

Textos para Discussão

190

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

Idade Mínima:
perguntas e respostas

Pedro Fernando Nery



SENADO
FEDERAL



Idade Mínima: perguntas e respostas

Pedro Fernando Nery¹

¹ Mestre e Doutorando 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 Jeane Arruda e a edição de João Cândido de Oliveira.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

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. **Idade Mínima: perguntas e respostas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2016 (Texto para Discussão nº 190). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 1º de março de 2016.

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:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

IDADE MÍNIMA: perguntas e respostas

RESUMO

Este texto trata da reforma da Previdência, com ênfase na idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em um formato de perguntas e respostas, agrupadas em tópicos. Introdutoriamente, comparamos a aposentadoria por tempo de contribuição com benefícios semelhantes voltados para beneficiários mais pobres, em que já existe idade mínima. Discutimos em detalhes a trajetória crescente das despesas previdenciárias e a transição demográfica (queda da natalidade e aumento da expectativa de sobrevida). Fazemos uma comparação internacional entre sistemas previdenciários, que evidencia que quase todos os países do mundo, sejam ricos ou pobres, adotam a idade mínima ou requisitos maiores do que o brasileiro para o tempo de contribuição. Analisamos ainda a idade mínima sob o prisma da distribuição de renda, em especial da distribuição *regional* da renda, destacando a potencial regressividade da aposentadoria por tempo de contribuição. Possíveis formatos para a idade mínima são debatidos, incluindo regras de cálculo, diferenças entre homens e mulheres, e possibilidades de aposentadoria antecipada. Por fim, esclarecemos argumentos diversos, tanto os que apontam a insustentabilidade da Previdência brasileira, quanto os que apontam desnecessidade de reformá-la.

PALAVRAS-CHAVE: reforma da Previdência; idade mínima; aposentadoria por tempo de contribuição; Regime Geral de Previdência Social; RGPS; distribuição de renda.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
INTRODUÇÃO.....	2
1 O QUE É A IDADE MÍNIMA?.....	2
2 QUAIS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS SERIAM AFETADOS PELA IDADE MÍNIMA?	2
3 OS ATUAIS APOSENTADOS SERIAM AFETADOS PELA IDADE MÍNIMA?	2
4 A IDADE MÍNIMA AFETARIA QUEM ESTÁ PRESTES A SE APOSENTAR?	2
5 ALGUM TIPO DE IDADE MÍNIMA JÁ EXISTE ATUALMENTE?	3
6 POR QUE AS DESPESAS DA PREVIDÊNCIA CRESCEM TANTO E O QUANTO ELAS VÃO CRESCER NOS PRÓXIMOS ANOS?	6
COMPARAÇÃO INTERNACIONAL E HISTÓRICO NO BRASIL	11
7 QUAL A IDADE MÍNIMA EM OUTROS PAÍSES?	11
8 QUAIS PAÍSES NÃO TÊM IDADE MÍNIMA? QUAL A REGRA PARA APOSENTADORIA NESSES PAÍSES?	12
9 O RESTO DO MUNDO TAMBÉM TÊM FEITO REFORMAS NA PREVIDÊNCIA?	15
10 JÁ EXISTIU IDADE MÍNIMA NO BRASIL PARA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO?	16
IDADE MÍNIMA E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	16
11 A IDADE MÍNIMA PREJUDICA OS MAIS POBRES? COMO SE SITUAM OS APOSENTADOS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA?	16
12 EM QUE FAIXAS ETÁRIAS ESTÃO OS MAIS POBRES NO BRASIL?	18
13 DISTRIBUIÇÃO <i>REGIONAL</i> DA RENDA: QUAIS ESTADOS MAIS SE BENEFICIAM COM A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO SEM IDADE MÍNIMA?	20
POSSÍVEIS MODELOS PARA A IDADE MÍNIMA.....	24
14 QUAL SERIA, E PARA QUANDO SERIA, A IDADE MÍNIMA?	24
15 A IDADE MÍNIMA REDUZIRÁ A DIFERENÇA DE REQUISITOS ENTRE HOMEM E MULHER?	25
16 A IDADE MÍNIMA ACABARIA COM A FÓRMULA 85/95 MÓVEL E COM O FATOR PREVIDENCIÁRIO?.....	26
17 TODO TRABALHADOR SÓ PODERÁ SE APOSENTAR COM A IDADE MÍNIMA?	27
18 A IDADE MÍNIMA AMPLIARÁ O CONTINGENTE DE TRABALHADORES MAIS VELHOS NO MERCADO DE TRABALHO?	28
SUSTENTABILIDADE E REFORMA DA PREVIDÊNCIA	29
19 QUE OUTRAS MEDIDAS, ALÉM DA IDADE MÍNIMA SÃO CONSIDERADAS NO ÂMBITO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA?.....	29
20 A PREVIDÊNCIA É INSUSTENTÁVEL? O QUE ACONTECERÁ SE ELA NÃO FOR REFORMADA?	30
21 REFORMAS DA PREVIDÊNCIA COSTUMAM SER PROPOSTAS POR GOVERNOS DE ESQUERDA OU DE DIREITA?	32
22 SE OS IMPACTOS DE MUDANÇAS NA PREVIDÊNCIA SÃO DE LONGO PRAZO, POR QUE SÃO DISCUTIDAS NO AJUSTE FISCAL?	33
OUTROS TÓPICOS: FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA, DÍVIDA PÚBLICA E PIB	35
23 POR QUE SE DIZ EM ALGUMAS FONTES QUE A PREVIDÊNCIA TEM SUPERÁVIT?.....	35
24 QUAL A MAIOR DESPESA DA UNIÃO, A PREVIDÊNCIA OU OS JUROS DA DÍVIDA?	35
25 REGULAMENTAR O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS (IGF) E REDUZIR AS DESPESAS COM JUROS DA DÍVIDA NÃO RESOLVERIAM AS DESPESAS DA PREVIDÊNCIA?.....	36
26 O CRESCIMENTO ACELERADO DO PIB RESOLVERIA OS PROBLEMAS DA PREVIDÊNCIA?	37

APRESENTAÇÃO

Em seu discurso na instalação dos trabalhos legislativos deste ano, a Presidente Dilma Rousseff ratificou declarações dadas desde o final de 2015 sobre a iminência de uma reforma da Previdência. Em sua mensagem, a Presidente considerou um desafio a tendência de aumento da participação destas despesas nos gastos primários em virtude do envelhecimento da população, tendência que seria exponencial.

Neste Boletim Legislativo introduzimos a discussão sobre a idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição – medida que vem sendo repetidamente mencionada como uma das propostas da eventual reforma da Previdência. Apesar de não constar explicitamente da mensagem presidencial do início do ano legislativo e de ter sido rechaçada publicamente em 2015 pelo governo¹, uma série de declarações recentes de ministros e da Presidente sugerem a tentativa de estabelecer uma idade mínima^{2,3}. Ainda, o governo, no Fórum criado para discutir a reforma, apresentou como primeiro tema para discussão “*Demografia e idade média para aposentadorias*”, deixando implícita a intenção de adotar a idade mínima ou de mecanismo semelhante.

Este texto tem o formato de perguntas e respostas, agrupadas em tópicos, abordando desde definições básicas sobre o tema até discussões mais complexas, incluindo a tendência de crescimento das despesas da Previdência, o impacto da eventual mudança na distribuição pessoal e regional da renda, uma comparação internacional de regras para aposentadoria, entre outros.

¹ “**Estadão:** – Seria a instituição de uma idade mínima para se aposentar como boa parte dos países faz? **Gabas:** – Não, não defendo isso. Existem outras fórmulas que protegem o trabalhador mais pobre”. *‘Fórmula 85/95’ é a melhor para os aposentados*, diz ministro da Previdência. O Estado de São Paulo, 22 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,formula-8595-e-a-melhor-para-aposentados-diz-ministro-da-previdencia,1638004>.

² “Pode ser este caminho [fixar uma idade mínima], tem outro que é a fórmula 85/95 móvel aprovada no Congresso”, afirmou a presidente ao ser questionada como seria elevada a idade para aposentadoria no país”. *Vamos encarar a reforma da Previdência*, afirma Dilma. Folha de São Paulo, 7 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1726862-ajuste-e-prioridade-e-inflacao-ficara-dentro-da-meta-em-2016-afirma-dilma.shtml>.

³ “**Dilma:** Nós ganhamos quatro anos e meio de expectativa de vida. Nós estamos tendo menos jovens e mais velhos. Então nós temos necessariamente que adaptar a essa nova realidade. **Valor:** Cá entre nós presidente, a pessoa com 60 anos de idade está muito bem para trabalhar. **Dilma:** Eu também acho. Eu estou com 67”. *Dilma se compromete com meta fiscal; veja a íntegra da entrevista*. Valor PRO, 9 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4216368/dilma-se-compromete-com-meta-fiscal-veja-integra-da-entrevista>.

INTRODUÇÃO

1 O QUE É A IDADE MÍNIMA?

Também referida como limite de idade ou regra de acesso, trataria-se de um requisito para a **aposentadoria por tempo de contribuição** (ATC). Esta é uma das três possibilidades de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o regime voltado para os trabalhadores da iniciativa privada operado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). As outras duas possibilidades, além da aposentadoria por tempo de contribuição, são a aposentadoria por invalidez e a aposentadoria por idade.

A aposentadoria por idade exige 15 anos de tempo de contribuição, além de 65 anos de idade (homens) e 60 (mulheres), com 5 anos a menos para os trabalhadores rurais. Já aposentadoria por tempo de contribuição possui como requisito apenas 35 anos de tempo de contribuição, no caso dos homens, e 30 no caso das mulheres, sem qualquer requisito de idade. É este requisito de idade que seria criado pela idade mínima.

Portanto, cabe observar que, contrariamente ao que tem sido muitas vezes dito neste debate, a proposta não visa “aumentar” a idade mínima, porque ela não existe, mas sim criar este requisito.

2 QUAIS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS SERIAM AFETADOS PELA IDADE MÍNIMA?

Apenas a aposentadoria por tempo de contribuição. Não se propõe uma idade mínima para qualquer outro benefício, como a aposentadoria por invalidez ou a pensão por morte.

3 OS ATUAIS APOSENTADOS SERIAM AFETADOS PELA IDADE MÍNIMA?

Não. Uma idade mínima não afeta quem já está aposentado, mesmo quem se aposentou com idades menores.

4 A IDADE MÍNIMA AFETARIA QUEM ESTÁ PRESTES A SE APOSENTAR?

Provavelmente não. A criação da idade mínima deve vir com a chamada regra de **carência**, isto é, um período de anos em que as regras atuais seriam mantidas. É neste sentido que vão as propostas dos principais especialistas⁴, bem como o histórico de

⁴ Ver entre outros, Giambiagi (2015). GIAMBIAGI, F. Explicando a Previdência. *Revista Interesse Nacional*, ano 8, número 31, out.-dez. 2015.

reformas internacionais e as declarações do Executivo, inclusive a da Presidente no início do ano legislativo: “*Enfatizo: a proposta que será encaminhada ao Congresso Nacional terá como premissa o respeito aos direitos adquiridos e levará em consideração expectativa de direito, envolvendo, portanto, um adequado período de transição*”.

A regra de carência teria o propósito de preservar as expectativas de direitos daqueles que planejam se aposentar nos próximos anos, bem como de minimizar a resistência política à mudança.

Costuma-se fazer uma distinção entre carência e **regras de transição**. Seguindo a lógica da regra de carência, regras de transição são sugeridas para um grupo de segurados intermediários, para qual a mudança na Previdência ainda não se aplicaria completamente, mas que também não está contemplado pela regra de carência (porque os segurados deste grupo ainda não estão exatamente em vias de se aposentar).

Assim, uma reforma com carência e transição teria três fases: a fase final em que valeriam os critérios novos; uma fase intermediária em que se parte dos critérios atuais gradualmente para os critérios novos (transição) e uma fase inicial em que nada muda (carência).

Quanto mais tarde a idade mínima for aprovada, menor será o espaço de tempo disponível para carência e transição. Porém, quanto mais longas forem as regras de carência e transição, evidentemente que menores serão os efeitos da criação da idade mínima e maiores as chances de ser necessária no futuro uma nova reforma – potencialmente traumática.

5 ALGUM TIPO DE IDADE MÍNIMA JÁ EXISTE ATUALMENTE?

Existe no serviço público (regimes próprios de previdência social, RPPS) idade mínima análoga à que se pretende criar para a aposentadoria por tempo de contribuição, cumpridos 35 anos de contribuição (homens) ou 30 (mulheres). A idade mínima para os servidores é de 60 anos para homens e 55 para mulheres, e foi criada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998 (1ª reforma da Previdência). No entanto, em virtude de uma ampla regra de transição, ainda é relativamente pequeno o contingente de servidores que se aposentam cumprindo esses critérios.

Já no RGPS, embora não exista idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição, existe requisito de idade para a **aposentadoria por idade**. Conforme o

apresentado na pergunta [1], os requisitos são de 65 anos (homens) ou 60 (mulheres), com pelo menos 15 anos de contribuição e descontados 5 anos para o trabalhador rural.

A aposentadoria por idade é, em verdade, o benefício com **maior número de beneficiários**, quase 80% a mais do que a própria aposentadoria por tempo de contribuição (ATC). No entanto, como está disponível para os trabalhadores que contribuíram por pelo menos 15 anos, mas não pelos 35-30 anos exigidos para a aposentadoria por tempo de contribuição, considera-se que a aposentadoria por idade é a que está mais voltada aos trabalhadores mais pobres.

Comparativamente aos beneficiários da aposentadoria por tempo de contribuição, que não exige idade mínima, os que se aposentam por idade conseguiram menor inserção contínua no mercado formal, tendo sido mais afetados pelo desemprego e pela informalidade. A aposentadoria por tempo de contribuição, ao contrário, pressupõe décadas de carteira assinada. Avalia-se que os que se aposentam por idade estão mais concentrados nas ocupações de menor produtividade e nas regiões mais pobres do país, e muitos recebem como aposentadoria apenas um salário mínimo.

É pela existência do requisito de idade na aposentadoria por idade, mas não na aposentadoria por tempo de contribuição, que se diz que **a idade mínima já existe para os trabalhadores mais pobres**. Assim, merece reflexão o argumento presente no debate de que o estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição prejudicaria os trabalhadores mais pobres, que começariam a trabalhar mais cedo.

Outro benefício que parte da população considera uma “aposentadoria por idade” é o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (BPC-Loas⁵) voltado para o idoso, que na verdade é um benefício assistencial que não é pago pelas contas previdenciárias. Este benefício é pago aos 65 anos (homens e mulheres), tem sempre o valor de um salário mínimo e não exige contribuição previdenciária. No entanto, parte de seus beneficiários é formado por ex-trabalhadores que não completaram nem os 35-30 anos de carteira assinada para a aposentadoria por tempo de contribuição, nem os 15 anos da aposentadoria por idade. Desta forma, este seria uma outra espécie de “idade mínima”, muito embora o benefício não seja de fato previdenciário.

⁵ Inclui seu antecessor, a Renda Mensal Vitalícia (RMV). A LOAS é a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742, de 1993).

Tabela 1 – Comparação entre aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade e Benefício de Prestação Continuada em nov. 2015

	Aposentadoria por tempo de contribuição	Aposentadoria por idade	Benefício de Prestação Continuada (Idoso)
Idade mínima	<i>Não há</i>	65H/60M (60H/55M se rural)	65H/65M
Tempo mínimo de contribuição	35H/30M	15H/15M	<i>Não se aplica</i>
Número de beneficiários	5.413.262	9.729.272	1.911.091
Valor médio	R\$ 2.494,84	R\$ 1.222,52	R\$ 788,00

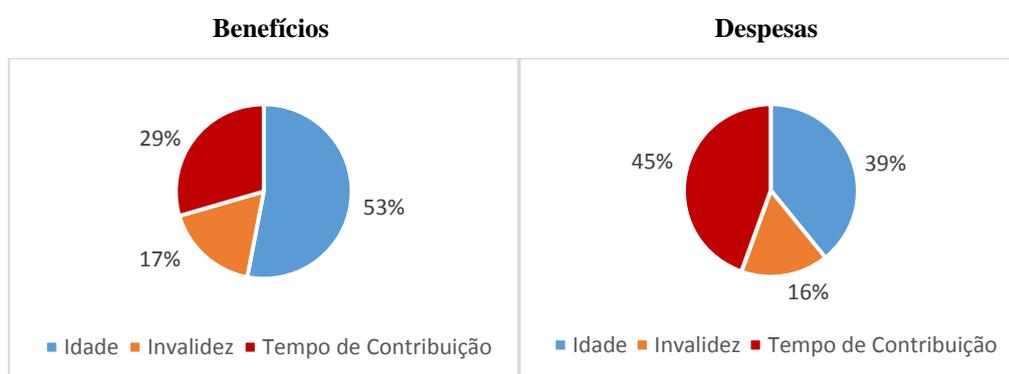
Observação: H = Homens, M = Mulheres.

Fonte: *Elaboração própria*, a partir dos dados Boletim Estatístico da Previdência Social de novembro de 2015.

A Tabela 1, acima, sumariza as diferenças entre a aposentadoria por tempo de contribuição (sem idade mínima), a aposentadoria por idade e o BPC-Idoso.

Já os Gráfico 1 e 2, a seguir, comparam benefícios previdenciários de aposentadoria: a participação da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC, sem idade mínima), a aposentadoria por idade, e a aposentadoria por invalidez no total de aposentadorias e no total de gastos no RGPS. A ATC responde por 29% das aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social, mas a 45% do gasto, enquanto a aposentadoria por idade responde por 53% dos benefícios e apenas 39% do gasto.

Gráficos 1 e 2 – Aposentadorias por idade, invalidez e tempo de contribuição– Participação no número de benefícios (1) e no gasto com aposentadorias do RGPS (2)



Fonte: *Elaboração própria*, a partir de dados do Boletim Estatístico da Previdência Social de novembro de 2015.

As diferenças entre a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) e outros benefícios como a aposentadoria por idade (que inclui a rural) e o BPC-Loas (assistencial) são importantes para compreender o impacto da idade mínima para ATC na distribuição tanto pessoal quanto regional da renda. Este tema é aprofundado nas perguntas [11], [12] e [13].

6 POR QUE AS DESPESAS DA PREVIDÊNCIA CRESCEM TANTO E O QUANTO ELAS VÃO CRESCER NOS PRÓXIMOS ANOS?

As despesas da Previdência crescem por conta da transição demográfica, que tem levado ao envelhecimento da população. É importante observar que este aumento da idade média da população não se deve apenas ao **aumento da expectativa de sobrevida, mas também à redução das taxas de natalidade** da população. A Previdência opera, no Brasil e em boa parte do mundo, pelo regime de repartição, em que as contribuições dos trabalhadores no mercado de trabalho formal financiam os benefícios dos trabalhadores inativos (aposentadorias, pensões, auxílios). Assim, temos que, em uma ponta, menos pessoas estão nascendo para financiar os benefícios quando estiverem no mercado de trabalho, e, na outra ponta, os aposentados estão vivendo mais e recebendo os benefícios por mais tempo. Nos próximos 25 anos, o país terminará uma transição demográfica que países desenvolvidos fizeram em mais de cem anos, de acordo com Tafner, Botelho e Erbisti (2014)⁶.

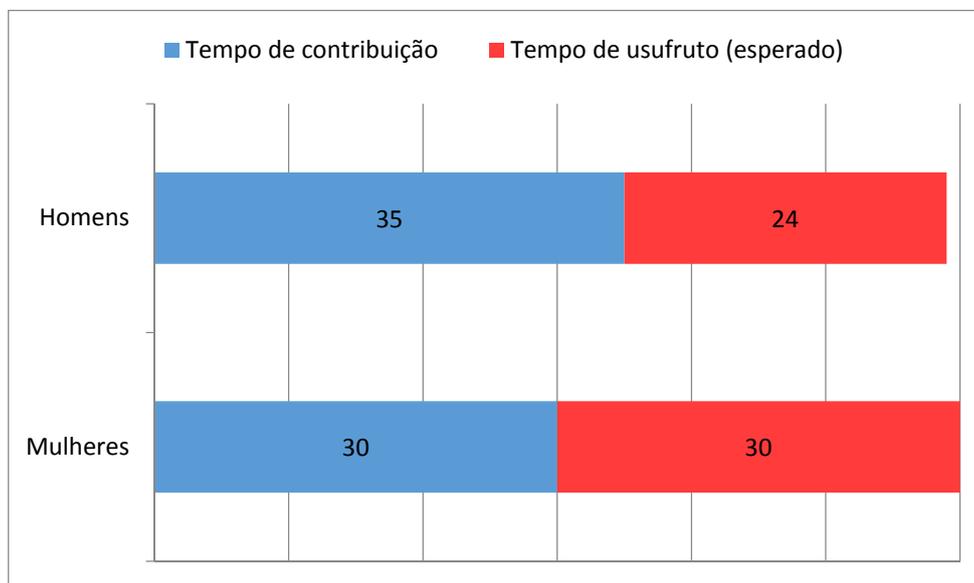
Neste sentido, o advento da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) faria com que, no futuro, os trabalhadores permanecessem mais tempo contribuindo, por um lado, e menos tempo recebendo os benefícios, por outro. O Gráfico 3 ilustra a situação que temos hoje para a ATC. Esta aposentadoria tem sido paga a partir da **idade média de 54 anos (55 no caso dos homens, 52 no das mulheres)**. De acordo com a Tábua de Mortalidade do IBGE (2013), um homem nesta idade teria uma expectativa de sobrevida de mais 24 anos, vivendo em média até os 79 anos. Uma mulher, na idade média de 52 anos, tem uma expectativa de sobrevida próxima de 30 anos, chegando em média ao redor dos 82 anos⁷. Segundo Tafner, Botelho e Erbisti (2015), entre 1980 e 2010, enquanto a expectativa de vida ao nascer cresceu 19% para

⁶ TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Transição Demográfica e o Impacto Fiscal na Previdência Brasileira. CAMARANO, A. A. (Org.). *Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

⁷ 23,6 no caso do homem e 30,2 no caso da mulher.

homens e 18% para mulheres, a expectativa de sobrevida aos 60 anos cresceu muito mais: 42% para homens e 31% para mulheres⁸.

Gráfico 3 – Tempo de contribuição e tempo de usufruto (esperado) na idade média da aposentadoria por tempo de contribuição (2013)



Fonte: *Elaboração própria*, a partir da Tábua de Mortalidade do IBGE (2013).

É possível perceber que há potencial para desequilíbrio no sistema. Na média, a beneficiária da ATC teria como tempo de contribuição 30 anos, e como tempo de usufruto esperado do benefício os mesmos 30 anos. Entretanto, a alíquota de contribuição do seu salário é de no máximo 11%, ou 31% quando se considera também a contribuição do empregador, evidenciando o desequilíbrio.

É importante observar nesta discussão que **a variável relevante é a expectativa de sobrevida, e não a expectativa de vida ao nascer**. A expectativa de vida ao nascer, que também tem aumentado, reflete, por exemplo, as taxas de mortalidade infantil e mortes por causas externas em jovens (acidentes de trânsito, homicídio). É por isso que, neste exercício, em que usamos a expectativa de sobrevida condicional à idade de 55 anos (homem) e 52 anos (mulher), a expectativa de vida do homem chega aos 79 anos e da mulher aos 82 anos, acima da expectativa de vida ao nascer no país. A expectativa de vida ao nascer é o equivalente à expectativa de sobrevida condicional a idade zero.

⁸ TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Debates sobre Previdência: As Convergências. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

Não se pode descartar ainda que o tempo de usufruto da ATC esperado seja ainda maior: neste exercício foram usadas as expectativas de sobrevivência calculadas pelo IBGE para todo o conjunto da população. No entanto, o subconjunto da população que se aposenta por tempo de contribuição, por ter renda superior à média, possivelmente goza de diversas condições que aumentam em alguma medida a expectativa de sobrevivência deste grupo.

O tempo esperado de usufruto aumenta à medida que as pessoas vivem mais. No entanto, isso ocorre sem contrapartida, já que há menos trabalhadores no mercado de trabalho, há pressão ainda maior nas contas previdenciárias. O exercício a seguir ajuda a visualizar este problema.

De acordo com os dados e projeções de Camarano (2014)⁹, o Brasil teria cerca de 199 milhões de habitantes em 2014, dos quais 22% teriam entre 0 e 14 anos, e 12% teria 60 anos ou mais. O restante, ou seja, a população entre 15 e 59 anos somaria 66%. A Figura 1 retrata essa proporção: em laranja estão as crianças, em azul os idosos e branco o restante da população.

**Figura 1 – Distribuição etária da população brasileira 2015:
0-14 (laranja), 15-59 (branco) e 60+ (azul)**



Fonte: *Elaboração própria*, com base na arte de Jimmy Turrell¹⁰, e dados de Camarano (2014).

**Figura 2– Distribuição etária da população em 2050:
0-14 (laranja), 15-59 (branco) e 60+ (azul)**



Fonte: *Elaboração própria*, com base na arte de Jimmy Turrell, e projeção de Camarano (2014).

⁹ CAMARANO, A. A. Perspectivas de Crescimento da População Brasileira e Algumas Implicações. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível gratuitamente em: http://www.ipea.gov.br/porta/index.php?option=com_content&view=article&id=23975.

¹⁰ Para o especial *Demographic Destiny* do *The Wall Street Journal*. Disponível em: <http://graphics.wsj.com/2050-demographic-destiny/>

Já a Figura 2 traz esta mesma proporção com as projeções para 2050. Seremos um país de 206 milhões de habitantes, mas a proporção de crianças teria caído de 22 para 9%, **a proporção de idosos quase triplicará de 12 para 33%** e o da população “em idade ativa”, cairia de 66 para 58%.

As Figuras 3 e 4 são mais pertinentes para ilustrar o conceito de razão de dependência. Nas figuras anteriores, com o intuito de facilitar a visualização da mudança na distribuição etária, a população foi mantida fixa. Porém, na verdade, a partir de meados de década de 2030 ela começará a encolher. Em 2050, o país não deverá mais ter uma das cinco maiores população do mundo, sendo ultrapassado por Nigéria e Paquistão, e, ao fim do século, por outros seis países africanos¹¹. As figuras abaixo ilustram, portanto, a transição demográfica também em termos absolutos, e não apenas relativos.

Nas Figuras 3 e 4, os dois grupos dependentes aparecem em azul (crianças e idosos), com o grupo em idade ativa aparecendo em cor branca. Simplificadamente, a razão de dependência relaciona a população em idade ativa com a população dependente: esta é sustentada por aquela. Seu inverso mostra a quantidade de pessoas em idade ativa capaz de financiar os economicamente dependentes. Considerando tanto crianças (0-14 anos) quanto idosos (60+), partiremos de 1,93 ativos para cada dependente em 2015 para apenas 1,37 em 2050, uma queda de quase 30%. Porém, boa parte desses dependentes serão idosos, conforme a Figura 4. O inverso da razão de dependência de idosos passará neste período de 5,36 para 1,75 (três vezes menos).

Figura 3 – Razão de dependência em 2015



Fonte: *Elaboração própria*, com base na arte de Jimmy Turrell, e dados de Camarano (2014).

¹¹ Congo, Tanzânia, Etiópia, Níger, Uganda e Egito. Projeções da Divisão de População da Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

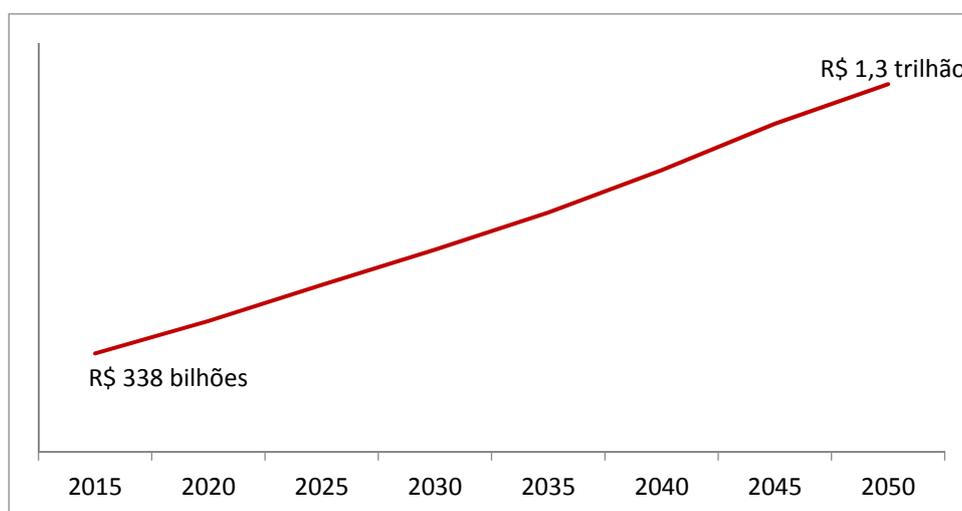
Figura 4 – Razão de dependência em 2050



Fonte: *Elaboração própria*, com base na arte de Jimmy Turrell, e projeções de Camarano (2014).

A comparação entre as figuras que retratam a situação de 2015 evidenciam a transição demográfica que daria ensejo ao estabelecimento da idade mínima. Seriam estas as tendências da população do país a partir de hoje, em que, conforme o Gráfico 3, mulheres beneficiárias da ATC tem praticamente tempo de contribuição e de usufruto do benefício iguais. Neste mesmo ano de 2015, com essa configuração populacional mais favorável, as despesas com benefício da Previdência Social e o BPC-Loas já foram responsáveis por 42% de todas as despesas primárias do governo federal.

**Gráfico 4 – Despesas com aposentadorias, pensões e BPC-Idoso – 2015 a 2050
(Em R\$ de 2015)**



Fonte: *Elaboração própria*, a partir das projeções de Tafner (2015).

Cumprir observar que o ano de 2050 é usado como referência a título de ilustração, já que esta transição se fará sentir não apenas daqui a três décadas, mas a cada ano. Tafner (2015)¹² calcula que as despesas com o BPC-Loas e benefícios previdenciários associados à transição demográfica (excluídos auxílios, aposentadoria por invalidez e o BPC-

¹² TAFNER, P. O que Esperar do Gasto com Previdência no Brasil. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

Deficiente) passarão gradativamente de cerca de R\$ 340 bilhões em 2015 para acima de R\$ 1,3 trilhão em 2050 – vide gráfico acima¹³. Neste período, o número de brasileiros recebendo estes benefícios pelo INSS (aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, pensão por morte e BPC-Idoso) passará de 29 milhões de pessoas em 2015 para 85 milhões em 2050. **Teremos, em média, 1 milhão e 600 mil novos benefícios sendo pagos a cada ano**¹⁴.

COMPARAÇÃO INTERNACIONAL E HISTÓRICO NO BRASIL

7 QUAL A IDADE MÍNIMA EM OUTROS PAÍSES?

A regra nos sistemas previdenciários pelo mundo é a presença de um requisito de idade para aposentadoria. Ela existe em países cujos sistemas inspiraram a Previdência brasileira, como os **países desenvolvidos, e também em países em desenvolvimento**. Ainda que se deva respeitar as particularidades de cada país no desenho de sua Previdência, considera-se que a presença quase universal da idade mínima sugere a insustentabilidade de sistemas que não a adotam, por ter sido ela adotada tanto em países ricos, capazes de arcar com maiores despesas em várias áreas, quanto em países emergentes, com maior proporção de jovens e menor proporção de idosos – ou seja, com um perfil demográfico favorável e mais parecido com o que o Brasil possui hoje.

Tabela 2 – Idade mínima para aposentadoria no G-20 e na América do Sul¹⁵

	Homem	Mulher		Homem	Mulher
G-20			América do Sul		
África do Sul	60	60	Argentina	65	60-65
Alemanha	65-67	65-67	Bolívia	55	50
Arábia Saudita	Não há		Chile	65	60
Austrália	65	65	Colômbia	62	57
Canadá	65	65	Equador	Não há	
China	60	50-60	Guiana	60	60
Coreia do Sul	61	61	Paraguai	65	65
Estados Unidos	66	66	Peru	60	60
França	65	65	Uruguai	60	55-60
Índia	55	55	Venezuela	60	55

¹³ Esta pode ser uma subestimativa por ter sido produzida antes da aprovação da fórmula 85/95 móvel, que aumentou os benefícios de ATC.

¹⁴ Note que estamos falando de novos benefícios “líquidos”, uma vez que parte dos novos benefícios “brutos” é compensada pela extinção de outros benefícios (como dos aposentados que falecerem no período).

¹⁵ O objetivo neste texto para discussão foi a construção de um quadro sucinto e resumido. Podem existir regras específicas de aposentadoria antecipada em cada país ou múltiplos regimes operados. Mais detalhes podem ser pesquisados em páginas como a do órgão *americano Social Security Administration*: www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw

	Homem	Mulher		Homem	Mulher
Indonésia	55	55			
Itália	66	62-66			
Japão	65	65			
México	65	65			
Reino Unido	65	62			
Rússia	60	55			
Turquia	60	58			
Brasil	Não há				

Fonte: *Elaboração própria*, a partir das informações do *Social Security Programs Throughout the World*. Originalmente publicado no Boletim Legislativo nº 31, de 2015.

A Tabela 2, acima, traz a idade mínima vigente em dois grupos distintos de países que o Brasil faz parte: o das 20 maiores economias do mundo (Grupo dos 20, G-20) e a América do Sul. Nos países mais ricos a idade mínima hoje está ao redor dos 65 anos (como no México ou na França), podendo chegar a 67 (Alemanha). Na América do Sul, chega até os 65 anos (caso de Argentina e Chile). Nos dois grupos, percebe-se que as diferenças entre homens e mulheres são menores ou não existem. Idades mínimas menores são observadas nos países com menor PIB *per capita* e menor expectativa de vida, como Índia e Bolívia (55 anos).

8 QUAIS PAÍSES NÃO TÊM IDADE MÍNIMA? QUAL A REGRA PARA APOSENTADORIA NESSES PAÍSES?

Além do Brasil, **apenas 12 países do mundo não teriam idade mínima**: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Egito, Equador, Hungria, Iêmen, Irã, Iraque, Luxemburgo, Sérvia e Síria¹⁶. A Figura 5 apresenta um mapa-múndi destacando estes países na cor vermelha. A Tabela 3 apresenta as regras para aposentadoria por tempo de contribuição nestes países.

¹⁶ Apresentação do pesquisador do Ipea Luís Henrique Paiva, apresentado na 2ª Reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 676. Audiência realizada em 2 de setembro de 2015. Notas taquigráficas disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3833>.

Figura 5 – Países sem idade mínima para aposentadoria



Fonte: *Elaboração própria.*

Tabela 3 – Regras para aposentadoria nos países sem idade mínima

País	Tempo de cobertura		Trabalhadores cobertos	Idosos recebendo benefícios	Gasto com proteção social (% PIB)
	Homem	Mulher			
Sérvia	45	45	N/A	N/A	N/A
Hungria	Idade mínima	40	56%	95%	18%
Equador	40	40	18%	39%	2%
Argélia	32	32	36%	21%	5%
Brasil	35	30	42%	90%	13%
Iraque	30	30	N/A	N/A	N/A
Iêmen	30	25	N/A	N/A	N/A
Síria	25	25	N/A	N/A	N/A
Arábia Saudita	25	25	N/A	7%	1%
Egito	20	20	N/A	N/A	N/A
Irã	20	20	N/A	N/A	N/A
Luxemburgo	20	20	N/A	N/A	N/A
Bahrein	20	15	17%	51%	2%

Fonte: *Elaboração própria*, a partir das informações do *Social Security Programs Throughout the World* (tempo de cobertura) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT, demais variáveis)¹⁷.

¹⁷ Para ambas as fontes de dados, foram usados os dados disponíveis mais recentes de cada país. Usamos na comparação “tempo de cobertura” em vez de “tempo de contribuição” porque em alguns casos em alguns países o trabalhador pode continuar coberto mesmo sem contribuir (ex: mulheres com filhos na Hungria). Formalmente, as informações do banco de dados da OIT se referem aos códigos CP-1a OA (*old age affiliated ratio (% working age)*), CR-1f OA (*old age pension recipient ratio above retirement age (incl. mean-tested | periodic benefit)*), e E-1f (*public social protection expenditure excluding health benefit in kind as a percentage of GDP*).

A Tabela 3 evidencia que países ocidentais sem idade mínima são mais exigentes do que o Brasil em relação à aposentadoria por tempo de contribuição (o requisito é de 35-30 anos no Brasil). São necessários 40 anos de tempo de contribuição no Equador e 45 na Sérvia, para homens ou mulheres. Na Hungria, a ausência de idade mínima só vale para as mulheres¹⁸.

O tempo de cobertura exigido é menor nos países do Norte da África ou do Oriente Médio da lista da Tabela 3, que, no entanto, têm regimes previdenciários pouco consolidados e com pouca cobertura. A título de ilustração, dos sete países sem idade mínima que possuem regras mais acessíveis que a brasileira para o tempo de contribuição, três se encontram em guerra civil: Iraque, Síria e Iêmen. Com pouca cobertura e menor expectativa de vida, estes países tendem a ter gastos com Previdência que não podem ser comparados aos do Brasil.

A comparação do Brasil com países sem idade mínima que exigem menor tempo de contribuição parece também impertinente quando se observa que neste subgrupo de países a taxa de cobertura dos trabalhadores da ativa chega a ser de apenas 17% (no Bahrein, contra 42% no Brasil), a proporção de idosos recebendo algum benefício chega a somente 21% (na Argélia, contra 90% no Brasil), e as despesas com “proteção social” chegam a apenas 1% do PIB (Arábia Saudita, contra 13% no Brasil).

Existem ainda nestes países regras que reduzem o valor das aposentadorias que ocorrem mais cedo ou que proíbem o aposentado de continuar trabalhando.

A análise comparada evidencia que:

- i)* a adoção de idade mínima é praticamente universal, e ocorre tanto em países desenvolvidos quanto em países emergentes;
- ii)* os poucos países ocidentais que não exigem idade mínima exigem maior tempo de contribuição para aposentadoria em comparação com o Brasil, chegando a 45 anos para mulheres;
- iii)* os países restantes, que não possuem idade mínima; não exigem mais tempo de contribuição do que o Brasil; e não estão em guerra, possuem regimes previdenciários com baixas taxas de cobertura (tanto entre ativos quanto entre inativos) e despesas baixíssimas, excluindo em alguns casos quase a totalidade de sua população da proteção previdenciária.

¹⁸ Estas regras se aproximam de uma proposta que circula no debate brasileiro (“regra 42/37”) de, ao invés de estabelecer a idade mínima, aumentar o tempo de contribuição: no entanto, tal mudança efetivamente prejudicaria trabalhadores com menor inserção no mercado de trabalho formal.

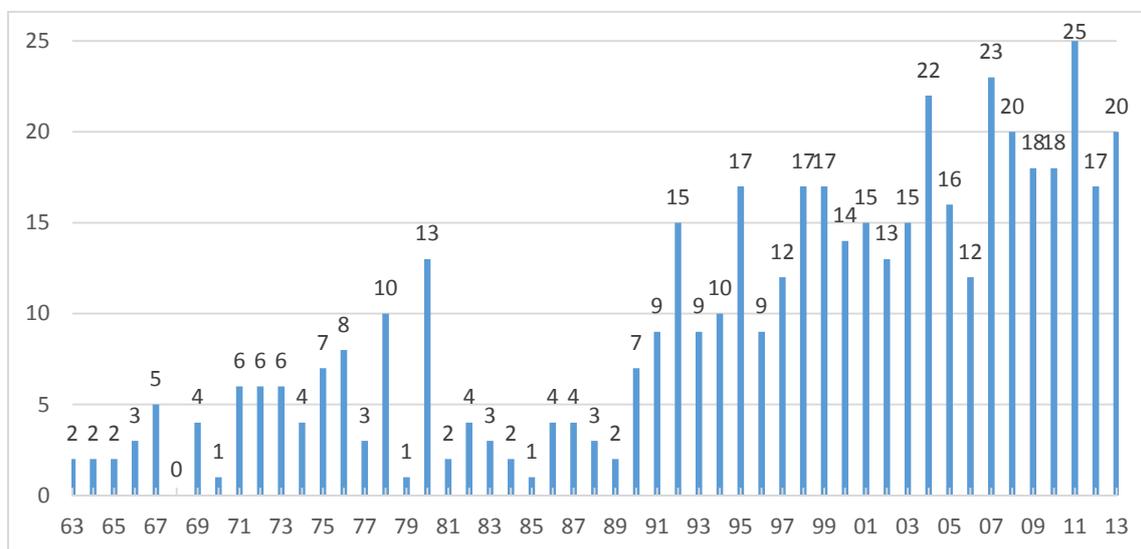
Há uma única exceção nesta comparação internacional, segundo a Tabela 3: o Grão-Ducado de Luxemburgo, que exige apenas 20 anos de cobertura para a aposentadoria. Trata-se, entretanto, do segundo país mais rico do planeta, com área territorial menor do que qualquer um dos mais de 5.500 municípios brasileiros. Mesmo assim, a aposentadoria com 20 anos de contribuição em Luxemburgo paga apenas o valor mínimo: para valores maiores são exigidos até 40 anos de contribuição e 65 de idade¹⁹.

9 O RESTO DO MUNDO TAMBÉM TÊM FEITO REFORMAS NA PREVIDÊNCIA?

A transição demográfica forçou países no mundo inteiro a atualizarem suas legislações. Poucos temas observaram tamanha tendência de reformas legislativas no mundo inteiro quanto a questão previdenciária.

O Gráfico 5 expõe levantamento que evidencia esta tendência, apresentando a quantidade de leis previdenciárias em vigor no mundo, por ano de aprovação. Foram levantadas as origens de 525 leis de 179 países. Percebe-se que boa parte das legislações previdenciárias *em vigor* datam dos anos 90, e, principalmente, dos anos 2000. Apenas em 2011, auge da crise da dívida europeia, 25 novas leis nacionais de previdência foram promulgadas.

Gráfico 5 – Leis previdenciárias em vigor no mundo, por ano de aprovação – 1953 a 2013²⁰



Fonte: *Elaboração própria*, a partir dos dados do *Social Security throughout the World*²¹.

¹⁹ O modelo da Itália costuma ser comparado com o Brasil. No entanto, o país implantou a idade mínima há 20 anos, em 1996, que hoje chega a 66 anos. O tempo de contribuição lá também é maior: 42 anos e meio para homens e 41 anos e meio para mulheres.

²⁰ Foram identificadas 40 leis em vigência que datam de antes de 1963. Foram identificadas também 7 novas leis posteriores a 2013: optamos por incluir como ano final da amostra o ano de 2013 por ser este o último ano com informações disponíveis para as Américas.

²¹ Informações de 2015 para os países da África, 2014 para os da Europa, Ásia e Oceania, e 2013 para os da América.

Fica evidente que, mesmo onde existe idade mínima, **a transição demográfica e dificuldades financeiras forçam dezenas de países a repactuarem periodicamente suas legislações previdenciárias.**

10 JÁ EXISTIU IDADE MÍNIMA NO BRASIL PARA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO?

A inexistência de idade mínima não é regra no mundo nem na história da Previdência brasileira. Durante o governo João Goulart, **a idade mínima foi suprimida em 1962**, a menos de dois anos da interrupção do seu governo²². Essa idade era de 55 anos (homem e mulher) para a aposentadoria por tempo de *serviço*, que exigia de 30 a 35 anos de serviço, pela Lei Orgânica da Previdência Social de 1960.

Antes de 1960, a regra para a aposentadoria “ordinária” era de 50 anos²³.

Nos anos 90, o retorno da idade mínima foi proposto pelo Poder Executivo e rejeitado na primeira reforma da Previdência (Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1995). Os parâmetros eram de 60 anos para homens e 55 para mulheres. Destaque com a idade mínima para o Regime Geral na Câmara dos Deputados teve um a voto menos do que o necessário para a aprovação²⁴. Assim, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, criou a idade mínima apenas para servidores públicos. No ano seguinte, foi criado o fator previdenciário, como tentativa de contornar a não aprovação da idade mínima.

IDADE MÍNIMA E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

11 A IDADE MÍNIMA PREJUDICA OS MAIS POBRES? COMO SE SITUAM OS APOSENTADOS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA?

Conforme apresentado na pergunta [5], a idade mínima não afetaria os trabalhadores mais pobres do Regime Geral (RGPS), aqueles que não conseguem décadas de inserção formal no mercado de trabalho. Estes trabalhadores não conseguem se valer da aposentadoria por tempo de contribuição (35/30 anos de contribuição, sem idade mínima), tendo como opção a aposentadoria por idade (15 anos de contribuição, 65/60

²² Art. 2º da Lei nº 4.130, de 28 de agosto de 1962.

²³ Ver Pereira (2009). PEREIRA, F. R. *A Aposentadoria por Tempo de Contribuição – Passado, Presente e Futuro no Direito Brasileiro*. Revista Direito Unifacs, nº 106, 2009.

²⁴ A votação ficou marcada pela abstenção do próprio líder do governo, deputado Antônio Kandir, que teria se confundido com o sistema eletrônico de votação: seu voto favorável teria dado sequência à proposta.

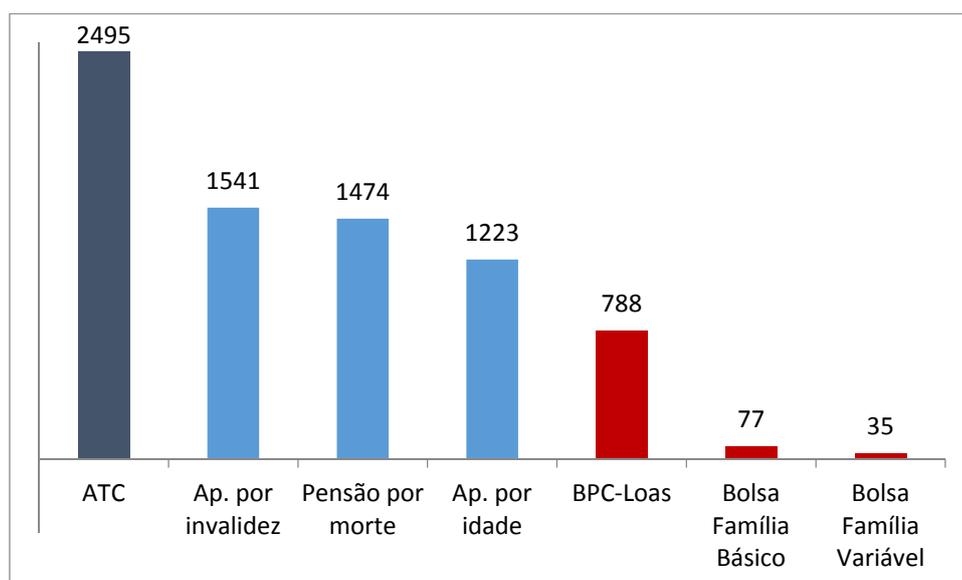
anos de idade) ou o Benefício de Prestação Continuada da Loas (sem requisito contributivo, 65 anos idade para homem ou mulher) – ou seja, para eles, a idade mínima já existe na prática.

Por isso, em geral se considera que a idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição afetaria – no futuro – os trabalhadores com maior inserção no mercado de trabalho formal, com níveis maiores de escolaridade, situados em ocupações mais produtivas e regiões mais industrializadas do país, quando comparado aos demais trabalhadores potenciais beneficiários do RGPS ou do BPC-Loas.

A menor inserção no mercado de trabalho formal pelos segurados mais pobres do RGPS, não afetados pela idade mínima, também diminui sua representatividade em sindicatos e a chance de pertencer ao rol de clientes de escritórios especializados: sindicatos e advogados costumam vocalizar de maneira mais forte a oposição à idade mínima.

Ilustrativamente, o Gráfico 6, a seguir, mostra a discrepância entre o valor médio da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) e outros benefícios previdenciários ou assistenciais: ele é mais que o dobro do da aposentadoria por idade e mais que o triplo do BPC, sendo ainda 32 vezes maior que a linha de pobreza brasileira (valor do maior benefício do Bolsa Família)

Gráfico 6 – Valor médio de benefícios previdenciários (em azul) e assistenciais (em vermelho) emitidos em novembro de 2015 – em R\$ de 2015



Fonte: *Elaboração própria*, a partir dos dados Boletim Estatístico da Previdência Social de novembro de 2015.

Nesse sentido, considera-se que a idade mínima poderia atenuar a concentração de renda causada pela Previdência urbana indicada por diversos estudos. Um deles, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), aponta que o RGPS como um todo responderia por 18% da desigualdade de renda²⁵.

Analisando especificamente a possibilidade da idade mínima, estudo deste ano de 2016 também do Ipea aponta que, dentre os brasileiros que se aposentam precocemente por tempo de contribuição, quase dois terços estão na verdade entre os 40% mais “ricos” do país, proporção que é quase o dobro da verificada entre os aposentados rurais. Segundo Caetano *et al.* (2016, grifo nosso)²⁶:

63% dos que se aposentaram precocemente estão nos 4 décimos mais altos da renda domiciliar *per capita* brasileira (isso é, entre os 40% mais ricos). Entre os aposentados rurais, utilizados aqui com propósitos comparativos, essa proporção cai para 33,4%. Dessa maneira, percebe-se intuitivamente que **o aumento das despesas em benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição vai piorar a desigualdade de renda no Brasil** – e deve-se lembrar que, a despeito da redução da desigualdade observada desde o início dos anos 2000, o Brasil segue sendo um dos países mais desiguais do mundo.

Costuma causar estranheza a ideia de que um segurado que recebe em média R\$ 2.500 esteja em geral na metade mais rica da população. Evidentemente, embora não costume ser considerado alto em termos absolutos, tal valor aparece como “alto” na realidade brasileira: em termos *per capita*, a renda brasileira está apenas entre a 70^a e a 80^a maior do mundo. Ilustrativamente, um time de futebol em tal posição estaria na quarta divisão, perigando ser rebaixado para a quinta.

12 EM QUE FAIXAS ETÁRIAS ESTÃO OS MAIS POBRES NO BRASIL?

Parte dos resultados sobre a distribuição de renda reportados na pergunta anterior se devem ao fato de que no Brasil os **benefícios previdenciários não atingem a população mais jovem, mais suscetível à pobreza**. Ilustrativamente, o Gráfico 7, a seguir, indica que dos brasileiros no estrato de renda mais pobre, um terço são crianças,

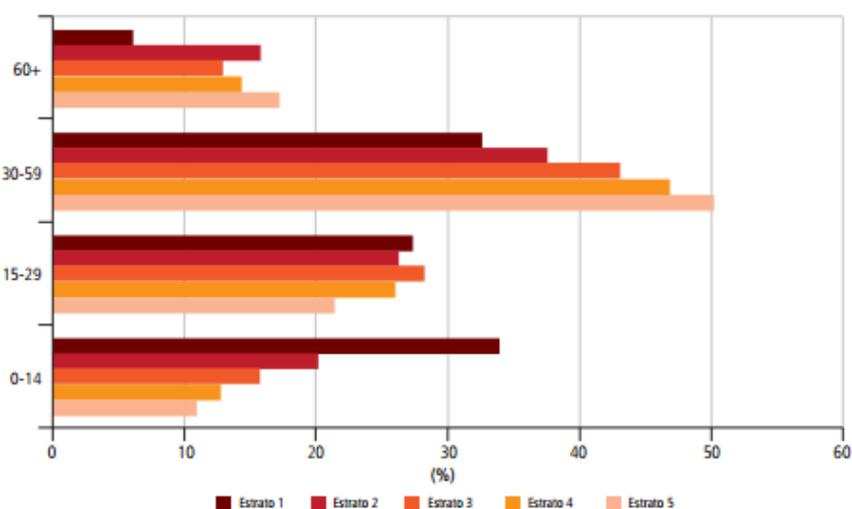
²⁵ IPEA (2012). A Década Inclusiva (2002-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Comunicados do IPEA n. 155.

²⁶ CAETANO, M. A.; RANGEL, L. A.; PEREIRA, E. S.; ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H.; COSTANZI, R. N. *O Fim do Fator Previdenciário e a Introdução da Idade Mínima: questões para a Previdência Social no Brasil*. No prelo. Ipea, 2016.

mas apenas 6% têm mais de 60 anos. Por outro lado, dentre aqueles que estão no estrato de renda mais alto, somente cerca de 10% são crianças²⁷.

No mesmo sentido, Tafner, Botelho e Erbisti (2015), com base em dados de Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) de 2011, mostram que 88% dos idosos que recebem aposentadoria ou pensões não possuíam crianças ou jovens de até 15 anos em sua família²⁸. Apenas 3,5% destes beneficiários possuíam pelo menos duas crianças. Estes dados ilustram a dificuldade que a Previdência tem em chegar aos jovens, que compõe justamente boa parte dos mais pobres no Brasil. Tafner (2006) mostra ainda que este fato – isto é – a pobreza no Brasil ser desproporcionalmente concentrada nas crianças em relação às outras faixas etárias, quase não encontra paralelo no resto do mundo²⁹.

Gráficos 7 – Distribuição percentual da população de cada estrato de renda, por grupos de idade (2010)



Fonte: Camarano *et al.* (2014) a partir do Censo Demográfico de 2010 do IBGE³⁰.

²⁷ Cabe observar que o resultado dos autores, obtido a partir do Censo do IBGE, leva em conta a renda *per capita* de uma família. Crianças entre os 20% mais pobres estão em famílias pobres, enquanto crianças entre os 20% mais ricos estão em famílias ricas. Assim, não se considera “natural” este resultado, o que poderia ser argumentado caso se interpretasse erroneamente que crianças estão entre os 20% mais pobres simplesmente porque não trabalham.

²⁸ TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Debates sobre Previdência: Confusões, Polêmicas Iniciais e Mitos. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

²⁹ TAFNER, P. S. B. (Ed.). *Brasil: O Estado de uma Nação, 2006: Mercado de Trabalho, Emprego e Informalidade*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

³⁰ CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; BARBOSA, P.; ALCÂNTARA, V. S. Desigualdades na Dinâmica Demográfica e as suas Implicações na Distribuição de Renda no Brasil. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23975.

13 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA RENDA: QUAIS ESTADOS MAIS SE BENEFICIAM COM A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO SEM IDADE MÍNIMA?

As despesas com aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) não são uniformes no país, por conta de diferenças demográficas (estados com população mais envelhecida têm naturalmente mais benefícios) e econômicas (estados com mercado de trabalho formal mais forte têm mais benefícios). Em geral, pode-se dizer que as **despesas com ATC se concentram nos estados mais ricos do país.**

No Estado de São Paulo, o valor das transferências recebidas com ATC, em níveis absolutos, é mais de mil vezes maior que o recebido pelo Estado de Roraima (cerca de R\$ 58 bilhões contra R\$ 51 milhões), o que evidentemente também é influenciado pelo tamanho da população. Porém, *per capita*, o valor das transferências é 13x maior em São Paulo (R\$ 1.609 versus R\$ 124), o que reflete a diferença de demografia (população envelhecida), os salários mais altos e uma economia com maior formalização no mercado de trabalho.

A Tabela 4, a seguir, apresenta o valor gasto em ATC *per capita*, isto é, a soma de todos os benefícios de ATC divididos pelo conjunto da população. Já a Figura 6, traz um mapa do país dividido em quatro grupos com base nesses valores, evidenciando a concentração regional dessas transferências. Os estados que mais recebem transferências a título de ATC, *per capita*, são os marcados com tons mais escuros da cor verde. Cabe ressaltar que estes dados são do ano de 2013, antes da vigência da fórmula 85/95 móvel, que aumentou estes dispêndios.

Tabela 4 – Valor de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) *per capita* – por unidade federativa – 2013 – (Em R\$ de 2015)

Unidade federativa	Valor de ATC <i>per capita</i> (Em R\$)	Valor de ATC (Em R\$)	População (2012)
São Paulo	1.609	57.827.930.039	42.497.439
Rio Grande do Sul	1.571	14.406.899.366	10.841.739
Rio de Janeiro	1.569	21.842.724.378	16.456.795
<i>SUDESTE</i>	1.422	99.443.858.909	82.686.676
Santa Catarina	1.376	7.576.495.169	6.508.949
<i>SUL</i>	1.273	30.202.961.220	28.052.511
Minas Gerais	1.012	17.202.827.949	20.095.500
Distrito Federal	996	2.292.824.000	2.721.732
<i>BRASIL</i>	947	157.797.817.309	196.877.328
Paraná	908	8.219.566.685	10.701.823
Espírito Santo	835	2.570.376.544	3.636.942
Pernambuco	527	4.039.178.879	9.052.884
<i>CENTRO-OESTE</i>	516	6.441.945.727	14.765.217
Mato Grosso do Sul	486	1.051.002.871	2.557.377
Sergipe	464	844.290.768	2.150.820
Bahia	463	5.595.501.484	14.294.826
Rio Grande do Norte	451	1.251.545.372	3.282.283
Goiás	444	2.363.109.670	6.295.982
Alagoas	443	1.201.502.290	3.207.484
Paraíba	431	1.408.762.391	3.860.770
<i>NORDESTE</i>	410	18.930.319.134	54.642.945
Ceará	392	2.901.332.814	8.750.751
Piauí	304	821.485.835	3.198.695
Mato Grosso	272	735.009.187	3.190.126
Amazonas	223	695.450.770	3.682.711
Pará	217	1.464.732.603	7.986.612
<i>NORTE</i>	196	2.778.732.318	16.729.979
Tocantins	161	197.500.963	1.449.545
Maranhão	150	866.719.301	6.844.432
Rondônia	148	202.031.693	1.615.744
Acre	147	97.563.699	782.325
Roraima	124	50.964.620	487.300
Amapá	115	70.487.970	725.742

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2013.

Figura 6 – Valor de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) *per capita* – por unidades federativa - 2013



Legenda (em R\$ de 2015 – números entre parênteses indicam a quantidade de estados em cada faixa)

□ [115:161] (6) □ [217:443] (7) □ [444:835] (7) □ [908:1609] (7)

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2013.

É de se esperar que a idade mínima “atenuar” esta **espécie de conflito federativo na Previdência**. Analogamente, a participação da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) no total de benefícios pagos pelo INSS em cada Estado varia bastante. Cerca 23% dos benefícios pagos são ATC no Rio Grande *do Sul*, mas eles são menos de 7% no Rio Grande *do Norte*. Além das aposentadorias (ATC, aposentadoria por idade urbana e rural, e aposentadoria e por invalidez), o INSS também paga pensões por morte, auxílios (doença, acidente, reclusão) e operacionaliza o pagamento do BPC-Loas. Esses dados são apresentados na Tabela 5, a seguir.

Novamente, observa-se que a proporção de ATC entre os benefícios é maior nos estados mais ricos, e menor nos mais pobres, evidenciando novamente o potencial concentrador de renda da ausência de idade mínima na Previdência urbana. A Figura 7 traz um mapa do país, dividindo os estados em cinco grupos com gradações de cores de acordo com esses mesmos dados da participação da ATC no total de benefícios, o que também ilustra o padrão regional das transferências.

Tabela 5 – Participação aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) no total de benefícios – por unidade federativa – 2013

Unidade federativa	% de ATC no total de benefícios	Total de ATC	Total de benefícios
São Paulo	26,3%	1.833.703	6.972.245
Rio de Janeiro	25,5%	703.744	2.760.307
Santa Catarina	23,7%	303.214	1.278.029
Rio Grande do Sul	22,9%	559.516	2.447.131
<i>SUDESTE</i>	22,7%	3.128.811	13.801.925
<i>SUL</i>	20,9%	1.148.970	5.507.934
<i>BRASIL</i>	16,2%	5.045.997	31.199.043
Paraná	16,1%	286.240	1.782.774
Minas Gerais	14,7%	517.009	3.522.411
Distrito Federal	14,6%	51.686	353.873
Espírito Santo	13,6%	74.355	546.962
Pernambuco	9,7%	138.523	1.422.641
Sergipe	9,2%	28.087	304.072
<i>CENTRO-OESTE</i>	7,8%	134.239	1.726.320
Bahia	7,1%	157.936	2.210.715
Goiás	7,0%	47.314	675.725
Mato Grosso do Sul	6,7%	22.541	338.525
<i>NORDESTE</i>	6,6%	566.519	8.547.818
Alagoas	6,6%	31.957	482.825
Ceará	6,6%	91.072	1.379.185
Rio Grande do Norte	6,5%	33.998	526.609
Paraíba	5,9%	40.004	672.816
Amazonas	5,8%	15.929	275.003
Pará	5,1%	39.669	782.953
<i>NORTE</i>	4,2%	67.458	1.615.046
Mato Grosso	3,5%	12.698	358.197
Amapá	3,5%	1.797	50.829
Piauí	3,3%	19.032	568.799
Acre	2,8%	2.339	83.764
Maranhão	2,6%	25.910	980.156
Tocantins	2,1%	3.724	179.854
Roraima	1,9%	711	36.618
Rondônia	1,6%	3.289	206.025

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2013.

Figura 7 – Participação aposentadoria por tempo de contribuição (ATC)



Legenda (números entre parênteses indicam a quantidade de estados em cada faixa)

□ [1.6:2.8] (5) □ [3.3:5.8] (5) □ [5.9:6.7] (5) □ [7:14.6] (6) □ [14.7:26.3] (6)

Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2013.

POSSÍVEIS MODELOS PARA A IDADE MÍNIMA

14 QUAL SERIA, E PARA QUANDO SERIA, A IDADE MÍNIMA?

Jornais noticiam que o governo deseja propor a idade mínima em 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, a partir de 2027. Conforme a Tabela 2 apresentada na pergunta [7], esta é a idade mínima que já vigora hoje em países como a Argentina e o Chile.

Na primeira reunião do ano do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, a idade mínima não foi especificada, embora algum mecanismo similar esteja implícito no 1º dos 7 temas para discussão no âmbito da reforma colocados pelo Secretário Especial do MTPS Carlos Gabas: “*Demografia e idade média das aposentadorias*”.

A idade mínima de 60 anos para mulheres só convergiria para os mesmos 65 dos homens posteriormente, passados alguns anos do ano inicial (2027) – ainda de acordo

com informações não oficiais. O ano em que começaria a valer a idade mínima, 2027, é o mesmo da última progressão da fórmula 85/95 móvel aprovada no ano passado, quando serão exigidos 90 anos para mulheres e 100 anos para homens na soma de idade e tempo de contribuição para obtenção do benefício “integral”.

Outra possibilidade insinuada pelo governo é transformar a fórmula 85/95 móvel, de uma fórmula de cálculo para o requisito para aposentadoria. Assim, não seria possível a aposentadoria por tempo de contribuição antes de completados os anos de somatório de idade e tempo de contribuição. Em 2027, isso equivaleria a uma idade mínima de 65 anos para homens e 60 para mulheres (100 para homens, 90 para mulheres, de acordo com a 85/95 móvel).

15 A IDADE MÍNIMA REDUZIRÁ A DIFERENÇA DE REQUISITOS ENTRE HOMEM E MULHER?

Não necessariamente. Entretanto, conforme a resposta anterior, tem-se divulgado que **em algumas décadas** a idade mínima seria a mesma para os mesmos sexos. O 3º dos 7 temas colocados para discussão no Fórum é justamente *“Diferença de regras entre homens e mulheres”*.

Como mostrado na Tabela 2 apresentada na pergunta [7], as diferenças de exigências entre homens e mulheres vêm se reduzindo em outros países, muitos dos quais já as extinguiram. Esta tendência ocorre tanto por conta da maior inserção da mulher no mercado de trabalho (levando a um maior número de beneficiárias) quanto da redução no número de filhos por mulher.

Este último ponto é importante porque as regras especiais normalmente são justificadas em parte por conta do cuidado com filhos. À medida que as famílias passam a ter menos filhos e que muitas mulheres escolhem não ter filho algum, considera-se as regras poderiam ser repactuadas. Segundo o IBGE, a taxa de fecundidade caiu de 4,1 filhos por mulher em 1980 para 1,7 em 2015 – um nível abaixo do necessário para repor a população –, e chegaria a 1,5 em 2034. No entanto, apesar da “epidemia de baixa fecundidade”, as diferenças na Previdência permaneceram idênticas nas últimas décadas.

Cabe observar que mesmo a igualdade em relação ao tempo de contribuição ou à idade exigidos para aposentadoria **não igualaria o fluxo de recebimentos entre mulheres e homens na Previdência, por ser a expectativa de sobrevida delas significativamente maior.**

Alguns países que reduziram ou extinguiram as diferenças permitem alternativamente que o tempo de contribuição seja abatido somente das seguradas que efetivamente tiveram filhos e saíram do mercado de trabalho para cuidar deles (até um limite). Em um extremo, diferenças de gênero para a aposentadoria têm até sido consideradas “discriminatórias” pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (UE), que as interpreta como ofensa a dispositivo do Tratado de Funcionamento da UE sobre tratamento igualitário para salários entre os gêneros. O entendimento já foi aplicado para aposentadoria de servidores públicos da Itália e até de aposentadoria rural na República Tcheca³¹.

Adicionalmente, considera-se que as mulheres também são mais beneficiadas pela Previdência por serem 87% do total de beneficiárias da pensão por morte urbana, o que novamente reflete também as diferenças de expectativa de sobrevida entre os gêneros. Este valor chega a 91% quando se consideram apenas ex-cônjuges (e não filhos e filhas). Mesmo para os novos benefícios de pensão por morte emitidos, que respondem às mudanças no mercado de trabalho mais do que o estoque total, 78% foram para mulheres, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2013. Um terço das pensionistas acumula o benefício com aposentadorias (Tafner *et al.* 2015³²), o que não é proibido atualmente nem está em discussão na reforma.

Finalmente, cabe observar que a diferença de gênero não existe para o pobre que não consegue cumprir os requisitos mínimos de tempo de contribuição para uma aposentadoria: o BPC-Idoso é pago aos 65 anos tanto para o idoso pobre quanto para a idosa pobre.

16 A IDADE MÍNIMA ACABARIA COM A FÓRMULA 85/95 MÓVEL E COM O FATOR PREVIDENCIÁRIO?

Não necessariamente. De fato, como tanto a fórmula 85/95 móvel quanto o fator previdenciário são formas de cálculo para a aposentadoria por tempo de contribuição, elas podem continuar existindo com a idade mínima.

³¹ Casos C-46/07 (*Comissão Europeia versus Itália*, julgamento em 13 de novembro de 2008) e C-401/11 (*Blanka Soukupová versus Ministerstvo zemědělství*, julgamento em 11 de abril de 2013).

³² TAFNER, P.; CARVALHO, M.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R.; ARÊAS, S. Pensões por Morte no Brasil: Acesso Facilitado e Custo Aumentado. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

No entanto, essas fórmulas perderiam significativamente sua importância: o fator previdenciário foi criado em 1999 justamente por conta da não aprovação da idade mínima em 1998 (vide pergunta [11]). Por sua vez, caso a idade mínima seja de fato 65 anos para homens e 60 para mulheres em 2027, a própria soma da idade mínima com o tempo de contribuição mínimo (35 para homens e 30 para mulheres) resultaria nos valores 90 e 100, justamente os valores que a fórmula 85/95 móvel atingiria naquele ano para obtenção do benefício “integral”. A pertinência da manutenção dessas fórmulas também dependeria da extensão das regras de transição, isto é, do período em que os segurados se aposentariam por regras intermediárias entre as atuais e as novas (vide pergunta [4]).

O fundamental é que, seja qual for a forma de cálculo, ela mantenha a lógica atual, principalmente do fator previdenciário, de que mais contribuições (ou contribuições maiores) devem gerar benefícios maiores. É importante que a idade mínima não desestimule a contribuições de quem já terá cumprido o mínimo de 35/30 anos de contribuição antes de atingir a idade mínima, bem como que não se prejudique esses trabalhadores.

O valor da aposentadoria por tempo de contribuição deve ser proporcional ao tempo de contribuição, com ou sem idade mínima. Não sendo assim, procederia uma objeção à idade mínima frequentemente levantada neste debate: a de que ela prejudicaria quem contribui por mais tempo ou de que ela desestimula as contribuições e o trabalho de quem ainda não tem idade para se aposentar, mas já tem o tempo de contribuição necessário.

17 TODO TRABALHADOR SÓ PODERÁ SE APOSENTAR COM A IDADE MÍNIMA?

Provavelmente haverá exceções, como ocorre nos países onde existe idade mínima. Além da aposentadoria por invalidez e da aposentadoria especial (ATC para quem trabalhou sob condições prejudiciais à saúde ou à integridade física), é possível que se adotem mecanismos de “**aposentadoria antecipada**” ou “**aposentadoria parcial**”. Estudo do Ipea citado anteriormente explica esta questão (Caetano *et al.*, 2016):

Entretanto, essas alternativas se destinam, em parte importante dos casos, a atender os segurados que possuem alguma restrição para aguardar a idade mínima de aposentadoria e/ou que enfrentam alguma dificuldade para acumular os períodos contributivos mínimos exigidos, como desempregados de longa duração, portador de enfermidade que não leve à aposentadoria por invalidez, ou pessoa com parente portador de necessidade especial, por exemplo. Quando a antecipação é voluntária, há pesados custos para o segurado, na forma da redução do valor do seu benefício mensal.

Este último mecanismo seria similar ao que o ocorre hoje com o cálculo na ATC pelo fator previdenciário (benefício menor para quem se aposenta mais cedo). No caso do desempregado, alguns países exigem para aposentadoria antecipada que o desligamento tenha sido causado por falência do empregador ou originado em demissão coletiva.

Cabe observar ainda que as aposentadorias antecipadas ou parciais também costumam possuir um limite de idade (isto é, uma própria “idade mínima” para a exceção à idade mínima).

18 A IDADE MÍNIMA AMPLIARÁ O CONTINGENTE DE TRABALHADORES MAIS VELHOS NO MERCADO DE TRABALHO?

Sim, ainda que, dependendo da idade mínima e de regras de transição, esses trabalhadores inicialmente afetados não sejam considerados idosos ainda. Com a idade mínima, espera-se que o contingente de trabalhadores mais velhos aumente por conta da permanência daqueles que efetivamente paravam de trabalhar para receber a aposentadoria (o que não é óbvio, já que não há proibição de receber a aposentadoria e continuar trabalhando).

Camarano (2014)³³ destaca que a permanência do trabalhador por mais tempo no mercado de trabalho exigirá políticas públicas para “*inclusão digital, capacitação continuada, saúde ocupacional, adaptações no local de trabalho como cargos e horários flexíveis, redução de preconceitos com relação ao trabalho do idoso, melhoria no transporte público*”.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) usa o slogan “*Viva mais, trabalhe mais*” (*Live Longer, Work Longer*) para suas diretrizes voltadas para estes trabalhadores³⁴. Já a Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca, face à transição demográfica, a necessidade de combater a discriminação e oferecer oportunidades de aprendizado, de modo a garantir a empregabilidade e o empreendedorismo destes trabalhadores³⁵.

³³ Ver nota 11.

³⁴ Ver: ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Live Longer, Work Longer: A Synthesis Report*. 2006. Disponível em: <http://www.oecd.org/employment/livelongerworklonger.htm>.

³⁵ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Rights, Jobs and Social security: New visions for Older Women and Men*. Outubro de 2008. Disponível em: http://www.ilo.org/gender/Events/Campaign2008-2009/WCMS_098840/lang--en/index.htm.

SUSTENTABILIDADE E REFORMA DA PREVIDÊNCIA

19 QUE OUTRAS MEDIDAS, ALÉM DA IDADE MÍNIMA SÃO CONSIDERADAS NO ÂMBITO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA?

Na reunião de fevereiro de 2016 do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social foram colocados cinco temas além dos dois já discutidos aqui: a possibilidade idade mínima (ou mecanismo semelhante) e redução do diferencial entre homens e mulheres, em um total de sete. Foram os seguintes os temas colocados pelo Secretário Especial do MTPS Carlos Gabas³⁶:

1. Demografia e Idade média das aposentadorias;
2. Financiamento da Previdência Social: receitas, renúncias e recuperação de créditos;
3. Diferença de regras entre homens e mulheres;
4. Pensões por morte;
5. Previdência rural: financiamento e regras de acesso;
6. Regimes Próprios de Previdência;
7. Convergência dos sistemas previdenciários.

Cabe observar que boa parte das medidas esperadas em relação aos temas acima **exigem apresentação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC)**, não seguindo o processo legislativo ordinário. Entre outros, estão no texto da Constituição os requisitos de idade e tempo de contribuição para aposentadoria, as diferenças de tratamento para homens e mulheres, as receitas da Previdência e regras de acesso para a aposentadoria rural.

Os temas vão parcialmente ao encontro das medidas sugeridas por especialistas para garantir a sustentabilidade da Previdência. Entretanto, os temas colocados não adereçam explicitamente duas questões controversas que costumam ser especialmente enfatizadas no debate: o acúmulo de benefícios e a desvinculação do salário mínimo. Neste último caso, trata-se conceder anualmente a todos os benefícios reajustes segundo a inflação: aumentos maiores (ganhos reais) necessitariam de leis específicas, e não seriam dados automaticamente quando o salário mínimo aumenta. Com a vinculação, atualmente, um reajuste de 10% do salário mínimo gera uma despesa adicional na

³⁶ Ressalta-se que esta é uma marcante diferença de discurso em relação ao início de 2015, quando o próprio Secretário tomava posse como ministro. “*Não defendemos uma grande reforma da Previdência. Precisamos fazer alguns ajustes, mas de acordo com a evolução demográfica*”. Gabas diz que Previdência não terá reforma, apenas ajustes. Revista Exame, 2 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/gabas-diz-que-previdencia-nao-tera-reforma-apenas-ajustes>.

Previdência e no BPC de magnitude equivalente ao custo total do Bolsa Família (que atinge R\$ 14 milhões de *famílias*).

20 A PREVIDÊNCIA É INSUSTENTÁVEL? O QUE ACONTECERÁ SE ELA NÃO FOR REFORMADA?

Conforme o exposto em questões anteriores, em que pese a conjuntura desfavorável do mercado de trabalho que reduz a arrecadação previdenciária, o desenho da Previdência aliado à transição demográfica apresenta uma tendência estrutural de crescimento de despesas. Nos próximos anos, essa tendência continuará pressionando pela alta da carga tributária, pela alta da taxa de juros, pela redução do investimento público necessário para o crescimento da economia, e pela redução das despesas com políticas públicas necessárias para reduzir a desigualdade social. No limite, a Previdência teria dificuldade em arcar com seus compromissos perante os beneficiários e ter de fazer reformas bruscas.

Segundo este diagnóstico, o que se entende por reforma da Previdência não deveria ser encarado como “desmonte”, “corte de direitos duramente conquistados”, ou “punição das pessoas por viverem mais”, mas sim como uma tentativa de garantir uma Previdência sólida, capaz de satisfazer expectativas de direitos e permitir que os segurados que perderam sua capacidade laboral – temporal ou permanentemente –, possam contar com uma rede de proteção (o que inclui a velhice).

Ainda segundo esse entendimento, a reforma fortaleceria o Estado, atenuaria as chances da sua insolvência e permitiria que ele tivesse recursos para buscar cumprir os objetivos fundamentais da República, pactuados na Constituição, de *garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais*³⁷.

Nesse sentido, é útil analisar os resultados de 2015 do Índice Global de Aposentadorias³⁸, da consultoria *Mercer*, que analisa os sistemas previdenciários das principais economias de todos os continentes segundo a extensão e o desenho dos benefícios pagos hoje (adequação), bem como a probabilidade que o sistema tem de continuar pagando estes benefícios no futuro (sustentabilidade)³⁹. No primeiro quesito, o

³⁷ Constantes do art. 3º da Constituição.

³⁸ *Melbourne Mercer Global Pension Index*. Disponível em: <http://www.globalpensionindex.com/>.

³⁹ Há um terceiro critério: “integridade”, relacionado à governança e operacionalização do sistema.

Brasil aparece bem, à frente mesmo de Estados Unidos, do Reino Unido e Singapura, o que parece louvável (13º de 25 países). No entanto, no segundo quesito, a Previdência brasileira aparece entre as três mais insustentáveis. Em uma classificação total, tanto a adequação quanto a sustentabilidade são relacionadas, isto é, sistemas previdenciários bem avaliados são os que conseguem sustentar os beneficiários que necessitam hoje sem comprometer a cobertura e benefícios de amanhã. Esta avaliação é interessante por considerar que um bom sistema previdenciário não é o que foca apenas no presente ou apenas no futuro, mas o que concilia as duas necessidades, avaliação que muitas vezes parece ausente na retórica do debate brasileiro.

Por sua vez, um indicador de 2014 focado apenas na sustentabilidade, da seguradora *Allianz*, considera a Previdência do Brasil como a 2ª mais insustentável entre 50 países⁴⁰. O quadro só seria mais insustentável na Tailândia, país que tem uma das menores taxas de fecundidade do mundo (1,5 filhos por mulher, abaixo dos 1,7 do Brasil). Até os **sistemas previdenciários da Grécia ou de Portugal foram considerados mais sustentáveis**, o que não é trivial: são países que sofreram severa crise fiscal e chegaram a cortar o valor das aposentadorias pagas. De fato, a menção a esses países ilustra o quão dramática uma crise previdenciária pode ficar: em 2015 até a Corte Europeia de *Direitos Humanos* rejeitou pleito de uma servidora pública portuguesa e validou cortes em aposentadorias por considerar esgotadas todas as outras alternativas⁴¹.

De acordo com esta visão, a conjuntura no mercado do trabalho atual de aumento do desemprego e da informalidade e de queda dos rendimentos, embora importante, estaria revelando um problema maior, estrutural. Cabe observar que o resultado da Previdência urbana, normalmente citado para negar a necessidade de mudanças na Previdência, deverá ser deficitário em 2016, e não pela primeira vez. De fato, estará se repetindo um resultado que foi recorrente até 2008 e que será cada vez mais comum nos próximos anos, por ser a variável-chave nesta discussão o comportamento da despesa, não da receita. Nesse sentido, segundo a Presidente Dilma Rousseff, a reforma da Previdência viria para adereçar a “**sobrevivência estrutural desse sistema que protege dezenas de milhões de trabalhadores**”⁴².

⁴⁰ *2014 Pension Sustainability Index*. Disponível em: https://www.allianz.com/v_1396002521000/media/press/document/other/2014_PSI_ES_final.pdf

⁴¹ Caso nº 13341/14 (*Maria Alfredina Da SILVA CARVALHO RICO versus Portugal*, julgamento em 24 de setembro de 2015).

⁴² ROUSSEFF, D. *Um Feliz 2016 para o Povo Brasileiro*. Folha de São Paulo, 1º de janeiro de 2016.

Tal sobrevivência estrutural exigiria uma aproximação maior do sistema brasileiro da lógica da previdência como seguro social: proteger o trabalhador dos riscos de perda de sua capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de gerar renda. Especificamente, a idade mínima seguiria a lógica de que a aposentadoria deve proteger o trabalhador da perda de capacidade decorrente da velhice. No entanto, metade dos brasileiros entrevistados em pesquisa de 2015 deseja se aposentar ao redor dos 55 anos⁴³. Nas próximas décadas, não poderá ser mais considerado natural uma aposentadoria precoce, enquanto o trabalhador ainda tem boas condições de trabalhar ou de fato trabalha, assim como hoje não é considerado natural que quem não está desempregado receba o seguro-desemprego, que quem não teve filho receba o salário-maternidade, que quem não está doente receba o auxílio-doença, que quem tem saúde para trabalhar receba a aposentadoria por invalidez, que quem não foi condenado receba o auxílio-reclusão, que uma família receba pensão por morte sem ter havido falecimento ou Bolsa Família sem ser pobre.

21 REFORMAS DA PREVIDÊNCIA COSTUMAM SER PROPOSTAS POR GOVERNOS DE ESQUERDA OU DE DIREITA?

Tanto de direita quanto de esquerda. Estudo sobre reformas previdenciárias ocorridas dos anos 90 aponta a tendência de o assunto sair desta polarização (Bonoli, 2000⁴⁴):

A clássica oposição esquerda-direita está sendo substituída por um confronto entre governos (independentemente da orientação política) e uma coalizão (...), geralmente liderada pelo movimento trabalhista.

Países mais avançados na transição demográfica tiveram que aprovar reformas sucessivas em diferentes governos e em um pequeno espaço de tempo. Na França, na Itália e no Reino Unido, governos de esquerda e direita propuseram reformas sucessivamente e com poucos anos de diferença. Na França foram propostos o plano Balladur (sob o presidente socialista François Mitterrand) e o plano Juppé (sob o presidente Jacques Chirac, sucessor de Mitterrand); na Itália pelos sucessivos governos dos primeiros-ministros: de direita Silvio Berlusconi (1994), tecnocrático Lamberto Dini (1995) e de centro-esquerda Romano Prodi (1997); e no Reino Unido reformas foram

⁴³ *Aposentadoria aos 55 anos é o desejo da maioria. Mas será que as pessoas estão se preparando para isso?*. Icatu Seguros, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/bem6OW>.

⁴⁴ BONOLI, G. *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

propostas pelo primeiro-ministro conservador John Mayor (aprovada em 1995) e pelo seu sucessor trabalhista Tony Blair (2004).

Ainda, o tema foi tratado como assunto de estado no Japão, que tem uma peculiar obrigação legal de reformar sua previdência de cinco em cinco anos; na Suécia, que incluiu na comissão responsável pela reforma mesmo os líderes da oposição; e até na Espanha, que fez um acordo multipartidário consubstanciado no “Pacto de Toledo”, com o intuito inclusive de evitar que o tema fosse explorado politicamente e em períodos eleitorais.

Nesse sentido, ao tratar do tema em janeiro último, a Presidente Dilma Rousseff afirmou que “*não é uma questão desse ou daquele governo, e muito menos uma questão que pode ser politizada*”⁴⁵. Já na instalação dos trabalhos legislativos, afirmou no Congresso:

Quero ressaltar que a reforma da Previdência não é uma medida em benefício do atual Governo. Seu impacto fiscal será mínimo a curto prazo. A reforma da Previdência é uma questão do Estado brasileiro.

22 SE OS IMPACTOS DE MUDANÇAS NA PREVIDÊNCIA SÃO DE LONGO PRAZO, POR QUE SÃO DISCUTIDAS NO AJUSTE FISCAL?

As despesas projetadas para a Previdência afetam a formação da taxa de juros de longo prazo e as expectativas de crescimento da economia, afetando o país no presente (vide a onda de rebaixamento de notas de crédito do país desde 2014, incluindo a perda do grau de investimento)

O Ministro da Fazenda Nelson Barbosa enxerga como benefícios imediatos da reforma a melhora das expectativas fiscais, que “*reduz a volatilidade cambial, possibilita a queda das taxas de juros de longo prazo e incentiva o investimento e a geração de emprego*”, conforme declaração dada no Fórum⁴⁶.

Ainda assim, o controle da tendência estrutural de crescimento das despesas da Previdência permitiria, já em médio prazo, que este crescimento não inviabilizasse tanto,

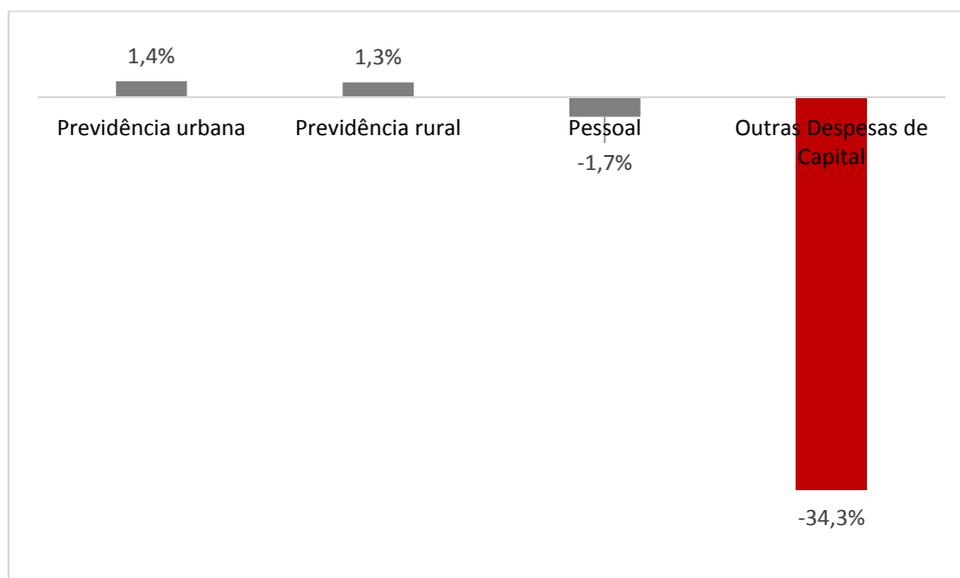
⁴⁵ *Dilma diz que não se pode ‘tirar um presidente por não gostar dele’*. Folha de São Paulo, 15 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/01/1729875-processo-de-impeachment-impacta-estabilidade-politica-diz-dilma.shtml>.

⁴⁶ Barbosa defende que reforma da Previdência seja feita agora, gradualmente. Correio Braziliense, 17 de fevereiro de 2016. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/02/17/internas_economia,518253/barbosa-defende-que-reforma-da-previdencia-seja-feita-agora-gradualme.shtml.

conforme a pergunta [20], programas sociais e investimentos públicos com potencial de reduzir as desigualdades e fazer a economia crescer.

Ilustrativamente, em 2015 – ano do ajuste fiscal – enquanto a rubrica “outras despesas de capital”, que reflete o investimento público federal, teve redução de mais 30%, as despesas da Previdência (urbana e real) cresceram mais de 1% acima da inflação.

Gráficos 8 – Variação de despesas selecionadas da União em 2015 (ajuste fiscal)



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do Resultado do Tesouro Nacional de 2015.

Da mesma forma, em 2016, a despesa apenas com a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC, afetada pela idade mínima) seria mais de quatro vezes maior que todos os casos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, incluindo o Minha Casa Minha Vida, infraestrutura logística, social, urbana, hídrica e defesa)⁴⁷.

Finalmente, algumas das medidas que podem constar dos temas apresentados para reforma (vide rol da pergunta [19]) podem sim ter efeitos de curto prazo, como medidas administrativas relativas à aposentadoria rural ou à criação/majoração de tributos que financiam o Regime Geral (RGPS).

⁴⁷ De acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2016), que evidentemente não considera os possíveis cortes do contingenciamento do Decreto de Programação Financeira (DPF).

OUTROS TÓPICOS: FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA, DÍVIDA PÚBLICA E PIB

23 POR QUE SE DIZ EM ALGUMAS FONTES QUE A PREVIDÊNCIA TEM SUPERÁVIT?

Há um popular argumento de que a contabilidade da Previdência Social (e da Seguridade Social de forma mais ampla), caso fosse alterada, seria superavitária. Os argumentos são variados e detalhados, e foram discutidos em uma publicação específica da Consultoria Legislativa do Senado Federal: o Boletim Legislativo nº 37, de 2015 (“*A Previdência tem Déficit ou Superávit? Considerações em tempos de ‘CPMF da Previdência’*”)⁴⁸. Esses argumentos são relativos à aposentadoria rural; às contribuições sociais; à dívida ativa, fraudes e sonegações; às desonerações da folha e renúncias tributárias; a benefícios assistenciais; e à previdência dos servidores da União.

Em resumo, é possível afirmar que qualquer que seja a forma de contabilidade do resultado da Previdência, o foco principal da idade mínima (e da reforma como um todo) seria adereçar a **trajetória da despesa previdenciária frente à transição demográfica**, que é imune a qualquer mudança na apuração do resultado previdenciário.

Adicionalmente, cabe observar que o Tribunal de Contas da União (TCU), tem repetidamente referendado a atual contabilização do resultado feita para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)⁴⁹.

De todo modo, um dos temas colocados pelo Secretário Especial Carlos Gabas (pergunta [19]) para discussão sobre a reforma pode contemplar essa discussão: *Financiamento da Previdência Social: receitas, renúncias e recuperação de créditos*. Em outros países, mudanças na apresentação das contas previdenciárias de fato foram adotadas durante reformas, como uma concessão política ao movimento sindical.

24 QUAL A MAIOR DESPESA DA UNIÃO, A PREVIDÊNCIA OU OS JUROS DA DÍVIDA?

A Previdência é o **principal componente da despesa primária da União**. De maneira muito simplificada, a despesa primária é a despesa financiada com a arrecadação de tributos (impostos, contribuições). Já os juros e a amortização da dívida são despesas financeiras, que têm sido financiadas pela emissão de dívida nova e não de tributos (refinanciamento, “rolagem”).

⁴⁸ Disponível em <http://www.senado.gov.br/estudos>.

⁴⁹ Entre outros, Acórdão nº 1.511/2002.

Como toda despesa da União precisa ser autorizada pelo Congresso Nacional, as despesas financeiras também constam do orçamento, o que leva algumas fontes a equivocadamente concluir que recursos que poderiam, por exemplo, ser usados na Previdência, estão sendo usados para pagar a dívida pública (ou juros dela). No entanto, isso só poderia ocorrer, parcialmente, nos anos em que o governo consegue fazer o superávit das despesas primárias (o que não ocorreu em 2014, 2015 e, provavelmente, também não em 2016). Ainda assim, justamente com o propósito de reduzir a dívida e seus futuros pagamentos.

25 REGULAMENTAR O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS (IGF) E REDUZIR AS DESPESAS COM JUROS DA DÍVIDA NÃO RESOLVERIAM AS DESPESAS DA PREVIDÊNCIA?

Não. O IGF teria potencial de arrecadar cerca de R\$ 6 bilhões por ano, segundo estudo de consultores legislativos do Senado⁵⁰. Tal valor é muito pequeno diante das necessidades da Previdência: é montante próximo da despesa *mensal* com apenas *um* benefício, a aposentadoria por invalidez. Ainda que sob outras hipóteses a estimativa de arrecadação do IGF seja mais otimista, fica evidente que serão sempre necessários mais tributos para arcar com as despesas da Previdência e que este não é um caminho sustentável. De fato, é bastante possível, *mesmo que uma reforma seja feita*, que o país tenha também que criar ou majorar tributos para responder ao crescimento das despesas previdenciárias.

Note que isso não implica dizer que não haja mérito na regulamentação do IGF, tema que foge ao escopo deste texto para discussão, mas apenas apontar seu potencial limitado para pagar as despesas previdenciárias⁵¹.

Da mesma forma, conforme a pergunta anterior, recursos que atualmente pagam juros da dívida, por não serem oriundos das receitas de tributos, só poderiam ser usados na Previdência caso se emitisse ainda mais dívida, o que também seria insustentável.

⁵⁰ Levy barrou taxação de fortunas, que arrecadaria R\$ 6 bi por ano. Congresso em Foco, 26 de maio de 2015. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/levy-barrou-projeto-que-arrecadaria-r-6-bilhoes-por-ano/>

⁵¹ Em verdade, de acordo com a Constituição, o IGF, um imposto, não poderia ser destinado à Previdência, financiada por contribuições. Evidentemente, poderia abrir espaço fiscal ao financiar despesas custeadas por contribuições.

26 O CRESCIMENTO ACELERADO DO PIB RESOLVERIA OS PROBLEMAS DA PREVIDÊNCIA?

O crescimento acelerado do PIB seria capaz de aumentar a arrecadação em um primeiro momento, mas geraria um passivo futuro: mais e maiores contribuições dão direito a mais e maiores benefícios.

De fato, é comum no debate sobre a Previdência a apresentação das despesas em proporção ao PIB, o que gera a falsa impressão de que alterando o denominador (o PIB), a trajetória das despesas se equilibraria. Em geral há dois problemas com estes exercícios: *i*) usar estimativas muito otimistas do crescimento *médio* anual do PIB, muito acima da *média* histórica desde os anos 80 (menos de 2% ao ano); e *ii*) dissociar o crescimento do PIB do crescimento da massa salarial, isto é, emprego e salários, que gera um passivo futuro.

Este último ponto é o mais relevante: não é possível imaginar crescimento da economia e da produtividade que não seja refletido no mercado de trabalho via aumento do emprego e maiores salários. Se há um aumento benéfico das contribuições (e da arrecadação) por um tempo, haverá também maiores despesas no futuro, contrapartida dessas contribuições (mais trabalhadores tendo direito aos benefícios ou direito a benefícios maiores).

A retomada do crescimento é mais do que desejável, mas não altera o desenho da Previdência ou a demografia do país.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

