
BOLETIM DO LEGISLATIVO Nº 15

A DECISÃO DE R\$ 70 BILHÕES: SOBRE CONSTITUCIONALIDADE, AUSÊNCIA DE OMISSÃO LEGISLATIVA E RISCOS FISCAIS DA DESAPOSENTADORIA

Pedro Fernando Nery¹

A Desaposentadoria (Desaposentação)

A “desaposentadoria” (ou “desaposentação”) é tema que vem ganhando cada vez mais destaque, dentro e fora do Legislativo: o direito é pleiteado por centenas de milhares de aposentados e tem custos estimados em dezenas de bilhões de reais pelo governo. É objeto dos Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 214, de 2007, e nº 91, de 2010, ambos de autoria do Senador Paulo Paim².

No Supremo Tribunal Federal, caminha para ser “o julgamento do ano”: o Plenário da Corte começou em outubro a analisar o Recurso Extraordinário nº 661.256, que tem repercussão geral. O julgamento começou com voto do ministro relator favorável à desaposentadoria, e mais um ministro já votou também de maneira favorável em outra ação³. Existem mais de cem mil ações no Judiciário pedindo a desaposentadoria, segundo a Advocacia-Geral da União (AGU). O governo ainda estima em meio milhão a quantidade de aposentados que continuam trabalhando e contribuindo para a Previdência, mas o número de afetados pode ser bem maior, considerando que a decisão favorável à desaposentadoria – pelo Congresso ou pelo STF – deve levar muitos trabalhadores que já são elegíveis a se aposentar; muitos aposentados que não trabalham a voltar ao mercado de trabalho formal; e muitos segurados a buscar judicialmente compensações por terem seguido as regras vigentes (tendo eles já se aposentado ou não).

¹ Mestre em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Núcleo de Economia, área Economia do Trabalho, Renda e Previdência. E-mail: pfnery@senado.leg.br. O autor agradece os comentários de Paulo Springer de Freitas. Eventuais erros e omissões são de responsabilidade do autor.

² Com objetos diferentes, mas motivação semelhante, também tramitam na Casa os PLS nºs 464, de 2003; 56, de 2009; e 188, de 2011.

³ Respectivamente os ministros Roberto Barroso e Marco Aurélio.

Mas o que é a desaposentadoria? Simplificadamente, trata-se do direito ao recálculo do valor da aposentadoria para aqueles que continuaram trabalhando depois de se aposentar, de modo que seja incorporado ao benefício o valor das contribuições feitas à Previdência depois que se aposentaram (a contribuição previdenciária é devida por todos aqueles que trabalham).

Assim, a desaposentadoria guarda semelhança com o instituto da “reversão”, que permite, sob certas condições, que servidores públicos inativos voltem à atividade. Entretanto, os institutos são marcadamente diferentes: ao contrário do que a expressão “desaposentadoria” pode indicar, não se pleiteia meramente a possibilidade de se deixar de ser aposentado e voltar ao mercado de trabalho (como na reversão), mas de acumular trabalho e aposentadoria, pedindo, por uma segunda vez – quando de fato se para de trabalhar -, que as contribuições feitas se revertam em benefício. Nesse sentido, a expressão “reaposentadoria” ilustraria melhor o direito do que o termo “desaposentadoria”, já que não se trata da mera renúncia à aposentadoria acompanhada do retorno ao trabalho.

O fator previdenciário

A desaposentadoria está intimamente ligada ao descontentamento com o “fator previdenciário”, e também com o fato de ele ser mal compreendido. Entendido como um “desconto” no valor que seria considerado justo para as aposentadorias, o fator, na verdade, busca contornar a ausência de idade mínima para aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – característica que faz do Brasil uma exceção entre os sistemas de seguridade existentes no mundo. Em geral, as aposentadorias no País se dão de maneira muito precoce quando comparadas a outros países, sejam eles países desenvolvidos ou mesmo países em desenvolvimento.

Para tornar o sistema mais equilibrado e sustentável, o fator previdenciário faz com que os benefícios dos que se aposentam mais cedo sejam menores do que os daqueles que escolhem se aposentar mais tarde. Assim, para dois segurados que começaram a trabalhar exatamente no mesmo dia, com a mesma idade e que receberam sempre os mesmos salários, a aposentadoria daquele que se aposentou, por exemplo, aos 55 anos, será menor do que a daquele que se aposentou cinco anos depois, aos 60 anos. O fator considera que o que se aposentou com 55 anos contribuirá por menos tempo e receberá por mais tempo o benefício do que aquele que se aposentou com 60, e por isso este último receberá um valor maior⁴.

Assim, o fator previdenciário deveria induzir os segurados a apenas começar a receber a aposentadoria em idades mais próximas daquelas praticadas mundo afora,

⁴ O fator previdenciário é regido pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

remendando o problema da ausência de idade mínima para aposentadoria no RGPS. Isso, em parte, não aconteceu: as aposentadorias continuam se dando em idades baixas⁵, inclusive permitindo que muitos aposentados permaneçam trabalhando. Muitos destes se sentem injustiçados pelo fator, e buscam, administrativa ou judicialmente, o recálculo do benefício (a desaposentadoria).

O que apenas Brasil, Irã, Iraque e Equador têm em comum?

Ainda pouco se fala no Brasil que somos um dos poucos países do mundo que permitem a aposentadoria por tempo de contribuição (anteriormente aposentadoria por tempo de serviço) – sem uma idade mínima. Juntam-se à exceção brasileira apenas o Irã, o Iraque e o Equador, sendo que este último exige um mínimo de 40 anos de contribuições. Não apenas o Brasil está acompanhado nesse quesito por economias nada modernas, mas, dentre elas, pode ser considerado o mais generoso nas condições de elegibilidade para concessão do benefício: Irã, Iraque e Equador só concedem a aposentadoria caso o segurado efetivamente pare de trabalhar.

Na verdade, a maioria dos países trata a aposentadoria de fato como um “seguro”. A noção por trás da aposentadoria é justamente que o segurado contribui para o sistema e, quando se encontra incapacitado de trabalhar (o equivalente a um sinistro em outros tipos de seguro), recebe um benefício para se manter. É por isso que quase todos os países possuem uma idade mínima para a aposentadoria, já que seria a idade avançada que inviabilizaria o trabalho. Outro exemplo de ocorrência de “sinistro” seria a aposentadoria por invalidez, em que o segurado perde as condições de trabalhar normalmente, ainda que jovem, e recebe um benefício da seguridade social por isso, ou ainda o auxílio-doença.

As aposentadorias estão longe de ser entendidas como um “seguro” pela sociedade brasileira, seja no RGPS (Regime Geral de Previdência Social, o regime administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) ou no serviço público (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS), e são entendidas como uma renda que o trabalhador tem direito a receber como recompensa por décadas de trabalho, sendo considerado natural que ele ainda esteja em condições de trabalhar quando se aposenta. De acordo com o art. 194 da Constituição da República, integram o nosso sistema de seguridade social não apenas a previdência, mas também a assistência social e a saúde – esta última é

⁵ Como ilustração, os economistas Fabio Giambiagi, do BNDES, e Alexandre Schwartzman, ex-diretor do Banco Central, calculam no livro *Complacência* (2014) que a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição das mulheres brasileiras no meio urbano é de apenas 52 anos. O número impressiona: em se tratando de uma média, o valor sintetiza a ocorrência de muitas aposentadorias em idades bastante precoces.

financiada pelos segurados via tributos: na ocorrência de um “sinistro” (um problema de saúde), o segurado tem direito a ser tratado na rede pública de saúde.

Ressalta-se mais uma vez que a idade mínima para aposentadoria é a regra mesmo em países em desenvolvimento. Essa idade mínima, em geral, vai de pelo menos 60 anos para homens até um mínimo de 66, em Portugal, e 67, na Grécia e em países de renda alta (como os escandinavos). Entre os nossos vizinhos, México, Colômbia, Argentina, Chile e Peru têm, por exemplo, idade mínima de 65 anos.

O caso brasileiro é ainda mais discrepante quando se considera a expectativa de sobrevida da população idosa. Apesar de a expectativa de vida *ao nascer* no Brasil ainda estar abaixo da de outros países (74,6 anos em 2013, segundo o IBGE), ao contrário do que se pensa, não é esse o dado relevante para a seguridade social, e sim a expectativa de vida condicionada a idades mais avançadas⁶ (ou expectativa de sobrevida). A expectativa de vida daqueles com 65 anos no Brasil é próxima da de países desenvolvidos (83 anos em 2012, de acordo com o IBGE) e a OCDE estima que no futuro ela deve superar ligeiramente até a dos Estados Unidos e a da Dinamarca, chegando a quase 90 anos (24,6 anos de expectativa de sobrevida aos 65)⁷.

A falta de compreensão dessa realidade e do mecanismo que buscou corrigi-la (o fator previdenciário) está diretamente relacionada aos pleitos de desaposentadoria e à sua aceitação por parte da classe política e do Judiciário. Contudo, o instituto da desaposentadoria não parece consoante com a nossa Constituição, como veremos a seguir.

Sobre constitucionalidade: (des)equilíbrio atuarial, diferenciação dos segurados, majoração de benefícios sem fonte de custeio e a escolha do constituinte pelo modelo de repartição

A preocupação com o equilíbrio da Previdência Social não é recente e não é apenas do governo ou dos economistas: está explícita no texto constitucional. No art. 201 consta que a organização da Previdência observará critérios de preservação do equilíbrio financeiro e do equilíbrio atuarial. Esses não são termos abstratos ou sem significado, apesar de o debate sobre a desaposentadoria por vezes parecer ignorar a presença do “equilíbrio financeiro e atuarial” na Constituição.

O Ministério da Previdência Social (MPS) define de maneira objetiva o equilíbrio financeiro como a equivalência entre receitas e obrigações em cada exercício financeiro, o

⁶ Essa expectativa não é afetada, por exemplo, pela mortalidade infantil ou por causas de morte comuns em faixas etárias menores, como a violência ou doenças cardíacas.

⁷ *Pensions at Glance – 2013: OECD and G20 indicators*. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/public-pensions/>

que já não ocorre, apesar de ainda sermos um país com população jovem: o *deficit* estimado para 2014 é de R\$ 50 bilhões. Já o equilíbrio atuarial seria a “equivalência, a valor presente, entre fluxo de receitas estimadas e obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo”⁸. Ou seja, de maneira simplificada, o equilíbrio atuarial existe quando o valor esperado da diferença entre receitas e despesas futuras é zero: a arrecadação equivaleria às despesas e não haveria desequilíbrio.

A desaposentadoria vai de encontro com o equilíbrio atuarial. Isso porque desconsidera as variáveis atuariais usadas no cálculo do benefício e presentes no fator previdenciário. O fundamental é que o cálculo do valor da “primeira” aposentadoria *não considera* que o benefício será aumentado anos depois (como na desaposentadoria), e sim que o beneficiário permanecerá recebendo como provento aquele valor (em termos reais) que foi concedido, residindo justamente aí a fonte do desequilíbrio.

Naturalmente, o valor do benefício guarda relação com o valor da contribuição, mas também, entre outros fatores, com o tempo esperado de usufruto. Como o tempo esperado de usufruto é o mesmo com a desaposentadoria (logicamente a expectativa de sobrevida não diminui), o aumento do benefício gera o desequilíbrio: não há equivalência entre o valor esperado que o segurado receberá e o que ele contribuiu. A “premissa” dos pleitos de desaposentadoria é que seria justo que o beneficiário receba mais porque contribuiu mais quando continuou trabalhando, mas com a desaposentadoria o que de fato temos é o desequilíbrio do ponto de vista atuarial.

O desequilíbrio atuarial deixaria de existir se o beneficiário devolvesse os valores recebidos entre o primeiro pedido de aposentadoria e o segundo pedido (desaposentadoria), mas não é esse o tratamento que tem sido dado à questão, caracterizando possível ofensa ao texto constitucional⁹.

O desequilíbrio é facilmente percebido quando se compara a situação dos “desaposentados” com a daqueles que, em vez de pedir a aposentadoria quando ficaram elegíveis, esperaram anos para pedir a aposentadoria definitiva, seguindo as regras vigentes e a lógica do fator previdenciário (que faz com que o valor do benefício seja maior quanto mais se espera para pleitear a aposentadoria). Com a desaposentadoria, os trabalhadores que esperaram (ou esperam) vão fazer jus a benefícios com o *mesmo* valor dos desaposentados,

⁸ Portaria do MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

⁹ Outras opções para corrigir o desequilíbrio atuarial, pouco factíveis, seriam a incorporação, pelo fator previdenciário – já no primeiro pedido –, da possibilidade de desaposentadoria (o que seria injusto com quem de fato pretende se aposentar cedo), ou a contabilização das contribuições feitas depois do primeiro pedido para uma nova aposentadoria, mas conforme as regras já existentes para concessão do benefício (como os 35 anos de contribuição, para homens).

sem que tenham recebido os milhares de reais que os desaposentados receberam entre o primeiro e o segundo pedido de aposentadoria.

A situação, além de ser sobremaneira injusta e ilógica, ilustra o desequilíbrio atuarial que acompanha a desaposentadoria: segurados que contribuíram durante um mesmo período de tempo e sobre um mesmo salário vão receber da Previdência quantias muito diferentes, sendo que aqueles que seguiram as regras receberão muito menos do que os que pleitearam a desaposentadoria. Ou seja, mesmo que os valores de variáveis atuariais como idade e expectativa de sobrevida sejam idênticos, os montantes recebidos serão bastante diferentes.

Ainda, essa distorção pode ser interpretada como um afronta ao § 1º do art. 201 da Constituição, que veda a ação de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria no RGPS¹⁰.

Com efeito, a revisão dos benefícios que ocorre com a desaposentadoria majora as aposentadorias, o que confrontaria também o § 5º do inciso IV do art. 195 da Constituição. Tal dispositivo condiciona a criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços da seguridade social à existência de uma fonte de custeio total específica. A desaposentadoria aumentaria as despesas da seguridade sem especificar de onde viriam os recursos para custeá-las, especialmente caso seja reconhecida por decisão do Judiciário.

No entanto, os possíveis conflitos com o texto constitucional não se resumem somente à ausência do equilíbrio atuarial, à diferenciação dos segurados ou à majoração de benefícios sem a fonte dos recursos. A escolha do constituinte para o regime de custeio da Previdência foi o de “repartição”, como em geral os países escolhem para a previdência pública, e não o de “capitalização”, o regime de custeio usado na previdência privada.

No regime de repartição, os trabalhadores ativos financiam as aposentadorias dos inativos. Já no regime de capitalização, as contribuições do trabalhador ativo, quando está em atividade, são investidas individualmente e revertidas futuramente no valor da aposentadoria. A escolha pelo regime de repartição parece expressa no art. 195, em que se estabelece que a seguridade social será financiada por toda a sociedade. A revisão dos benefícios, pleiteada na desaposentadoria, se apoia na ideia de que as contribuições do segurado devem ser revertidas em benefício, mesmo que feitas depois que ele já se aposentou. Ideia semelhante motiva os pedidos para que as contribuições deixem de ser cobradas quando o segurado acumula trabalho e aposentadoria.

¹⁰ Salvo casos definidos em lei complementar em relação a condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física e o caso dos portadores de deficiência.

Evidentemente esses argumentos fazem sentido apenas no regime de capitalização, como em uma previdência privada, mas não no caso dos benefícios do INSS. Se o nosso regime é, para todos os outros fins, o de repartição, não há que se considerar que os valores das novas contribuições sejam transformados em benefícios, porque, conforme a interpretação feita do art. 195, o benefício do segurado seria financiado por toda a sociedade, e não por sua contribuição individual.

Naturalmente existe uma confusão, já que a aposentadoria precoce (por conta da ausência de idade mínima), concedida sem estar condicionada à efetiva interrupção do trabalho, faz com que o trabalhador possa estar na peculiar condição de ativo e inativo simultaneamente – e isso ocorre ou ocorreu com milhões de trabalhadores.

Cabe observar que o fato de termos apontado aqui controvérsias em relação a pontos explícitos (como o equilíbrio atuarial) e implícitas (como a escolha pelo regime de repartição) no texto constitucional não implica que os segurados que pedem a desaposentadoria ajam de má-fé. O que parece ocorrer, como ressaltado anteriormente, é uma incompreensão sobre a realidade da ausência de idade mínima e da solução do fator previdenciário. Ainda, esses segurados certamente consideram o valor dos benefícios insatisfatórios, mas isso decorre da própria situação econômica do país, que ainda está longe de ser considerado um país com renda média alta. Em geral, a renda desses beneficiários já não podia ser considerada satisfatória quando estavam na ativa, e o valor da aposentadoria reflete esse quadro.

Ausência de omissão legislativa: as Leis nº 9.876, de 1999; nº 9.032, de 1995; nº 9.528, de 1997; e nº 8.870, de 1994.

Um dos argumentos usados para que o Judiciário reconheça à desaposentadoria é que existe omissão legislativa em relação à matéria – questão destacada inclusive no STF. No entanto, um conjunto de leis aprovadas pelo Congresso Nacional nos anos 90 gerou arcabouço bastante claro em relação às regras de concessão de benefício, sem previsão de desaposentadoria (além dos pontos já citados em relação à Constituição).

A Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que instituiu o fator previdenciário, prevê a possibilidade de o segurado optar por ter benefício em que não incida o fator. Tal Lei altera o Plano de Benefícios da Previdência Social¹¹ e garante, em seu art. 7º, “a opção pela não aplicação do fator previdenciário”, caso a opção seja pela aposentadoria por idade (que,

¹¹ Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

em geral, se dá mais tarde do que à por tempo de contribuição). Cabe observar ainda que essa norma é bastante clara em relação à fórmula de cálculo do valor dos benefícios.

Já a Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, alterou a Lei Orgânica da Seguridade Social¹² e no § 4º do art. 12 é explícita em prever que o aposentado pelo RGPS que exercer atividade abrangida pelo Regime Geral será segurado obrigatório em relação a tal atividade, estando sujeito à contribuição previdenciária, “para fins de custeio da Seguridade Social”.

De maneira complementar, a Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, também altera o Plano de Benefícios e estipula claramente, em seu art. 2º, que o aposentado pelo RGPS que continua em atividade abrangida pelo regime “não fará jus a prestação alguma da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade”¹³.

Se as três normas citadas são claras, respectivamente, em relação ao cálculo do valor dos benefícios, à obrigatoriedade da contribuição pelo aposentado que continua trabalhando, e à inexistência de benefício decorrente dessa contribuição, não há que se falar em “omissão legislativa” em relação à desaposentadoria. O mero fato de a legislação ir de encontro com a desaposentadoria não deve ser considerado omissão do legislador.

Por fim, a legislação anterior previa instituto próximo da desaposentadoria: o pecúlio, que consistia na devolução dos valores contribuídos pelo aposentado que continuava trabalhando. Entretanto, a Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994, acabou com essa possibilidade, determinando que fosse feito pagamento em parcela única para aqueles aposentados que estavam contribuindo até à vigência dessa nova lei (art. 24, *Parágrafo único*).

Riscos fiscais e insegurança jurídica

A desaposentadoria naturalmente se apresenta como um grande desafio para as finanças públicas do País e para a sustentabilidade da Previdência. Porém, além disso, destaca-se ainda que uma decisão favorável do Legislativo ou do Judiciário em relação a esse instituto pode trazer insegurança jurídica e riscos fiscais no futuro, ao abrir precedentes para que outros segurados invistam em ter pleitos atendidos baseados na lógica da desaposentadoria, notadamente os “não desaposentados” e os servidores inativos do RPPS, como se mostra adiante.

¹² Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

¹³ O dispositivo abre exceção ao salário-família e à reabilitação funcional.

O MPS estima, por baixo, em R\$ 70 bilhões os custos da desaposentadoria a longo prazo¹⁴. A cifra é considerada subestimada (pelo próprio órgão) porque levou em conta apenas os custos advindos da revisão do valor das aposentadorias por tempo de contribuição que estavam ativas em 2010, se referindo, portanto, a apenas uma primeira dimensão dos custos. Mesmo essa “subestimativa” impressiona quando é analisada conjuntamente com as realidades das contas públicas no Brasil e as previsões para o futuro da seguridade.

Com a carga tributária situando-se ao redor de 37,5% do PIB (inviabilizando aumentos de tributos) e uma população cobrando maior qualidade dos serviços públicos (trazendo pressão constante pelo aumento de gasto), parece difícil incluir a variável desaposentadoria na equação de receitas e despesas do país. A situação é agravada pela perspectiva de rebaixamento da nota de crédito das contas públicas brasileiras pelas agências de risco internacionais. Nesse contexto, só se pode prever que uma decisão favorável à desaposentadoria terá impactos significativos.

No que tange à sustentabilidade do sistema, a desaposentadoria aparece como um delicado movimento de contrarreforma, anulando, pelo menos parcialmente, os ganhos da primeira (1998) e da segunda (2003) reformas da Previdência. É essencial salientar que mesmo essas reformas não foram suficientes para alterar o preocupante futuro que as contas da Previdência desenham para o país. Se hoje o Brasil, jovem, tem para 2014 um déficit previdenciário estimado em R\$ 50 bilhões pelo próprio MPS, para o futuro – na ausência de novas reformas – a situação da seguridade deve ser gravíssima e essa percepção já hoje afeta a economia brasileira (por exemplo, através de pouco investimento privado de longo prazo no país). Segundo o IBGE havia 16 idosos com mais de 60 anos para cada grupo de 100 brasileiros entre 15 e 59 anos em 2010. Em menos de três décadas, essa relação deve ser de 52 para 100¹⁵, em uma Previdência custeada pelo regime de repartição (em que as contribuições dos ativos financiam os benefícios dos inativos), como ressaltado anteriormente.

Se o cenário já era preocupante sem a desaposentadoria, é importante explicitar outros riscos fiscais que uma decisão favorável apresentará. Os riscos fiscais são entendidos como gastos que o governo pode ter que incorrer no futuro, mas que são imprevisíveis no momento. A estimativa direta do custo da desaposentadoria pode ser calculada, como mostrado nos parágrafos anteriores (R\$ 70 bilhões), mas nesse caso os riscos fiscais residiriam em “custos indiretos”, em consequências menos óbvias da desaposentadoria.

¹⁴ CONSTANZI, R. N. “Evolução e Situação Atual das Aposentadorias por Tempo de Contribuição”. *Informe da Previdência Social*, vol. 23, nº 8. Ministério da Previdência Social, 2011.

¹⁵ GIAMBIAGI, F.; SCHWARTSMAN, A. *Complacência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

Se a estimativa de R\$ 70 bilhões considerava apenas o estoque de aposentadorias em 2010, é de se imaginar que os gastos serão muito maiores ao longo do tempo, na ausência de novas mudanças de regras. Em primeiro lugar, somando-se a este estoque de 2010, há todo ano um fluxo contínuo de novas aposentadorias por tempo de contribuição, que não integram a estimativa de R\$ 70 bilhões e encarecerão a conta. Em segundo lugar, além do fluxo “normal” de aposentadorias por tempo de contribuição, deve-se observar um aumento no número de segurados que optarão por esse benefício nos próximos anos: com a desaposentadoria reconhecida, o esperado é que os segurados negligenciem o fator previdenciário, se aposentem o mais cedo possível, continuem trabalhando e peçam a revisão dos benefícios. Este custo também não faz parte da estimativa de R\$ 70 bilhões.

É de se esperar outros movimentos parecidos. Em terceiro lugar, será natural que ocorra uma “corrida à aposentadoria” assim que a desaposentadoria for aprovada, por parte daqueles que já são elegíveis e esperavam para pedir um benefício maior no futuro: o racional é que se aposentem imediatamente e continuem trabalhando, para pedir futuramente a desaposentadoria visando a um benefício maior. Por último, também deve haver uma corrida, ainda que bem menor, de volta ao mercado de trabalho por parte dos aposentados que acreditavam que não compensava voltar a trabalhar: com a perspectiva de que o retorno à atividade possa elevar seus proventos futuramente, muitos devem se sentir encorajados. Esses últimos dois movimentos também devem aumentar sobremaneira os custos da Previdência futuramente, mas também não fazem parte da estimativa de R\$ 70 bilhões.

A conta, talvez, não se feche aí. Existem ainda riscos fiscais porque um entendimento favorável à desaposentadoria deve incentivar outros segurados a buscarem direitos que incorram em mais gastos para Previdência. Um caso é o dos “não desaposentados”, aqueles trabalhadores e aposentados que não pediram de imediato a aposentadoria por tempo de contribuição, esperando anos, em atividade, para conseguir um benefício de valor maior, de acordo com a fórmula do fator previdenciário.

A situação desses segurados já foi citada aqui anteriormente: eles receberiam daqui em diante benefício igual ao dos desaposentados (que fizeram o pedido de revisão da aposentadoria), sem terem recebido por anos as aposentadorias que os desaposentados receberam entre o primeiro e o segundo pedido de aposentadoria. Diante dessa enorme frustração por terem seguido às regras vigentes, parece natural que eles busquem reparação, já que um desaposentado e um “não desaposentado” receberão quantias muito diferentes ainda que tenham, rigorosamente, trabalhado e contribuído pelo mesmo período de tempo e com os mesmos valores, com a única distinção sendo a escolha por tentar a revisão do benefício ou se conformar em seguir a legislação.

Outro risco fiscal que surge com a desaposentadoria, menos intuitivo, decorre da contribuição feita pelos servidores públicos inativos. Se a lógica da desaposentadoria for aplicada a esse caso, a contribuição pode acabar, ter seus valores devolvidos ou justificar o aumento da aposentadoria de milhares de servidores públicos. Desde a Emenda à Constituição nº 41, de 19 de dezembro de 2003, – segunda reforma da Previdência – os aposentados e pensionistas do serviço público (RPPS) devem pagar a contribuição previdenciária, ao contrário do que ocorre com os aposentados do INSS (RGPS)¹⁶.

A controvérsia em relação a essa contribuição não é nova, mas, caso o Judiciário seja favorável à desaposentadoria, estará entendendo que a contribuição de um inativo deve ser posteriormente revertida em benefício, abrindo margem para um novo entendimento em relação à contribuição dos servidores públicos inativos que veio com a última reforma da previdência. O STF decidiu, dez anos atrás, no julgamento das ADIs 3105 e 3128, que a contribuição era constitucional, com o voto contrário de quatro ministros e parecer contrário da Procuradoria-Geral da República.

A controvérsia pode ser ressuscitada, já que há uma pressão forte e contínua por parte dos inativos e pensionistas atingidos, visível no grande apoio que recebeu a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 555, de 2006, que acaba com a cobrança e tramita atualmente na Câmara dos Deputados. À época das ADIs, o entendimento do STF foi de que a implantação da contribuição obedecia “aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, (...) aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento”.

Embora o valor médio dos benefícios do RGPS seja muito inferior ao do RPPS, e embora a Constituição trate o RGPS e o RPPS de maneira separada, – com o princípio da solidariedade estando explícito para o RPPS e não para o RGPS – a referida lógica da desaposentadoria no RGPS poderia dar embalo ao persistente movimento de contrarreforma no RPPS, que também defende que deve haver uma relação entre o benefício e a contribuição de um inativo.

Tanto o possível fim da contribuição dos inativos do RPPS como a “reparação”¹⁷ que os “não desaposentados” podem conseguir constituem riscos fiscais substanciais, ou seja, o custo da desaposentadoria pode ser bem superior aos subestimados R\$ 70 bilhões.

¹⁶ Essa contribuição, de 11%, incide apenas sobre os benefícios de servidores civis com valores acima do teto do INSS (R\$ 4.390,24 em 2014).

¹⁷ Os escritórios especializados em direito previdenciário ainda não deram um nome para esse possível tipo de ação.

Considerações finais: o “custo de oportunidade” da desaposentadoria

Economistas são constantemente acusados de se preocupar apenas com “custo financeiro” e não “com as pessoas”. O tão citado aqui custo da desaposentadoria (e tantos outros custos) não se refere meramente a uma cifra que poderia ser economizada, um valor sem significado. Deve-se concebê-la como um “custo de oportunidade”, conceito básico da economia que pode ser entendido, simplificadamente, como o *melhor* uso que se pode fazer de um recurso – dentre várias possibilidades a serem escolhidas.

Pelos custos que trará e pelos riscos fiscais, caso uma decisão favorável do Judiciário saia em breve, ela constituirá verdadeira “herança maldita” para o governo 2015-2018, ainda que seus efeitos sejam modulados. Pela ótica do “custo de oportunidade”, a desaposentadoria sugará recursos valiosos que poderiam ser usados em outras políticas públicas, como as que objetivam a erradicação da pobreza, a redução da desigualdade e o crescimento econômico – além de tirar espaço fiscal de áreas como a educação e a saúde.

Frisa-se que, muito embora a maioria dos segurados beneficiários do RGPS não considere a sua renda satisfatória, o instituto da desaposentadoria é considerado de caráter regressivo pelo próprio MPS¹⁸. Isso implica que ele acentua, e não reduz a desigualdade de renda. Segundo o MPS, os “aposentados contribuintes” (candidatos à desaposentadoria, ainda em atividade) estão em melhor situação que a dos aposentados que não trabalham e em melhor situação que a dos trabalhadores não cobertos pela Previdência. Dentre esses candidatos à desaposentadoria, 96% estaria na metade mais rica da população do País, e 52% estaria entre o grupo dos 10% de brasileiros mais ricos. Ainda, a média do valor das aposentadorias por tempo de contribuição (a relacionada à desaposentadoria) corresponde ao dobro da média do valor das aposentadorias por idade e a mais de 50% da média do valor das aposentadorias por invalidez¹⁹.

Quando se manifesta a preocupação com o custo da desaposentadoria ou com a sustentabilidade do sistema como um todo, devem ser vislumbrados também os custos de oportunidade que existirão futuramente, com grandes quantias de recursos públicos sendo destinadas à Previdência – trazendo um impacto não apenas nas contas públicas, mas em toda a economia. Nossas escolhas hoje, criando um gigantesco déficit previdenciário nos próximos anos, afetarão não apenas a próxima geração de aposentados, mas também toda uma geração de trabalhadores – e a sociedade brasileira como um todo.

¹⁸ CONSTANZI, R. N. *Obra citada*, p. 7.

¹⁹ Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social de Agosto/2014, o valor médio das aposentadorias concedidas naquele mês foi de R\$ 1.740,01 (tempo de contribuição), R\$ 1.149,31 (invalidez) e R\$ 863,60 (idade).

Portanto, parece essencial que as regras do sistema previdenciário sejam mais claras e melhor entendidas, a fim de se criar um sistema mais sustentável. Ao não impormos regras que acompanhem as práticas internacionais, acaba se fazendo necessária a invenção de remendos no sistema, que terminam incompreendidos e contestados, como acontece com o fator previdenciário ou a contribuição dos servidores inativos.

Outra possível consequência da escolha pela desaposentadoria, devido aos seus grandes impactos, é a precipitação de uma reforma que finalmente imponha a idade mínima, como já existe no RPPS, e que acabou não sendo aprovada junto com a Emenda à Constituição nº 20, de 1998. Ou seja, pode ser que, mais de dezesseis anos depois de o problema ter sido diagnosticado e de mudanças terem sido propostas, a desaposentadoria dê ímpeto ao estabelecimento da idade mínima no RGPS (com uma regra de transição justa que respeite os planos dos segurados). Por fim, no caso de uma decisão pela desaposentadoria vinda do Judiciário, se os ministros acompanharem o relator, o Legislativo ainda teria seis meses para vedá-la – prazo dado no voto do relator para que a decisão do STF começasse a valer.

Outubro/2014

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



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

Contato:

Av. N2, Anexo E do Senado Federal, Térreo
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefones: +55 61 3303.5879 / 5880
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

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

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

Como citar este texto:

NERY, P. F. A Decisão de R\$ 70 Bilhões: sobre constitucionalidade, ausência de omissão legislativa e riscos fiscais da desaposentadoria. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, outubro/2014 (**Boletim do Legislativo nº 15, de 2014**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 28 out. 2014.