ainda, uma regra: em 2014, 78,2% dos homens e 70,2% das mulheres ocupadas começaram a trabalhar nesta faixa etária. Em contraposição a essa lógica, na cidade esses percentuais foram muito inferiores – 45,3% e 34%, respectivamente<sup>28</sup>. Conclui-se, pois, que no meio rural a regra é começar a trabalhar muito cedo. É fato notório que a atividade rural é mais penosa que a atividade urbana, tendo em vista o desgaste provocado pelo esforço físico e pela exposição ao sol.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indubitavelmente, a inclusão dos trabalhadores rurais, embora tardia, busca recuperar uma dívida histórica, posto que a Previdência foi se aproximando da população rural na medida em que esta migrava para o meio urbano. As estatísticas confirmam que a evolução do êxodo rural teve, dentre outras causas, a de inexistir proteção previdenciária.

Neste sentido, desde a promulgação da Lei nº 8.213/1991, com a criação da figura do segurado especial, houve um aumento significativo de benefícios concedidos aos que trabalham na agropecuária individualmente ou em regime de economia familiar.

Com a edição da recente Lei nº 11.718/2008, aproximou-se o conceito de segurado especial, pela lei previdenciária, do conceito de agricultor familiar, da Lei nº 11.326/2006, que institucionalizou políticas públicas para o setor.

É possível concluir que, ao contrário do que muitos ainda pensam e

---

28. Fonte: IBGE: Anos diversos.

defendem, os trabalhadores rurais contribuem para a Previdência Social e o fazem desde 1971. Portanto, não se trata de benefício sem contribuição; trata-se apenas de sistema contributivo diferenciado, moldado à realidade dos segurados especiais, ou seja, a contribuição incide sobre o que produzem e quando produzem.

Invariavelmente, sempre que se comenta o deficit da Previdência Social, ressurgem o debate em torno do “prejuízo” causado pelos trabalhadores rurais. A par do equívoco do próprio deficit, muito questionado, observa-se que a fiscalização da contribuição previdenciária (que deve ser recolhida, em regra, pela empresa adquirente da produção) é precária, fazendo com que a efetiva arrecadação seja próxima de um quinto do valor que deveria ingressar nos cofres da Previdência.

Filosófica ou ideologicamente, muitos discordam da utilização da Previdência Social para fazer política de inclusão social, de distribuição de renda, e até mesmo garantir outros objetivos do Estado, como a segurança alimentar. No entanto, esta mesma acusação de responsabilidade pelo chamado deficit – acusação que costumeiramente recai sobre o segurado especial – não se repete quando se trata de outras categorias também beneficiadas, tais como os segurados de baixa renda, nem sobre os empregados de empresas optantes pelo Simples e tampouco pelos aposentados especiais. Em todas essas situações, também há redução de alíquotas, se comparadas às dos demais trabalhadores.

É preciso compreender melhor o contexto do surgimento e os objetivos da legislação específica para a área rural, bem como a realidade do campo, para, a partir disto, ler e compreender a legislação de forma mais adequada à finalidade da norma. Assim, também se afastam propostas de alterações legislativas que venham a fazer com que os trabalhadores rurais tenham maiores dificuldades ou que tenham que trabalhar ainda mais tempo para se aposentar.

**REFERÊNCIAS:**

ABRAMOVAY, Ricardo; CAMARANO, Ana Amélia. *Êxodo Rural, envelhecimento e masculinização no Brasil*: panorama dos últimos 50 anos. Disponível em <[http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td\\_0621.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0621.pdf)>. Acesso em 2 set. 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Estudos de Seguridade Social, Salário Mínimo e Previdência*. Brasília: Athalaia, 2000.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Análise da Seguridade Social 2014*. Brasília: ANFIP, 2015.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. *Previdência Rural – inclusão social*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Disponível em < [http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=RESUMO&livre=%28marido+urbano%29+e+REPETITIVOS.NOTA.&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%28marido+urbano%29+e+REPETITIVOS.NOTA.&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO) > Acesso em 26 dez. 2015.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1664-4/DF. Relator: Ministro Octávio Galotti. Plenário. 13 de novembro de 1007. p. 112. Diário da Justiça da União. 19 de dezembro de 1997.

BRASIL. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Disponível em < <https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=41> > Acesso em 26 dez. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição n. 87, de 14 de julho de 2015. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1567815> > Acesso em 26 dez. 2015.

DELGADO, Guilherme da Costa. Política de Previdência Social Rural: Análise e Perspectiva. *In: Raízes*, n. 18, set. 1998.

DELGADO, Guilherme C. Critérios para uma Política de Longo Prazo para a Previdência Social. *In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). Direitos Contemporâneos, economia social e do trabalho. 4: Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTr, 2008.

FORTES, Simone. *Previdência Social e Estado Democrático de Direito: Uma Visão à Luz da Teoria da Justiça*. São Paulo: LTr, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural – Fase II*. Brasília: IPEA, 1998 (banco de dados).

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. Tabela com módulo fiscal dos municípios; Disponível no link: < <http://www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal>> . Acesso em 26 dez. 2015.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Previdência Social redistribui renda, diz secretário*. Entrevista com Helmut Schwarzer, secretário de Previdência Social. Folha de São Paulo, 07.07.2003, a Cláudia Trevisan. Disponível em: <[http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/opinioo/entre\\_20030707.htm](http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/opinioo/entre_20030707.htm)> Acesso em: 28 set. 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional*. 10 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

TOLEDO, Eliziário Noé Boeira. Agricultores Familiares: um conceito de resistência. IN: *Previdência do Trabalhador Rural em Debate*. BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. Curitiba: Juruá, 2009.

# Aposentadoria Especial e a Perícia Médica do INSS

*FRANCISCO EDUARDO CARDOSO ALVES<sup>1</sup>*

---

A aposentadoria especial é uma aposentadoria por tempo de contribuição devida ao segurado que tiver laborado durante toda a jornada de trabalho, de forma não ocasional nem intermitente, em locais considerados nocivos à sua saúde ou à sua integridade física ou mental, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos.

A perícia médica do INSS é organizada pela Lei 10.876/04 e sucedâneas e tem por finalidade precípua cumprir os requisitos dispostos na Lei Orgânica da Previdência Social (8.213/91), Lei Orgânica da Assistência Social (8.742/93) e na Lei do Regime Jurídico Único (8.112/90) no que concerne à:

- I - Emissão de parecer conclusivo quanto à capacidade laboral para fins previdenciários;
- II - Inspeção de ambientes de trabalho para fins previdenciários;
- III - Caracterização da invalidez para benefícios previdenciários e assistenciais;
- IV - Execução das demais atividades definidas em regulamento.

No total, a perícia médica do INSS realiza cerca de 14 milhões de exames médicos periciais anuais, sendo 50% deles em forma presencial dentro de agências do INSS e 50% em forma de análises processuais em 66 tipos diversos de atividades periciais.

Além disso, a perícia médica do INSS é demandada por outros ministérios e poderes, tais como:

---

1. Francisco Eduardo Cardoso Alves, Perito Médico Previdenciário e presidente da Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social-ANMP.

- Ministério da Fazenda (Perícia para Isenção de IRPF)
- Ministério do Desenvolvimento Social (BPC LOAS)
- Ministério das Cidades (Perícia para Isenção de IPI + Perícias Denatran)
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SIASS, Perícia do Servidor Público)
- Ministério do Trabalho e da Previdência Social (Perícia no CRPS, Fiscalização de ambiente de trabalho e seguro desemprego em domésticos)
- Poder Judiciário (Perícias Judiciais demandadas e Conciliação)
- Ministério dos Transportes (Perícias para direitos de idosos ANTT)
- Controladoria-Geral da União (Perícia em PAD)

Em números brutos, a perícia médica do INSS lida com a concessão e manutenção de cerca de R\$ 130 bilhões anuais em benefícios e/ou auxílios por Incapacidade. Nenhuma outra carreira pública lida com a concessão de tamanho orçamento como a perícia médica do INSS. Desse valor o INSS gasta, sem a análise pericial prévia e pelos seus erros de gestão, cerca de 70 bilhões de reais anuais.

Desta maneira, pelos números e valores com os quais a perícia médica do INSS lida diariamente, se demonstram não apenas a sua importância como carreira de Estado como também a necessidade de que a União possua um serviço de perícia médica **PÚBLICO, ÚNICO E INDEPENDENTE**, não passível de terceirização, seja por sua importância estratégica como financeira ao Tesouro Nacional.

Apesar do peso que a avaliação médico pericial possui dentro e fora do INSS (70% dos benefícios requeridos pela população dependem dessa avaliação), o corpo de peritos médicos previdenciários representa apenas cerca de 10% do total do corpo de servidores.

Mesmo mantendo uma das maiores taxas produtivas de todo o serviço público federal (14,5 atendimentos/dia por perito) os estoques de espera para o atendimento médico pericial estão em um novo crescente com médias superiores a 45 dias em várias localidades, motivo pelo qual diversas ACP impetradas pelo MPF estão obrigando o INSS a fazer pagamentos de benefícios por incapacidade SEM a avaliação médico pericial através do acatamento de atestados médicos ou em alguns casos solicitando a terceirização do serviço de perícia.

Em cinco anos o corpo de peritos sofreu mais de 3.000 exonerações, uma média de 2 exonerações por dia útil, um recorde negativo impressionante em se tratando de uma carreira pública federal. O máximo que o INSS conseguiu nesse período foi amenizar o deficit de peritos, mas atualmente existem 3.000 cargos de peritos vagos aguardando concurso.

Dentre as causas do esvaziamento da carreira incluem-se o baixo salário, a vinculação do ganho a metas de produção irreais e que não são de responsabilidade do trabalho do perito, o desprestígio da carreira por parte do INSS, a violência contra os peritos, a impunidade aos agressores e a desvalorização da carreira por parte do governo.

**Um dos benefícios mais sensíveis sob a análise da perícia médica do INSS e, portanto, impossível se pensar em terceirização do mesmo, é a análise da aposentadoria especial.**

Quando instituída em 1960, a aposentadoria procurou recompensar o trabalhador pelo seu desgaste físico, ocorrido durante o exercício de sua atividade em condições de penosidade, periculosidade ou insalubridade. Seus critérios à época de sua instituição abrangiam pressupostos rigorosos, que exigiam 15 anos de contribuição à Previdência Social, 50 anos de idade, e o exercício da atividade durante pelo menos 15, 20 ou 25 anos, em serviços considerados penosos, insalubres ou perigosos.

No decorrer de sua aplicação e pela necessidade de adequação da legislação previdenciária, seus critérios foram sendo alterados; como a exclusão do limite de idade; acrescentando-se como tempo de serviço o período de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez decorrente do exercício dessas atividades, bem como o tempo de exercício de cargo de administração ou de representação sindical.

Em 1980, com a instituição pela Lei nº 6.887, de 10.12.80, foi criada a conversão de tempo de serviço exercido alternadamente em atividades comuns e em atividades que fossem ou viessem a ser consideradas penosas, insalubres ou perigosas. Assim, passou-se a conceder aposentadorias por categoria profissional, sem se observar se existiam as condições de penosidade, insalubridade ou periculosidade no exercício dos serviços. Houve, então, necessidade de se adequar novamente à legislação e tentou-se um ensaio, com a Lei nº 8.213, de 24.07.91, introduzindo-se o conceito de atividade profissional sujeita a condições especiais que prejudicassem a saúde ou a integridade física e remetendo-se a relação dessas

atividades a lei específica. Em 28.04.95, a Lei nº 9.032, revigorou o conceito básico da aposentadoria especial, tornando-o mais rigoroso, pois o submete ao requisito da efetiva exposição a agentes nocivos prejudiciais à saúde e à integridade física e atribui à empresa corresponsabilidade. Várias outras adequações foram introduzidas e chegou-se ao custeio atual da aposentadoria especial.

Segundo Saliba e Corrêa (2009, p. 201), a aposentadoria especial visa a “compensar o trabalhador, que labora em condições que prejudiquem a sua saúde ou integridade física, conferindo-lhe a aposentadoria em menor tempo”. A aposentadoria especial requer, além do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, a efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou à associação de agentes capazes de acarretar danos à sua saúde e à sua integridade física no ambiente de trabalho durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos.

Para ter direito à aposentadoria especial, o segurado deverá comprovar, além do tempo de trabalho (15, 20 ou 25 anos), a efetiva exposição aos agentes nocivos físicos, químicos, biológicos, bem como de qualquer associação de agentes prejudiciais à sua saúde ou à sua integridade física de acordo com o período exigido para a concessão do benefício.

Quanto mais desgastante for o labor executado pelo segurado, menor será o tempo de serviço necessário para o mesmo se aposentar. Segundo Martins (2009, p. 353), a aposentadoria especial é “um benefício de natureza extraordinária, tendo por objetivo compensar o trabalho do segurado que presta serviços em condições adversas à sua saúde ou que desempenha atividade com riscos superiores aos normais”.

Os beneficiários da aposentadoria especial são o segurado empregado, o trabalhador avulso e o contribuinte individual, este somente quando cooperado filiado à cooperativa de trabalho ou de produção. A regra acima consubstanciada representa flagrante violação ao princípio da isonomia por restringir a concessão da aposentadoria especial apenas a três categorias de segurados do regime geral de previdência social (RGPS). O art. 57, caput, da Lei nº. 8.213/91 não estabelece os tipos de segurados que terão direito ao benefício; ao contrário, discorre de forma generalizada acerca do direito ao benefício desde que o segurado labore em condições especiais.

A concessão da aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o INSS, do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem

intermitente, exercido em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado. O segurado deverá comprovar a efetiva exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício. O trabalho exercido em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, com exposição a agentes nocivos de modo permanente, não ocasional nem intermitente, está tutelado pela Previdência Social mediante concessão da aposentadoria especial, constituindo-se em fato gerador de contribuição previdenciária para custeio deste benefício.

Com a Lei nº 9.032, de 28.04.95, que trouxe conceito de trabalho sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física do trabalhador, com comprovação de efetiva exposição aos agentes nocivos, os agentes enquadrados como perigosos já estavam suprimidos da legislação, pelo seu próprio conceito e, conseqüentemente, pela classificação por grupos profissionais. Quando, finalmente, em 06.03.97, o Anexo IV trouxe a classificação dos agentes nocivos, pelo Decreto nº 2.172/97 foram excluídos do rol dos agentes nocivos físicos: - FRIO - UMIDADE - ELETRICIDADE - RADIAÇÃO NÃO IONIZANTE - RUÍDO ACIMA DE 80 DECIBÉIS.

Certamente, há um vasto grupo de trabalhadores não subordinados que, devido à sua profissão, submetem-se ao trabalho sob condições especiais. Naturalmente, qualquer segurado que esteja em contato permanente com agentes prejudiciais ou nocivos à sua saúde deve receber a proteção legal lançada pelo art. 57, caput, da Lei nº. 8.213/91.

A aposentadoria especial está regulamentada no art. 201, § 1, da CF/88; art. 57 e 58 da Lei nº. 8.213/91 e art. 64 a 70 do regulamento da previdência social (Decreto nº. 3.048/99) e não pode ser acumulada com nenhum outro benefício previdenciário do regime geral de previdência social (RGPS), especialmente com o auxílio acidente e com a aposentadoria, pois o art. 124, inciso II da Lei nº. 8.213/91 proíbe a acumulação de mais de uma aposentadoria. Seu pagamento consiste em renda mensal equivalente a 100% do salário de benefício, conforme preceitua o art. 57, § 1, da Lei nº. 8.213/91. A aposentadoria especial não se submete ao fator previdenciário. O fator previdenciário aplica-se tão somente à aposentadoria por idade e à aposentadoria por tempo de contribuição.

Para instrução do requerimento da aposentadoria especial, deverão ser apre-

sentados os seguintes documentos: I- para períodos laborados até 28 de abril de 1995, será exigido do segurado o formulário para requerimento da aposentadoria especial e a CP ou a CTPS, bem como LTCAT, obrigatoriamente para o agente físico ruído; II- para períodos laborados entre 29 de abril de 1995 a 13 de outubro de 1996, será exigido do segurado formulário para requerimento da aposentadoria especial, bem como LTCAT ou demais demonstrações ambientais, obrigatoriamente para o agente físico ruído; III- para períodos laborados entre 14 de outubro de 1996 a 31 de dezembro de 2003, será exigido do segurado formulário para requerimento da aposentadoria especial, bem como LTCAT ou demais demonstrações ambientais, qualquer que seja o agente nocivo; IV- para períodos laborados a partir de 1º de janeiro de 2004, a comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos prejudiciais à sua saúde ou à sua integridade física deve ser feita mediante o preenchimento, pela empresa, de formulário próprio, denominado perfil profissiográfico previdenciário – PPP.

Trata-se de um mapeamento atualizado das circunstâncias laborais e ambientais, com fiel descrição das diferentes funções do empregado, em face dos agentes nocivos, relato da presença, identificação e intensidade dos riscos, referência à periodicidade da execução do trabalho, enfim, relatório eficiente do cenário de trabalho, concebido para fins previdenciários. O perfil profissiográfico previdenciário deve ser elaborado pela empresa.

**A perícia médica do INSS deverá analisar o formulário elaborado pela empresa e o laudo técnico, podendo, se necessário, inspecionar o local de trabalho do segurado para confirmar as informações contidas nos referidos documentos.** O objetivo do PPP é propiciar, indiretamente, a melhoria das condições de trabalho dos obreiros, pois o PPP que demonstre a negligência com a medicina e segurança do trabalho poderá gerar a responsabilidade civil e penal do empregador. Este documento será utilizado pelo segurado para fazer prova frente ao INSS da exposição aos agentes nocivos. O perfil profissiográfico previdenciário é um documento histórico-laboral que descreve a vida laboral do trabalhador e que visa a reunir dados administrativos, registros ambientais e resultados de monitoração biológica, entre outras informações, durante todo o período em que o segurado exerceu as suas atividades. Bom lembrar que o fornecimento de equipamento de proteção individual ou coletiva (EPI/EPC) não exclui a hipótese de exposição do segurado aos agentes nocivos prejudiciais à sua saúde.

Os agentes nocivos compreendem a situação combinada, ou não, de substâncias e de demais fatores de risco capazes de ocasionar danos à saúde ou à integridade física em função de sua natureza, sua concentração e sua intensidade ou da exposição do segurado aos mesmos. A relação dos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou a associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física do segurado que ensejam a concessão da aposentadoria especial consta no Anexo IV do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº. 3.048/99). Os agentes nocivos consubstanciados no Anexo IV do Regulamento da Previdência Social são meramente ilustrativos. Desse modo, caso seja constatada a efetiva exposição do segurado a um determinado agente nocivo não previsto no respectivo regulamento, o segurado, ainda assim, terá direito à contagem do tempo de serviço especial. Podem ser caracterizados como nocivos à saúde ou à integridade física do segurado nos ambientes de trabalho, em razão de características supramencionadas, de acordo com sua natureza ou com suas propriedades, agentes: físicos, químicos e biológicos.

Existindo mais de um agente nocivo no ambiente de trabalho, deverá ser considerado, para a concessão da aposentadoria especial, aquele que conferir o direito à aposentadoria especial com menor espaço de tempo. Os períodos de descanso em que o segurado não esteja efetivamente exposto ao agente nocivo são considerados como tempo especial. Nesse sentido, podem-se considerar períodos de descanso: férias; afastamentos decorrentes de gozos de benefícios acidentários por auxílio doença ou aposentadoria por invalidez; licença médica derivada da presença de agentes nocivos; bem como a percepção de salário maternidade, desde que, à data do afastamento, o segurado esteja exercendo atividade considerada especial.

Atividades ou operações insalubres são aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à sua saúde acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos, tais como: ruído de impacto, exposição a calor e a radiações ionizantes, etc. A norma regulamentadora 15 da Portaria nº. 3.214/78 descreve os agentes químicos, físicos ou biológicos que caracterizam a exposição do segurado às atividades consideradas insalubres. Os agentes insalubres também são classificados, de acordo com sua natureza ou com suas propriedades, em agentes físicos, químicos, biológicos e agentes associados. Como regra, todos os trabalhadores submetidos a condições insalubres estão amparados pela proteção legal da aposentadoria especial. O Anexo IV do Decreto

3.048/99 só capitula os agentes insalubres como agentes nocivos para fins de reconhecimento de aposentadoria especial.

Para os segurados inscritos a partir de 25/07/91, a carência corresponde a 180 (cento e oitenta) contribuições mensais. Os segurados inscritos antes dessa data devem obedecer à Tabela Progressiva de Carência apresentada abaixo e constante no art. 142 da Lei nº. 8.213/91. A data de início da aposentadoria especial é fixada: I – ao segurado empregado, a) a partir da data do desligamento do emprego, quando requerida até essa data ou até 90 (noventa) dias depois dela; ou b) a partir da data do requerimento, quando for requerida após 90 (noventa) dias do desligamento ou quando não houver desligamento. II – para os demais segurados, a) a partir da data de entrada do requerimento.

Somente será permitida a conversão de tempo especial em especial e de especial em comum, sendo vedada a conversão de tempo comum em especial. A conversão de tempo de atividade sob condições especiais em tempo de atividade comum aplica-se ao trabalho prestado em qualquer período.

Por fim, a aposentadoria especial compreende um direito irreversível e irrenunciável e, por isso, cessa apenas com a morte do segurado. É importante ressaltar que os únicos benefícios e serviços previdenciários que são garantidos ao aposentado por tempo de contribuição, especial ou idade pelo Regime Geral de Previdência Social que permanece ou retorna à atividade sujeita a este regime são, respectivamente salário família, salário maternidade e reabilitação profissional.

# REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

*DÉCIO BRUNO LOPES<sup>1</sup>*

---

## **ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Segundo a doutrina, os regimes de Previdência dos servidores públicos eram, no passado, uma extensão da política de pessoal do Estado, isto porque as aposentadorias eram pagas pelo próprio tesouro dos entes federados. Entretanto, o servidor poderia se submeter a infortúnios que o impediam de chegar à aposentadoria e assim ficar desprovido da proteção estatal.

Neste sentido, a proteção social dos servidores públicos foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição de 1891, que em seu art. 75, tratou apenas a aposentadoria por invalidez, ao estabelecer que, “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.”

A Constituição de 1934 significou um avanço ao prever o Estatuto dos Servidores Públicos e o estabelecimento de regras mais claras para aposentadoria dos juízes e dos demais servidores, conforme segue:

---

1. Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, lotado na Previc, associado da ANFIP

Constituição de 1934			
Aposentadoria	Condições	Destinatários	Fundamento
Facultativa	30 anos de serviço	juizes	Art. 64,a
	Invalidez comprovada e irredutibilidade dos proventos		Art. 64,a
	-----		-----
	Com proventos integrais:	Juízes	-----
	- a partir dos 30 anos de serviço, podendo ser reduzido por lei;	-----	
	- por acidente no serviço ou doença contagiosa.		Art. 170,§4º §5º e § 6º
Invalidez	Os proventos da aposentadoria ou jubilação não poderão exceder os vencimentos da atividade.	Funcionários	Art. 170,§7º
Compulsória	75 anos	Juízes	Art. 64,a
	Poderá ser reduzida até 60 anos	Juizes estaduais	Art. 164,§5º

A Constituição de 1946 inovou em relação à aposentadoria compulsória dos juizes, ao estabelecê-la em 70 anos e também a aposentadoria por invalidez, ambas com proventos integrais. Para os demais servidores, explicitou as condições de aposentadoria voluntária e por invalidez e as condições em que seriam com proventos integrais ou proporcionais, conforme quadro a seguir:

Constituição de 1946			
Aposentadoria	Condições	Destinatários	Fundamento
		Juízes	Art. 95,§1º e 2º
	30 anos de serviço e com proventos integrais		-----
Facultativa ou Voluntária	35 anos de serviço e proventos integrais	Demais funcionários	

Invalidez	Invalidez comprovada e com proventos integrais	Juízes	Art. 95,§1º e 2º
	- Com proventos integrais se possuir mais de dos 30 anos de serviço ou por acidente no serviço ou doença contagiosa		-----
	- Com proventos proporcionais se possuir menos de 30 anos de serviço	Funcionários	Art. 191,I c/c §2º e § 3º
	Para atender à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir esses limites		Art. 191,§ 4º
Compulsória	70 anos com proventos integrais	Juízes	Art. 95,§1º e 2º
	70 anos com proventos integrais se tiver mais de 30 anos de serviço e com os proventos proporcionais se menos de 30 anos de serviço	Demais funcionários	Art. 191,II e § 2º
	Para atender à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir esses limites		Art. 191,§ 4º

A Constituição de 1946 passou a permitir que o tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal fosse computado integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria (art. 192). Estabeleceu, ainda, que os proventos da inatividade seriam revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificassem os vencimentos dos funcionários em atividade, ou seja, estabeleceu a integralidade e paridade nas aposentadorias dos servidores públicos. Vale ressaltar que a remuneração da aposentadoria não poderia exceder a remuneração percebida na atividade.

Importante esclarecer que o custeio do regime previdenciário do servidor público existe desde a criação, do Instituto de Previdência do Servidores do Estado – IPASE, que foi criado pelo Decreto-Lei nº 288/1938, cuja contribuição dos servidores variava entre 4 e 7% de acordo com a sua remuneração, enquanto a contribuição total do Governo correspondia, no máximo, a 18% (dezoito por cento) da dotação total, do Orçamento da Despesa, das verbas “Pessoal” destinadas a serviços providos por contribuintes da I.P.A.S.E., descontada a despesa efetiva que

tiver o Tesouro Nacional com os inativos civis. Tais contribuições financiavam o pagamento das pensões e pecúlios aos dependentes dos servidores, enquanto que as aposentadorias eram pagas integralmente pelo Tesouro.

Também, não poderíamos deixar de citar a Lei nº 1.711/1952, que instituiu o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União que estabeleceu as condições de aposentadoria, nos mesmos termos da Constituição de 1946, ao mesmo tempo que disciplinou a concessão de outras vantagens aos servidores públicos da União. As aposentadorias continuaram a ser pagas pelo Tesouro, enquanto as pensões e pecúlios continuaram a ser pagas pelo IPASE, por meio de contribuições obrigatórias do servidor e dos órgãos de governo. O Estatuto dos Funcionários Públicos vigorou até a instituição do Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, estatuído pela Lei nº 8.112/1990.

A Constituição de 1967 não inovou em relação à aposentadoria dos juizes. Entretanto, em relação aos demais servidores, inseriu no ordenamento jurídico a distinção entre homem e mulher em relação ao tempo de serviço para aposentadoria voluntária, nos seguintes termos:

Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº 01 de 1969

<b>Aposentadoria</b>	<b>Condições</b>	<b>Destinatários</b>	<b>Fundamento</b>
	Com proventos integrais aos 30 anos de serviço	Juízes	Art. 107, §1º -----
Facultativa ou Voluntária	Com proventos integrais aos 35 anos de serviço, se homem e 30, se mulher. Será com proventos proporcionais, se o tempo de serviço for menor que 35 anos.	Demais funcionários	Art. 100, III e Art. 101, I, a e II

Invalidez	Invalidez comprovada e com proventos integrais.	Juízes	Art. 107,§1º
	- Com proventos integrais se possuir mais de 35 anos de serviço, se homem ou 30, se mulher ou por acidente no serviço ou doença grave, contagiosa ou incurável.		-----
	- Com proventos proporcionais se possuir menos de 35/30 anos de serviço, se homem/mulher respectivamente.	Demais funcionários	Art. 100,I e Art. 101,I,b
	Para atender à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir esses limites, nunca inferior a 25 anos de serviço.		Art. 100,§ 2º
Compulsória	70 anos com proventos integrais		Art. 107,§1º
	70 anos de idade	Juízes	Art. 100,II
	Para atender à natureza do serviço, poderá a lei reduzir a idade a 65 anos	Demais Funcionários	Art. 100,II e § 2º

Vale ressaltar que até a Constituição de 1988, os textos constitucionais somente tratavam de contribuições para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, silenciando, pois, sobre contribuições para regimes de Previdência do servidor público.

É certo que somente algumas carreiras de servidores de nível superior, amparadas por estatutos, estavam protegidas por aposentadoria do Poder Público, sendo que a maior parte dos servidores, principalmente das autarquias e fundações públicas, estava sujeita ao RGPS, em condições análogas à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

## **SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA**

A Constituição de 1988 inaugurou uma nova fase nas relações de trabalho dos servidores com o Poder Público, ao estabelecer a instituição do Regime Jurídico Único - RJU e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional, no âmbito da competência da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios (art. 39). O RJU não significou a existência de um regime próprio de Previdência e veio desaparecer com a Emenda Constitucional nº 18/1998.

As aposentadorias e pensões dos servidores detentores de cargo efetivo, na redação original da Constituição de 1988, foram assim definidas:

I – por invalidez com proventos integrais quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcional nos demais casos;

II – compulsória, aos 70 anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III – voluntária:

aos 35 anos de serviço, se homem, e aos 30, se mulher, com proventos integrais;

aos 30 anos em funções de efetivo exercício em funções de magistério, se professor e 25, se professora, com proventos integrais;

aos 30 anos, se homem e aos 25, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

aos 65 anos de idade, se homem e aos 60, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo.

Em relação à pensão, esta corresponderia à totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei e estariam sujeitas ao mesmo reajuste daqueles.

No caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas, lei complementar poderia estabelecer exceções aos referidos limites de idade.

Foram mantidas as previsões de reajuste das aposentadorias na mesma proporção e na mesma data de reajuste dos servidores em atividade, inclusive quando decorrente de transformação ou reclassificação do cargo ou função. Também foi mantido o cômputo integral do tempo de serviço público federal, estadual ou municipal para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade.

Ressalta-se que os militares estão sujeitos a legislação específica, por disposição expressa do §9º do art. 42 da Constituição.

Como se viu, embora a Constituição de 1988 não tenha definido os regimes de Previdência para servidores, estabeleceu as bases para a sua criação, ao prever no art. 24, XII, a competência concorrente da União, dos Estados, do DF e dos Municípios para legislar sobre Previdência Social, proteção e defesa da saúde. Ademais, disciplinou a questão da competência concorrente ao prever

que, neste caso, a União limitar-se-ia a estabelecer normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados e que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenderia a eficácia de lei estadual, no que lhe fosse contrária (art. 24, §§1º ao 4º).

Em complemento, o legislador constituinte originário, fez estabelecer, no parágrafo único do art. 149, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderiam instituir contribuição cobrada de seus servidores para o custeio, em benefício destes, de sistemas de Previdência e Assistência Social.

Marco importante para a instituição dos regimes próprios de previdência de servidores foi a edição da Lei nº 8.112/90, que dispôs sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. O novo estatuto do servidor público ao revogar a lei nº 1.711/52, dispôs integralmente sobre o Plano de Seguridade Social do Servidor Público Federal, com a finalidade de garantir ao servidor e à sua família meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão; proteção à maternidade, à adoção e à paternidade, e assistência à saúde. As aposentadorias e pensões passaram a ser concedidas e mantidas pelos órgãos ou entidades aos quais se encontram vinculados os servidores. Embora a lei nº 8.112/90 tenha estabelecido que o plano de seguridade social seria custeado com o produto da arrecadação das contribuições sociais obrigatórias dos servidores ativos dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas, nos mesmos moldes do IPASE, continuou prevendo que o custeio das aposentadorias e pensões era de responsabilidade integral do Tesouro Nacional.

Em nível federal, foi a Emenda Constitucional nº 3 de março de 1993 que, ao acrescentar o § 6º ao art. 40 da Constituição, estabeleceu que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais seriam custeadas com recursos da União e das contribuições dos servidores. Tal previsão constitucional veio a se consolidar com a edição da Lei nº 8.688, de 21/07/1993, que estabeleceu que as aposentadorias e pensões seriam de responsabilidade da União e de seus servidores, com alíquotas que variavam entre 9 e 12%, de acordo com a remuneração.

Esses dispositivos fundaram os esteios sobre os quais seriam erguidos os regimes próprios de Previdência dos servidores públicos federais, estaduais e municipais.

## **A LEI Nº 9.717/1998 E AS CONDIÇÕES PARA INSTITUIÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS**

Uma vez estabelecida a competência concorrente dos Estados, do DF e dos Municípios para legislar em matéria de Previdência e a competência para instituir contribuições para sistemas de Previdência dos servidores, o próximo passo seria a edição da lei federal para estabelecer as normas.

Neste contexto foi editada a Lei nº 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal.

A referida lei, com suas alterações posteriores, estabeleceu que os RPPS serão organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados, entre outros os seguintes critérios:

I - realização de avaliação atuarial inicial em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas e o limite de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;

IV - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais;

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e

inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

VII - registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais;

VIII - identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos;

IX - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

Em adição a esses critérios, estabeleceu o legislador que a contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos Regimes Próprios de Previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição. Ademais, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo Regime Próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, que não poderão ser distintos dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Desta forma ficaram consagradas no ordenamento jurídico as normas para instituição de Regimes Próprios de Previdência destinados exclusivamente a servidores detentores de cargo efetivo. A partir de então, os servidores não amparados por RPPS, nos termos da Lei nº 9.717/1998, ainda que detentores de cargo efetivo, passariam a ser enquadrados no RGPS.

## **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998 E AS NOVAS REGRAS PARA APOSENTADORIAS E PENSÕES DOS SERVIDORES**

Uma vez estabelecidas as normas gerais para se instituírem regimes próprios, a Emenda Constitucional nº 20/1998 inaugurou uma nova era para a Previdência Social, principalmente para os servidores públicos.

A Emenda nº 20/1998 fez incluir no texto constitucional, pela primeira vez, a previsão e organização da previdência complementar, bem como o estabelecimento do limite mínimo de idade conjugado com o tempo mínimo de contribuição, bem como passou a prever critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e exigir tempo

de contribuição em vez de tempo de serviço, extinguindo, assim, o tempo fictício. Ademais, fez prever a possibilidade de limitar os benefícios dos servidores ao limite dos benefícios do RGPS, no caso de ser instituído pelo ente estatal a previdência complementar para os respectivos servidores, que deveria ser criada por lei complementar.

Ao servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão, ou de cargo temporário ou emprego público, aplica-se o RGPS.

As aposentadorias passaram a ter as seguintes regras:

Emenda Constitucional nº 20/1998 – Regras Permanentes

<b>Benefícios</b>	<b>Condições</b>	<b>Destinatários</b>	<b>Fundamento</b>
Aposentadoria Voluntária	Requisito: Dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria, observadas as seguintes condições Proventos Integrais: - 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem - 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher - redução de cinco anos no caso de professor de educação infantil ou do ensino fundamental ou médio Proventos Proporcionais: - 65 anos de idade, se homem e 60 de idade, se mulher	Servidores públicos civis, inclusive os magistrados	Art. 40, III, a, b.
Aposentadoria por Invalidez	Invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave ou contagiosa, ou incurável, especificada em lei	Servidores públicos civis, inclusive os magistrados	Art. 40, I
Aposentadoria Compulsória	70 anos com proventos proporcionais ao tempo de contribuição	Servidores públicos civis, inclusive os magistrados	Art. 40, II
Pensão por Morte	Valor igual ao dos proventos do servidor falecido ou dos proventos a que teria direito se estivesse em atividade na data do óbito	Servidores públicos civis, inclusive os magistrados e militares	Art. 40, § 7º

## Emenda Constitucional nº 20/1998 – Regras de Transição

<b>Benefícios</b>	<b>Condições</b>	<b>Destinatários</b>	<b>Fundamento</b>
	<p>Proventos Integrais e paridade:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 53 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem</li> <li>- 48 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher</li> <li>- cinco anos de efetivo exercício no cargo</li> <li>- período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que faltaria para completar 35/30 anos de contribuição</li> </ul>		
Aposentadoria	<p>Proventos Proporcionais</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 53 anos de idade e 30 anos de contribuição, se homem</li> </ul>	Servidores públicos civis, inclusive os magistrados e membros do MP e do Tribunal de Contas	EC nº 20, art. 8º
Voluntária	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 48 anos de idade e 25 anos de contribuição, se mulher</li> <li>- cinco anos de efetivo exercício no cargo</li> <li>- período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que faltaria para completar 30/25 anos de contribuição</li> <li>- também tem direito à paridade</li> </ul> <p>O valor do benefício corresponde a 70% da última remuneração a partir de 30 anos de contribuição para homem e 25, se mulher, acrescido de 5% a cada ano trabalhado até atingir 100%, da mesma forma do RGPS</p>		
Os professores, os magistrados e membros do TC e do MP terão o tempo acrescido em 17%.			

## **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003 E AS NOVAS REGRAS NAS APOSENTADORIAS E PENSÕES DOS SERVIDORES**

A Emenda Constitucional nº 41/2003 trouxe profundas alterações na Previdência dos servidores, inclusive alterando as regras da Emenda Constitucional nº 20/1998. Vejam as mudanças introduzidas:

- ampliou mais as exigências, pois além do aumento do tempo de permanência no serviço público, que passou de dez para 20 anos, foram introduzidas as seguintes inovações: a) fim da aposentadoria proporcional; b) fim das regras de transição da EC 20/1998; c) redutor de pensões; d) fim da paridade nas aposentadorias; e) fim da integralidade, com adoção de cálculo pela média; f) instituição de contribuição de aposentados e pensionistas; g) adoção de teto e subteto na administração pública; e h) previsão de previdência complementar acima do teto do INSS, apenas por lei ordinária;

- extinguiu a paridade entre ativos e inativos, para as novas aposentadorias (regra permanente);

- instituiu novas regras de cálculo dos proventos para as novas aposentadorias, levando em consideração a média das remunerações do RGPS e RPPS;

- extinguiu a aposentadoria proporcional;

- criou o redutor na pensão;

- instituiu a contribuição dos aposentados e pensionistas no percentual de 11% sobre o que exceder o valor do RGPS, como consequência do caráter contributivo e solidário do regime;

- extinguiu a paridade na aposentadoria por invalidez, que passa a ser calculada pela média;

- aumentou o requisito de tempo de serviço público como condição para a paridade e integralidade na regra de transição;

- estabeleceu a idade mínima de aposentadoria de 53 anos para homem e 48 anos para mulher, porém, com redutor para cada ano que faltar para, respectivamente, 60 e 55 anos, para aposentadoria sem paridade;

- instituiu a obrigatoriedade da cobrança de contribuição previdenciária dos servidores estaduais e municipais, não podendo ser menor que 11%;

- instituiu o abono de permanência para quem cumprir os requisitos para aposentadoria e permanecer em atividade;

- adoção de teto e subteto na administração pública;

- previsão de previdência complementar acima do teto do INSS, apenas por lei ordinária, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública e benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

Foram mantidas as mesmas regras da Emenda Constitucional 20 para aqueles que já haviam implementado os requisitos para aposentadoria até 31/12/2003.

Após a EC nº 41/2003, as aposentadorias passaram a ter as seguintes regras:

## I – REGRAS PERMANENTES

Após Emenda Constitucional nº 41/2003 – Até a criação da Funpresp

Benefícios	Condições	Destinatários	Fundamento
Aposentadoria Voluntária	<p>I – Por tempo de Contribuição e Idade</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 10 anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria,</li> <li>- 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem</li> <li>- 60 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher</li> </ul> <p>O cálculo das aposentadorias tomará como base as remunerações no RGPS e no RPPS, corrigidas, não podendo o benefício ser superior à remuneração da data da aposentadoria</p> <p>Base de cálculo:</p> <p>Média aritmética simples das maiores remunerações, correspondente a 80% de todo o período contributivo, desde julho de 1994 (Lei. Nº 10.887/2004)</p> <p>Reajuste: Na mesma data e com mesmo índice concedido para reajuste do RGPS (Lei nº 11.784/2008)</p>	<p>Servidores públicos civis, inclusive os magistrados e membros do MP e do TC</p>	<p>Art. 40, na redação da EC nº 41, III, a§§ 3º e 17</p>
	<p>II –Por Idade</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 10 anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria</li> <li>- 65 anos de se homem</li> <li>- 60 anos de idade, se mulher</li> </ul> <p>Os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição</p> <p>Base de cálculo:</p> <p>média aritmética simples das maiores remunerações, correspondente a 80% de todo o período contributivo, desde julho de 1994 (Lei nº 10.887/2004)</p> <p>Reajuste:</p> <p>na mesma data e com mesmo índice concedido para reajuste do RGPS (Lei nº 11.784/2008)</p>	<p>Servidores públicos civis, inclusive os magistrados e membros do MP e do TC</p>	<p>Art. 40, na redação da EC nº 41, III, b§§ 3º e 17</p>

Aposentadoria por Invalidez	<p>Invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave ou contagiosa, ou incurável, especificada em lei</p> <p>Base de Cálculo: média aritmética simples das maiores remunerações, correspondente a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo, desde julho de 1994, no RGPS e RPPS (Lei nº 10.887/2004)</p> <p>Reajuste: na mesma data e com mesmo índice concedido para reajuste do RGPS (Lei nº 11.784/2008)</p>	<p>Servidores públicos civis, inclusive os magistrados que ingressaram após 01/01/2004</p>	<p>Art. 40, I EC nº 70/2012</p>
Aposentadoria Compulsória	<p>Requisito: 70 ou 75 anos de idade, nos termos de Lei Complementar, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição</p>	<p>Servidores públicos civis, inclusive os magistrados</p>	<p>Art. 40, II, com redação da EC 88/2015</p>
Pensão por Morte	<p>O valor da pensão por morte corresponde:</p> <p>I - à totalidade dos proventos percebidos pelo aposentado na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, acrescida de 70% da parcela excedente a este limite</p> <p>II - à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, acrescida de 70% da parcela excedente a este limite, se o falecimento ocorrer quando o servidor ainda estiver em atividade.</p>	<p>Servidores públicos civis, inclusive os magistrados</p>	<p>Art. 40, § 7º</p>

## II –REGRAS DE TRANSIÇÃO

Arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 41/2003

Benefícios	Condições	Destinatários	Fundamento
Aposentadoria Voluntária	<p>I – Por tempo de Contribuição e Idade – sem paridade e sem integralidade:</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cinco anos de efetivo exercício no serviço público no cargo em que se der a aposentadoria</li> <li>- 53 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem</li> <li>- 48 anos de idade e 25 anos de contribuição, se mulher</li> <li>- Pedágio de 20% do tempo que faltava para completar 35 ou 25 anos de contribuição em 16/12/98 e redutor de 3,5% ou de 5%</li> </ul> <p>Proventos calculados com base na média das remunerações e reajuste com base no RGPS</p>	<p>Servidores públicos civis, inclusive os magistrados e membros do MP e do TC que ingressaram no Serviço Público até 16/12/98</p>	<p>Art. 2º da EC 41/2003</p>
	<p>II – com integralidade e paridade</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 20 anos de efetivo exercício no serviço público; dez anos de efetivo exercício na carreira e cinco anos no cargo</li> <li>- 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem</li> <li>- 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher</li> </ul> <p>É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente</p>		<p>EC 41, art. 6º</p> <p>EC 41, art. 3º</p>

### EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005

A principal mudança foi a instituição da fórmula “95” para os homens e “85” para as mulheres, que permite ao servidor que ingressou no serviço público até

16 de dezembro de 1998, desde que tenha, ao menos 25 anos de serviço público, aposentar-se antes da idade mínima exigida – 60.

O servidor que contar mais de 35 anos de contribuição, se homem, ou mais de 30 anos de contribuição, se mulher, pode abater esse tempo excedente na idade mínima.

Desta forma, se a soma do tempo de contribuição com idade totalizar 95, no caso do homem, ou 85, no caso da mulher, observado o tempo mínimo necessário de 35 ou 30 anos (homem ou mulher), esse servidor (a) fará jus à aposentadoria integral e com paridade, extensiva às pensões oriundas destes benefícios.

Regra do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2003

<b>Benefício</b>	<b>Condições</b>	<b>Destinatários</b>	<b>Fundamento</b>
	- 25 anos de efetivo exercício no serviço público		
	- 15 anos de carreira		
	- cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria		
Aposentadoria voluntária	- 35 anos de contribuição, se homem e 30 anos, se mulher Para cada ano de contribuição que exceder ao limite de 35/30 anos, será diminuído um ano do limite de idade do art. 40 da CF (60/55 anos), ou seja, para o homem deverá alcançar o fator 95 (a soma do tempo de contribuição com a idade) e para a mulher o fator 85. Nesta regra o servidor terá proventos integrais e paridade, extensivo à pensão	Servidores que ingressaram no Serviço público antes de 16/12/1998	Art. 3º EC nº 41/2003

## **APOSENTADORIA ESPECIAL**

A Emenda Constitucional nº 47/2005, ao dar nova redação ao § 4º do art. 40, vedou a adoção de critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos servidores, ressalvados aqueles portadores de deficiência, aos que exerçam atividades de risco e àqueles cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, nos termos definidos em lei complementar.

Como não foram editadas as referidas leis complementares, ao julgar mandados de injunção, em 09/04/2014, o Supremo Tribunal Federal aprovou a Súmula Vinculante nº 33, com o seguinte enunciado:

“Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do Regime Geral de Previdência Social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, parágrafo 4º, inciso III, da Constituição Federal, até edição de lei complementar específica”.

As regras do Regime Geral mencionadas na súmula são aquelas previstas no art. 57 da Lei nº 8.213/91, que assim estabelece:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.”

### **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 70/2005**

A EC 70 veio garantir a aposentadoria integral e paritária por invalidez permanente para os casos decorrentes de acidentes em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável para os servidores, ativos ou aposentados, desde que tenham ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003.

Para os aposentados por doenças não especificadas em lei ou decorrentes de acidentes em serviço, a aposentadoria será com proventos proporcionais, porém calculados sobre a última remuneração e não sobre a média, como era antes da EC 70.

### **NOVAS REGRAS DE APOSENTADORIA COM A CRIAÇÃO DA FUNPRESP**

Com base nos §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição de 1988, foi editada Lei nº 12.618/2012, que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros da magistratura, dos parlamentares, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União. A referida lei fixou o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo RPPS, que passou a ser o mesmo limite do RGPS e autorizou a criação de três entidades fechadas de previdência complementar, a saber:

Funpresp-Exe – Fundação de Previdência Complementar dos servidores do Poder Executivo;

Funpresp-Leg – Fundação de Previdência Complementar dos servidores do Poder Legislativo;

Funpresp-Jud – Fundação de Previdência Complementar dos servidores do Poder Judiciário.

A Portaria 44, de 31 de janeiro de 2013, editada pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), publicada no Diário Oficial da União de 04/02/2013, aprovou o Regulamento dos Planos de Benefícios e o Convênio de Adesão da União à Funpresp.

Com a criação da Funpresp, todos os servidores que ingressarem no serviço público a partir de 4 de fevereiro de 2013 serão filiados obrigatoriamente ao RPPS, até o limite máximo do Regime Geral de Previdência Social, que a partir de janeiro/2016 corresponde a \$5.189,82. Sobre este limite o servidor recolhe 11% e o órgão de trabalho recolhe 22%.

A partir deste limite, o servidor pode aderir ao plano da Funpresp e escolherá uma das alíquotas para recolhimento entre 7,5%, 8% ou 8,5%, que será a mesma alíquota do órgão de trabalho.

Com a criação da Funpresp, o servidor somente receberá benefícios até o limite do RGPS e poderá receber complementação do Regime de Previdência Complementar se aderir ao plano de benefícios, haja vista que a adesão é facultativa, nos termos do art. 202 da Constituição Federal, embora tenha sido instituída a filiação automática nos termos da Lei nº 13.183/2015.

Assim, percebe-se uma convergência quase geral entre os Regimes Próprios de Previdência Social e o Regime Geral de Previdência Social.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

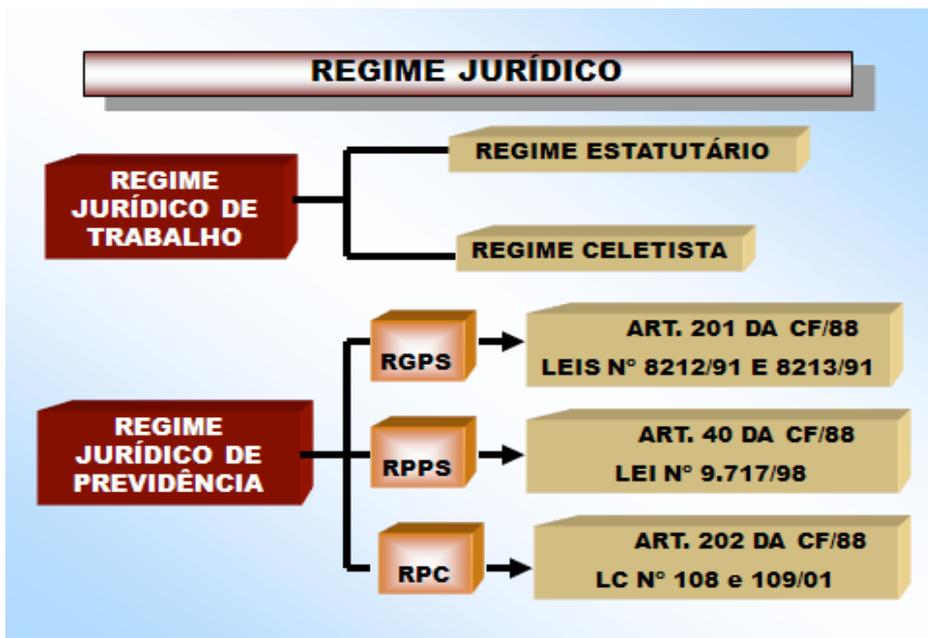
- Constituições de 1891, 1834, 1846, 1967/1969 e Constituição de 1988.
- Emendas Constitucionais nº 03/93, nº 20/1988, nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 70/20012.
- CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. 6ª ed. Juruá Editora/2015.
- ANFIP – Cartilha Servidores Públicos - aposentadorias e Pensões – Principais Regras – 2014.

# Convergência de Regimes Previdenciários Públicos

*MARIA INEZ REZENDE DOS SANTOS MARANHÃO<sup>1</sup>*

Para tratar do tema da convergência dos regimes previdenciários públicos no Brasil, torna-se necessário antes entender o que é Regime Jurídico, conceito oriundo do direito administrativo. Ao estudar os regimes de Previdência, verificar-se-á que esse regime jurídico previdenciário está inserido dentro de outro regime jurídico mais amplo, da Seguridade Social, como previsto na Constituição Federal de 1988.

Para ilustrar Regime Jurídico como gênero, interessante visualizar informações sobre Regime Jurídico de Trabalho e Previdenciário, conforme imagem a seguir:



1. Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil, lotada na DRF-Goiânia (GO), associada da ANFIP.

*[...] é válido afirmar que a seguridade social, em nosso direito atual, conquanto constitua verdadeiro sistema de superação de necessidades sociais mediante uma série de medidas públicas que formam um todo – todo que se compõem de diversas ações (preventivas, reparadoras e recuperadoras), nas áreas de saúde, previdência e assistência social -, claramente admite pelo menos duas camadas de proteção, pois cuida, num primeiro momento, de garantir o que se convencionou de chamar de mínimos sociais, além de num outro patamar, economicamente mais elevados de subsistência, limitados porém, a certo valor. Pois bem, é neste segundo nível de proteção social que se concentra especificamente a previdência social. Essa situação impõe, como adiantamos, importantes diferenças no regime jurídico de concessão das prestações previdenciárias, quando comparadas com as prestações de assistência social e saúde.<sup>2</sup>*

Desta forma, para melhor compreender o Regime Jurídico Previdenciário, enquanto um ramo do tripé do Regime Jurídico da Seguridade Social, é imprescindível entender o que significa a expressão “Regime Jurídico”. De forma resumida, pode-se compreender o gênero Regime Jurídico como um “complexo de regras e princípios aplicáveis a alguns sujeitos e em face de certos objetos, disciplinando, assim, certo tipo de relações jurídicas”<sup>3</sup>.

## **DA FILIAÇÃO AOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS PÚBLICOS**

Inicialmente merece destacar que no Brasil não há um único regime jurídico previdenciário, e sim pelo menos três possíveis formas: Regime Geral (artigo 201 da Constituição Federal - CF); Regime Próprio (artigo 40, CF) e Regime Complementar (art. 202, CF). Sendo que a previdência privada de caráter complementar é a única dos três regimes que não é pública, organizada de forma autônoma e facultativa em relação à Previdência pública, atraída, em boa medida, pelo princípio da autonomia da vontade, fundante dos regimes de direito privado. Portanto, as três possíveis formas de regimes previdenciários na Constituição Federal do Brasil de 1988 são: “uma de caráter abrangente e residual (o Regime Geral de Previdência Social); outro específico, referente aos servidores públicos e finalmente; outro privado e complementar.”<sup>4</sup>

2. PULINO, Daniel. A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. Páginas 33 e 34.

3. PULINO, Daniel. A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. Página 31.

4. PULINO, Daniel. A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. Página 56.

No regime jurídico positivo da Previdência Social, de acordo com o doutrinador Daniel Pulino, existem seis “noções categoriais”<sup>5</sup> que presidem esse sistema, que são: “filiação prévia”; “proteção precípua ao trabalhador, admitida, como exceção, a filiação facultativa de outros sujeitos”; “relevância das contingências sociais como critério seletor das necessidades sociais”; “contributividade”; “manutenção, limitada, do nível de vida dos beneficiários”; e “natureza pública do regime previdenciário”.

Porém, torna-se necessário destacar o primeiro e quarto critérios do Regime Jurídico Previdenciário, da filiação prévia e contributividade, que são pontos muito importantes para distinguir a Previdência Social dos outros dois ramos do tripé da Seguridade Social: Saúde e Assistência Social.

Em 1988, foi promulgada nossa Constituição Cidadã, como ficou conhecida a atual Constituição Federal, pois introduziu o conceito de Seguridade Social abrangendo Saúde, Previdência e Assistência Social, ou seja, uma rede de proteção social, sendo nossa primeira experiência de reconhecimento universal de direitos sociais inerentes a cidadania.

A Saúde, nos termos do artigo 196 da CF, é direito de todos, portanto, de acesso universal. A Assistência social, de acordo com o artigo 203 da CF, dirige-se a quem dela necessitar. Já a Previdência Social, diferentemente, é organizada em caráter contributivo e de filiação obrigatória.

Desta forma, pode-se afirmar que o Regime Previdenciário é limitado no âmbito subjetivo, pois protege sujeitos específicos que colaboram diretamente, por meio de contribuição, para o financiamento da Previdência Social. Sabe-se que a população brasileira atingiu 204 milhões no ano de 2013, estando metade em fase economicamente ativa ou em idade produtiva. Porém, ainda 27,4% da população não são contribuintes ou segurados de qualquer regime previdenciário<sup>6</sup>, o que atinge um contingente de 37 milhões de trabalhadores. Encontram-se contribuindo para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, aproximadamente 53 milhões de brasileiros<sup>7</sup>, como observa na tabela colacionada:

---

5. PULINO, Daniel. *A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro*. São Paulo: LTr, 2001.

6. Informe de Previdência Social - Novembro/2015, página 4. <http://www.mtps.gov.br/publicacoes-do-mtps/previdencia/periodicos-ativos>

7. MTPS - Boletim Estatístico da Previdência Social de Dezembro/2015, Volume 20, nº.12. <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/anuario-estatistico-da-previdencia-social-aeps>

## QUANTIDADE DE CONTRIBUINTES PARA O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – 2013

TOTAL	52.969.358
Empregados	41.683.908
Contribuinte Individual	8.478.413
Trabalhador Doméstico	1.457.874
Facultativo	1.345.127
Segurado Especial	3.933
Ignorado	103

Os trabalhadores ativos e contribuintes para Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS<sup>8</sup> são em torno de 7 milhões, os funcionários públicos estatutários e militares em atividade no ano 2013. Assim, menos de 60% dos brasileiros economicamente ativos estão contribuindo ou são segurados em algum Regime Previdenciário, conforme Quadro 1 do Boletim Estatístico da Previdência Social<sup>9</sup> de dezembro/2015, levando em consideração os dados de 2013, a seguir:

## DADOS POPULACIONAIS – 2013

DISCRIMINAÇÃO	TOTAL
População Residente	201.467.084
Urbana	170.785.618
Rural	30.681.466
População Economicamente Ativa	103.401.464
Ocupada	96.659.379
Desocupada	6.742.085
População Não Economicamente Ativa	69.731.130
População Ocupada Segundo Posição no Trabalho Principal:	
Total	96.659.379
Empregados	59.901.495
Com carteira de trabalho assinada	38.512.869
Funcionários públicos estatutários e militares	7.138.295

8. Quantitativo de Servidores dos RPPS – 2011 a 2013. <http://www.mtps.gov.br/mais-informacoes-de-regimes-propios-da-previdencia/previdencia-no-servico-publico/estatisticas>

9. MTPS - Boletim Estatístico da Previdência Social de Dezembro/2015, Volume 20, nº.12. <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/anuario-estatistico-da-previdencia-social-aeaps>

Outros e sem declaração	14.250.331
Trabalhador Doméstico	6.473.746
Com carteira de trabalho assinada	2.122.475
Sem carteira de trabalho assinada e sem declaração	4.351.271
Conta Própria	19.924.377
Empregador	3.622.734
Trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso	4.342.034
Não remunerados	2.394.993
Contribuintes para instituto de previdência em qualquer trabalho	59.004.019

FONTE: PNAD/IBGE - 2013.

---

Quase 30 anos após a promulgação da Constituição Cidadã, continua sendo prioritário criar estratégias para incluir o grande contingente de desvinculados de Previdência por estarem no mercado informal. Logicamente, esta descobertura se dá apenas junto aos trabalhadores da iniciativa privada (RGPS), pois servidores públicos mantêm uma relação trabalhista constante, vínculo efetivo com seu patrão e regime previdenciário.

O problema de informalidade no RGPS vem desde a década de oitenta, quando foi desobrigada a manutenção da carteira assinada, ou vínculo/dependência com RGPS, para o recebimento de atendimento na rede pública de saúde. Manteve-se quase estável o percentual de descobertura previdenciária de 1988 a 2007, quando o índice de não cobertura já variava de 40% a 45% da população economicamente ativa- PEA<sup>10</sup>. Esta grande desvinculação previdenciária redundava na falta da manutenção de renda do trabalhador no momento do risco social, ou seja, desemprego, doença, idade avançada, maternidade etc., ocasionando problemas não apenas para seus familiares, mas para toda a sociedade, visto que apenas poderá ser apoiado com uma renda mínima de alguns benefícios assistenciais, como Loas para idosos e Bolsa Família para aqueles que têm criança ou jovem.

Sem esquecer que a informalidade impede a concretização de todo o po-

---

10. Políticas Sociais: acompanhamento e análise- IPEA, página 47. [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/05\\_capt02\\_7e.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/05_capt02_7e.pdf)

tencial de arrecadação previdenciária para o RGPS, inclusive entre classes mais abastadas que declaram renda média ou alta, porém, nunca foram cobrados de sua obrigatória contribuição individual sobre sua renda auferida, como previsto nos artigos 21 e 28, III, da Lei nº. 8.212/91.

A informalidade e descobertura previdenciária nunca atingem o RPPS, inclusive seus aposentados e pensionistas continuam contribuindo para o regime caso a renda seja superior ao limite máximo do RGPS (R\$ 5.189,82 para o ano de 2016), contribuição prevista no art. 40, §18, da CF, instituída pela EC - Emenda Constitucional nº 41/2003.

Nos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos Municípios, Estados e União, conforme dados de 2014 fornecidos pelo Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público do Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS, encontravam-se contribuindo e vinculados aos RPPS um total de menos de 10 milhões de aposentados, pensionistas e servidores ativos, conforme quadro a seguir:

<b>Quantidade de Segurados dos RPPS em 2014 (Fonte: MTPS)</b>					
	<b>Ativos</b>	<b>Aposentados</b>	<b>Pensionistas</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Razão de Dependência (AT / AP + Pens)</b>
União	1.195.852	566.390	411.475	2.173.717	1,22
Estados / DF	2.678.043	1.442.815	490.215	4.611.073	1,39
Municípios	2.379.189	449.055	132.573	2.960.817	4,09
<b>TOTAL</b>	<b>6.253.084</b>	<b>2.458.260</b>	<b>1.034.263</b>	<b>9.745.607</b>	<b>1,79</b>

A Despesa em 2015 com todo o pessoal da União totalizou R\$ 255.351.500.000,00, (duzentos e cinquenta e bilhões, trezentos e cinquenta e um milhões e quinhentos mil reais), sendo R\$ 152 bilhões para ativos, R\$ 66 bilhões para aposentados e R\$ 37 bilhões para pensionistas, conforme dados publicados pelo Ministério do Planejamento do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações

Organizacionais<sup>11</sup> nº 236, de dezembro/2015, onde constam valores por poderes da União, Militares, Civis, Legislativo e Judiciário. Assim, o RPPS da União totaliza despesa anual em torno de R\$103 bilhões em 2015.

Nos cálculos dos resultados financeiros dos RPPS publicados no Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS, Quadro 46.5 da página 799 do AEPS<sup>12</sup> de 2013, estão computados apenas dados com servidores dos Estados e Municípios, ou seja, sem incluir dados do RPPS da União informam que houve despesa com benefícios dos RPPS de R\$ 108 bilhões, sendo arrecadadas contribuições de R\$ 67 bilhões, sem especificar se estariam incluídas todas as contribuições patronais devidas pelos Estados e Municípios com RPPS dos segurados civis e militares. Também, naquele Resultado Previdenciário dos RPPS de Estados e Municípios não são apresentados ou computados os montantes de Compensação Previdenciária -Comprev.

Comprev é o sistema do INSS pelo qual se compensam financeiramente os diversos regimes a que o servidor se vinculou antes de sua inatividade, conforme Lei nº 9.796/1999. Assim, nos dados do Resultado Previdenciário dos Estados e Municípios, não constam o valor da parte dos benefícios que deveria ser ressarcida pelo INSS. No Quadro 40.3 da página 731 do AEPS<sup>13</sup> de 2013, consta um valor total de Comprev em torno de R\$ 2 bilhões, sem especificar se os dados seriam apenas de Estados e Municípios que já conseguiram sistematizar, inclusive porque, provavelmente, não computaram dados de compensação da União com o INSS. Assim, o valor do Resultado Previdenciário dos Estados e Municípios apresentados no AEPS de 2013 não estão contabilizadas compensações que o INSS deveria repassar aos RPPS, impedindo transparência ou conhecimento das reais diferenças.

Para a União, calcularam defasagem financeira do RPPS em 2013 de R\$ 62 bilhões, porém, também não apontaram o valor de parte dos benefícios que deveriam ser pagos pelo INSS, visto que há período nos quais os servidores aposentados ou falecidos estiveram vinculados ao RGPS até 1991, quando os trabalhadores e seus órgãos públicos contribuíam, mensalmente, para o INSS.

---

11. [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2015/160311\\_bol236\\_nov2015\\_parte\\_i.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2015/160311_bol236_nov2015_parte_i.pdf), página 26

12. Anuário Estatístico da Previdência Social - 2013. <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/anuario-estatistico-da-previdencia-social-aeps>

13. Anuário Estatístico da Previdência Social - 2013. <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/anuario-estatistico-da-previdencia-social-aeps>

## BREVE HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A maioria dos países adota um sistema previdenciário público, básico e universal, para atender sua população no caso de incapacidade ao trabalho pela doença, idade avançada ou morte do segurado. O primeiro país a adotar legislação previdenciária foi a Alemanha em 1883.

No Brasil, a primeira norma que tratou do assunto foi a Constituição de 1891, garantindo aposentadoria por invalidez para os servidores públicos. Em 1938 os servidores públicos brasileiros tiveram a organização do seu amplo sistema de proteção, com a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - Ipase, que manteve grandes aplicações financeiras e bens imóveis até 1966, quando foi unificado com outros Institutos e Caixas ao Instituto Nacional de Previdência Social - INPS.

Já a Previdência para trabalhadores do setor privado brasileiro (RGPS) teve início em 1923, com a Lei Eloy Chaves, que garantiu pensão e aposentadoria para os ferroviários. A partir desta primeira norma, foram sendo criadas Caixas e Institutos por categorias profissionais, finalmente unificadas no INPS em 1966, o qual sofreu evoluções até o atual Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. O INSS é a autarquia federal administradora do RGPS, que mantinha em 2013 em torno de 26 milhões<sup>14</sup> de benefícios previdenciários no regime dos trabalhadores na iniciativa privada, RGPS, com o montante anual em torno de R\$ 355 bilhões<sup>15</sup>. Em 2014, o valor total dos benefícios previdenciários do RGPS pagos foi de R\$ 392 bilhões<sup>16</sup>.

Em quase todos países do mundo existem regimes especiais para os militares e servidores públicos civis, visto terem peculiaridades profissionais diferenciadas, como dedicação exclusiva ao Estado, não cobertura pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e permanência no mesmo trabalho por longo prazo para realizar os serviços do Estado prestados para os cidadãos.

Em grande parte dos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE a Previdência dos servidores públicos tem regras diferenciadas que para os trabalhadores da iniciativa privada.

---

14. Páginas 277 e 278 do Anuário Estatístico da Previdência Social - 2013. <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/anuario-estatistico-da-previdencia-social-aeps>

15. Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi – extração Siga Brasil

16. Análise da Seguridade Social 2014. Brasília ANFIP, 2015.

*[...] as regras de custeio e benefício para os servidores públicos permaneceram relativamente mais generosas em relação às da iniciativa privada e o sistema continuou sendo administrado de forma segmentada. Geralmente, este tratamento previdenciário diferenciado não se aplica a todos os trabalhadores do setor público, mas a funcionários permanentes, enquadrados em determinadas carreiras, com status especial de servidores públicos. Os demais trabalhadores do setor público são cobertos pelos regimes gerais e similares<sup>17</sup>.*

Porém, a maioria dos servidores públicos no Brasil deixou de estar vinculada ao RGPS a partir de 1988, apesar de ter sido mantido em muitos outros países membros do OCDE. No entanto, a Constituição de 1988 possibilitou que não apenas os servidores ocupantes dos cargos típicos de carreira de Estado, não somente as antigas carreiras estatutárias, seriam as únicas a terem garantia à aposentadoria integral paga diretamente pelo Estado.

Desde os primeiros sistemas protetivos implantados em nosso País os estatutários eram premiados, após décadas de serviços prestados ao Estado, com aposentadorias na mesma remuneração de sua carreira. Carreiras típicas, por desempenharem atividade essencial e inerente ao Estado, tinham proteção social como uma extensão da política de pessoal.

Com o artigo 40 da CF/1988, que possibilitou a Lei nº 8.112/1990 para o serviço público federal e outras normas para outros entes da federação, todas as carreiras e cargos no serviço público puderam ser desvinculados do RGPS, deixaram de ter direito ao FGTS e puderam ser transferidos para o RPPS. Isto possibilitou redução de custos imediatos para o Estado, visto deixar de depositar para o FGTS e de contribuir mensalmente para o INSS sobre a maioria dos seus trabalhadores, todos os servidores efetivos não ocupantes de cargos típicos de Estado. Postergaram-se para o futuro as despesas patronais com as aposentadorias e pensões, igualando os direitos de todos os servidores com os dos ex-estatutários.

O adiamento destas despesas deu-se pela decisão política de deixar de criar,

---

17. SOARES, Rinaldo Campos. SUGESTÕES DE ESTRATÉGIAS A SEREM INCORPORADAS NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS. <http://www.cdes.gov.br/estudo/631/estudo-reforma-previdenciaria.html>

imediatamente, o Fundo Previdenciário dos Regimes Próprios, que provisionariam receitas para fazer face ao pagamento futuro dos servidores. Cortando-se as contribuições previdenciárias patronais mensais e não criando seu Fundo de Previdência, o próprio órgão ou empregador passou a pagar todas as novas aposentadorias e pensões, criando uma nova folha para os aposentados e pensionistas.

A CF/88 possibilitou que todos servidores públicos fossem desvinculados do Regime Geral, criando uma acumulação de não contribuição dos órgãos patronais para nenhum Fundo ou Regime. Inclusive, até o momento, ainda não foi criado Fundo Previdenciário da União e de alguns Estados da federação brasileira, apesar de já terem se passado quase 30 anos desta grande ampliação nos segurados dos seus RPPS.

A Lei nº 9.717/1998 dispõe sobre funcionamento e organização dos RPPS, porém, apesar de ter sido promulgada dez anos após da CF/88, diversos Estados e a União ainda não criaram seu Fundo de Previdência, pois não têm sido exigidos ou fiscalizados. Assim, não vem sendo realizada para um fundo a contribuição previdenciária patronal pela União e maioria dos Estados, sendo erroneamente computado como deficit previdenciário as aposentadorias e pensões concedidas após a refundação de suas políticas de pessoal, alterando o regime previdenciário de todos os servidores públicos.

Quanto aos Municípios, 2.025 implantaram RPPS para todos seus servidores efetivos, o que equivale a quase 40% dos municípios brasileiros. Como são fiscalizados pelo Departamento de Regimes Próprios do MTPS e, também, necessitam manter regularidade previdenciária para o recebimento de repasses financeiros da União, já criaram seu Fundo Previdenciário 1.950 Municípios, os quais vêm mantendo aplicações financeiras<sup>18</sup> num volume de mais de 160 bilhões de reais, dados de 2015.

Com base em dados numéricos dos custos<sup>19</sup> com aposentados e pensionistas do serviço público, os Estados e a União reclamam pela redução de direitos e reformas na Previdência dos servidores, mesmo após a implantação da Compensação Previdenciária - Comprev. Gestores públicos se esquecem da grande economia por não terem contribuído, por longo espaço de tempo, para qualquer fundo previdenciário, como também, para o FGTS.

Por não analisarem o contexto, histórico, obrigações patronais e de solida-

---

18. RPPS – Aplicações Financeiras. <http://www.mtps.gov.br/mais-informacoes-de-regimes-proprios-da-previdencia/previdencia-no-servico-publico/estatisticas>

19. Páginas 786, 787 e 799 do Anuário Estatístico da Previdência Social - 2013. <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/anuario-estatistico-da-previdencia-social-aeps>

riedade que norteiam nossa Carta Magna, rotineiramente, tem sido proposto reduzir direitos e reformar a Previdência dos servidores. Já foram realizadas grandes reformas com as Emendas Constitucionais nº 3/1993, 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012 e Leis nº 12.618/2012 e 13.135/2015. Também, nunca se discute o caminho mais lógico, inclusive já tomado por diversos municípios que concluíram pela inviabilidade de seus regimes próprios, o retorno daquelas carreiras/cargos para o RGPS ou INSS.

Obrigatoriamente, deveriam ser implantados todos os Fundos Previdenciários dos Regimes Próprios para acumularem as contribuições mensais patronais e dos servidores. Manter-se-ia na Previdência Complementar todos servidores que optarem por ela, contribuindo segurados e órgão, complementarmente, para tal Fundo para garantir benefícios previdenciários superiores ao teto do INSS, cujo valor já atingiu menos de seis salários mínimos.

O retorno ao RGPS para aqueles entes que não fosse viável o RPPS, poderia fortalecer o caixa do INSS com contribuições dos órgãos públicos e dos servidores, inclusive porque vários servidores ainda continuam na ativa e sem tempo completo para usufruir aposentadoria, que seria ajustada com o Compreov.

Assim, complementar-se-ia a Convergência dos Regimes para a grande maioria dos servidores. No médio prazo, atingiria redução nas despesas públicas com aposentadorias e pensões, deixando de serem necessárias constantes reformas previdenciárias. Também, mudaria a rota dos profissionais capacitados e estudiosos, atualmente, desestimulados e desinteressados pelas retiradas de direitos dos cargos públicos essenciais ao funcionamento e manutenção do Estado e de toda sociedade, como juizes, promotores, delegados, policiais, auditores fiscais, sem os quais não há Estado, arrecadação tributária, manutenção da paz social ou da sociedade.

## **DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS**

Como já destacado, a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a ter três tipos de regimes previdenciários, sendo dois deles públicos: Regime Geral da Previdência Social - RGPS, de filiação obrigatória dos trabalhadores da iniciativa privada, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, regulado pelo artigo 201 da CF; Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, também de filiação obrigatória para os servidores públicos de cargos efetivos da União, dos

Estados e dos Municípios, regulado pelo artigo 40 da CF. Já o terceiro regime é o Regime de Previdência Complementar, de filiação facultativa e de caráter privado e contratual, nos termos do artigo 202 da CF.

O artigo 40 da CF é o artigo que mais sofreu reformas previdenciárias ao longo dos últimos anos, porém, ainda mantém regras diferenciadas para a aposentadoria dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como das autarquias e fundações públicas. A primeira reforma aconteceu ainda em 1993, com a EC nº 3 que determinou aos servidores públicos a contribuição financeira para o custeio de suas aposentadorias, alterando a anterior lógica<sup>20</sup> da concessão de aposentadoria ao servidor público como uma retribuição e agradecimento pelos serviços prestados ao Estado, para algo de natureza contributiva.

Até aquela época, os servidores públicos contribuía apenas com uma alíquota de 6% de sua remuneração, para cobrir somente o benefício da pensão por morte, amparando o dependente mesmo após o falecimento do servidor. Para a aposentadoria não havia contribuição do servidor, pois era componente efetivo do Estado em sua atividade ou inatividade, fazia parte do quadro de pessoal e despesas remuneratórias até seu falecimento.

Para os servidores federais, apenas com o advento da Lei nº 8.688/1993, que alterou o parágrafo 2º do artigo 231 da Lei nº 8.112/1991, o custeio da aposentadoria dos servidores federais deixaria de ser de responsabilidade integral do Tesouro Nacional. Após algumas rejeições de projetos legislativos para implantar esta contribuição do servidor para sua aposentadoria, a Lei nº 9.630/1998 instituiu o desconto no percentual de 11% para os ativos. Após outras tentativas legais, foi instituída a mesma contribuição para inativos e pensionistas pela Lei nº 9.783/1999, pois ela teve sua eficácia suspensa liminarmente na ADIN 2010/1999 apenas até a promulgação da EC nº 41/2003. Agora, um Projeto de Lei Complementar, PLP 257/2016, pretende aumentar as alíquotas de contribuição para todos RPPS, propondo o percentual de 14% para os servidores públicos de todos os entes da federação, e a contribuição patronal passaria para 28%.

Em 16/12/1998, a EC nº 20 implantou grandes reformas nos dois regimes previdenciários públicos. Conseguiu estabelecer idade mínima para aposentadoria no RPPS, porém, não a exigiu para aposentadoria do RGPS, apesar da implantação

---

20. PORTO, Valeira; CAETANO, Marcelo Abi-Ramã. A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: UM REGIMES SUSTENTÁVEL. 2015. <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2236/015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

de idade mínima ter sido bastante debatida no Congresso Nacional. Vale lembrar que o limite mínimo de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS foi suprimida<sup>21</sup> pelo presidente João Goulart desde 1962, por meio da Lei nº 4.130/1962, promulgada quase que exclusivamente para eliminar a exigência de 55 anos na aposentadoria por tempo de contribuição dos trabalhadores de qualquer sexo da iniciativa privada.

Após diversas tentativas legislativas, até o momento ainda não estabeleceram idade mínima para aposentaria por tempo de contribuição no RGPS, sendo exigidos apenas vinculação e contribuição por 30 anos para mulher e de 35 para homem. O Fator Previdenciário implantado pela Lei nº 9.976/1999 passou a reduzir o valor da aposentadoria do RGPS, quando completado o tempo de contribuição com baixa idade. Após a Lei nº 13.183/2015, tal Fator Previdenciário deixou de prejudicar quase todas as aposentadorias por tempo de contribuição do RGPS, pois não mais é aplicado para o que perfaz um somatório de tempo de contribuição com idade de 85, se mulher, e de 95, se homem. Este somatório do RGPS será crescente de dois em dois anos a partir de 2019, sendo que em 1º de janeiro de 2027 atingirá o índice 90/100. No RPPS, desde a EC nº 20/1998 é exigida a idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição de 55 anos para mulher e de 60 anos para homem, com 30 e 35 anos de contribuição, respectivamente, e o somatório de 85/95, para o qual ainda não tem previsto qualquer incremento crescente.

Foram implantadas as seguintes alterações pela Emenda 20: substituição do critério de tempo de serviço pelo critério de tempo de contribuição; extinção da aposentadoria por tempo de serviço proporcional para os dois regimes públicos, RGPS e RPPS; estabelecimento do limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço integral apenas para os servidores públicos; eliminação da aposentadoria especial com redução de cinco anos apenas para os professores universitários; desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios propiciando a criação do Fator Previdenciário, logo em seguida, pela Lei nº 9.976/1999; unificação das regras previdenciárias para União, Estados e Municípios; previsão de criação de regime complementar de previdência; o regime complementar dos servidores públicos, RPCS, seria voltado para a reposição dos proventos superiores ao teto de benefícios vigente para o RGPS, ou seja, remunerações acima de R\$ 5.189,82 em 2016.

---

21. COSTA, Mariana Rezende Maranhão da. **O RISCO SOCIAL E A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**. São Paulo: Polo Books, 2012.

A constitucionalização da Previdência Complementar pela EC nº 20/1998, que reescreveu todo o art. 202 da CF, estabelecendo nos seus parágrafos 3º ao 6º a previdência complementar dos servidores públicos, foi muito mais concretizada após as Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005. Com estas duas últimas Emendas, o constituinte derivado demonstrou intenção de uniformizar o tratamento entre o RGPS e o RPPS, ou de eliminar a política pública de tratar os servidores como insubstituíveis na máquina estatal, deixando de lhes garantir proteção completa na incapacidade e velhice.

*Apesar de que as medidas adotadas pela EC nº 20/1998 tenham surtido mais efeito no RGPS, transformações importantes também foram implementadas no Regime de Previdência dos Servidores Públicos, com o fito básico de minorar as desigualdades e mitigar privilégios. A “reforma incompleta” do Governo Cardoso foi seguida da reforma previdenciária do Governo Lula (EC nº 41/2003) que, mediante imenso capital político advindo das urnas, pôde promover mudanças profundas na previdência dos servidores públicos. Fica claro, portanto, que qualquer reforma previdenciária com certo grau de abrangência deve estabelecer mudanças em um ou vários desses pilares: benefícios, cálculo, indexação e financiamento. De uma forma ou de outra, todos esses pontos foram tocados nessas duas reformas em comento<sup>22</sup>.*

Conforme a exposição de motivos encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional quando da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 40, que resultou na EC nº 41/2003, seu objetivo residia na necessidade de construção de sistema de previdenciário mais equânime, tendo como princípios norteadores a isonomia entre o RGPS e os RPPS, ou seja, a convergência dos dois regimes públicos. Para explicar a necessidade de reforma, mencionaram o Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores - PT, naquela época iniciando seu primeiro mandato na Presidência da República, reafirmando que a “modernização e reforma do siste-

---

22. NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS: ATUALIZADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N.47. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ma previdenciário brasileiro desfruta de destaque como um dos instrumentos de um novo modelo de desenvolvimento, que englobe crescimento, emprego e equidade social”. Porém, não lembraram da necessidade da criação de Fundo para os RPPS, nem da ausência histórica de contribuição patronal pelos órgãos públicos.

A EC nº 41/2003 trouxe inovações importantes para o RPPS. Posteriormente, a EC nº 47/2005, oriunda da “PEC Paralela”, retornou algumas regras e devolveu a aposentadoria integral e paridade nas pensões, aos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da promulgação da EC nº 20/1998. Também, devolveu a paridade aos reajustes dos benefícios e permitiu a redução dos limites de idade para aposentadoria de servidores admitidos antes de 1998.

A EC nº 41/2003 quebrou a integralidade como critério do cálculo dos proventos de aposentadoria, pois a remuneração integral do cargo efetivo deixou de ser a base de cálculo do valor da aposentadoria. A base de cálculo do valor da aposentadoria para servidores admitidos a partir de 2004 passou a ser a média aritmética simples das 80% maiores remunerações, de todo o período, desde julho de 1994, como no INSS. Quebrou a paridade como parâmetro de reajuste das aposentadorias e pensões, eliminando o repasse automático dos aumentos dos servidores ativos para os aposentados e pensionistas, o reajuste passou a ser idêntico ao concedido ao RGPS. Alterou o critério de cálculo do valor da pensão por morte. Fixou de modo mais rigoroso do teto de remuneração, proventos e pensões. Detalhou regras para a criação da previdência complementar, RPCS, e consequente aplicação do teto do RGPS. Previu a instituição de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensões e, por passar a ter caráter contributivo, a previdência dos servidores incorporou roupagem solidária.

A Emenda Constitucional nº 47/2005, por sua vez, determinou, de maneira expressa, que as parcelas de caráter indenizatório não serão computadas para efeito do teto previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal (art. 37, §11); facultou aos Estados e Distrito Federal, mediante emendas às respectivas Constituições e Lei Orgânica, fixar como limite único, para fins de teto remuneratório e de proventos, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, §12); estendeu a possibilidade de aposentadoria especial para os servidores portadores de deficiência e que exerçam atividades de risco (art. 40, §4º); elevou a faixa de imunidade dos aposentados e

pensionistas portadores de doença incapacitante para o dobro do teto do Regime Geral de Previdência Social (art. 40, §21); trouxe regra transitória para quem era servidor na data da Emenda Constitucional 20/1998 aposentar-se com base na remuneração integral e mantendo a paridade de reajuste com idades inferiores às previstas nas regras permanentes (sessenta anos, se homem, e cinquenta e cinco anos, se mulher)<sup>23</sup>

Apesar de estabelecida há mais de dez anos pela EC nº 47/2005, ainda não foi regulamentada por Lei Complementar a aposentadoria especial para os servidores que exercem atividade sob condições especiais prejudiciais à saúde ou integridade física, atividade de risco, ou servidor portador de deficiência. Por decisões do STF e Súmula Vinculante 33, os RPPS devem conceder esta modalidade de aposentadoria nos moldes que o INSS concede sua aposentadoria especial. Isto demonstra que benefício ou facilitação para o servidor tem sido adiado, indefinidamente, além de que a convergência entre os regimes tem ocorrido para reduzir direitos dos trabalhadores públicos.

A aposentadoria voluntária do servidor público pode ser de duas formas: pela idade, aos 65, se homem, e 60, se mulher, ou por tempo de contribuição cumulado com a idade, sendo que nestes dois modelos exigem o cumprimento de alguns requisitos, conhecido como carência: dez anos de efetivo exercício no serviço público e de cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Desta forma, verifica-se que não existe mais nos Regimes Próprios a aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição.

Além desses dois requisitos, a aposentadoria por tempo de contribuição cumulado com idade será concedida ao servidor que contar com 35 anos de contribuição e 60 anos de idade, se homem, e 30 anos de contribuição e 55 anos de idade, se mulher (art. 40, §1º, III, a, da CF). Para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, os requisitos de tempo de contribuição e de idade serão reduzidos em cinco anos, ou seja, o professor de educação infantil e do ensino fundamental e médio tem direito de se aposentar com 30 anos de contribuição e 55 anos de idade, se homem, e com 25 anos de contribuição e 50 anos de idade, se mulher (art. 40, §5º, da CF). Nessas hipóteses, os proventos da aposentadoria

---

23. DIAS, Eduardo Rocha; MACEDO, Jose Leandro Monteiro de. CURSO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. São Paulo: Método, 2010.

voluntária serão integrais. A aposentadoria voluntária somente por idade será concedida ao servidor que, além de ter cumprido a “carência”, completar 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição (art. 40, §1º, III, b, da CF).<sup>24</sup>

No que diz respeito às regras transitórias endereçadas para quem já era servidor antes de 16/12/1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, atualmente só estão em vigência os critérios da Emenda Constitucional nº 41/2003 cumulados com os da Emenda Constitucional nº 47/2005.

*[...] a Emenda Constitucional nº 41/2003 praticamente não alterou as regras permanentes sobre os requisitos para a concessão de aposentadoria. Contudo, o art. 8º da Emenda Constitucional 20/1998 foi revogado pela Emenda Constitucional nº 41/2003 e o seu conteúdo foi transposto, com alterações, para o art. 2º desta última emenda constitucional. Foram processadas duas alterações: a) a regra transitória para a concessão de aposentadoria com proventos proporcionais que constava do §1º do art. 8º foi extinta e b) aplicação de um redutor de 3,5% ou de 5% no cálculo da aposentadoria “com proventos integrais” para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, §1º, III, a e §5º. Noutros termos: a Emenda Constitucional nº 41/2003 acabou com a regra transitória da aposentadoria com proventos proporcionais e transformou a regra transitória com proventos integrais em aposentadoria com proventos proporcionais, em razão da aplicação do redutor de 3,5% ou de 5% em reação aos limites de idade dispostos pelo art. 40, §1º, III, a e §5º, da CF. Significa dizer que unicamente se beneficiará da regra transitória da aposentadoria por proventos proporcionais o servidor que atendeu aos requisitos constantes do revogado art. 8º, §1º, da Emenda Constitucional 20/1998, até 31.12.2003. Se o servidor que ingressou no serviço público até 16/12/1998 não atender às referidas condições até 31/12/2003, restam três*

---

24. DIAS, Eduardo Rocha; MACEDO, Jose Leandro Monteiro de. **CURSO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO**. São Paulo: Método, 2010.

*opções: a aposentadoria por tempo de contribuição cumulado com idade mínima pelas regras permanentes do art. 40, §1º, III, a e §5º, da CF ou pela regra do art. 2º da Emenda Constitucional nº 41/2003, ou ainda, pela regra do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005. O servidor que cumprir as exigências no termos do caput do art. 2º da Emenda Constitucional 41/2003 terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, §1º, III, a (60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher) e §5º (55 anos, se homem, e 50 anos, se mulher), da CF, na proporção de 3,5%, para aquele que completar as exigências para a aposentadoria até 31/12/2005, e 5%, para aquele que completar as exigências para a aposentadoria a partir de 1º/01/2006 (art. 2º, §1º, da Emenda Constitucional 41/2003)*

*[...] A Emenda Constitucional nº 47/2005 trouxe mais uma regra transitória para a concessão de aposentadoria voluntária a quem era servidor em 16.12.1998, cujos requisitos são os seguintes: a) 35 anos de contribuição, se homem e 30 anos de contribuição, se mulher; b) 25 anos de efetivo exercício no serviço público; c) 15 anos de carreira; d) 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria; e e) idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites de idade de 60 anos (homem) e 55 (mulher), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder 35 anos (homem) e 30 anos (mulher). Essa regra transitória permite a quem era servidor em 16/12/1998 aposentar-se voluntariamente com idade inferior à exigida na regra permanente, na proporção dos anos de contribuição que supere o tempo mínimo exigido na regra permanente (35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher). Por exemplo: um servidor público (sexo masculino), que em 16/12/1998 tivesse com 25 anos de contribuição e 46 anos de idade, somente poderia aposentar-se pela regra permanente, quando completasse 60 anos de idade, oportunidade em que teria 39 anos de contribuição. Pela regra transitória do art. 3º da Emenda*

*Constitucional nº 47/2005, esse servidor poderá aposentar-se aos 37 anos de contribuição e 58 anos de idade com base na remuneração integral do cargo efetivo. Ou seja, a nova regra transitória antecipou a aposentadoria em dois anos<sup>25</sup>*

A nº EC 70/2012 introduziu mudanças na aposentadoria por invalidez apenas do servidor público admitido antes da EC nº 41/2003. Para este, o cálculo deixa de ser média das remunerações, retornando a ser sobre sua última remuneração, em valor integral no caso das doenças graves, mas proporcional ao tempo de serviço, sem aplicação da média, nas demais enfermidades incapacitantes. Além disto, retorna a paridade com os ativos, a qual havia sido eliminada e alterada por um reajustamento anual dos proventos.

Também em 2012, a Lei nº 12.618 instituiu o regime de capitalização para os servidores públicos federais, com a autorização da criação dos fundos de previdência complementar para os três poderes, pois isto já havia sido possibilitado desde a EC nº 20/1998 e regulamentado pela Lei Complementar nº 202/2001. É opcional a previdência complementar para o servidor admitido antes da criação do fundo de previdência complementar. Porém, para o servidor admitido após a criação do Fundo de RPCS, sua aposentadoria e contribuição ao RPPS passou a ser apenas até o valor do teto do INSS, sendo suplementada pelo novo regime caso opte por contribuir para o fundo complementar. Caso opte pela RPCS, também, receberá contribuições de seu órgão público em sua conta previdenciária individualizada. As contribuições para o RPCS incidem apenas sobre a parcela da remuneração superior ao teto previdenciário, em alíquotas iguais pelo servidor e órgão, até no máximo 8,5%. Caso o servidor deseje, poderá verter contribuição superior à do órgão, porém, a patrocinadora se restringe a uma alíquota máxima de 8,5%.

No serviço público federal, por meio da Resolução do STF nº 496 de 26/10/2012 e do Decreto nº. 7.809 de 20/12/2012, foi implantado o Fundo dos servidores do Judiciário, Funpresp - Jud, e o Fundo dos servidores do Executivo, Funpresp - Exe. A este último se uniu o Poder Legislativo federal e o Tribunal de Contas da União - TCU. Alguns Estados e poucos Municípios, também, já criaram seu fundos de previdência complementar.

*Todos os servidores que já estavam no serviço público antes*

---

25. DIAS, Eduardo Rocha; MACEDO, Jose Leandro Monteiro de. CURSO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. São Paulo: Método, 2010.

*da criação do fundo de pensão poderão continuar contribuindo com a totalidade de sua remuneração e poderão se aposentar com base na última remuneração, seja integral ou pela média das contribuições. Os que ingressaram antes da reforma de 1998 terão direito à paridade e integralidade, além de poderem se beneficiar da regra de transição, que permite a troca do tempo de contribuição por idade (fórmulas 85 para mulher e 95 para homem). Também terão direito a paridade e integralidade os servidores que ingressaram no serviço público entre a vigência das Emendas Constitucionais 20, de 15 de dezembro de 1998, e 41, de 19 de dezembro de 2003, desde que contem idade mínima (55 anos mulher e 60 homem), tempo de contribuição (30 anos mulher e 35 homem), e comprovem 20 anos de serviço público, dez na carreira e cinco no cargo. Já os que ingressaram a partir de 1º de janeiro de 2004 até 31 de janeiro de 2013, após completarem os requisitos para aposentadoria, terão direito à aposentadoria com base na atualização mês a mês de suas contribuições, e terão um benefício senão igual, com certeza muito próximo da última remuneração<sup>26</sup>.*

Assim, para servidores admitidos no poder executivo da União, desde 02/2013, já se concretizou grande convergência dos dois regimes públicos, tendo o RPPS convergido para o RGPS com a equalização de muitas das suas regras, principalmente, aposentadoria e pensão.

Inclusive as regras de transição estão sendo mitigadas para os servidores anteriores a 1998, pois os órgãos estão implantando indenizações e auxílios na remuneração apenas dos servidores em atividade. Sobre as indenizações e auxílios não incide contribuição previdenciária, como também não são repassados ou estendidos para os servidores inativos ou pensionistas. Isto é uma consequência da quebra da paridade e abandono da solidariedade nos regimes de capitalização do RPCS, o que motiva pressões por diferenciação de aumento ou reajuste dos servidores ativos. Na prática, vem sendo ignorada a paridade para os aposentados e pensionistas.

---

26. QUEIROZ, Antônio Augusto de. ENTRA EM VIGOR A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR. <http://www.conjur.com.br/2013-fev-07/antonio-queiroz-entra-vigor-previdencia-complementar-servidor>

Pela Lei nº 13.135/2015, foram profundamente alteradas as regras da pensão por morte devida aos dependentes dos servidores públicos ou dos segurados do RGPS, principalmente para os cônjuges ou companheiros do falecido segurado de qualquer dos dois regimes, pois passaram a ter direito à pensão por prazos variáveis, dependendo da idade do sobrevivente, tempo de união estável ou casamento, tempo de contribuição do segurado.

O Legislativo introduziu uma nova “pensão curta” para o RGPS e RPPS, por um prazo de apenas quatro meses para os cônjuges/companheiros, caso o segurado não tivesse contribuído por 18 meses antes do óbito ou que não mantiveram por um tempo mínimo de dois anos o casamento ou união estável. O casamento no leito de morte apenas gerará pensão não curta, se conseguir comprovar união estável por tempo superior a dois anos. Também, tornar-se segurado no leito de morte, gera apenas “pensão curta” por quatro meses.

A pensão por morte do segurado passou a ser por prazos. Seu prazo variará entre três e 20 anos, caso o cônjuge/companheiro tenha idade escalonada entre inferior a 21 anos e 43 anos de idade na data do óbito do segurado do RGPS ou RPPS. A pensão manteve-se vitalícia apenas para o cônjuge/companheiro com 44 anos ou mais de idade. Para os outros dependentes, filho ou enteado menor de 21 anos, irmão inválido ou pais dependentes, ou seja, dependente que não seja o cônjuge ou companheiro, não foi restringido o tempo para percepção da pensão, exceto as regras já consagradas de manutenção até 21 anos de idade para o filho, equiparado a filho ou irmão dependente que não seja inválido.

Na pensão, esta última reforma harmonizou muito os dois regimes previdenciários públicos, apesar do valor da pensão do RPPS ser de no máximo o teto do INSS acrescido de 70% da parcela excedente àquele teto, conforme alteração anterior pela Lei nº 10.887/2004. No RGPS, ainda se mantém a pensão no valor de 100% da aposentadoria por invalidez a que o segurado teria direito na data do óbito. Apenas não foi alterado o valor da pensão do RGPS por ter sido barrada no Congresso Nacional a proposta do Executivo na Medida Provisória nº 664/2014 de reduzir o valor da pensão a partir de 60% do cálculo da aposentadoria invalidez para o falecido, escalonada de acordo com o quantitativo de dependentes, sendo 10% a cota extra para cada dependente a partir do segundo, até no máximo 100%, ou seja, no percentual da pensão computar-se-ia no máximo cinco dependentes.

Pelas convergências nas normas e alterações previdenciárias já realizadas, no

futuro, as aposentadorias do RGPS e RPPS serão todas calculadas pela média dos salários de contribuição. Antes do ano 2040, a maioria já estará pela média. Os tetos máximos serão iguais ao do INSS para os entes da federação que instituírem Previdência Complementar. Porém, a igualdade nos tetos dos dois regimes públicos somente ocorrerá para os servidores admitidos após a implantação do fundo de previdência complementar. Antes de 2050, os servidores federais e de alguns outros entes da federação já estarão com aposentadoria do RPPS limitada ao teto do INSS e, caso tenham optado por contribuir para o regime de capitalização ou RCPS, usufruirão de seus benefícios conforme a rentabilidade atingida pelo seu fundo complementar.

É flagrante que as várias reformas nos dois regimes previdenciários deveriam ter sido uma única reforma na Constituição Federal, após profundas discussões por toda a sociedade, para não causar a insegurança jurídica com remendos pontuais na carta magna, que acabam por abarrotar o Judiciário com discussões longas dos pontos alternadamente modificados.

A Previdência Social é o segundo maior dispêndio no orçamento da União<sup>27</sup>, sendo as despesas com juros e amortização da dívida pública a primeira e quase o dobro do que se gasta com toda a Seguridade Social. Em 2014, do total de R\$ 2,168 trilhões despendidos pela União, 45,11% foi com juros e amortizações da dívida pública, beneficiando bastante o sistema financeiro, 21,76% foram despesas da Previdência Social, 3,98% com Saúde e 3,08% com Assistência Social.

Assim, não se pode concentrar reformas para reduzir custos públicos apenas na Previdência Social, sem repensar todas as prioridades e gastos do orçamento público. Não podemos esquecer que a proteção da população é a razão de ser do Estado, inclusive proteção ao idoso, incapaz, órfão, viúva e outros beneficiários dos sistemas previdenciários.

## REFERÊNCIAS

Análise da Seguridade Social 2014 - ANFIP-Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2015.

Anuário Estatístico da Previdência Social - 2013. <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/anuario-estatistico->

---

27. Fonte: <http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>

-da-previdencia-social-aeps

Boletim Estatístico de Pessoal. [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2015/160311\\_bol236\\_nov2015\\_parte\\_i.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2015/160311_bol236_nov2015_parte_i.pdf)

COSTA, Mariana Rezende Maranhão da. O RISCO SOCIAL E A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. São Paulo: Polo Books, 2012.

DIAS, Eduardo Rocha; MACEDO, Jose Leandro Monteiro de. CURSO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. São Paulo: Método, 2010.

Informe de Previdência Social - Novembro/2015. <http://www.mtps.gov.br/publicacoes-do-mtps/previdencia/periodicos-ativos>

MTPS - Boletim Estatístico da Previdência Social de Dezembro/2015, Volume 20, nº.12. <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/anuario-estatistico-da-previdencia-social-aeps>

NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS: ATUALIZADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N.47. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Políticas Sociais: acompanhamento e análise- IPEA. [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politi-cas\\_sociais/05\\_capt02\\_7e.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politi-cas_sociais/05_capt02_7e.pdf)

PORTO, Valeira; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: UM REGIME SUSTENTÁVEL. 2015. <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2236/015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

PULINO, Daniel. A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro. São Paulo: LTr, 2001.

Quantitativo de Servidores dos RPPS – 2011 a 2013. <http://www.mtps.gov.br/mais-informacoes-de-regimes-proprios-da-previdencia/previdencia-no-servico-publico/estatisticas>

QUEIROZ, Antônio Augusto de. ENTRA EM VIGOR A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR. <http://www.conjur.com.br/2013-fev-07/antonio-queiroz-entra-vigor-previdencia-complementar-servidor>

RPPS – Aplicações Financeiras. <http://www.mtps.gov.br/mais-informacoes-de-regimes-proprios-da-previdencia/previdencia-no-servico-publico/estatisticas>

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – extração Siga Brasil

SOARES, Rinaldo Campos. SUGESTÕES DE ESTRATÉGIAS A SEREM INCORPORADAS NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS. <http://www.cdes.gov.br/estudo/631/estudo-reforma-previdenciaria.html>

## CONCLUSÃO

Ainda que, em momentos de crises políticas e/ou econômicas, a Previdência Social seja apontada como uma de suas causas, tal fato não representa uma verdade absoluta. Ao contrário do que se apregoa, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores da iniciativa privada, é, na verdade, o mais importante instrumento de distribuição de renda e salvação para a economia de milhares de municípios.

É fato que os benefícios previdenciários representam uma gama considerável de recursos. Entretanto, não se pode olvidar que tais recursos não provêm do orçamento fiscal, mas sim, de orçamento próprio composto pela arrecadação de contribuição dos próprios segurados e de seus patrões. Tais contribuições obrigatórias são efetuadas em quantias necessárias para que, no momento de fruição, os benefícios substituam a respectiva remuneração/salário de contribuição.

Financiada por uma tríplice forma de custeio, desde o seu nascimento, a previdência social e seus recursos sempre foram motivo de cobiça pelos setores econômicos/financeiros, que querem aumentar os seus negócios lucrativos, mas também pelos governos, que sempre viram na sua arrecadação uma possibilidade de utilização em outras finalidades.

Entre os desvios de finalidade, são de conhecimento a construção de Brasília, a ponte Rio-Niterói e a Transamazônica, cujos recursos nunca mais retornaram aos cofres da Previdência. Como se não bastasse, tais desvios continuaram após os anos 90, agora sob o manto da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), que só nos últimos três anos representou o montante de mais de 180 bilhões de reais provindos do orçamento da seguridade social, valores estes que deveriam ter sido utilizados para criação de fundo previdenciário destinado a assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo RGPS, em adição às suas receitas, conforme previsto no art. 250 da Constituição Federal.

Outros fatores de risco são enfrentados pela Previdência Social, entre os quais se destacam:

- lacunas na legislação de benefícios, que possibilita um sem número de ações judiciais;
- brechas na legislação de custeio que, além de fragilizarem a arrecadação, dão origem a planejamentos tributários e consequente elisão fiscal;
- política de desonerações promovidas pelo governo, sem desenvolvimento de estudos prévios de impacto na arrecadação;
- renúncias fiscais (Simples, MEI, Filantropia etc);
- descompasso entre o prazo para constituição do crédito previdenciário e a obrigação de pagamento do benefício (decadência);
- fragilidade da legislação previdenciária na área rural, seja na área de benefícios, seja na área de custeio, o que possibilita a ocorrência de fraude, sonegação, além de promover a elisão fiscal, isenção e imunidade;
- imprevidência dos governos em relação à Previdência Social ao deixarem de provisionar os recursos necessários para o pagamento dos benefícios, recursos estes que foram utilizados para outras finalidades sem terem retornado para constituição de fundos para cumprimento de suas finalidades.

Em relação aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), o risco maior está ligado à inexistência de constituição dos fundos em valores suficientes e necessários para arcar com os respectivos benefícios, inclusive a criação de fundo adicional de bens e direitos conforme previsto no art. 249 da Constituição Federal.

Ano após ano, seja no RGPS, seja no RPPS, o que assistimos são alterações, quase anuais, na legislação previdenciária para redução de benefícios.

Qualquer que seja o governo, em existindo outra reforma da Previdência Social, esta deverá privilegiar e aperfeiçoar mecanismos de custeio eliminando as renúncias fiscais, as desonerações e as imunidades, aparelhar e ampliar a fiscalização e a recuperação de créditos de forma a reduzir as fraudes e a sonegação e, assim, fortalecer a Previdência Social Pública e a Seguridade Social.

Neste contexto, como reformas da Previdência sempre estiveram na pauta de todos os governos, após os anos 90, uma nova reforma deverá, antes de tudo, promover a otimização da arrecadação em vez de focar na redução de benefícios. Enfim, deverá respeitar o direito adquirido e a expectativa de direitos.

## **ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil**

### **CONSELHO EXECUTIVO**

Vilson Antonio Romero  
Presidente

Carmelina Calabrese  
Vice-presidente Executiva

Miguel Arcanjo Simas Nôvo  
Vice-presidente de Assuntos Fiscais

Floriano Martins de Sá Neto  
Vice-presidente de Política de Classe

Antônio Silvano Alencar de Almeida  
Vice-presidente de Política Salarial

Décio Bruno Lopes  
Vice-presidente de Assuntos da Seguridade Social

Misma Rosa Suhett  
Vice-presidente de Aposentadorias e Pensões

Creusa Dantas Gama  
Vice-presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas

Dulce Wilennbring de Lima  
Vice-presidente de Serviços Assistenciais

Manoel Eliseu de Almeida  
Vice-presidente de Estudos e Assuntos Tributários

Renato Albano Junior  
Vice-presidente de Assuntos Jurídicos

Carlos Alberto de Souza  
Vice-presidente de Planejamento e Controle Orçamentário

Leila Souza de Barros Signorelli de Andrade  
Vice-presidente de Comunicação Social

Maruchia Mialik  
Vice-presidente de Relações Públicas

João Laércio Gagliardi Fernandes  
Vice-presidente de Assuntos Parlamentares

Carlos José de Castro  
Vice-presidente de Administração, Patrimônio e Cadastro

João Alves Moreira  
Vice-presidente de Finanças

Paulo Correia de Melo  
Vice-presidente de Tecnologia da Informação

### **CONSELHO FISCAL**

Albenize Gatto Cerqueira  
Maria Geralda Vitor  
Marcia Irene Cancio de Mello Werneck

### **CONSELHO DE REPRESENTANTES**

AC – Heliomar Lunz

AL – Dinah Vieira Marinho

AM – Cleide Almeida Nôvo

AP – Emir Cavalcanti Furtado

BA – José Antônio Moreira Icó da Silva

DF – Maria José de Paula Moraes

CE – Tereza Liduina Santiago Félix

ES – Rozinete Bissoli Guerini

GO – Crésio Pereira de Freitas

MA – Antonio de Jesus Oliveira de Santana

MS – Isabel Nascimento Elias Pereira

MT – Benedito Cerqueira Seba

MG – Sineida Ribeiro Sales

PA – Ennio Magalhães Soares da Câmara

PB – Dijanete de Souza Lima

PE – Rita de Cassia Cavalcanti Couto

PI – Lourival de Melo Lobo

PR – Ademar Borges

RJ – Maria Ana da Silva

RN – Jonilson Carvalho de Oliveira

RO – Francisco Raia

RR – André Luiz Spagnuolo Andrade

RS – Tânia Maria Faria Garcia

SC – Floriano José Martins

SE – Jorge Cezar Costa

SP – Sandra Tereza Paiva Miranda

TO – José Carlos Rego Morais

# Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário

## **Diretoria Executiva**

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão  
Presidente

Maria Beatriz Fernandes Branco  
Diretora Administrativa

Maria Janeide da Costa Rodrigues e Silva  
Diretora Financeira

Luiz Valmor Milani  
Diretor de Estudos e Projetos da Seguridade Social

José Roberto Pimentel Teixeira  
Diretor de Cursos e Publicações

## **Suplentes da Diretoria Executiva**

Neiva Renck Maciel  
Ana Lúcia Guimarães Silva

## **Conselho Fiscal**

### **Membros Titulares**

Ercília Leitão Brandão  
Marluce do Socorro da Silva Soares  
Tarciso Cabral de Medeiros

### **Membros Suplentes**

José de Carvalho Filho  
Teresinha Fernandes Meziat

## **Conselho Curador**

Vilson Antonio Romero  
Presidente

### **Membros Titulares**

Miguel Arcanjo Simas Nôvo  
Manoel Eliseu de Almeida  
Décio Bruno Lopes  
Jorge Cezar Costa  
Maria Aparecida Fernandes Paes Leme  
Floriano Martins de Sá Neto

### **Suplentes do Conselho Curador**

Durval Azevedo Sousa  
Mário César Martins Fernandez  
Carlos José de Castro

## PARCERIAS

<b>ADUFC</b>	Sindicato dos Docentes das Universidades Federais do Estado do Ceará
<b>AFALESP</b>	Associação dos Funcionários Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
<b>AFFEMG</b>	Associação dos Funcionários Fiscais do Estado de Minas Gerais
<b>AFRESP</b>	Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo
<b>AJUFE</b>	Associação dos Juízes Federais do Brasil
<b>AMB</b>	Associação dos Magistrados Brasileiros
<b>ANAMATRA</b>	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
<b>ANAPAR</b>	Associação Nacional dos Participantes de Fundos de Pensão
<b>ANASPS</b>	Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social
<b>ANDES</b>	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
<b>ANFIP</b>	ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
<b>ANPT</b>	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
<b>AOFI</b>	Associação Nacional dos Oficiais de Inteligência
<b>APCF</b>	Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais
<b>APRASC</b>	Associação dos Praças do Estado de Santa Catarina

<b>ASBIN</b>	Associação dos Servidores da Agência Brasileira de Inteligência
<b>ASFOC SN</b>	Sindicato dos Servidores de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública
<b>ASPAL</b>	Associação dos Servidores Aposentados e Pensionistas da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
<b>ASSIBGE SN</b>	Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Instituições Públicas Federais de Geografia e Estatística
<b>ATENS SN</b>	Sindicato Nacional dos Técnicos de Nível Superior das Instituições Federais de Ensino Superior
<b>AUDITAR</b>	União dos Auditores Federais de Controle Externo
<b>AUDITECE</b>	Associação dos Auditores e Fiscais da Receita Estadual do Ceará
<b>AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA</b>	Auditoria Cidadã da Dívida
<b>CGTB</b>	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
<b>CNTC</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio
<b>CNTS</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde
<b>CNTSS</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social
<b>CNTTT</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres
<b>COBAP</b>	Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos
<b>COBRAPOL</b>	Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis
<b>CONAMP</b>	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
<b>CONFETAM</b>	Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal

<b>CONTAG</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
<b>CONTRAM ISP</b>	Confederación de Trabajadores y Trabajadoras Municipales de la ISP en las Américas
<b>CONTRATUH</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade
<b>CSB</b>	Central dos Sindicatos Brasileiros
<b>CSPB</b>	Confederação dos Servidores Públicos do Brasil
<b>CTB</b>	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>FASUBRA</b>	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
<b>FATEJ</b>	Faculdade de Tecnologia Jardim
<b>FEBRAFITE</b>	Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais
<b>FEBRAJ</b>	Federação Brasileira das Entidades Sindicais dos Serv Pub Min, Trib Contas, Adv Geral, Proc , Def Pub, Serv Extrajud e Poder Judiciário
<b>FENAFISCO</b>	Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital
<b>FENAJUD</b>	Federação Nacional dos Servidores do Judiciário nos Estados
<b>FENAPEF</b>	Federação Nacional dos Policiais Federais
<b>FENAPRF</b>	Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais
<b>FENASEMPE</b>	Federação Nacional dos Servidores dos Ministérios Públicos Estaduais
<b>FENASPS</b>	Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social
<b>FESEMPRE</b>	Federação Interestadual dos Servidores Públicos Municipais e Estaduais

<b>FESSP ESP</b>	Federação dos Sindicatos dos Servidores Públicos no Estado de São Paulo
<b>FETAM SP</b>	Federação dos Trabalhadores na Administração e do Serviço Público Municipal no Estado de São Paulo
<b>FETAMCE</b>	Federação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal do Estado de Ceará
<b>FONACATE</b>	Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado
<b>FORÇA SINDICAL</b>	Força Sindical
<b>FUNDAÇÃO ANFIP</b>	Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário
<b>IAPE</b>	Instituto dos Advogados Previdenciários
<b>IBDPREV</b>	Instituto Brasiliense de Direito Previdenciário
<b>IBDP</b>	Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário
<b>IEPREV</b>	Instituto de Estudos Previdenciário
<b>INTERSINDICAL</b>	Central da Classe Trabalhadora
<b>MMC</b>	Movimento das Mulheres Camponesas
<b>MOSAP</b>	Movimento Nacional dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas
<b>NCST</b>	Nova Central Sindical de Trabalhadores
<b>OAB DF</b>	Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Distrito Federal
<b>PROIFES</b>	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico
<b>PÚBLICA</b>	Central do Servidor
<b>SERJUSMIG</b>	Sindicato dos Servidores da Justiça do Estado de Minas Gerais
<b>SINAFRESP</b>	Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo

<b>SINAIT</b>	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho
<b>SINAL</b>	Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central
<b>SINDECON DF</b>	Sindicato dos Economistas do Distrito Federal
<b>SINDFAZENDA</b>	Sindicato Nacional dos Servidores Administrativos do Ministério da Fazenda
<b>SINDIFISCO NACIONAL</b>	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
<b>SINDIRECEITA</b>	Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal
<b>SINDSAUDE/SC</b>	Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimento de Saúde Pública Estadual e Privado de Florianópolis e Região
<b>SINPOL DF</b>	Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal
<b>SINTBACEN</b>	Sindicato Nacional dos Técnicos do Banco Central
<b>SITRAEMG</b>	Sindicato dos trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado de Minas Gerais
<b>UGT</b>	União Geral dos Trabalhadores
<b>UNAFISCO</b>	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

INICIATIVA



PARCERIAS



ORGANIZAÇÃO



Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-60051-08-3



9 788560 051083