

# 2291

## IMPACTO FISCAL DA DEMOGRAFIA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Rogério Nagamine Costanzi  
Graziela Ansiliero

TEXTO PARA DISCUSSÃO





### **IMPACTO FISCAL DA DEMOGRAFIA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Rogério Nagamine Costanzi<sup>1</sup>

Graziela Ansiliero<sup>2</sup>

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea.

## Governo Federal

**Ministério do Planejamento,  
Desenvolvimento e Gestão**  
**Ministro interino** Dyogo Henrique de Oliveira

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**  
Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento  
Institucional, Substituto**  
Carlos Roberto Paiva da Silva

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**  
Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**  
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas  
e Ambientais**  
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação  
e Infraestrutura**  
João Alberto De Negri

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**  
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas  
e Políticas Internacionais**  
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**  
Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>  
URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

JEL: J11; H55; I00.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

|  |    |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO .....   | 7  |
| 2 DESCRIÇÃO DO MODELO SIMPLIFICADO DE PROJEÇÃO.....  | 10 |
| 3 ANÁLISE DAS PROJEÇÕES .....  | 18 |
| 4 DESCRIÇÃO SINTÉTICA DAS TENDÊNCIAS DE REFORMAS NO MUNDO E<br>RECOMENDAÇÕES DE AJUSTES NO BRASIL..... | 25 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....  | 61 |
| REFERÊNCIAS .....  | 63 |
| BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....   | 65 |
| APÊNDICE .....   | 66 |



## SINOPSE

Este estudo busca quantificar o impacto da demografia sobre a despesa da Previdência Social como proporção do produto interno bruto (PIB) até 2060 e 2100 a partir de um modelo de projeção bastante simplificado. Os resultados apontam um forte incremento da despesa em função do rápido e intenso processo de envelhecimento populacional, impacto que pode ser amenizado pelo aumento da idade de aposentadoria, incremento do nível de ocupação, ganhos de produtividade dos trabalhadores ativos que não sejam integralmente repassados para os aposentados e pensionistas e outras possibilidades de ajustes. Em qualquer cenário, deve-se investir na realização de uma reforma que corrija distorções e minimize riscos de sustentabilidade financeira e atuarial para a Previdência Social brasileira.

**Palavras-chave:** demografia; seguridade social; despesa previdenciária.

## ABSTRACT

This study sought to quantify the impact of demographics on the expense of the public pensions as a share (%) of the Gross Domestic Product GDP, by 2060 and 2100, based upon a simplified forecasting model. The results show a strong expansion in expenditures due to the fast and intense process of population ageing, an increase which can be alleviated by raising the retirement age, increasing the level of employment and limiting the transmission of the active workers productivity gains to retirees and pensioners and other adjustment possibilities. In any case, the government should conduct reforms in order to correct distortions and minimize risks for the financial and actuarial sustainability of the Brazilian social insurance schemes.

**Keywords:** demography; social security; pension expenditures.





## 1 INTRODUÇÃO

Trata-se de fato amplamente reconhecido que o processo de envelhecimento populacional tende a pressionar as despesas da Seguridade Social – tanto as da Previdência Social, quanto aquelas de Saúde e também Assistência Social. Este fenômeno é universal: foi observado em países que já se encontram nos estágios mais avançados do processo de transição demográfica, mas também começa a dar sinais de seus efeitos em países como o Brasil, que iniciam agora o processo final do chamado *bônus demográfico*.

*Grosso modo*, a teoria tradicional da transição demográfica possui três pilares básicos, tratados normalmente como etapas (não estanques) historicamente observadas nos países que já a vivenciaram: o primeiro consiste na queda da mortalidade (inicialmente, da mortalidade infantil), em função de melhorias dos sistemas de saneamento, na saúde pública e no nível educacional da população; o segundo consistiria em mudanças no comportamento reprodutivo, associadas frequentemente ao retardamento do início da vida reprodutiva e, principalmente, ao controle da fecundidade; e o terceiro, nos efeitos do padrão moderno de crescimento econômico, que influenciaria na mobilidade dos indivíduos e na dinâmica do crescimento populacional.

O Brasil se mostra bem avançado nessa passagem de um modelo de alta fecundidade associada à mortalidade elevada para outro de baixa fecundidade com diminuição (e posterior estabilidade) da mortalidade, bem como (com outros países latino-americanos) o faz de maneira mais acelerada do que o fizeram outros países em estágios mais avançados de desenvolvimento. O resultado é que o país vive um processo de forte mudança de sua estrutura etária desde o final da década de 1960, quando teve início a redução da taxa de fecundidade nacional. Houve um aumento no peso dos jovens na população brasileira, especialmente até 1970, culminando na expansão da quantidade de pessoas em idade ativa e, assim, na redução da razão de dependência que caracteriza o mencionado *bônus demográfico*. Desde então, a dinâmica demográfica abriu caminho para o início do processo de envelhecimento populacional e atualmente determina um rápido aumento da relação entre a quantidade de idosos e a população em idade ativa (PIA).

No caso da Previdência Social, obviamente, o incremento da participação dos idosos na população total tende a aumentar a quantidade de potenciais beneficiários,

principalmente quando se considera a expansão recente da cobertura previdenciária (tomada como a relação entre contribuintes e ocupados). Ao mesmo tempo, a PIA tende a experimentar uma diminuição de sua importância relativa (em termos de sua participação na população total), situação esperada já a partir da próxima década, quando deve se acelerar o processo de envelhecimento populacional brasileiro e se encerrar o chamado bônus demográfico.

Intuitivamente, é fácil esperar que ocorra uma piora da relação entre contribuintes e beneficiários, no caso do nosso principal regime, que é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), estruturado sob a forma de um regime de repartição simples (*pay-as-you-go*). A tendência é que ocorra uma expansão na quantidade de benefícios, do ponto de vista absoluto e relativo, com tendência, *ceteris paribus*, a uma duração média maior, que precisará ser sustentada com uma razão de dependência de idosos ou de contribuintes/beneficiários mais frágil.

Também na Saúde é razoável esperar impacto elevado. Se, por um lado, trata-se de uma política que atende a todas as faixas etárias, por outro, o custo *per capita* tende a ser mais elevado para as pessoas com idades mais avançadas, que possuem maior probabilidade de desenvolver enfermidades crônicas que demandam atenção intensiva e prolongada. Ademais, este aumento na demanda, na complexidade e nos custos dos serviços de saúde se dá em um cenário de transformação do perfil familiar nacional, situação que impõe desafios adicionais para o cuidado e o suporte adequado aos idosos.

Entre outros fatores, a Assistência Social tenderá a ser mais demandada pelo fato de que os núcleos familiares passam por um processo interno de redefinição de papéis (determinado em grande medida pelo aumento da participação feminina no mercado de trabalho) e de redução no número médio de membros (principalmente pela queda na fecundidade, que reduz a quantidade média de filhos por família e, conseqüentemente, o potencial para a provisão familiar do cuidado com os idosos). Os serviços assistenciais deverão partilhar seus recursos financeiros e humanos entre beneficiários primários numerosos e com perfil distinto do atual (com provável inversão de foco das crianças em direção aos idosos), com possível ênfase nos idosos de baixa renda vivendo em

condições frágeis. Este processo também tende a incrementar o público potencial do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/Loas).<sup>1</sup>

Embora possa até mesmo ser considerado senso comum o diagnóstico que o processo de envelhecimento populacional, entendido como o aumento da participação dos idosos na população total, irá pressionar o financiamento da Seguridade Social, é pouco comum quantificar o efeito da demografia nas contas da Previdência Social, bem como isolar este efeito de outras mudanças que afetam a despesa em porcentagem do produto interno bruto (PIB), como alterações nos critérios de elegibilidade, no cálculo do valor do benefício e na taxa de reposição,<sup>2</sup> como também na produtividade e na participação da força de trabalho.

Este estudo, a partir de um modelo relativamente simplificado já utilizado em estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da União Europeia (UE), tenta quantificar o efeito de alterações na razão da dependência sobre a despesa com Previdência Social em porcentagem do PIB. A utilização do modelo mais simplificado busca não substituir modelos de projeção mais sofisticados, mas, acima de tudo, fazer uma análise que deixa transparente o efeito de diferentes fatores sobre a situação financeira da Previdência Social, em especial, a demografia. Com esse objetivo, o estudo está organizado da seguinte forma: o ponto de partida consiste em uma descrição sintética do modelo a ser utilizado; posteriormente são elaboradas as projeções buscando isolar os impactos da demografia sobre as despesas da Previdência Social no Brasil; a seção seguinte traz recomendações apoiadas nos resultados encontrados; e na parte final são apresentadas as considerações sobre o trabalho.

---

1. O BPC/Loas consiste em benefício mensal no valor de um salário mínimo e pago ao idoso com 65 anos ou mais de idade ou ao cidadão com deficiência física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. Para ter direito, é preciso que a renda *per capita* do grupo familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente. Por se tratar de um benefício assistencial, não há exigência de contribuição para a Previdência Social, não há pagamento de 13º salário e tampouco gera-se direito à pensão por morte.

2. A taxa de reposição consiste na relação entre o valor do benefício e o salário recebido antes da aposentadoria.

## 2 DESCRIÇÃO DO MODELO SIMPLIFICADO DE PROJEÇÃO

O artigo da OCDE de autoria de Dang, Antolín e Oxley (2001) teve como objetivo fornecer projeções do impacto fiscal de despesas influenciadas pelo processo de envelhecimento para um conjunto de países da OCDE, para o período de 2000 a 2050. No referido trabalho, para o chamado *old-age pension spending*, que pode ser entendido como o gasto previdenciário associado à idade avançada, foram consideradas as despesas com aposentadorias, inclusive as antecipadas, pensões por morte (pagas a sobreviventes ou dependentes) e, também, os benefícios de caráter não contributivo concedidos pela Assistência Social.

Com esse escopo, no ano de 2000, para um grupo de 21 países<sup>3</sup> da OCDE, chegou-se à estimativa de uma despesa média com previdência no patamar de 7% do PIB. Há grande dispersão em relação a esta média internacional, dado que o indicador varia de 2,1% na Coreia e 3% na Austrália até o máximo de 14,2% na Itália. No Brasil, esta porcentagem média é o nível de despesa observado em 2015 apenas pelo RGPS, ou seja, sem considerar os gastos com os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos e com BCPs da Loas, que, na realidade, consistem em aposentadorias de caráter não contributivo.

A partir do modelo simplificado utilizado neste estudo, a estimativa é que a despesa com previdência para estes países deveria subir, em média, 3,4 pontos percentuais (p.p.) do PIB no período de 2000 a 2050. Entretanto, o efeito direto da demografia ou de piora na razão de dependência seria de um incremento médio de 5,2 p.p. do PIB, efeito que seria amenizado por mudanças na razão de emprego e pela diminuição na relação entre benefício médio e produtividade média (refletindo reformas realizadas em alguns desses países). Novamente houve grande dispersão de resultados entre os países, incluindo casos em que se estimou o incremento da despesa em cerca de 8 p.p. do PIB, denotando o forte impacto da demografia sobre as contas da Previdência Social.

---

3. Foram considerados os seguintes países: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Itália, Japão, Coreia, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Espanha, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos.

Segundo OECD (2015), contudo, graças a um amplo conjunto de reformas que foram realizadas nos 34 países da OCDE desde 2009, a projeção era de que a despesa com previdência passasse do atual patamar médio de 9% do PIB para 10,1%, em 2050, bem abaixo da projeção anterior que seria de 12% do PIB naquele mesmo ano. A projeção atualizada para 2060 é de uma despesa de 11,3% do PIB, em média, nos países da OCDE.

Um ponto a se destacar é que este modelo utilizado permite a desagregação da variação da despesa em porcentagem do PIB em componentes demográficos, de mercado de trabalho, de critérios de elegibilidade e da razão entre benefício e produtividade. De forma muito sintética, o modelo, já com as adequações para aplicação no caso brasileiro, é apresentado na equação (1) que se segue:

$$DP = (NB/O) * (BM/PM) \quad (1)$$

Onde:

DP = despesa com previdência em porcentagem do PIB;

NB = número de beneficiários (aposentadorias e pensões por morte);

O = quantidade de ocupados;

BM = valor do benefício médio; e

PM = produtividade média dos ocupados.

A primeira parte da equação, ou seja, a razão entre beneficiários e ocupados, pode ser decomposta como razão de dependência, inverso da razão de emprego e relação entre beneficiários e emprego da seguinte forma:

$$DP = (POP\ 55+/POP20-64) \times (POP\ 20-64/O) \times (NB/POP\ 55+) \times (BM/(PIB/O)) \quad (2)$$

$$DP = DEP * EMPR * ELIGIB * BENEFF \quad (3)$$

O primeiro termo, DEP, refletiria o impacto da demografia pela razão entre a população de 55 anos ou mais em relação à população de 20 a 64 anos. Embora essas faixas etárias não sejam aquelas tradicionalmente utilizadas nas razões de dependência, que em geral relaciona a população de 15 a 64 anos com a de 65 anos ou mais de idade ou mesmo a de 20 a 64 anos com a de 65 anos ou mais de idade, no caso brasileiro essa escolha se justifica tendo em vista que é possível encontrar uma quantidade relevante de aposentados a partir de 55 anos. Na realidade, no Brasil, que permite aposentadorias precoces pela ausência de idade mínima nas aposentadorias por tempo de contribuição (ATCs), há pessoas que recebem aposentadoria com idades até inferiores a esta. Em relação à utilização da faixa etária de 20 a 64 anos, poderia ser utilizada também a de 20 a 54 anos, com a condição de que a faixa etária utilizada no primeiro termo seja sempre a mesma utilizada no segundo termo, pois esses termos se cancelam. Nos termos da equação (2), o processo de envelhecimento tende a aumentar a razão de pessoas de 55 anos ou mais de idade em relação ao grupo de 20 a 64 anos.

O segundo termo, EMPR, refletiria condições do mercado de trabalho, sendo o inverso da relação de emprego ou de ocupação. Entretanto, cabe destacar que a demografia também pode afetar esta razão, na medida em que há diferenças de participação e nível de ocupação para diferentes idades ou faixas etárias, de tal sorte que a mudança demográfica tem efeito indireto sobre o nível de ocupação agregado. Na realidade, o processo de envelhecimento estabelece uma tendência à diminuição da participação da população economicamente ativa (PEA) na população total, razão pela qual também tende a produzir efeitos negativos sobre o crescimento econômico. Por esse motivo, a tendência a incremento da despesa com Previdência Social em porcentagem do PIB decorre da combinação de efeito expansivo sobre o gasto com Seguridade Social de um lado e, de outro, de efeitos negativos sobre o crescimento do PIB.

O terceiro termo, ELIGIB, tende a refletir os critérios de elegibilidade, na medida em que relaciona o número de beneficiários de aposentadoria e PPM com a população total de 55 anos ou mais de idade. Obviamente, um maior endurecimento dos critérios de elegibilidade, buscando incremento da idade de aposentadoria, tende a reduzir essa relação. A fonte dos dados de beneficiários foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

(Pnad), produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que, vale dizer, não permite a identificação do sistema previdenciário público ao qual está vinculado o segurado (diferenciando, tão somente, os sistemas públicos dos privados).

Por fim, o último termo, BENEFL, indica que quanto maiores os ganhos de produtividade dos empregados/ocupados em relação aos incrementos do valor médio dos benefícios, maior seria a tendência à redução da despesa previdenciária como porcentagem do PIB. Com esta relação fica claro que regras que transfiram integralmente ganhos de produtividade para os aposentados acabam por eliminar esses referidos ganhos como mecanismo de ajuste ou como forma de amenizar o risco à sustentabilidade gerado pela demografia. Também permite inferir que ganhos de produtividade não repassados ou apenas parcialmente repassados para os beneficiários da previdência tendem a amenizar a pressão fiscal decorrente do envelhecimento populacional.

Entretanto, dado que os ganhos de produtividade tendem a ser incorporados pelos salários e que os benefícios são calculados, em geral, como uma média dos salários, tende a haver impactos de ganhos de produtividade sobre o valor dos benefícios, ou seja, não se deve tratar a relação dessas variáveis como se elas fossem independentes entre si. Resta claro, contudo, que alterações nas regras de cálculo do valor dos benefícios e de indexação podem afetar essa relação.

Clements *et al.* (2015), em uma *Staff Discussion Note* do FMI, utilizam modelo similar ao usado por Dang, Antolín e Oxley (2001). Segundo esse estudo do FMI, a despesa com previdência em relação ao PIB depende de quatro fatores principais: a generosidade do benefício (benefício médio em relação ao PIB por trabalhador), a cobertura (número de beneficiários para a população acima de 65 anos), o inverso da taxa de participação da força de trabalho e o envelhecimento populacional (representado pela relação de dependência dos idosos). Portanto, é basicamente o mesmo modelo da equação (1), apenas com a utilização da população de 65 anos ou mais (no lugar da população com idade igual ou superior a 55 anos).

Por esse modelo pode-se inferir que os gastos previdenciários como porcentagem do PIB podem crescer em linha com a razão de dependência dos idosos. Intuitivamente, as mudanças na referida razão tendem a aumentar o gasto. Por exemplo, assumindo a generosidade do benefício e a cobertura constantes, um aumento na longevidade

se traduziria em maiores gastos com previdência porque aumentaria a proporção de pessoas com 65 anos ou mais de idade. Alternativamente, a razão de dependência dos idosos pode diminuir se a população de 15 a 64 anos se tornar mais elevada que o esperado, por exemplo, por meio de imigração, fenômeno que também pode afetar a razão de emprego/ocupação.

Mesmo assumindo algumas limitações do modelo, no sentido de que as variáveis não são totalmente independentes (o envelhecimento pode afetar a razão de emprego e a produtividade média), os autores defendem que o modelo simplificado é útil para ilustrar os potenciais efeitos do envelhecimento sobre os gastos com previdência. Com base nesse método, as projeções realizadas apontam que o gasto com previdência como porcentagem do PIB, nos países mais desenvolvidos, deve crescer de uma média não ponderada de 9,6%, em 2015, para uma média de 11,5%, em 2100, enquanto, nos menos desenvolvidos, o salto seria de 2,6% para 7,6% no mesmo período.

Outro estudo que se utiliza de modelo similar é o chamado *The 2015 Ageing Report – economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2013-2060)*, produzido pela UE, mais especificamente pela Diretoria-geral de Assuntos Econômicos e Financeiros da Comissão Europeia. Segundo o referido estudo, a piora na razão de dependência de idosos, isoladamente, tenderia a incrementar a despesa com previdência pública como porcentagem do PIB em cerca de 7,2 p.p. no período entre 2013 e 2060. Ademais, o efeito é bastante variado entre os países da UE, oscilando de impactos de 2,6% a 12,4% de incremento da despesa em porcentagem do PIB no mesmo período.

Esse impacto contundente, mais significativo no período de 2013 a 2040, não levaria a um incremento mais forte na despesa efetiva apenas por ser amenizado pelos efeitos das reformas nos outros fatores: cobertura ou critério de elegibilidade, valor do benefício em relação à produtividade média (taxa de reposição) e efeitos do mercado de trabalho.

No Brasil, de acordo com o anexo do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), apenas a despesa do RGPS, em porcentagem do PIB, mantidas



as regras atuais, deveria subir do patamar atual de cerca de 7,14% do PIB, em 2014, e 7,39%, em 2015, para cerca de 17,20% do PIB, em 2060.<sup>4</sup>

## 2.1 Teste de adesão do modelo no caso brasileiro

Antes da aplicação deste modelo para simular a despesa previdenciária de longo prazo em porcentagem do PIB, convém testar a sua adesão à realidade brasileira. Em 2014, de acordo com dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do governo federal do mês de dezembro daquele ano, as despesas com aposentadoria e pensões no âmbito do RGPS, em 2014, foram de, respectivamente, R\$ 263 bilhões e R\$ 96,7 bilhões, totalizando uma despesa de R\$ 359,7 bilhões (tabela 1). O RGPS oferece outros benefícios (como auxílio-doença, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão), mas estes não são considerados neste exercício.

Além da despesa com aposentadoria e pensões do RGPS, há a despesa com os RPPS. No âmbito do governo federal, de acordo com o RREO, os gastos com aposentadoria e pensões por morte do pessoal civil em 2014 foram de, respectivamente, R\$ 42,2 bilhões e R\$ 18,1 bilhões, totalizando um gasto conjunto de R\$ 60,3 bilhões (tabela 1). Portanto, a partir desses dados, tem-se que a despesa com aposentadorias e pensões por morte no governo federal, considerando o RGPS e os RPPS civis, atingiu o patamar de 7,4% do PIB em 2014.<sup>5</sup>

---

4. O valor da despesa nominal projetada para o RGPS no longo prazo, bem como a descrição da metodologia empregada nos cálculos, consta do anexo IV.6 do PLDO de 2017 e foi estimado pelo então Ministério da Previdência Social (MPS), hoje parte integrante do Ministério da Fazenda (MF). Em termos gerais, estas projeções: consideram a manutenção das regras e normas vigentes atualmente para a concessão e a manutenção de benefícios; se valem da estrutura recente do mercado de trabalho (baseada na Pnad) e do padrão atual de concessões e cessações de benefícios para projetar fluxos e estoques (apoiando-se em probabilidades de transição entre diferentes estados possíveis no âmbito previdenciário); preveem a concessão de reajustes reais aos benefícios no período 2017-2036; e partem das projeções populacionais do IBGE (revisadas em 2013) para modelar os efeitos da demografia sobre a dinâmica previdenciária. Vale ressaltar que o modelo mantém entre seus supostos de longo prazo a concessão anual de reajustes reais ao salário mínimo, bem como a vinculação entre este último e o piso previdenciário. Os valores projetados consideram todas as aposentadorias, as pensões por morte e os auxílios-doença, mas em todos estes casos são excluídos os benefícios de natureza acidentária.

5. O dado anterior, de 7,4% do PIB para 2014, se limita ao resultado do RGPS e inclui, além das aposentadorias e pensão por morte, todos os demais benefícios previdenciários, enquanto o atual considera apenas os benefícios permanentes mencionados (ATC, aposentadorias por idade, aposentadorias por invalidez – que, a rigor, não são vitalícias e estão sujeitas a revisões periódicas – e pensões por morte).

TABELA 1  
**Despesa com aposentadorias de todas as espécies e pensões por morte no governo federal (2014)**

|  | R\$ bilhões  | % do PIB   |
|--|--------------|------------|
| RGPS                                     |              |            |
| Aposentadoria                            | 263,0        | 4,6        |
| Pensões por morte                        | 96,7         | 1,7        |
| <b>Total de aposentadorias e pensões</b> | <b>359,7</b> | <b>6,3</b> |
| RPPS civil federal                       |              |            |
| Aposentadoria                            | 42,2         | 0,7        |
| Pensões por morte                        | 18,1         | 0,3        |
| <b>Total de aposentadorias e pensões</b> | <b>60,3</b>  | <b>1,1</b> |
| RGPS + RPPS civil federal                |              |            |
| Aposentadoria                            | 305,2        | 5,4        |
| Pensões por morte                        | 114,8        | 2,0        |
| <b>Total de aposentadorias e pensões</b> | <b>420,0</b> | <b>7,4</b> |

Fonte: RREO (dezembro de 2014)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Obs.: Inclusive aposentadoria por invalidez; e exclusive benefícios pagos a segurados ou seus dependentes vinculados a regimes próprios específicos para militares e o RPPS de outros entes (Distrito Federal, estados e municípios).

Com o intuito de avaliar a qualidade da adesão das estimativas do modelo aos dados realizados, este estudo buscou estimar a equação (3), da seguinte forma:

- o primeiro termo da equação (DEP, tomado como a razão entre a população de 55 anos ou mais de idade e a população com idade entre 20 e 64 anos) foi estimado com base nos dados da Pnad/IBGE de 2014;
- para o segundo termo da equação (EMPR, componente entendido como a razão entre a população ocupada com idade entre 20 e 64 anos e a população ocupada total), também calculado a partir da Pnad/IBGE de 2014, foram considerados tanto os trabalhadores formais quanto os informais,<sup>6</sup> tendo em vista que os últimos também contribuem para o PIB;
- o terceiro termo da equação (ELIGIB) também se vale de dados da Pnad/IBGE de 2014, sendo que o número estimado de recebedores de aposentadoria e pensão por morte inclui tanto os beneficiários do RGPS quanto os de RPPS (União, Distrito Federal, estados e municípios); e

6. Foram considerados os trabalhadores ocupados de 16 anos ou mais de idade.

- no quarto termo da equação (BENEF), o benefício médio foi estimado a partir dos microdados da Pnad/IBGE de 2014 e a produtividade média, pela relação entre o total de ocupados identificados na mesma pesquisa e o valor do PIB realizado no ano.

Usando a equação (2) e os dados descritos, estimou-se uma despesa com aposentadorias e pensões por morte em 8,4% do PIB, em 2014. Como no total de recebedores de benefícios utilizados na Pnad/IBGE estão incluídos indiscriminadamente os beneficiários de aposentadorias e pensões por morte, essa estimativa de despesa abrange tanto o RGPS quanto os RPPS (inclusive de estados e municípios), bem como deve captar parcialmente o BPC/Loas. Vale reiterar que o dado original, de 7,4% do PIB, considera apenas os benefícios permanentes do RGPS e do RPPS civil do governo federal e, portanto, não considera a despesa com aposentadorias e pensões dos RPPS de estados e municípios. Feita essa ressalva, pode-se dizer que, para 2014, a estimativa feita a partir do modelo simplificado de projeção revela um grau de aderência aceitável.

**TABELA 2**  
**Estimativa da despesa com aposentadorias e pensões por morte pelo modelo simplificado (2014)**

| Item  | Dado/informação |
|---|-----------------|
| População de 55 anos ou mais de idade (Pnad/IBGE)             | 38.330.115      |
| População de 20 a 64 anos de idade (Pnad/IBGE)                | 122.876.913     |
| Trabalhadores ocupados (Pnad/IBGE)                            | 98.112.440      |
| Aposentados e pensionistas (Pnad/IBGE)                        | 27.820.124      |
| Benefício médio de aposentadoria e pensão (Pnad/IBGE)         | 1.386,84        |
| Produtividade média (PIB/trabalhadores ocupados)              | 4.689,57        |
| DEP   | 0,312           |
| EMPR  | 1,252           |
| ELIGIB  | 0,726           |
| BENEF   | 0,296           |
| Estimativa da despesa com aposentadorias e pensões (% do PIB) | 8,4             |

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE e dados do PIB divulgados pelo Banco Central do Brasil(BCB)/IBGE. Elaboração dos autores.

Feito esse teste de aderência, pode-se avançar para a elaboração das projeções das despesa com aposentadorias e pensões como proporção do PIB até 2060. O modelo simplificado, como já descrito, parte da projeção demográfica do IBGE, tentando isolar o efeito da demografia, bem como do mercado de trabalho/nível de ocupação, de alterações no critério de elegibilidade e em diferentes cenários de crescimento da produtividade do trabalho e de repasse desses ganhos para os inativos.

Uma ressalva importante em relação a este modelo simplificado é que, embora tenha a vantagem de desagregar os fatores mencionados, não há como garantir a independência entre eles, de tal modo que algumas simulações podem ser enviesadas por não considerarem os eventuais impactos de um fator sobre os demais. A título de exemplo, uma alteração no critério de elegibilidade que aumente a idade de aposentadoria poderia ter impacto na relação do valor do benefício com a produtividade, bem como sobre a razão de emprego. Apesar dessa limitação de tratar os fatores como independentes quando na realidade não o são, este modelo simplificado é útil do ponto de vista de análise de alterações nas regras previdenciárias ou de outras mudanças que afetem a sustentabilidade da Previdência Social, como a evolução demográfica.

### 3 ANÁLISE DAS PROJEÇÕES

Nesta seção são apresentadas as projeções feitas por meio do modelo simplificado apresentado anteriormente. Muito embora incorpore outros fatores, o foco do trabalho será tentar isolar o efeito da transição demográfica, mais especificamente do envelhecimento populacional. Em função do referido processo, ao longo do tempo, a razão entre a população de 55 anos ou mais de idade e a população de 20 a 64 anos de idade, que não deixa de ser uma razão de dependência, tende a se alterar. Além disso, mantido o nível de ocupação por idade e sexo, a mudança da demografia também tende a alterar o segundo termo, ou seja, a relação entre a população de 20 a 64 anos e o total de trabalhadores ocupados.

Portanto, uma possível forma de isolar o efeito da demografia é utilizar o modelo simplificado, mantendo constantes o critério de elegibilidade e a razão entre a produtividade média e o valor médio do benefício. Na prática, contudo, várias mudanças ocorridas recentemente produzem efeitos sobre essas variáveis. Por exemplo, a criação da regra 85/95 progressiva pela Lei nº 13.183/2015 tende, *ceteris paribus*, a

aumentar a razão entre o benefício médio e a produtividade média.<sup>7</sup> Por sua vez, a reforma no sistema previdenciário do setor público implementou, na prática, a previdência complementar dos servidores públicos federais (civis). O novo modelo, regulamentado pela Lei nº 12.618/2012, igualou o teto dos novos servidores ao valor do benefício máximo pago pelo RGPS e tenderá a reduzir essa referida razão.

Também houve modificações nas regras de pensões por morte, implantadas por meio da Lei nº 13.135/2015, com efeitos diretos sobre o termo referente à elegibilidade para essa espécie de benefício. Os impactos dessas mudanças não são considerados nas simulações apresentadas a seguir, até pelo fato de que o objetivo da simulação é tentar isolar o efeito direto e indireto do envelhecimento.

Mais precisamente, como o objetivo é tentar isolar o efeito da demografia, os termos ELIGIB e BENEFA serão mantidos fixos nessa simulação. As populações de 55 anos ou mais de idade e as de 20 a 64 anos de idade são obtidas diretamente da projeção demográfica do IBGE. Contudo, como já mencionado, indiretamente a mudança demográfica tende a alterar a relação entre população de 20 a 64 anos de idade e trabalhadores ocupados.<sup>8</sup> Para projetar o total de trabalhadores ocupados partiu-se da suposição de que o nível de ocupação para homens e mulheres se manteria constante, para cada idade individual, e essa proporção foi aplicada sobre a projeção demográfica, mais especificamente para cada idade individual de homens e mulheres. Portanto, o total de trabalhadores ocupados em cada ano seria estimado conforme a equação (4):

$$TTO_a = \sum (NO_{s,i} * POP_{s,i,a}) \quad (4)$$

7. A regra 85/95 progressiva para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição consiste em uma alternativa ao fator previdenciário, que penaliza a aposentadoria precoce por meio de descontos no valor final da renda mensal de aposentadoria. A nova regra estipula um sistema de pontos (mediante a somatória da idade com o tempo de contribuição) para que a pessoa possa se aposentar recebendo o valor integral do salário de benefício, sem o desconto normalmente produzido pela aplicação do fator previdenciário. A nova regra determina que, para as mulheres que querem se aposentar até o fim de 2018, é preciso um total de 85 pontos. No caso dos homens, a soma deve ser de 95 pontos. O tempo mínimo de contribuição previdenciária segue sendo de 30 anos para as mulheres e de 35 anos para os homens (sem requisito mínimo de idade), mas o patamar mínimo de pontos aumentará progressivamente até chegar a 90/100 no ano de 2026.

8. Ocupados de 16 anos ou mais de idade.

Onde:

$TTO_a$  = total de trabalhadores ocupados no ano  $a$ ;

$NO_{s,i}$  = nível de ocupação para o gênero  $s$  (homem ou mulher) e para a idade  $i$ , que irá variar de 16 anos até 90 anos ou mais de idade – calculada pela Pnad/IBGE de 2014;

$POP_{s,i,a}$  = população do gênero  $s$  (homem ou mulher) para a idade  $i$  conforme projeção demográfica do IBGE para o ano  $a$ .

Os dados das populações de 55 anos ou mais de idade e de 20 a 64 anos de idade, bem como as projeções feitas a partir da equação (2) para a quantidade de trabalhadores ocupados, constam da tabela A.1 do apêndice. As razões entre a produtividade média e o benefício médio e entre a quantidade de recebedores de aposentadoria e pensão e a população de 55 anos ou mais de idade estão fixadas no nível estimado para o ano de 2014.

Por conta do processo de envelhecimento populacional, a razão entre o grupo formado pelas pessoas com idade entre 20 e 64 anos e o grupo de pessoas com 55 anos ou mais de idade passará de 3,2 em 2014 para 1,36 em 2060. Isto denota que deverá haver uma queda da relação entre potenciais contribuintes e beneficiários, ou seja, no longo prazo haverá uma quantidade reduzida de pessoas em idade ativa, contribuindo para a Previdência Social, para cada pessoa em idade de elegibilidade para uma aposentadoria, ao menos quando consideradas as regras atuais de elegibilidade, notadamente para a ATC.

A projeção do total de trabalhadores ocupados, mantendo constante o nível de ocupação por sexo e idade individual, mostra que o total de trabalhadores ativos iria crescer até 2035, quando então começaria a cair em termos absolutos. Em termos relativos, o nível de ocupação chegaria a seu máximo em 2029 (cerca de 50% para pessoas de 16 anos ou mais de idade) e cairia de forma contínua até 2060 (para o patamar de 45%). Este resultado denota que a demografia tende a afetar de forma negativa o crescimento econômico, caso não ocorram alterações no mercado de trabalho e no nível de ocupação por idade e sexo.

Os resultados dessa projeção, que teoricamente isola o efeito da demografia (diretamente na razão de dependência e indiretamente na razão de emprego), mostram um efeito muito intenso da demografia, de modo que a despesa com previdência – aposentadoria

e pensões do RGPS e do RPPS, mas captando parcialmente o BPC/Loas – saltaria do patamar de 8,3%, em 2020, para 19,3% do PIB, em 2060, ou seja, um incremento da ordem de 10,9% do PIB no intervalo de tempo considerado, caso sejam mantidas as regras atuais. Cabe destacar que nessa simulação foram utilizados os dados da projeção demográfica do IBGE,<sup>9</sup> que não está perfeitamente alinhada com a Pnad/IBGE, razão pela qual o exercício proposto ficou restrito ao período 2020-2060. Essa opção metodológica, vale dizer, não implica perdas analíticas relevantes, já que o debate previdenciário se orienta mais pela tendência de longo prazo do que por resultados de curto prazo. Também cabe enfatizar que beneficiários do BPC/Loas podem responder que recebem aposentadoria na Pnad/IBGE, e este resultado deve captar parcialmente a parcela não contributiva.

Esses dados (gráfico 1) deixam claro que o impacto do envelhecimento populacional deverá ser bastante intenso e rápido sobre as contas da Previdência Social, o que possivelmente exigirá alguma forma de ajuste para amenizá-lo e garantir a sustentabilidade a médio e longo prazo da Seguridade Social e do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Esse desafio foi enfrentado pelos países que já passaram pelo processo de transição demográfica e deverá ser enfrentado pelos demais, com o agravante de que, para estes últimos (entre os quais o Brasil e muitos vizinhos latino-americanos), esse fenômeno tem se mostrado mais acelerado e deixado menos tempo para ajustes.

Os ganhos de produtividade dos trabalhadores ativos são um mecanismo essencial e fundamental para garantir maior sustentabilidade para a Previdência Social no médio e longo prazo, sob a ótica da arrecadação e também sob a ótica do gasto previdenciário como proporção do PIB. Contudo, para que esse ajuste possa ser feito pela via da produtividade, não poderia haver o repasse integral dos referidos ganhos para os inativos, mais especificamente para aposentados e pensionistas. Como fica claro pela equação (1), apresentada na seção anterior, caso ocorresse o repasse integral do incremento da produtividade, a relação entre benefício médio e produtividade média ficaria estável e, dessa forma, não haveria contribuição para a redução da despesa com aposentadorias e pensões como proporção do PIB.

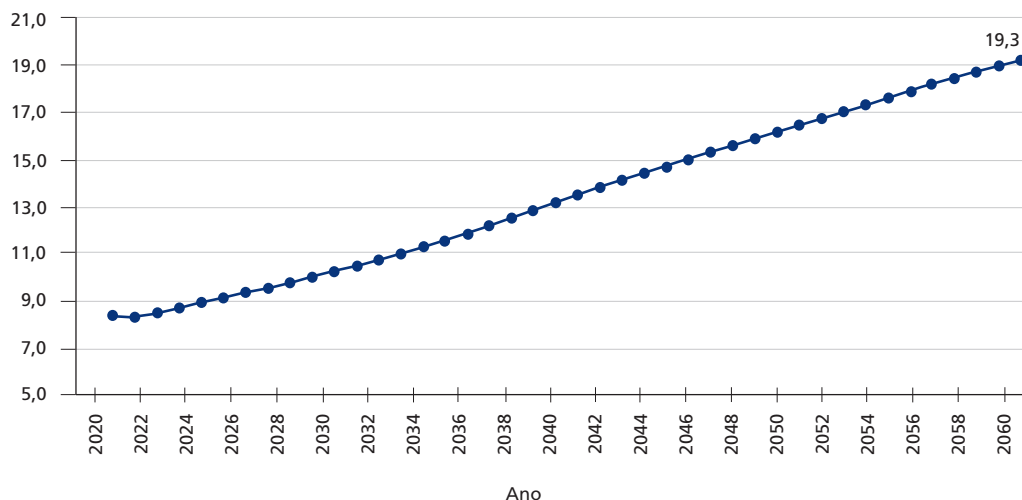
---

9. A projeção demográfica mais recente do IBGE, divulgada em 2013, está disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm)>.

GRÁFICO 1

**Brasil: despesas com previdência – aposentadorias e pensões por morte do RGPS e do RPPS (2020 a 2060)**

(Em % do PIB)



Fonte: Projeção demográfica do IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Impacto da demografia simulado com critério de elegibilidade e razão entre produtividade média e benefício médio constantes.

Isso não significa que se recomende, necessariamente, a eliminação desse repasse, mas tão somente, desde que os ganhos de produtividade sejam expressivos, a alternativa de repasse parcial da produtividade. A limitação de uma estratégia de nenhum repasse de ganho de produtividade no longo prazo é uma redução acentuada da relação entre benefício médio e produtividade média, que poderia levar a uma percepção muito negativa da situação dos beneficiários, ainda mais quando se leva em conta que a percepção de renda tende a ser avaliada, em algum grau, de forma relativa. De qualquer forma, buscar altos ganhos de produtividade dos trabalhadores ativos parece ser um caminho adequado para conciliar sustentabilidade e adequação, ou seja, para evitar um crescimento explosivo da despesa e, concomitantemente, viabilizar algum repasse parcial para os inativos de forma a garantir eficácia no combate à pobreza ou mesmo alguma melhora na renda dos idosos. Com baixos ganhos de produtividade, torna-se muito difícil conciliar estes dois objetivos.

Uma limitação nesse modelo é que o incremento de produtividade tende a se refletir nos salários e, como os benefícios são calculados por uma média de salários, de certa maneira é natural que os ganhos de produtividade venham a se refletir no valor dos benefícios no futuro. De forma resumida, a hipótese de independência entre



produtividade e valor do benefício pode ser afetada pelas relações entre produtividade e salários e entre salários e valor dos benefícios previdenciários. Entretanto, tanto há uma defasagem nessa influência como é possível estabelecer mecanismos que evitem o repasse integral dos ganhos de produtividade ou, mais especificamente, introduzir mudanças na fórmula de cálculo que reduzam a taxa de reposição dos benefícios. No limite, na ausência de ganhos de produtividade, a razão entre a produtividade média e o valor do benefício poderia ser reduzida pela diminuição na taxa de reposição ou por alterações na indexação dos benefícios. De qualquer forma, o ideal é buscar elevados ganhos de produtividade.

Um exercício alternativo, apresentado a seguir, consiste na substituição dos dados do IBGE por aqueles da projeção demográfica da divisão de população da Organização das Nações Unidas (ONU),<sup>10</sup> que tem a vantagem de alcançar um horizonte de mais longo prazo, até 2100. A ressalva se deve ao fato de que os dados dessa projeção são divulgados por faixa etária e não por idade simples, e sem desagregação por sexo, de modo que a desagregação dos resultados por estas variáveis fica prejudicada.

Nessa nova simulação, portanto, apenas o primeiro termo da equação (2) será estimado a partir da projeção demográfica da ONU, enquanto os demais fatores permanecerão constantes, sendo novamente uma estimativa de impacto da demografia ou do envelhecimento sobre a despesa com aposentadorias e pensões como porcentagem do PIB, mantidas as regras atuais. Ressalte-se que a não consideração dos impactos da demografia sobre o total de trabalhadores ocupados tende a criar a possibilidade de alguma subestimativa de seu efeito sobre a despesa previdenciária (sempre com respeito ao PIB).

De qualquer forma, o impacto da demografia tende a ser expressivo, pois enquanto a população de 55 anos ou mais de idade cresce de 34,5 milhões, em 2015, para 89,3 milhões, em 2100, ou seja, mais que dobra (+159%) no período em análise, o grupo formado pelas pessoas de 20 a 64 anos de idade, que concentra a maior parte dos economicamente ativos, decresce de 126,2 milhões para 97,1 milhões (queda de 23%) no mesmo intervalo. Em outros termos, a quantidade de pessoas de 20 a 64 anos para cada potencial beneficiário de 55 anos ou mais de idade cai de 3,6, em 2015, para 1,1

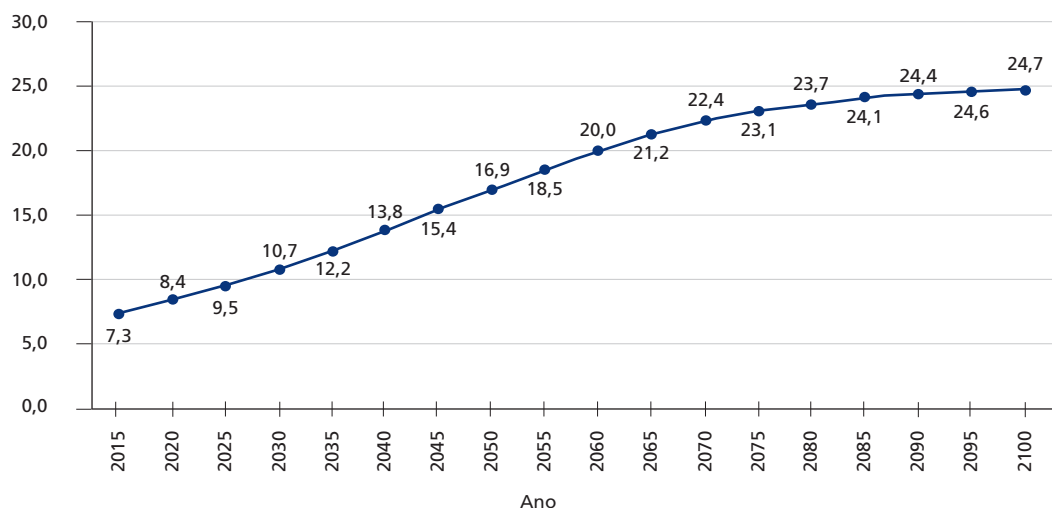
---

10. Foi utilizada projeção da população por grupo de idade para o Brasil de acordo com a revisão de 2015. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>>. Acesso em: 8 jun. 2016. *World Population Prospects: The 2015 Revision*. File POP/7-1: Total population (both sexes combined) by five-year age group, major area, region and country, 1950-2100 (thousands).

em 2100. Esses números apontam para uma piora muito significativa da relação entre contribuintes e beneficiários.

Como pode ser visto pelo gráfico 2, nessa nova simulação, a despesa com aposentadorias e pensões por morte, incluindo o RGPS e os servidores civis de regimes próprios, crescerá do patamar estimado de 8,4% do PIB, em 2020, para 24,7%, em 2100, ou seja, ocorrerá um incremento da ordem de 16,3 p.p. Com respeito à projeção anterior, baseada nos dados do IBGE, os resultados parecem satisfatórios (IBGE: 8,3% em 2020 e 19,3% em 2060; ONU: 8,4% em 2020 e 20% em 2060). Na comparação com a projeção oficial do RGPS, que incorpora itens distintos de despesa (para além das aposentadorias e das pensões por morte, mas sem a inclusão de militares e servidores públicos estatutários), o alinhamento se mostra razoável, em que pesem as limitações já mencionadas para a comparabilidade<sup>11</sup> e o fato de que parte dos insumos utilizados nas projeções oficiais estavam defasadas.<sup>12</sup> Novamente, a projeção deve captar parcialmente o BPC/Loas.

GRÁFICO 2  
Brasil: despesas com previdência, aposentadorias e pensões RGPS e RPPS (2015-2100)  
(Em % PIB)



Fonte: Projeção demográfica da ONU.  
Elaboração dos autores.

Obs.: Impacto da demografia simulado com critério de elegibilidade, razão de emprego e entre produtividade média e benefício médio constantes.

11. Projeção do Ministério da Previdência Social (MPS) para 2020: 8,43%; para 2060: 17,20%.

12. As projeções para a DLDO 2017 elaboradas pelo MPS (convertido na Secretaria de Políticas Previdenciárias, vinculada ao MF) ainda se valem da Pnad 2009, enquanto as simulações aqui propostas se baseiam na Pnad 2014.

## **4 DESCRIÇÃO SINTÉTICA DAS TENDÊNCIAS DE REFORMAS NO MUNDO E RECOMENDAÇÕES DE AJUSTES NO BRASIL**

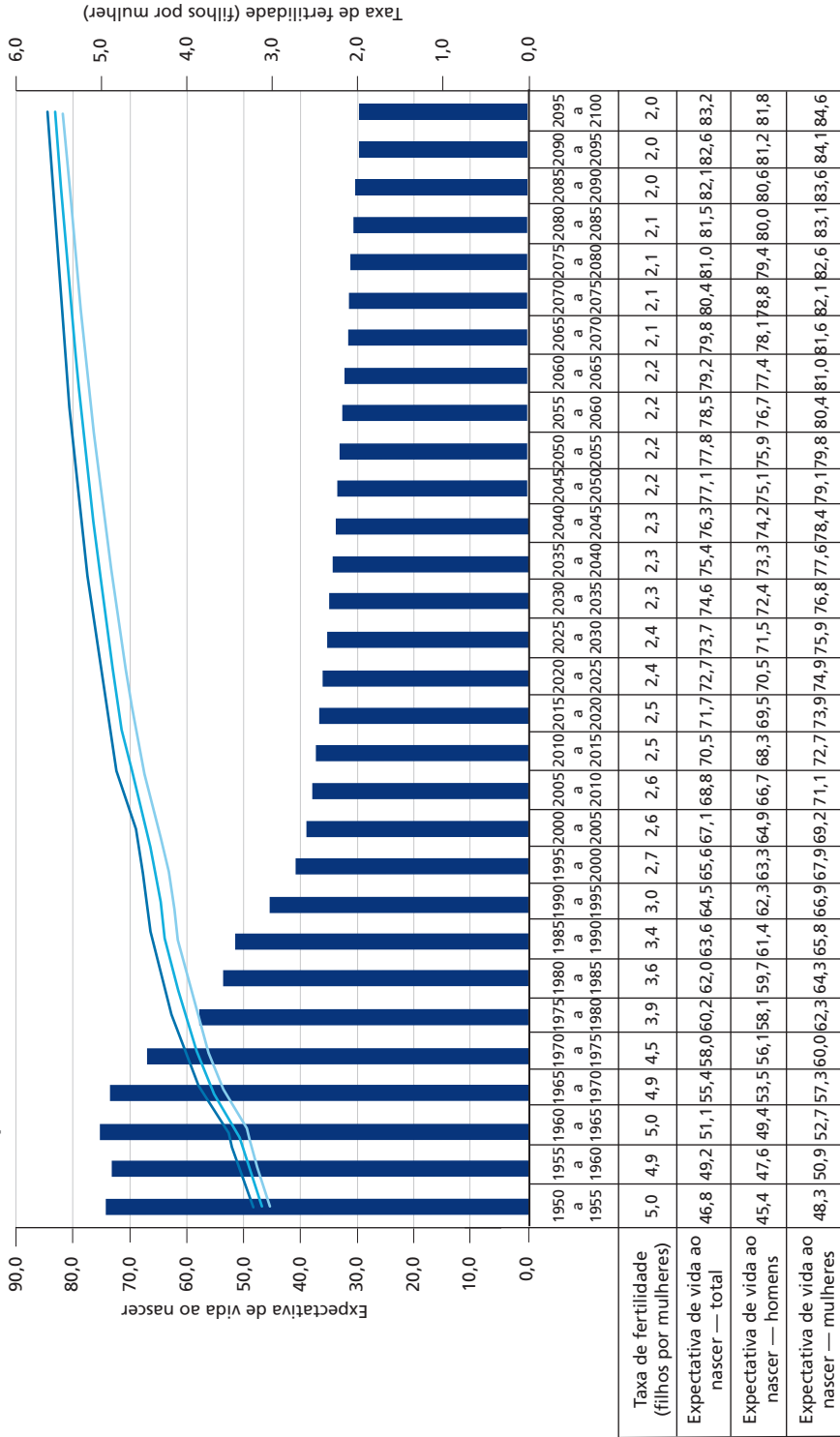
Nesta seção serão tratados basicamente dois temas.

- 1) Uma descrição muito sintética de grandes tendências prevalentes nas reformas previdenciárias que estão ocorrendo pelo mundo, enfatizando que há diferenças significativas entre o que prevalece na Europa/OCDE e o que se passou no período mais recente na América Latina e Caribe, assinalando diferentes estágios no processo de envelhecimento e distintas realidades de desenvolvimento e de mercado de trabalho.
- 2) A partir das projeções apresentadas neste estudo e da experiência internacional, serão recomendados alguns pontos que devem constar do debate sobre a reforma da previdência no Brasil.

### **4.1 Descrição sintética das tendências de reformas no mundo**

Segundo Costanzi (2016), o processo de envelhecimento populacional é um fenômeno global derivado da queda da fecundidade e do aumento da expectativa de vida (gráfico 3). De acordo com as projeções da ONU, o total de pessoas com 60 anos ou mais no mundo deve crescer do patamar atual de cerca de 900 milhões, em 2015, para cerca de 3,2 bilhões em 2100, o que representará um incremento da participação dos idosos na população total de 12,3% para 28,3% no referido período.

GRÁFICO 3  
Taxa de fertilidade e expectativa de vida ao nascer



Fonte: Dados da divisão da população da ONU.  
Elaboração dos autores.

Em decorrência desse processo global de envelhecimento, tem ocorrido um grande conjunto de reformas previdenciárias pelo mundo, em geral com a preocupação de garantir a sustentabilidade a médio e longo prazo como resposta à transição demográfica. Como mostrado por vários estudos (Barr e Diamond, 2010; Costanzi, 2016; OECD, 2011, 2013, 2015; Szckenpanski e Turner, 2014), entre as principais medidas de reforma previdenciária que ocorreram, podem ser citadas as enumeradas a seguir.

- 1) Aumento da idade legal de aposentadoria e maior restrição para as aposentadorias antecipadas, bem como eliminação ou redução da diferença de idade entre homens e mulheres.
- 2) Aumento das alíquotas de contribuição ou das receitas, bem como diversificação de fontes de recursos, por exemplo: Austrália, Dinamarca, Finlândia, França e Suécia (OECD, 2015; Szczenpanski e Turner, 2014). Também há medidas que aumentam a base tributária ou de incidência, como na Finlândia e na Noruega, que eliminaram o teto de rendimentos que são tributáveis para o financiamento da seguridade social. A busca de outras fontes de receitas também ocorreu, por exemplo, no Japão, onde, em 2012, houve um aumento do imposto sobre o valor adicionado (IVA) destinado ao financiamento da seguridade social.
- 3) Introdução de mecanismos de ajustamento automático à demografia ou às mudanças na expectativa de vida, sendo que o ajustamento pode ocorrer pela ligação entre idade de aposentadoria ou valor do benefício com mudanças na expectativa de vida, ou seja, incrementos na esperança de sobrevida resultam em aumento da idade de aposentadoria ou redução no valor do benefício.
- 4) Mudança de regimes, de benefício definido para contribuição definida e/ou para contas nocionais, sendo que países como Suécia, Itália e Polônia adotaram contas nocionais.
- 5) Incentivos para postergação de aposentadoria como na Suécia, que criou incentivos tributários para trabalhadores de 65 anos ou mais, e em Portugal, que reduziu a contribuição para Seguridade Social para trabalhadores de 65 anos ou mais. No caso da França, houve aumento do tempo de contribuição necessário para ter direito a um benefício integral.

- 6) Busca de fortalecimento e aumento da cobertura da previdência complementar, como a chamada “inscrição automática”,<sup>13</sup> que foi implementada no Brasil para os servidores da União por meio da Lei nº 13.183/2015. O mais importante, dado esse amplo e intenso conjunto de mudanças, é notar que um grande conjunto de países está adequando seus sistemas previdenciários ao processo de envelhecimento com o objetivo de garantir sustentabilidade.

Entre 2009 e 2015, praticamente todos os 35 países da OCDE realizaram alguma alteração, em maior ou menor grau, de seus sistemas previdenciários. Uma alteração muito comum foi o aumento da idade legal de aposentadoria. Com essas reformas, a maioria dos países da OCDE terá uma idade de aposentadoria de pelo menos 67 anos até a metade deste século, e alguns países vão além dessa idade, associando o aumento da idade com a evolução da expectativa de vida (Costanzi, 2016; OECD, 2013; 2015).

A partir de dados de vários estudos (SSA, 2014a; 2014b; 2015a; 2015b; OECD, 2011; 2013; 2015; Barr e Diamond, 2010; Szczepanski e Turner, 2014; Costanzi, 2016) foi possível identificar 46 países que aumentaram, estão aumentando ou vão aumentar a idade legal de aposentadoria (ver quadro A.1 no apêndice), entre os quais podem ser citados Alemanha, Austrália, Colômbia, Coreia do Sul, Croácia, Cuba, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Itália, Polônia, Reino Unido, Turquia, Ucrânia e outros. Vários países da OCDE/Europa estão aumentando ou irão aumentar a idade de forma gradual para 67 anos, como: Alemanha, Austrália, Croácia, Espanha, Estados Unidos, Grécia, Polônia, Reino Unido. Portugal aumentou a idade de aposentadoria legal de 65 para 66 anos. A Coreia do Sul irá subir gradualmente a idade de 61 para 65 anos.

No caso da República Tcheca, estava havendo aumento da idade legal de aposentadoria de dois meses por ano para homens e de quatro meses por ano para mulheres, até igualar à idade dos homens, a partir de quando, então, passaria a ser também de dois meses por ano, sendo que não havia limite superior estabelecido. Essa opção mais radical pode ser fruto da racionalidade de que talvez seja mais fácil, do ponto de vista político, interromper o incremento da idade em algum momento do que programar um determinado aumento e, no futuro, ter que tentar novos incrementos.

---

13. A inscrição automática em planos de previdência complementar consiste no padrão de inscrever trabalhadores automaticamente nesses planos, sendo que, caso não queiram, podem pedir desligamento. Essa medida foi tomada no Brasil, recentemente, para a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (Funpresp), por meio da Lei nº 13.183 de 4 de novembro de 2015.

Além disso, desses 46 países que estão aumentando a idade, foi possível identificar dezesseis que eliminaram ou irão eliminar a diferença de idade entre homens e mulheres, como Áustria, Croácia, Estônia, Itália, Polônia, Reino Unido, República Tcheca e Ucrânia. Também há dois países, Bulgária e Romênia, onde haverá redução gradual da diferença de idade entre homens e mulheres. Portanto, pode se falar em dezoito países que eliminaram, irão eliminar ou reduzir a diferença de idade de aposentadoria entre os sexos masculino e feminino.

Em relação à adoção de mecanismos de ajustamento automático à demografia ou às mudanças na expectativa de vida, a ligação pode ocorrer seja vinculando a idade de aposentadoria à sobrevida esperada ou por impactos no valor do benefício, tendo em vista que terá uma duração esperada maior. Cabe salientar que o Brasil tinha esse mecanismo por meio da aplicação compulsória do fator previdenciário nas ATCs, mas, na contramão das tendências de reforma, acabou flexibilizando a aplicação desse mecanismo de ajustamento automático com a regra 85/95 progressiva estabelecida na Lei nº 13.183/2015.

Whitehouse (2007) mostra que, em meados dos anos 2000, quase metade dos países da OCDE já havia incorporado a evolução demográfica às suas regras de elegibilidade para a aposentadoria, contra apenas um único país na década anterior. A título de exemplo, Finlândia, Portugal e Noruega ajustam a generosidade dos benefícios de aposentadoria automaticamente a mudanças na expectativa de vida.

Portugal criou um coeficiente de sustentabilidade que reduz o valor do benefício quando a expectativa de vida aumenta (Szczepanski e Turner, 2014, p. 24-27). Outros países, como Espanha e Alemanha, também criaram fatores de sustentabilidade.

Como mencionado anteriormente, a outra possibilidade é vincular a idade de aposentadoria às mudanças na expectativa de vida. Foi aprovada, por exemplo, uma lei na Holanda, em 2012, que estabelece que a idade de aposentadoria será ajustada a incrementos na expectativa de vida a partir de 2020 (Szczepanski e Turner, 2014, p. 24-26). A idade de aposentadoria na República Eslovaca, que era de 62 anos em 2014, passará a crescer a partir de 2017 com a expectativa de vida (SSA, 2014b).

Conforme o resumo apresentado em estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ILO, 2014b, p. 32), no período de 2010 a 2013, no cenário de consolidação fiscal, que buscava reduzir *deficit* fiscais e o crescimento da dívida pública, cerca de 86 países estavam considerando uma variedade de alterações em seus sistemas de previdência, por meios de medidas como tornar as condições de elegibilidade mais rigorosas ou o aumento da idade legal de aposentadoria, de modo que as pessoas teriam que trabalhar mais tempo para receber um benefício integral, redução das taxas de substituição e eliminação de garantias mínimas de pensão. Esses 86 países englobavam 39 países de renda alta e 47 países em desenvolvimento.

As tendências recentes de reforma foram muito diferentes na Europa/OCDE e na América Latina e Caribe. Enquanto na primeira região/grupo, mais envelhecido, predominaram reformas que visam garantir a sustentabilidade, na América Latina, depois da privatização nas décadas de 1980 e 1990, houve, nos anos 2000, grande expansão dos programas de previdência de caráter não contributivo como forma de tentar atenuar os problemas de baixa cobertura.

A reforma do Chile, no início da década de 1980, com a mudança de um sistema de repartição ou *pay-as-you-go* (Payg) para um sistema privado de capitalização de contas individuais acabou servindo de modelo para reformas similares em vários países da região (Mesa-Lago, 1995; 2003; 2004; Szczepanski e Turner, 2014; Uthoff, 1995a; 1995b), principalmente na década de 1990, podendo ser citados Peru (1993), Colômbia (1994), Argentina (1994), Uruguai (1996), México (1997), Bolívia (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), Nicarágua (2001) e Panamá (2008).

Cabe destacar que cada país adotou contas de capitalização individual de forma peculiar, por exemplo, o caso da Colômbia, onde há convivência de um regime de repartição pública com um de capitalização de contas individuais privadas, podendo o trabalhador escolher de qual deles participar e, mesmo, de tempos em tempos, mudar de regime. Conforme Mesa-Lago (2003), embora tenham em comum a introdução de regimes privados de capitalização, as reformas dos anos 1980/1990 podem ter: *i*) caráter substitutivo, em que o sistema público é substituído pelo privado, que foi o caso do Chile; *ii*) paralelo, em que há concorrência entre os regimes, como ocorre na Colômbia; e *iii*) caráter misto, em que o sistema privado complementa o público.



A reforma do Chile teve, enfim, um impacto muito marcante sobre a evolução dos regimes previdenciários na região da América Latina. Contudo, surgiram alguns problemas, como baixa cobertura e altos custos de administração, que trouxeram a necessidade de certos ajustes em vários desses regimes que seguiram o Chile, que também buscou alterações no seu sistema nos anos 2000. No caso da Argentina, houve um retorno ao sistema de repartição pública e o término do sistema privado de contas individuais.

Os problemas de cobertura, em geral, e em particular nos sistemas de contas de capitalização individuais privadas, podem ser relacionados, entre outros fatores, com os problemas de mercado de trabalho da região. Com uma parcela relevante dos trabalhadores no setor informal e com baixos níveis de rendimento e, conseqüentemente, pequena ou nenhuma capacidade de contribuição/poupança, um sistema puro de capitalização de contas individuais privadas tende a não garantir proteção para essa parcela mais fragilizada da população.

Como mostrado por OCDE, BID e Banco Mundial (2015), em média, apenas 45 de cada 100 trabalhadores da América Latina e Caribe estavam contribuindo ou filiados a um plano de previdência, um nível de cobertura que não havia se alterado muito apesar das reformas estruturais que ocorreram na região. A cobertura, entendida como a percentagem de contribuintes sobre o total de ocupados, na faixa etária de 15 a 64 anos, estava em torno de 44,7%.<sup>14</sup> Em termos absolutos, isso significa que, em uma estimativa para 2010, para dezenove países, de um total de 229 milhões de trabalhadores ocupados, cerca de 126,6 milhões estavam sem cobertura previdenciária ou desprotegidos. Ademais, esses níveis de cobertura variam muito entre países, mas também entre os trabalhadores, de acordo com características socioeconômicas como educação, nível de renda e sexo, sendo obviamente maior a probabilidade de cobertura para homens e trabalhadores com maiores níveis de renda e educação. Também a posição na ocupação parece exercer uma forte diferença na probabilidade de cobertura, de tal sorte que enquanto para os trabalhadores assalariados ou empregados 64 de

---

14. Extraído do estudo da OCDE, BID e Banco Mundial (2015) para a faixa etária de 15 a 64 anos. Os dados variam de país para país, mas para a maioria se trata de um registro para o ano de 2010, ainda que haja dados de 2009, 2011 e 2012, considerando cerca de dezenove países. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/888933161314>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

cada 100 contribuía para previdência, esse patamar caía para 17 de cada 100 para os trabalhadores por conta própria ou autônomos.

Nos anos 2000, na América Latina e Caribe, a combinação de crescimento econômico, aumento do gasto público e social e a busca de políticas para enfrentar os estruturais problemas de baixa cobertura previdenciária acabou resultando em uma expansão considerável dos programas não contributivos. De acordo com dados de 2015 do panorama social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), o gasto público social cresceu de 12,6% do PIB no começo da década de 1990 para um patamar de 19,5% do PIB nos anos de 2013-2014, passando de 46,7% para 66,4% do gasto público total no mesmo período. Um setor importante para explicar este crescimento foi justamente a área de Seguridade e Assistência Social, que teria crescido de 5,5% para 9,0% do PIB do começo da década de 1990 até 2014.

A expansão dos programas previdenciários de caráter não contributivo foi de especial importância para o aumento da proteção social das pessoas idosas na América Latina e Caribe. De acordo com Bosch, Melguizo e Pagés (2013), em estudo feito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2010, a porcentagem de pessoas de 65 anos ou mais que estavam cobertas pela previdência era de apenas 41% quando se consideravam os benefícios contributivos, mas se elevava para 62,5% quando se levavam em consideração os benefícios não contributivos. Esse mesmo estudo cita a existência de programas não contributivos de previdência em 23 países da América Latina e Caribe, sendo que, em geral, eram programas focalizados na pobreza ou em idosos que não tinham aposentadoria ou pensão (*means tested* e/ou *pension tested*) e para idades que variavam entre 60 e 70 anos e valores de benefícios que variavam de 0,5% a 40% do PIB *per capita*.<sup>15</sup> A despesa global com esses programas também variava muito, indo desde valores muito pequenos em relação ao PIB até gastos em torno de 1% do PIB.

Em OCDE, BID e Banco Mundial (2015), também se destaca a forte expansão dos programas não contributivos de Previdência Social ou aposentadorias sociais no

---

15. Ver Bosch, Melguizo e Pagés (2013, p. 41).

período mais recente, sendo listados programas em 27 países da América Latina e Caribe, a maior parte *means tested* e para pessoas sem benefício contributivo, com valores, em relação ao PIB *per capita*, variando de 2% a 33% e com idades de acesso variando entre 60 e 70 anos.

A base de dados da organização Help Age lista 107 programas de previdência não contributiva no mundo,<sup>16</sup> enquanto o *World Social Protection Report 2014/2015* da OIT (ILO, 2014a) cita programas de proteção social para idosos em 89 países,<sup>17</sup> sendo 22 países da América Latina e Caribe. Segundo o levantamento da Help Age, na América Latina e Caribe, os programas de previdência não contributivos tinham um total de 18,9 milhões de beneficiários.

Com o rápido e intenso processo de envelhecimento na América Latina e Caribe, contudo, que deverá pressionar o financiamento da previdência, tanto contributiva quanto não contributiva, é possível que aumente a pressão por reformas que busquem garantir a sustentabilidade a médio e longo prazo da previdência.

#### **4.2 Recomendações de temas para o debate no Brasil**

No Brasil, a população idosa vai saltar de cerca de 23 milhões de pessoas com 60 anos ou mais (22,98 milhões, em 2014) para cerca de 41,54 milhões em 2030, e 73,55 milhões em 2060 (em uma população estimada total para o país, em 2060, de 218,17 milhões). Em termos de proporção da população, a participação dos idosos (60 anos ou mais) na população total vai saltar de 11,3% (2014) para cerca de 18,6% em 2030, e 33,7% em 2060. Ou seja, atualmente uma em cada dez pessoas é idosa; em 2060, uma em cada três será idosa.

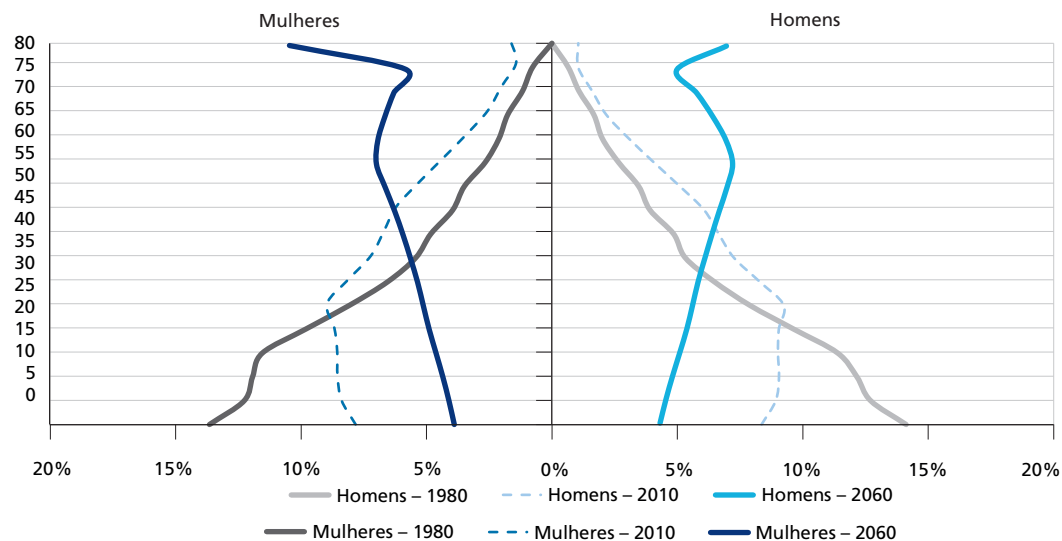
Em razão da evolução da dinâmica demográfica, a quantidade de pessoas ativas (com idade entre 15 e 64 anos) por idoso (idade igual ou superior a 60 anos) se deteriora significativamente no tempo, passando de 11,5 (2000) para 2,3 (2060), outro forte indicativo da necessidade de repactuação das regras para acesso e manutenção de benefícios previdenciários.

---

16. Disponível em: <<http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

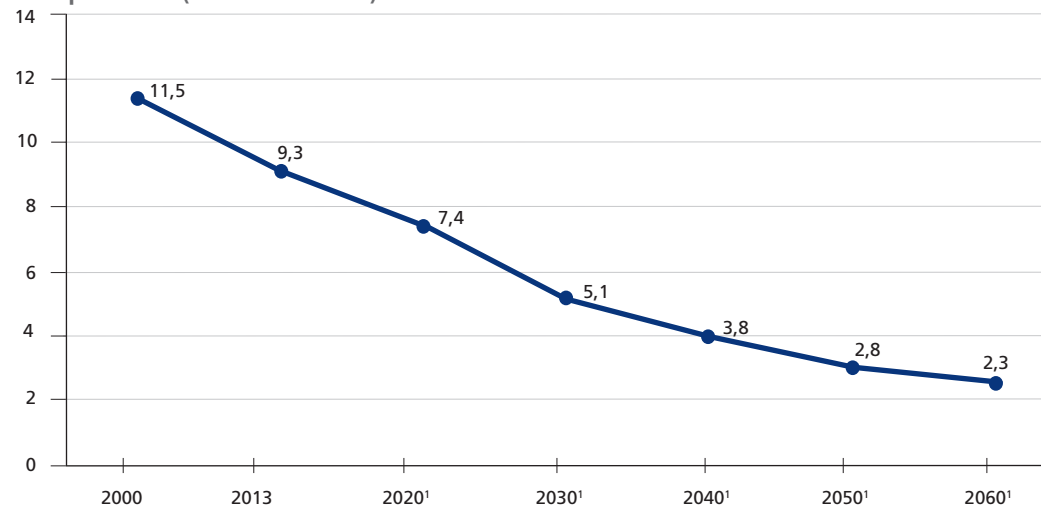
17. Ver ILO (2014a, p. 77).

**GRÁFICO 4**  
**Brasil: pirâmides populacionais sobrepostas (1980, 2010 e 2060<sup>1</sup>)**



Fonte: IBGE.  
 Elaboração dos autores.  
 Nota: <sup>1</sup> 2060, dados projetados.

**GRÁFICO 5**  
**Relação entre PIA e população idosa: número de pessoas em idade ativa (15 a 64 anos) por idoso (65 anos ou mais)**

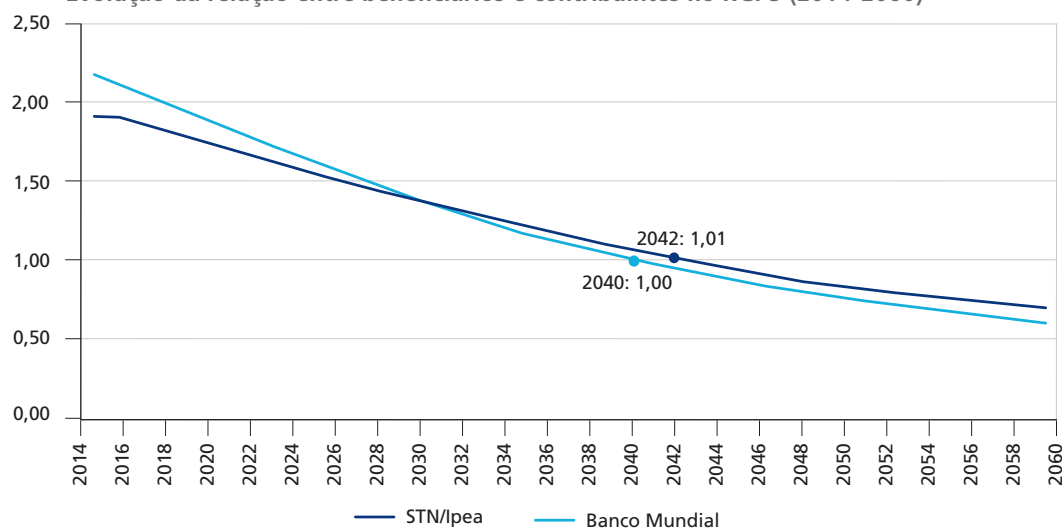


Fonte: Censo Demográfico/IBGE; projeção da população de 2013/IBGE.  
 Elaboração dos autores.  
 Nota: <sup>1</sup> Dados projetados.

O indicador mais contundente nesse sentido, contudo, consiste na razão de dependência previdenciária, dada pela relação entre contribuintes e beneficiários da Previdência Social. Com respeito ao RGPS, tomando-se como base o modelo de projeção de longo prazo desenvolvido em parceria entre a STN/MF e o Ipea, a quantidade de contribuintes por beneficiário deverá passar de cerca de 2 (2014) para 0,69 (2060), reforçando a necessidade de ajustes no regime geral. Este resultado, bastante preocupante, coincide com projeções feitas pelo Banco Mundial para o regime geral brasileiro: em ambos os modelos, a relação contribuintes/beneficiários chegará a ser de um para um, em torno de 2040.<sup>18</sup>

GRÁFICO 6

Evolução da relação entre beneficiários e contribuintes no RGPS (2014-2060)



Fonte: Prost (simulações para o RGPS – 2014-2060); Modelo de Projeção de Longo Prazo (STN/Ipea).

Elaboração dos autores.

Obs.: A quantidade de beneficiários, tomada como a posição em dezembro de cada ano, considera a quantidade de aposentadorias (aposentadorias por idade e ATCs), aposentadorias por invalidez (inclusive as acidentárias) e pensões por morte ativas (inclusive as acidentárias).

Dado este intenso impacto esperado do processo de envelhecimento sobre as despesas da Previdência Social, o sistema previdenciário brasileiro também deveria ser submetido a um processo de debate que deveria incluir os seguintes temas: *i*) aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima; *ii*) diferenças de regras entre homens e mulheres; *iii*) pensões por morte; e *iv*) diferenças de regras entre regimes e intrarregimes.

18. O modelo desenvolvido pela parceria STN/Ipea possui metodologia bastante semelhante à utilizada pelo modelo oficial do RGPS, cujas notas metodológicas são anualmente incluídas no anexo IV do PLDO. O Pension Reform Options Simulation Toolkit (Prost), modelo desenvolvido e utilizado pelo Banco Mundial, mantém elementos em comum com estes modelos, mas, embora difira deles em certos aspectos metodológicos, tende a projetar resultados aderentes às trajetórias produzidas pelos modelos nacionais.

#### 4.2.1 Aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima

Em primeiro lugar, seria fundamental promover a eliminação gradual da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS, tendo em vista que o tempo de contribuição não é fator de risco social (como é a idade avançada) e que não há sentido em pagar aposentadorias para pessoas na faixa dos 50 anos de idade, normalmente com plena capacidade laboral e que, frequentemente, possuem bom nível de renda e fazem parte da “elite” (mesmo que relativa) do mercado formal de trabalho, que consegue acumular a carência mínima de 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres) de contribuição.

De forma mais direta, muito embora a aposentadoria devesse funcionar principalmente como um mecanismo de substituição de renda para pessoas que perdem a capacidade laboral, no Brasil, em função das regras inadequadas e incomuns de elegibilidade, esse benefício pode se transformar em complementação de renda para pessoas na parte superior da distribuição de renda – uso comum, ainda que temporário, se considerada a diferença entre a idade efetiva de aposentadoria e a idade legal de aposentadoria por idade.

Este argumento pode ser ilustrado com base nos dados da Pnad 2014, que permite a identificação dos aposentados com idades inferiores às idades mínimas legais para a aposentadoria por idade. A renda média do trabalho, geralmente, supera o valor médio do benefício previdenciário de homens de 45 a 59 anos (aposentados e ocupados) e de mulheres de 45 a 54 anos (aposentadas e ocupadas), reforçando a hipótese de que, em função das regras generosas de aposentadoria por tempo de contribuição, a aposentadoria pode virar uma complementação de renda para um número razoável de pessoas com boa situação socioeconômica e como importante origem das demandas judiciais por *desaposentação*.<sup>19</sup>

Segundo levantamento feito a partir dos microdados da Pnad/IBGE de 2014, havia quase 1 milhão de aposentados (963 mil) e ocupados na faixa etária de 45 a 59 anos para homens e 45 a 54 anos para mulheres (tabela 3) – grupos de idade selecionados de forma a excluir as aposentadorias por idade. Os homens (45-59 anos) e mulheres (45-54 anos) precocemente aposentados tendem a estar concentrados nos décimos superiores da distribuição do rendimento familiar *per capita*, situação ainda mais contundente

---

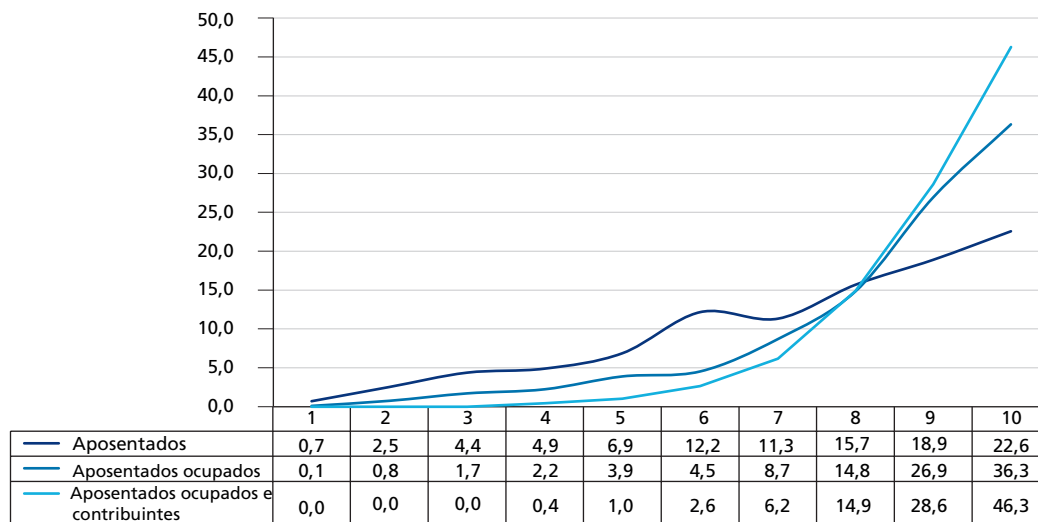
19. Pelos dados do Anuário Estatístico de Previdência Social (Aeps) de 2014, havia um total de 900 mil ATCs do RGPS para homens de 45 a 59 anos e cerca de 290 mil ATCs do RGPS para mulheres de 45 a 54 anos, totalizando quase 1,2 milhão de aposentados.

se considerados os aposentados ocupados (78% entre os 30% mais ricos). Se considerados aqueles que se mantêm ocupados e contribuindo para a Previdência Social (em qualquer regime, mas normalmente com vínculos formais, para os quais a contribuição é compulsória), a concentração nos três décimos superiores chega a quase 90% do grupo.

GRÁFICO 7

**Distribuição de aposentados precoces e aposentados precoces ocupados por décimos da distribuição do rendimento familiar *per capita* (2014)**

(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE, 2014.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os décimos da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* foram construídos a partir do rendimento mensal de todas as fontes de toda população residente em domicílios onde todos os membros possuem rendimento não ignorado.

Enfim, o ponto a ser destacado é que, em função da existência peculiar da aposentadoria por tempo de contribuição em nossa legislação, sem idade mínima, a aposentadoria, que deveria cumprir o papel de substituição de renda para pessoas que perderam a capacidade laboral por conta da idade avançada, pode acabar funcionando, em algum grau, como complementação de renda para pessoas com capacidade laboral e bom nível de renda do trabalho.

Um dado que corrobora a tese de que os que entram mais cedo no mercado de trabalho, em geral, o fazem em condições mais precárias e sem a devida proteção previdenciária é a média de idade de entrada no mercado de trabalho de contribuintes e não contribuintes para previdência, disponível nos microdados da Pnad/IBGE.

A comparação mostra que, para pessoas de 16 anos ou mais, a idade média com que começou a trabalhar era de 15,6 anos para quem contribuía para previdência e 13,7 anos para os não contribuintes. As idades são baixas porque refletem padrões de entrada no mercado que prevaleceram no passado.

Outro ponto importante a ser enfatizado é que o argumento que a introdução de idade mínima seria prejudicial aos trabalhadores mais pobres, já que tendem a entrar mais cedo no mercado de trabalho, na realidade, é um mito, pois, em geral, entram com altíssimo nível de informalidade, como mostrado por Costanzi, Ansiliero e Paiva (2016). No referido estudo, foi mostrado que enquanto a contribuição para previdência era de apenas 12,8% entre os 10% mais pobres, a referida taxa subia para 83,2% entre os 10% mais ricos. Considerando apenas os jovens de 16 a 20 anos, a contribuição para previdência era de apenas 4,1% entre os 10% mais pobres, ficando no patamar de 50% ou 60% para aqueles que estavam entre os 50% mais ricos.

Portanto, em termos práticos, no Brasil, há idade mínima para os trabalhadores de menor rendimento, que se aposentam por idade aos 65/60 anos ou pelo BPC/Loas aos 65 anos, mas não há idade mínima para os trabalhadores de maior rendimento que se aposentam com idades na faixa dos 50 anos e com aposentadorias de valor mais elevado. Outra forma de ver as distorções criadas por essas aposentadorias é a comparação da renda média do trabalho dos ocupados que eram aposentados com os ocupados que não eram aposentados (tabela 3).

Enquanto o primeiro grupo (ocupados aposentados) percebia uma renda média do trabalho de R\$ 2.436,47, segundo os microdados da Pnad/IBGE de 2014, o outro grupo (ocupados não aposentados) tinha renda média de R\$ 1.972,88 mensais. Portanto, a aposentadoria para o primeiro grupo não apenas não cumpria a função de garantir renda para pessoas que perderam a capacidade laboral, tendo em vista que estavam ocupadas, como ainda servia para aumentar a desigualdade de renda entre os grupos, elevando o rendimento do grupo de maior renda do trabalho.



TABELA 3

**Quantidade de aposentados ocupados, rendimento médio do trabalho (R\$) e valor mensal da aposentadoria, segundo sexo (2014)**

| Situação previdenciária e condição de ocupação                              | Homens          |                   |                 | Mulheres        |                   |                 | Total           |                   |                 |
|---|-----------------|-------------------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------|
|   | Contribuintes   | Não contribuintes | Total           | Contribuintes   | Não contribuintes | Total           | Contribuintes   | Não contribuintes | Total           |
| Rendimento de todos os trabalhos: ocupados x sexo x situação previdenciária |                 |                   |                 |                 |                   |                 |                 |                   |                 |
| Ocupados (aposentados)  | 3.563,69        | 1.587,21          | <b>2.647,33</b> | 2.578,64        | 846,75            | <b>1.842,31</b> | 3.292,26        | 1.405,40          | <b>2.436,47</b> |
| Ocupados (não aposentados)  | 2.805,22        | 1.316,33          | <b>2.268,68</b> | 1.971,40        | 640,39            | <b>1.492,73</b> | 2.487,13        | 1.058,98          | <b>1.972,88</b> |
| <b>Total</b>  | <b>2.836,31</b> | <b>1.333,00</b>   | <b>2.287,04</b> | <b>1.986,99</b> | <b>647,31</b>     | <b>1.502,70</b> | <b>2.515,48</b> | <b>1.076,68</b>   | <b>1.991,88</b> |
| Rendimento de aposentadorias: ocupados x sexo x situação previdenciária     |                 |                   |                 |                 |                   |                 |                 |                   |                 |
| Ocupados (aposentados)  | 1.791,19        | 1.564,84          | <b>1.684,35</b> | 1.551,96        | 1.195,16          | <b>1.398,77</b> | 1.725,45        | 1.475,46          | <b>1.610,21</b> |
| Rendimento de todas as fontes: ocupados x sexo x situação previdenciária    |                 |                   |                 |                 |                   |                 |                 |                   |                 |
| Ocupados (aposentados)  | 5.431,19        | 3.185,60          | <b>4.387,21</b> | 4.207,42        | 2.188,06          | <b>3.344,90</b> | 5.093,06        | 2.939,43          | <b>4.113,22</b> |
| Ocupados (não aposentados)  | 2.863,06        | 1.366,99          | <b>2.323,88</b> | 2.061,93        | 776,93            | <b>1.600,00</b> | 2.557,49        | 1.142,48          | <b>2.048,02</b> |
| <b>Total</b>  | <b>2.967,32</b> | <b>1.478,38</b>   | <b>2.423,22</b> | <b>2.116,70</b> | <b>824,40</b>     | <b>1.649,66</b> | <b>2.645,99</b> | <b>1.234,00</b>   | <b>2.132,15</b> |

Fonte: Pnad/IBGE, 2014.  
Elaboração dos autores.

Na realidade, a regra de 35-30 anos de contribuição sem idade mínima gera aposentadorias extremamente precoces. Em 2015, a idade média de aposentadoria para as ATCs foi de 55,7 anos para homens, 53 anos para mulheres e 54,7 para ambos os sexos (IBGE, 2016, p. 57). Mais que isso, como pode ser visto pela tabela 4, cerca de uma em cada quatro mulheres em 2014 se aposentou com menos de 50 anos e metade das ATCs foram concedida para pessoas com menos de 55 anos. Em termos gerais, 86,3% das aposentadorias foi concedidas para pessoas não idosas, ou seja, que possuíam menos de 60 anos de idade.

TABELA 4  
ATCs concedidas pelo RGPS por sexo e idade (2014)

| Idade na aposentadoria                        | Quantidade para homens | Quantidade para mulheres | Total          |
|---|------------------------|--------------------------|----------------|
| Até 49 anos                                   | 15.763                 | 23.506                   | <b>39.269</b>  |
| 50 a 54 anos                                  | 68.054                 | 42.458                   | <b>110.512</b> |
| 55 a 59 anos                                  | 76.209                 | 26.926                   | <b>103.135</b> |
| 60 anos ou mais                               | 37.609                 | 2.388                    | <b>39.997</b>  |
| <b>Total</b>                                  | <b>197.635</b>         | <b>95.278</b>            | <b>292.913</b> |
| Idade na aposentadoria                        | Homens                 | Mulheres                 | Total          |
| Participação na concessão total (%)           |                        |                          |                |
| Até 49 anos                                   | 7,98                   | 24,67                    | <b>13,41</b>   |
| 50 a 54 anos                                  | 34,43                  | 44,56                    | <b>37,73</b>   |
| 55 a 59 anos                                  | 38,56                  | 28,26                    | <b>35,21</b>   |
| 60 anos ou mais                               | 19,03                  | 2,51                     | <b>13,65</b>   |
| <b>Total</b>                                  | <b>100,00</b>          | <b>100,00</b>            | <b>100,00</b>  |
| Participação na concessão total acumulada (%) |                        |                          |                |
| Até 49 anos                                   | 7,98                   | 24,67                    | <b>13,41</b>   |
| 50 a 54 anos                                  | 42,41                  | 69,23                    | <b>51,13</b>   |
| 55 a 59 anos                                  | 80,97                  | 97,49                    | <b>86,35</b>   |
| 60 anos ou mais                               | <b>100,00</b>          | <b>100,00</b>            | <b>100,00</b>  |

Fonte: Aeps, 2014.  
Elaboração dos autores.

Esse perfil precoce dos beneficiários de aposentadoria e pensão no Brasil também fica claro pela análise dos dados do estoque de benefícios estimado pela Pnad 2014. Com base na elaboração da distribuição por faixa etária a partir dos microdados, chega-se à conclusão que, embora a idade média dos aposentados fosse de 67,5 anos em 2014, 8,5% dos aposentados tinham menos de 55 anos e 19,7% tinham menos de 60 anos, ou seja, não eram idosos (tabela A.3 do apêndice). Portanto, um em cada cinco aposentados no Brasil não é idoso. Embora a aposentadoria por invalidez explique parte desse resultado, certamente há uma contribuição muito importante da ATC. Em termos absolutos, isso significa que havia um total de cerca de 4,5 milhões de aposentados com idade inferior a 60 anos.

Entre 174 países pesquisados pela parceria entre a Social Security Administration (SSA) e a Associação Internacional de Seguridade Social (AISS), constatou-se que apenas doze, além do Brasil, possuem benefício similar à ATC (apenas com exigência de tempo de contribuição, sem requisito de idade mínima). Encontram-se, nessa situação: Equador, Iraque, Irã, Síria, Arábia Saudita, Iêmen, Argélia, Itália (apenas como regra de transição para antigos segurados), Egito, Bahrein, Hungria e Sérvia (SSA, 2014a; 2015a; 2015b).

QUADRO 1  
ATC no contexto internacional

| País           | Concede ATCs puras (apenas TC)?                   |               | Restrições ao valor dos benefícios?  |          | Há restrições para a atividade laboral?                      |
|----------------|---|---------------|--|----------|--|
|                | Homens  | Mulheres      | Homens   | Mulheres |  |
| Argélia        | Sim; TC: 32                                       | Sim; TC: 32   | Sim, ainda que temporariamente. O benefício é recalculado quando a idade iguala a idade mínima da aposentadoria por idade (AI).  |          | Inatividade  |
| Egito          | Sim; TC: 20                                       | Sim; TC: 20   | Sim. Fator atuarial (Redutor: < 1)   |          | -  |
| Brasil         | Sim; TC: 35                                       | Sim; TC: 30   | Indefinido. Fator previdenciário (< 1: redutor; = 1: 100% de reposição; > 1: multiplicador) . Se usada a fórmula $85(M: Id: 55 + TC30)/95(HId: 60 + TC35)$ , o FP = 1. |          | -  |
| Equador        | Sim; TC: 40                                       | Sim; TC: 40   | Não. Para TC > 40 anos, a taxa de reposição pode ser igual ou maior que 100%.  |          | -  |
| Bahrein        | Sim; TC: 20                                       | Sim; TC: 15   | Sim. Redução aplicada conforme a idade de aposentadoria.   |          | Aposentadoria+salário < salário médio dos últimos dois anos. |
| Irã            | Sim; TC: 35                                       | Sim; TC: 35   | Indefinido.  |          | Inatividade.   |
| Iraque         | Sim; TC: 30                                       | Sim; TC: 30   | Indefinido.  |          | Inatividade  |
| Arábia Saudita | Sim; TC: 25                                       | Sim; TC: 25   | Indefinido.  |          | Inatividade  |
| Síria          | Sim; TC: 25                                       | Sim; TC: 25   | Indefinido.  |          | -  |
| Iêmen          | Sim; TC: 30                                       | Sim; TC: 25   | Sim. Redução aplicada conforme a idade de aposentadoria.   |          | -  |
| Hungria        | Sem direito.                                      | Sim; TC: 40   | Indefinido.  |          | -  |
| Itália         | Sim; TC: 42,5                                     | Sim; TC: 41,5 | Indefinido.  |          | -  |
| Sérvia         | Sim; TC: 45                                       | Sim; TC: 45   | Indefinido.  |          | -  |
|                | TC médio: homens – 32 anos;<br>mulheres – 31 anos |               |  |          |  |

Fonte: SSA (2014a; 2014b; 2115a; 2015b).

- Obs.: 1. Em países com mais de um tipo de regime previdenciário, considerou-se sempre a regra vigente no regime de seguro social, quando este pilar estava presente.
2. Na Índia a aposentadoria pode ser concedida em qualquer idade sob determinadas condições: se o beneficiário decidir emigrar permanentemente; se a relação de emprego formal for encerrada involuntariamente; em caso de período de desemprego superior a dois meses; em caso da mudança de um posto de trabalho com cobertura previdenciária para outro sem a mesma proteção; e em outras situações específicas definidas legalmente.
3. Em Luxemburgo e na Noruega a aposentadoria sem idade mínima também é possível, mas configura caso excepcional e implica o recebimento de um benefício mínimo; na Suíça o benefício é reduzido e, entre outros elementos, seu valor depende do tempo de contribuição do segurado.
4. Na Suazilândia os requisitos de idade também são dispensados em caso de emigração permanente.
5. No Sri Lanka o requisito de idade é dispensado se o governo fecha o local de trabalho do segurado, se este emigra permanentemente, ou se o segurado for do sexo feminino e deixar o emprego para se casar.
6. No Líbano a aposentadoria pode ser concedida em qualquer idade sob uma das duas condições: após vinte anos de emprego; ou, para o sexo feminino, caso a segurada se case e deixe o mercado de trabalho no primeiro ano do casamento. Em qualquer caso, a inatividade é exigida.
7. Na Suécia a idade de aposentadoria é relativamente flexível, mas o valor do benefício é definido, entre outros fatores, pela idade do segurado e por sua correspondente expectativa de vida.
8. Na Bolívia, a aposentadoria pode ocorrer em qualquer idade, desde que o segurado tenha acumulado fundos suficientes para financiar um benefício mensal equivalente a 60% do seu rendimento médio nos últimos dois anos, despesas com funeral e pensão por morte para dependentes. Regra semelhante é aplicada em El Salvador, onde não há exigência de idade mínima se o segurado tem saldo acumulado para financiar ao menos 60% do salário-base ou 160% na pensão mensal mínima.

Destes doze países, cinco vedam total ou parcialmente a atividade laboral; com respeito ao valor do benefício, quatro impõem limites ao valor da renda mensal, e os demais estabelecem regras com efeitos indefinidos, mas com potencial para afetar o valor final das prestações mensais em razão da idade e do tempo de contribuição do segurado. Ou seja, para além de consistir em benefício atípico no cenário internacional, a ATC pura, no Brasil, possui regras ainda mais frágeis que aquelas impostas pelos demais países que a adotam.

Uma porcentagem significativa dos 174 países pesquisados pela AISS/SSA possui outras modalidades de aposentadorias, que, em geral, flexibilizam os requisitos de idade (aposentadoria antecipada) e/ou de tempo de contribuição (aposentadoria parcial), mas que vêm acompanhadas de penalidades normalmente significativas em termos do valor do benefício. Em qualquer caso, há sempre a exigência de uma combinação de idade mínima e tempo de contribuição.

O acesso a essas alternativas é frequentemente vinculado a condicionantes como a comprovação de situação de desemprego/subemprego ou ausência de rendimento do trabalho; de enfermidades ou fragilidades físicas e mentais (se não incapacitantes, pois seriam tratadas diferentemente); ou de responsabilidade no cuidado de filhos ou equiparados ou de portadores de necessidades especiais. Estas modalidades também têm sido objeto de reformas visando a sua adequação aos novos desafios de sustentabilidade, implicando o endurecimento das regras de idade mínima e de tempo de contribuição.

Quando as comparações se restringem à América Latina e ao Caribe (países vizinhos, mais assemelhados à realidade socioeconômica e demográfica brasileira) e aos países da OCDE (normalmente caracterizados por Estados de bem-estar mais robustos e pela superação das etapas da transição demográfica ainda a serem enfrentadas pelo Brasil), as contradições do sistema previdenciário nacional ficam mais evidentes. No primeiro grupo analisado, onde apenas o Equador (além do Brasil) permite a ATC pura (assim mesmo, com carência mais elevada e sem distinção por sexo), a média das idades legais mínimas, qualquer que seja a espécie de aposentadoria considerada, supera a idade média de ATC no Brasil (em 2015: 55 anos para os homens e 53 anos para as mulheres).

No segundo grupo de países, no qual vários realizaram reformas recentes para aperfeiçoar a calibragem de seus sistemas, a comparação reforça a percepção de fragilidade nas regras brasileiras: em média, mesmo com idades mínimas mais elevadas, as carências contributivas são maiores. Ressalte-se ainda que a maioria destes países limita significativamente o valor da renda mensal de benefícios concedidos fora dos padrões básicos de idade e carência determinados para a aposentadoria por idade, situação que se contrapõe à prática brasileira de permitir o pagamento de benefícios antecipados integrais, em especial, depois da introdução da regra 85/95 progressiva pela Lei nº 13.183/2015.

Na OCDE, região para a qual há mais dados comparáveis disponíveis, as idades médias de saída do mercado de trabalho tendem a convergir para as idades médias de aposentadoria por idade,<sup>20</sup> indicando que nesse universo a aposentadoria em idades precoces é a exceção, não a regra. Esse padrão resulta basicamente do conjunto de normas que regem a concessão de aposentadorias, as quais combinam critérios de idade, tempo de contribuição e taxa de reposição para garantir a proteção dos segurados que não alcançam os requisitos mínimos de elegibilidade, mas sem favorecer a livre e generalizada opção (ao menos sem justificativa aceitável e/ou custo correspondente) pelo requerimento precoce de aposentadorias.

TABELA 5

**Critérios mínimos de elegibilidade para aposentadorias em países selecionados – idades mínimas e carências contributivas médias – Europa, Ásia e Pacífico (2014) e África e Américas (2015)**

| Modalidades                                | Quantidade de países | Total (%)    | Média        |          |          |          |
|--|----------------------|--------------|--------------|----------|----------|----------|
|  |                      |              | Idade mínima |          | Carência |          |
|  |                      |              | Homens       | Mulheres | Homens   | Mulheres |
| <b>América Latina e Caribe<sup>1</sup></b> |                      |              |              |          |          |          |
| Aposentadoria por idade                    | 34                   | <b>100,0</b> | 62           | 61       | 17       | 17       |
| Aposentadoria por tempo de contribuição    | 2 (Brasil e Equador) | <b>2,9</b>   | -            | -        | 38       | 35       |
| Aposentadoria parcial e/ou antecipada      | 20                   | <b>58,8</b>  | -            | -        | -        | -        |
| Aposentadoria parcial                      | 11                   | <b>32,4</b>  | 62           | 61       | 10       | 10       |
| Aposentadoria antecipada                   | 12                   | <b>35,3</b>  | 59           | 58       | 17       | 17       |
| <b>OCDE<sup>2</sup></b>                    |                      |              |              |          |          |          |
| Aposentadoria por idade                    | 35                   | <b>100,0</b> | 65           | 64       | 21       | 21       |
| Aposentadoria por tempo de contribuição    | 2                    | <b>2,9</b>   | -            | -        | 43       | 41       |
| Aposentadoria parcial e/ou antecipada      | 31                   | <b>88,6</b>  | -            | -        | -        | -        |
| Aposentadoria parcial                      | 19                   | <b>54,3</b>  | 63           | 62       | 13       | 11       |
| Aposentadoria antecipada                   | 21                   | <b>60,0</b>  | 61           | 60       | 29       | 28       |

Fonte: AISS/SSA.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Equador, Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Granada, Colômbia, Peru, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Cuba, Dominica, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, Costa Rica, Nicarágua, Panamá, México, Antígua e Barbuda, Bolívia, Ilhas Virgens Britânicas, Chile, República Dominicana, El Salvador, Haiti, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Trindade e Tobago. No caso do Brasil, tomou-se como referência as idades mínimas de aposentadoria por idade para a clientela urbana, já que maioria dos segurados do RGPS está inserida neste grupo. Vale lembrar que a clientela rural pode se aposentar por idade aos 60 (homens) ou aos 55 anos (mulheres). No caso da ATC, dadas a idade mínima legal para filiação ao RGPS (16 anos) e as carências mínimas por sexo (homens: 35 anos; mulheres: 30 anos), segurados com densidade contributiva de 100% podem se aposentar legalmente aos 51 anos (homens) ou aos 46 anos (mulheres).

<sup>2</sup> A síntese de indicadores considera os 35 países que integram a organização.

No Brasil, as aposentadorias precoces são favorecidas pela diferenciação excessiva nos critérios de idade por sexo e clientela, mas principalmente pela inexistência de uma

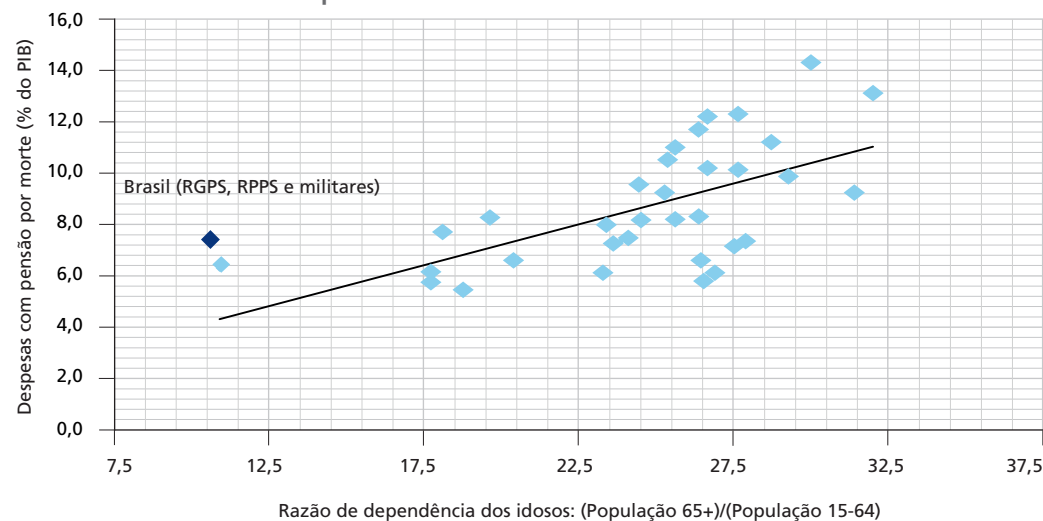
20. Esta conclusão foi obtida a partir da média da idade de saída do mercado de trabalho nos últimos cinco anos, disponível em OECD (2015).

idade mínima (concessão de ATC pura no âmbito do RGPS). A excessiva flexibilidade nos requisitos para a concessão de aposentadorias tem determinado, juntamente com a demografia, o padrão de evolução da despesa previdenciária brasileira, a qual tem crescido continuamente e provocado tendência de piora no resultado previdenciário do RGPS e dos RPPS.

Em 2013, caso fossem considerados todos os itens de despesa, o gasto previdenciário total com todos os sistemas chegaria a 10,4% do PIB – 11%, se incluídos os benefícios assistenciais (BPC e rendas mensais vitalícias) e os encargos previdenciários da União (EPU). Nesse mesmo ano, somando-se apenas a despesa com aposentadorias (por idade e ATC) no RGPS e nos RPPS (incluindo Distrito Federal, estados e municípios, assim como os militares), chega-se a uma despesa equivalente a 6,4% do PIB. O patamar de despesa não parece tão destoante quando comparado unicamente com o mesmo indicador calculado para países europeus, a exemplo das porcentagens mencionadas anteriormente neste texto, mas o desafio fica evidente quando a demografia é incluída na análise (gráfico 8).

GRÁFICO 8

**Despesa com o pagamento de aposentadorias (exceto por invalidez) como proporção do PIB versus razão de dependência de idosos<sup>1</sup>**



Fonte: Eurostat (2012); MF; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); IBGE.

Elaboração: Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS)/MPS.

Nota: <sup>1</sup> 2012: Europa (inclusive militares); e 2013: Brasil (RGPS, RPPS e militares).

Obs.: 1. A Eurostat inclui o gasto com militares, mas exclui as aposentadorias por invalidez. No Brasil, para o RGPS, são consideradas apenas as AIs e a ATC; para o RPPS, por limitações na desagregação dos dados, as aposentadorias por invalidez estão incluídas.

2. RPPS dos estados, Distrito Federal e municípios: consolidação dos dados extraídos do quadro de estatísticas do DRAA do exercício de 2014 (ano-base 2013). Os DRAAs dos estados de Alagoas, Amazonas, Ceará, Maranhão, Pernambuco e São Paulo indicam conter dados relativos aos policiais militares e bombeiros militares.

3. RPPS da União (civis) e militares: quantidade de aposentados total e folha de aposentadoria anual total, conforme Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais/MP.

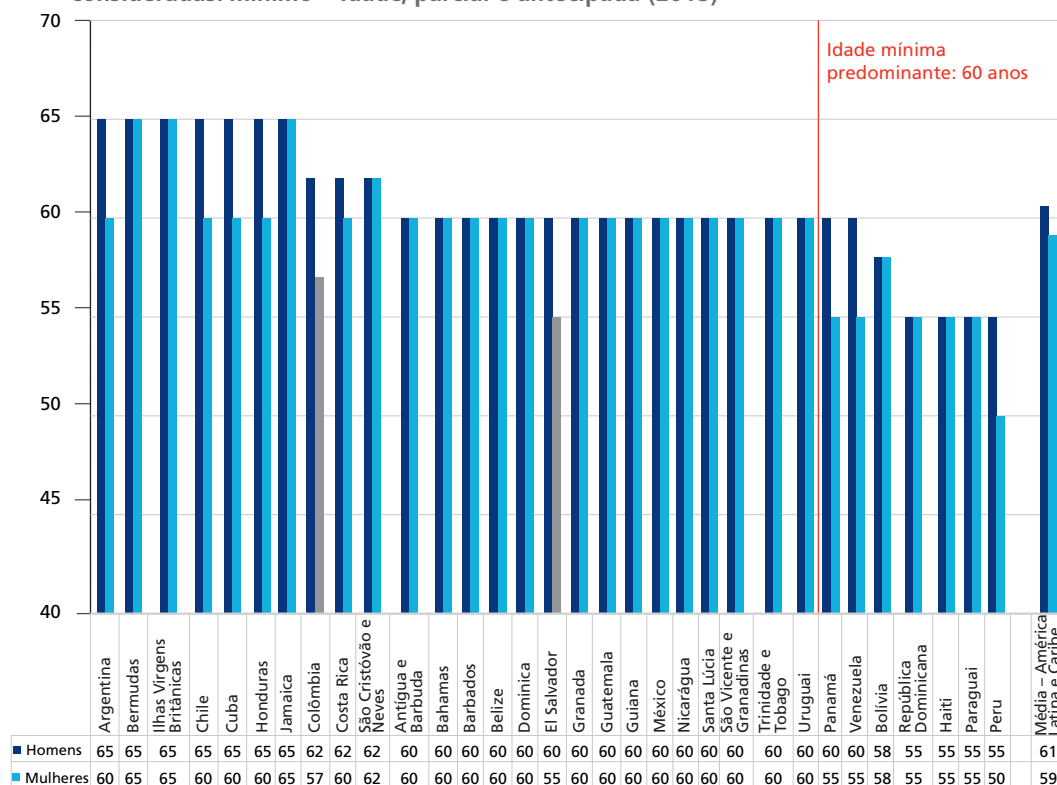
A porcentagem do PIB nacional comprometido com o pagamento de aposentadorias (por idade e ATC) nestes regimes supera aquele observado para países com razão de dependência assemelhada ou superior à brasileira. Ou seja, o destoante nível de gasto não pode ser suficientemente explicado pelo componente demográfico, para o qual se adotou como *proxy* a razão de dependência de idosos. Costanzi (2015) também chega à mesma conclusão, a partir da comparação de 86 países, considerando a despesa previdenciária total: o Brasil tem uma despesa muito acima do esperado pela estrutura demográfica.

Entre os países comparados, apenas a Turquia se aproxima do caso brasileiro, tanto por possuir razão de dependência semelhante quanto por possuir um sistema previdenciário marcado por desequilíbrios financeiros e atuariais – desequilíbrios, vale dizer, que motivaram diversas tentativas de reformas nos últimos anos, visando, principalmente, ao adensamento da associação entre contribuições e benefícios por meio (entre outras medidas) da redução na taxa de reposição dos benefícios, da limitação do reajuste nos pagamentos à taxa de inflação e da contenção das aposentadorias antecipadas (Sunal, 2013).

A Turquia, a exemplo de diversos outros países (notadamente os europeus), elevou recentemente as idades mínimas de aposentadoria, que ainda deverão seguir aumentando, gradualmente, nas próximas décadas. Na comparação internacional, a ausência de idade mínima no Brasil faz com que a idade média de aposentadoria no país (cujas idades médias efetivas de aposentadoria, em 2014, exclusive invalidez, são 59,4 anos – homens – e 57,8 anos – mulheres), considerando-se apenas a ATC e a aposentadoria por idade rural e urbana, fique abaixo das idades mínimas estabelecidas em grande parte dos países, notadamente nos países da OCDE e, inclusive, nos latino-americanos. A idade mínima média de aposentadoria (considerado o menor valor mínimo observado, em cada país, entre as espécies aposentadoria por idade, aposentadoria parcial e aposentadoria antecipada) nos países da América Latina e do Caribe converge para 61 anos (homens) e 59 anos (mulheres).

GRÁFICO 9

Idade mínima de aposentadoria nos países da América Latina e do Caribe – modalidades consideradas: mínimo – idade, parcial e antecipada (2015)



Fonte: SSA (2015a).

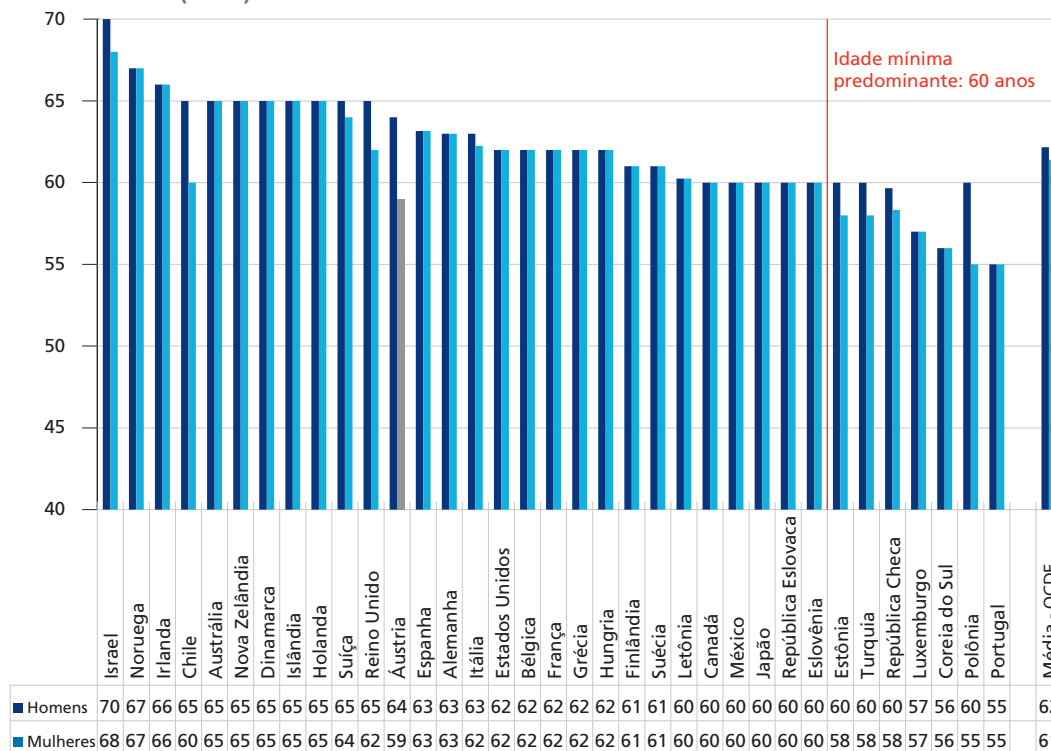
Obs.: O Equador, assim como o Brasil, também oferece ATC pura, razão pela qual estes dois países foram excluídos do gráfico.

Nos 35 países da OCDE, as regras básicas se mostram ainda mais rígidas, com idades e tempos de contribuição mínimos mais elevados. Em alguns países, como Chile, Austrália, Nova Zelândia, Irlanda, Reino Unido, Israel, Holanda e Dinamarca, sequer há possibilidade de se aposentar com idade inferior àquelas da aposentadoria por idade. Ademais, nestes países há limitada diferenciação de regras por sexo. A maior expectativa de vida nos países do grupo explica em parte esta austeridade, mas a rápida transformação dos indicadores demográficos brasileiros (mais rápida que aquela observada em países que completaram a transição demográfica em décadas anteriores), somada às maiores limitações econômicas enfrentadas pelo Brasil, tende a deixar pouco espaço e tempo para o ajuste da Previdência Social brasileira.



GRÁFICO 10

Idade mínima de aposentadoria nos países da OCDE – modalidades consideradas: mínimo – idade, parcial e antecipada – Europa, Ásia e Pacífico (2014) e África e Américas (2015)



Fonte: SSA (2014a; 2014b; 2015a; 2015b); OECD (2015).

Obs.: 1. Em Luxemburgo e na Noruega a aposentadoria sem idade mínima também é possível, mas configura caso excepcional e implica o recebimento de um benefício mínimo; na Suíça, o benefício é reduzido e, entre outros elementos, seu valor depende do tempo de contribuição do segurado.

2. Na Suécia, a idade de aposentadoria é relativamente flexível, mas o valor do benefício é definido, entre outros fatores, pela idade do segurado e por sua correspondente expectativa de vida.

#### 4.2.2 Diferenças de regras entre homens e mulheres

Também deve-se investir no debate em torno da redução das diferenças nas regras previdenciárias impostas a homens e mulheres, tendo em vista o tratamento tão diferenciado às últimas (que podem se aposentar cinco anos mais jovens, por idade, e com cinco anos a menos de carência, por tempo de contribuição), sendo que possuem maior expectativa de vida (em todas as idades, incluindo maior sobrevida na idade típica de aposentadoria), e o país vivencia uma tendência clara de redução das desigualdades de gênero. Estas diferenças são historicamente justificadas pelas condições desfavoráveis enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho e pela dupla jornada que realizam, tendo em vista a quantidade de horas por semana dedicadas pelas mulheres

trabalhadoras aos afazeres domésticos e ao cuidado com os filhos, mas a intensidade destas disparidades se alterou bastante nas últimas décadas.

Efetivamente, as mulheres dedicam mais horas aos afazeres domésticos que os homens, configurando a chamada “dupla jornada”, mas a jornada média dos homens no mercado de trabalho é maior do que a das mulheres. Ainda que essa diferença não seja voluntária, isto é, que o mercado de trabalho não favoreça que as mulheres trabalhem a quantidade de horas que desejariam e/ou precisariam, não é usual oferecer tratamento diferenciado em função de diferentes jornadas de trabalho, sendo mais comum a diferenciação em decorrência de condições de trabalho que afetem a saúde dos trabalhadores.

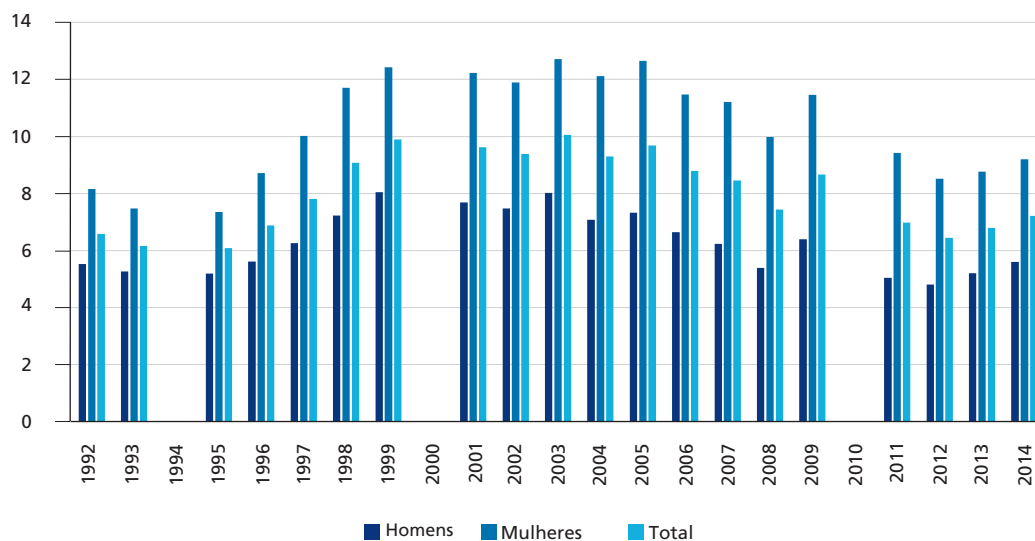
No tocante ao padrão de inserção laboral feminina, as mulheres tendem, de fato, a estar mais sujeitas ao desemprego, mesmo participando com menor frequência do mercado de trabalho, e costumam receber mais baixos rendimentos normalmente por ocuparem postos de trabalho de menor qualidade e/ou por assumirem ocupações menos valorizadas. As regras previdenciárias mais brandas seriam tomadas como mecanismos de compensação por estas assimetrias e disparidades no mercado de trabalho.

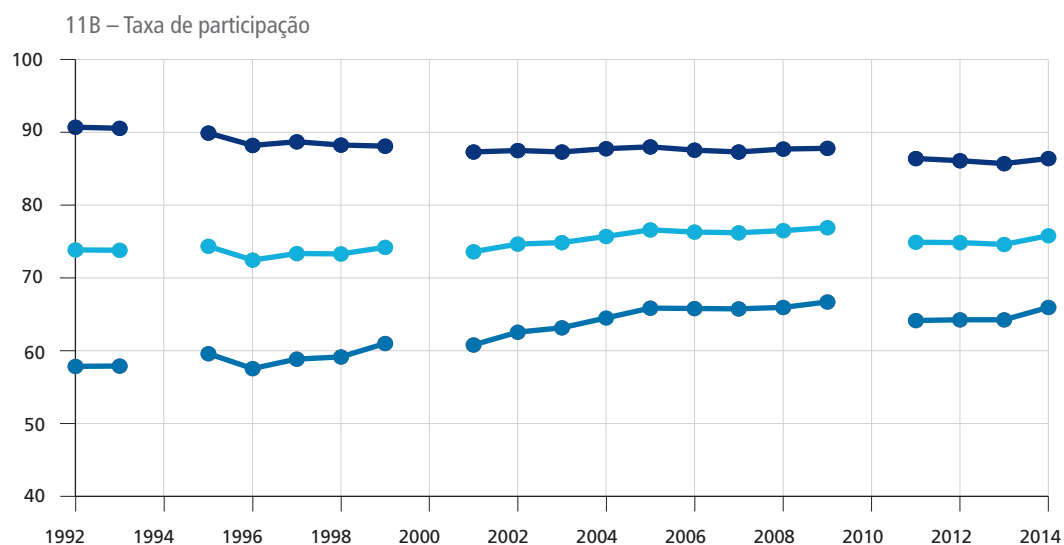
GRÁFICO 11

**Brasil: taxa de desemprego e de participação dos ocupados com idade entre 16 e 59 anos, segundo gênero – série harmonizada (1992-2014)**

(Em %)

11A – Taxa de desemprego





Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Nas séries com dados de 1992 a 2003, não são consideradas as áreas rurais da região Norte, salvo de Tocantins.

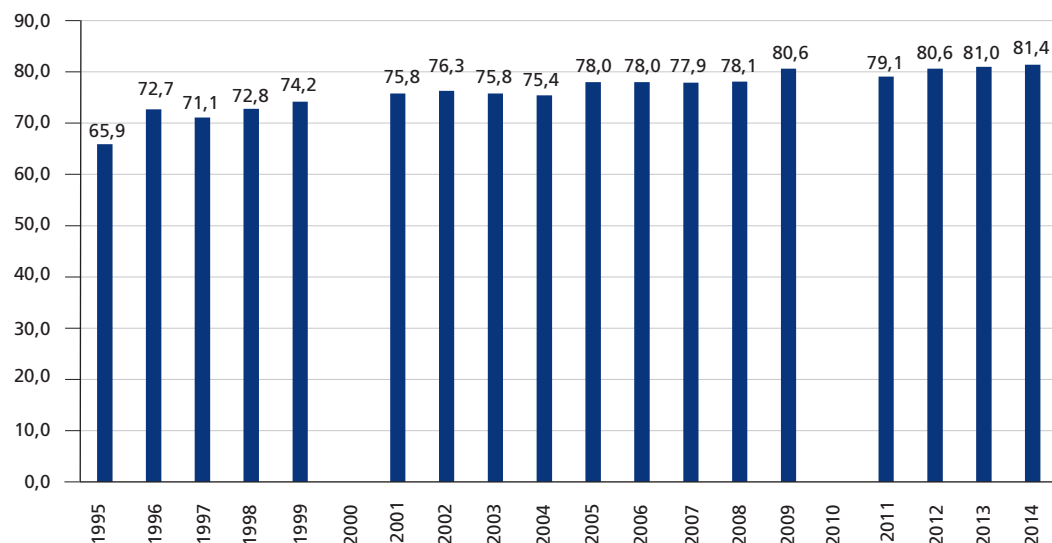
2. Nos anos de 1994, 2000 e 2010 a Pnad/IBGE não foi a campo.

Nas últimas décadas, contudo, o crescimento na taxa de participação feminina foi notável e certamente ajuda a explicar a evolução das diferenças na taxa de desocupação de homens e mulheres. O desemprego segue maior entre as mulheres (inclusive com tendência de aumento no diferencial por sexo até 2011), mesmo com taxas de participação mais baixas que as masculinas, mas o crescimento nesse segundo indicador é expressivo e certamente ajuda a explicar a evolução nas diferenças entre homens e mulheres.

Considerando o rendimento por hora de todos os trabalhos entre homens e mulheres, sem distinção de posição na ocupação ou setor de atividade, observa-se que a diferença de rendimento entre ambos diminuiu nas últimas duas décadas. Os diferenciais de rendimento entre os sexos, embora ainda observados, foram também significativamente reduzidos no tempo.

GRÁFICO 12

**Brasil: evolução no tempo das disparidades salariais por sexo – razão do rendimento por hora de todos os trabalhos entre homens e mulheres – série harmonizada (1995-2014)**  
(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).  
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Nas séries com dados de 1992 a 2003 não são consideradas as áreas rurais da região Norte, salvo de Tocantins.  
2. Nos anos de 2000 e 2010 a Pnad/IBGE não foi a campo.

As mulheres brasileiras lograram participar mais do mercado de trabalho e ainda fazê-lo em melhores condições, também se apropriando do bom momento econômico então experimentado pelo país (ao menos, até 2014, ano da Pnad mais recente disponível). A porcentagem da população ocupada, entre 16 e 59 anos de idade, que contribui para a Previdência Social cresceu significativamente na última década. Este indicador, que já vinha apontando para a convergência entre os sexos, em 2013 e 2014 se mostrou ligeiramente mais elevado entre as mulheres (estaticamente, apontando para o equilíbrio entre os sexos). O ponto é que o padrão da participação feminina no mundo do trabalho mudou e a Previdência Social deve refletir essa mudança.

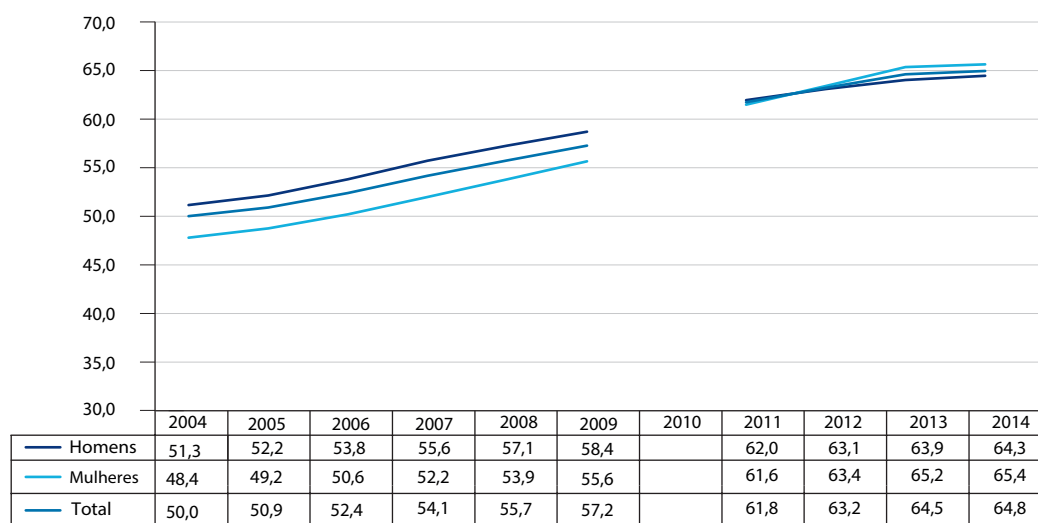
No Brasil, para além da ATC (que não exige idade mínima e reduz o tempo mínimo de contribuição feminino em cinco anos), a aposentadoria por idade garante critérios de elegibilidade menos rígidos para as mulheres: no meio urbano, com base na mesma carência de quinze anos, os homens podem se aposentar aos 65 anos e as mulheres aos 60; no meio rural, mantida a mesma carência, estas idades mínimas são reduzidas em cinco anos. Ou seja, as mulheres vivem, em média, mais que os homens,

se aposentam mais cedo e podem contribuir por menos tempo, o que eleva a taxa de retorno de suas contribuições previdenciárias, comparativamente aos homens. O primeiro fator, por si só, se unificadas as idades e carências mínimas, tornaria mais elevada a taxa de retorno das contribuições previdenciárias femininas, tornando menos justificáveis as diferenças nas regras de elegibilidade.

GRÁFICO 13

**Brasil: evolução da cobertura previdenciária entre as pessoas com idade entre 16 e 59 anos, segundo sexo: proporção de ocupados que contribuem para a Previdência Social (RGPS e/ou RPPS) (2004-2014)**

(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).

Elaboração dos autores.

Obs.: Em 2010 a Pnad/IBGE não foi a campo.

No Brasil, a combinação de maior expectativa de vida das mulheres (em todas as idades, mas principalmente nas mais avançadas, em que o impacto previdenciário é maior) com tratamento favorecido em termos de idade e/ou tempo de contribuição gera uma duração média esperada das aposentadorias muito maior para as mulheres que para os homens: *i*) no RGPS, em 2015, a idade média no caso da ATC foi de 55 anos para homens e 53 anos para mulheres, que resultaria em uma duração esperada, pela expectativa de sobrevivência, de 23,8 anos para o sexo masculino e 29,5 anos para o feminino, ou seja, quase seis anos a mais para as mulheres; e *ii*) no caso da aposentadoria por idade, urbana e rural, também em 2015, a idade média foi de 63 anos para homens e 59 anos para mulheres, resultando em durações médias esperadas de, respectivamente, 17,9 anos e 24,5 anos, ou seja, quase sete anos a mais para mulheres.

Essa dinâmica – observada no contexto internacional, em que também persistem diferenças indesejadas entre homens e mulheres – pode ter influenciado o desenho do sistema previdenciário de vários países, dado que muitos já não possuem diferenciação por sexo, e vários outros estão eliminando ou reduzindo essas distinções. Entre o mesmo grupo de 174 países selecionados pela AISS/SSA, 116 (67%) não estabeleciam diferença de idade legal de aposentadoria por idade entre homens e mulheres. Neste mesmo universo, cerca de 91% dos países definiam tempos de contribuição mínimos idênticos, para ambos os sexos. Nas demais modalidades de aposentadoria, o cenário é similar.

TABELA 6  
Igualdade de gênero nas idades mínimas e na carência, segundo modalidades de aposentadorias e grupos selecionados de países (2014 e 2015)

|   | Aposentadoria por idade: igualdade |              |           |            |           | Aposentadoria parcial: igualdade |              |           |           |           | Aposentadoria antecipada: igualdade |              |           |           |           |
|---|------------------------------------|--------------|-----------|------------|-----------|----------------------------------|--------------|-----------|-----------|-----------|-------------------------------------|--------------|-----------|-----------|-----------|
|   | Quantidade                         | Idade mínima | %         | Carência   | %         | Quantidade                       | Idade mínima | %         | Carência  | %         | Quantidade                          | Idade mínima | %         | Carência  | %         |
| Regiões/continentes (não necessariamente completos) |                                    |              |           |            |           |                                  |              |           |           |           |                                     |              |           |           |           |
| África  | 46                                 | 39           | 85        | 46         | 100       | 4                                | 2            | 50        | 2         | 50        | 30                                  | 28           | 93        | 30        | 100       |
| Américas  | 36                                 | 26           | 72        | 35         | 97        | 12                               | 10           | 83        | 12        | 100       | 13                                  | 10           | 77        | 12        | 92        |
| Europa  | 42                                 | 24           | 57        | 34         | 81        | 23                               | 16           | 70        | 21        | 91        | 29                                  | 17           | 59        | 22        | 76        |
| Ásia e Pacífico                                     | 50                                 | 27           | 54        | 44         | 88        | 10                               | 6            | 60        | 9         | 90        | 24                                  | 15           | 63        | 18        | 75        |
| <b>Total</b>  | <b>174</b>                         | <b>116</b>   | <b>67</b> | <b>159</b> | <b>91</b> | <b>49</b>                        | <b>34</b>    | <b>69</b> | <b>44</b> | <b>90</b> | <b>96</b>                           | <b>70</b>    | <b>73</b> | <b>82</b> | <b>85</b> |
| Regiões/grupos (não necessariamente completos)      |                                    |              |           |            |           |                                  |              |           |           |           |                                     |              |           |           |           |
| OCDE  | 35                                 | 25           | 71        | 31         | 89        | 19                               | 17           | 89        | 17        | 89        | 21                                  | 16           | 76        | 18        | 86        |
| Europa Ocidental                                    | 22                                 | 18           | 82        | 20         | 91        | 15                               | 14           | 93        | 14        | 93        | 14                                  | 13           | 93        | 13        | 93        |
| Europa Oriental                                     | 20                                 | 6            | 30        | 14         | 70        | 8                                | 2            | 25        | 7         | 88        | 15                                  | 4            | 27        | 9         | 60        |
| América do Sul                                      | 12                                 | 7            | 58        | 11         | 92        | 1                                | 1            | 100       | 1         | 100       | 3                                   | 2            | 67        | 2         | 67        |
| América Latina e Caribe                             | 34                                 | 24           | 71        | 33         | 97        | 11                               | 9            | 82        | 11        | 100       | 12                                  | 9            | 75        | 11        | 92        |

Fonte: SSA (2014a; 2014b; 2015a; 2015b).

No caso da OCDE, se forem considerados tanto os que não têm diferença atualmente como aqueles que irão ou estão gradualmente eliminando a diferença de idade entre homens e mulheres, do atual conjunto de 34 países, apenas três ainda não tomaram ou programaram medidas para reduzir ou eliminar o tratamento diferenciado do sexo feminino em relação ao masculino. Nesse sentido, no âmbito da OCDE, a aposentadoria em condições mais favorecidas para as mulheres tenderá a se tornar uma exceção em que prevalece a regra de mesma idade legal de aposentadoria para homens e mulheres.

O Banco Mundial realiza periodicamente levantamento semelhante, em sua última versão, baseado em um conjunto de 154 países. Desse total, 92 países não apresentavam diferença de idade na aposentadoria legal de homens e mulheres, número que representa cerca de 60% do total de nações pesquisadas (tabela 7). Em que pesem as diferenças nas agregações, em virtude da não coincidência na lista de países pesquisados pela AISS e pelo Banco Mundial, a opção por um tratamento igualitário entre os sexos é predominante.

**TABELA 7**  
**Igualdade de gênero nas idades mínimas e na carência, segundo grupos selecionados de países (2013)**

| Região                          | Com diferença de idade | Sem diferença de idade | Total      | Porcentagem sem diferença |
|---------------------------------|------------------------|------------------------|------------|---------------------------|
| Leste da Ásia e Pacífico        | 3                      | 14                     | <b>17</b>  | 82,4                      |
| Leste Europeu e Ásia Central    | 27                     | 3                      | <b>30</b>  | 10,0                      |
| OCDE - alta renda               | 3                      | 21                     | <b>24</b>  | 87,5                      |
| América Latina e Caribe         | 10                     | 18                     | <b>28</b>  | 64,3                      |
| Oriente Médio e Norte da África | 11                     | 5                      | <b>16</b>  | 31,3                      |
| Sul da Ásia                     | 3                      | 3                      | <b>6</b>   | 50,0                      |
| África Subsariana               | 5                      | 28                     | <b>33</b>  | 84,8                      |
| <b>Total</b>                    | <b>62</b>              | <b>92</b>              | <b>154</b> | <b>59,7</b>               |

Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionlabor/brief/pensions-data>>. Acesso em: 20 jul. 2016.  
Elaboração dos autores.

As desigualdades de gênero devem ser enfrentadas preferencialmente por políticas intersetoriais, imprescindíveis para o ataque a uma problemática complexa e multifacetada, que atuem mais diretamente sobre as causas das referidas desigualdades e menos por meio de políticas compensatórias (como o uso que se faz da Previdência Social nesse contexto), alternativa essa que pode inclusive reforçar determinados fatores geradores dessas diferenças. Em outros termos, a Previdência Social não pode ser tomada como variável de ajuste, para simples compensação de distorções que seriam mais eficientemente abordadas por meio de outras intervenções. No curto prazo, não se trata de negar os diferenciais por gênero, mas tão somente debater as regras previdenciárias à luz dos avanços já alcançados pelas mulheres no campo trabalhista e previdenciário e de alternativas de políticas que atuem sobre as causas do problema.

#### 4.2.3 Pensão por morte

Um terceiro eixo de debate é a retomada da discussão em torno da pensão por morte. A minirreforma paramétrica proposta pela Medida Provisória nº 664/2014 (convertida

na Lei nº 13.135/2015), desenhada para corrigir distorções nas regras de concessão e manutenção desta espécie de benefício, foi significativamente atenuada pelo Congresso Nacional. As regras atuais, embora menos permissivas que as que vigoravam anteriormente, seguem destoando das boas práticas internacionais e contribuindo para o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Como já sinalizado, é preciso debater pontos importantes, como a definição do valor da renda mensal, sua eventual acumulação com outras espécies de benefícios e o grau de efetividade dos critérios exigidos para a vitaliciedade (notadamente entre cônjuges/companheiros).

## QUADRO 2

**Principais alterações promovidas pela Medida Provisória nº 664/2014  
(Lei nº 13.135/2015)**

| Critérios   | Regras   |   |   |  |
|---|--|---|---|--|
|   | Regra anterior   | Regra aprovada (Lei nº 13.135/2015)   |   |  |
| Carência  | Sem carência.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concessão por quatro meses para o cônjuge/companheira que não se enquadre nas regras de elegibilidade;</li> <li>- Carência de dezoito meses para concessão ao cônjuge/companheiro. Exceção para casos de acidente ou doença profissional ou do trabalho;</li> <li>- Tempo mínimo de dois anos de casamento ou união estável (exceto em casos de morte do segurado por acidente ou doença profissional ou do trabalho);</li> <li>- Sem tempo mínimo para os demais dependentes (inexigibilidade de carência para dependentes não cônjuges/companheiros);</li> <li>- Regra válida também para os servidores públicos da União.</li> </ul>  |   |  |
| Duração   | Pensão vitalícia para: cônjuge/companheiro(a) e filho ou irmão inválido ou com deficiência intelectual ou mental incapacitante.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acrescentou-se a deficiência grave e retirou-se a necessidade de incapacidade absoluta para o deficiente intelectual ou mental (filhos ou irmãos dependentes);</li> <li>- Concessão de benefício vitalício para cônjuge com 44 anos ou mais de idade. Fim do benefício vitalício para cônjuges jovens (exceto para cônjuge inválido ou com deficiência);</li> <li>- O critério para a duração do benefício será a expectativa de sobrevida em anos (projetada pelo IBGE);</li> <li>- A duração de novos benefícios pode ser alterada após o transcurso de pelo menos três anos, desde que se verifique o incremento mínimo de um ano na média nacional única, correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira ao nascer, podendo ser fixadas, em números inteiros, novas idades;</li> <li>- Regra válida também para os servidores públicos da União.</li> </ul> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Idade de referência (em anos):</li> <li>44 anos ou mais;</li> <li>41/43 anos ou mais;</li> <li>30/40 anos ou mais;</li> <li>27/29 anos ou mais;</li> <li>21/26 anos ou mais;</li> <li>21 anos ou menos;</li> </ul> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duração da pensão (em anos):</li> <li>Vitalícia;</li> <li>vinte anos;</li> <li>quinze anos;</li> <li>dez anos;</li> <li>seis anos;</li> <li>três anos.</li> </ul> </td> </tr> </table> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Idade de referência (em anos):</li> <li>44 anos ou mais;</li> <li>41/43 anos ou mais;</li> <li>30/40 anos ou mais;</li> <li>27/29 anos ou mais;</li> <li>21/26 anos ou mais;</li> <li>21 anos ou menos;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duração da pensão (em anos):</li> <li>Vitalícia;</li> <li>vinte anos;</li> <li>quinze anos;</li> <li>dez anos;</li> <li>seis anos;</li> <li>três anos.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Idade de referência (em anos):</li> <li>44 anos ou mais;</li> <li>41/43 anos ou mais;</li> <li>30/40 anos ou mais;</li> <li>27/29 anos ou mais;</li> <li>21/26 anos ou mais;</li> <li>21 anos ou menos;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duração da pensão (em anos):</li> <li>Vitalícia;</li> <li>vinte anos;</li> <li>quinze anos;</li> <li>dez anos;</li> <li>seis anos;</li> <li>três anos.</li> </ul> |   |   |  |

Elaboração: SPS/MPS.

Anteriormente, os cônjuges e equiparados recebiam a pensão por morte vitaliciamente, sem condicionalidades para a concessão e a manutenção do benefício. As novas regras são menos flexíveis: há previsão de carência contributiva, embora, a rigor, não haja carência para o pagamento de pensão por quatro meses; o tempo mínimo de união é uma condicionalidade; a duração depende da idade do beneficiário/dependente (recebedor cônjuge ou companheiro); e há uma idade mínima



para a vitaliciedade. Contudo, como a redação final do texto legal atenuou as gradações propostas originalmente, a maior parte das pensões deverá continuar a ser paga por toda a sobrevivência do segurado recebedor (dependente do segurado falecido), isso porque os cônjuges beneficiários tendem a estar concentrados, na grande maioria, na faixa de idade acima da idade mínima para o direito vitalício.<sup>21</sup>

Isso significa que as mudanças legais recentes não são suficientes. O aumento da expectativa de vida da população brasileira também tem afetado a duração das pensões por morte, aumentando o nível de despesas do RGPS e dos RPPS. Esse efeito, somado ao aumento da participação da mulher no mercado de trabalho, tem incrementado a acumulação de benefícios: as mulheres passaram a contar mais frequentemente com aposentadorias próprias, acumuláveis com as de pensão por morte, que tendem a receber por viverem, em média, mais do que os homens; e, também em razão do aumento na cobertura previdenciária (classicamente, segurados contribuintes ou equiparados como proporção dos ocupados), homens e mulheres que sobrevivem a seus cônjuges e companheiras tiveram aumentada sua probabilidade de se tornarem beneficiários de pensões.

O tema da forma de cálculo do valor do benefício ganha relevância nesse contexto, já que permite o acúmulo de benefícios integrais e normalmente beneficia os segurados mais bem posicionados na estrutura distributiva brasileira. Segundo dados harmonizados da Pnad/IBGE e relativos a todos os regimes previdenciários (geral e próprios), a porcentagem de pessoas que acumulavam pensão e aposentadoria cresceu de 9,9%, em 1992, para 32,6%, em 2014. Ou seja, a acumulação triplicou no período e tende a crescer ainda mais, pois há pessoas que já recebem pensão, mas ainda não cumprem os requisitos para a própria aposentadoria.

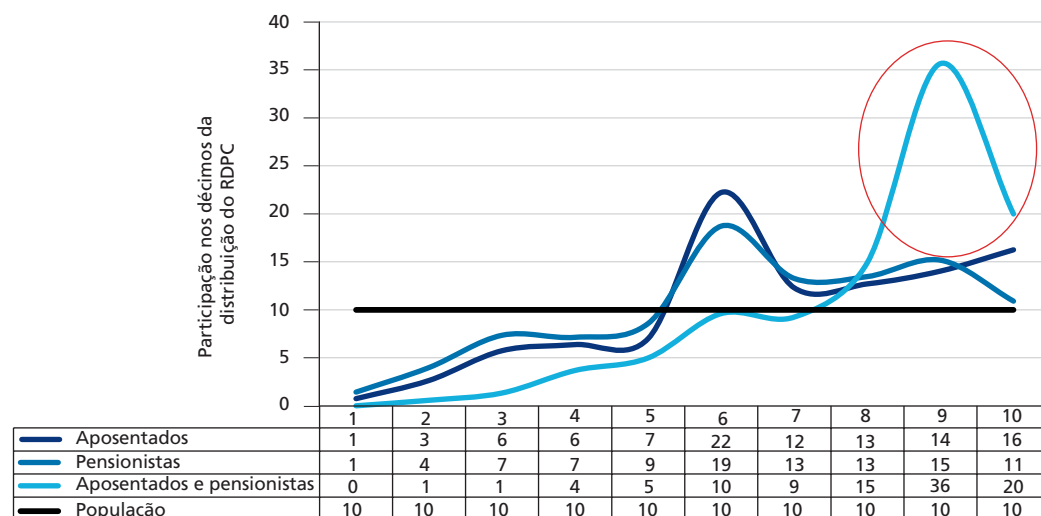
Argumenta-se com frequência que a fórmula de cálculo das rendas mensais agrava esse cenário, inclusive aguçando dilemas distributivos que sustentam grande parte da argumentação pela vedação da acumulação. Em 2014, 70,6% dos beneficiários que acumulavam aposentadoria e pensão por morte situavam-se nos três décimos superiores

---

21. Segundo registros administrativos do RGPS/Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em 2014, cerca de 90% das pensões por morte concedidas no ano foram outorgadas a cônjuges com idade superior a 44 anos, limite de idade mínimo para a vitaliciedade.

da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* (RDPC). A acumulação, em si, não tem porque ser um problema, por envolver benefícios financiados por fontes independentes entre si (ou seja, contribuições feitas por segurados diferentes), mas a combinação de inconsistências na taxa de reposição e nas regras para concessão e manutenção do benefício pode gerar distorções indesejáveis.

GRÁFICO 14  
RGPS e RPPS: distribuição dos beneficiários que acumulam aposentadoria e pensão por morte, segundo décimos de RDPC (2014)  
(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE, 2014.

Obs.: Os décimos da distribuição do RDPC foram construídos a partir do rendimento mensal de todas as fontes de toda população residente em domicílios onde todos os membros possuem rendimento não ignorado.

As alegadas distorções distributivas geradas pela acumulação, bem como o impacto financeiro da pensão por morte sobre a despesa previdenciária, podem ser minimizadas pela definição de uma idade mínima para vitaliciedade mais elevada, que aproxime o tempo de recebimento da pensão do tempo de duração da aposentadoria que receberia o segurado falecido (instituidor do benefício). Alternativa ou complementarmente, pode-se estipular um teto para o somatório dos benefícios (especialmente daqueles de maior valor, pagos pelos RPPS) e/ou na revisão da fórmula de cálculo da renda mensal do benefício.

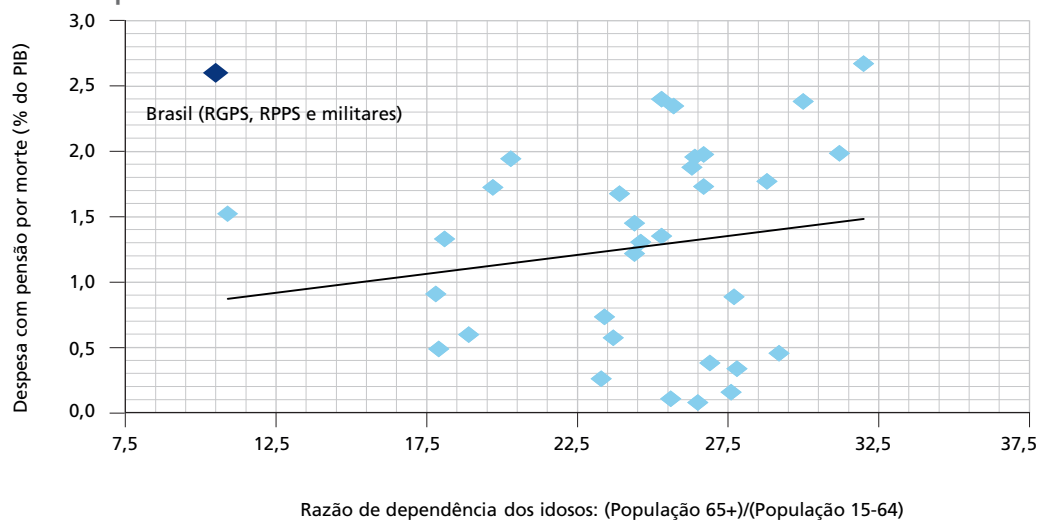
A proposta original da Medida Provisória nº 664/2014, por exemplo, era uma cota básica de 50% do valor de referência, acrescida de 10% desse valor por dependente,

até o limite de 100%. A renda mensal mínima seria igual a 60% do rendimento de base (valor da aposentadoria que o segurado falecido recebia ou receberia se estivesse aposentado por invalidez na data do óbito) no caso de um dependente, mas mantida a garantia do piso do salário mínimo; em caso de mais dependentes, não haveria possibilidade de reversão de cotas para pensionistas remanescentes do mesmo instituidor (segurado falecido).

Esta proposta estaria mais alinhada com a prática internacional, que normalmente define o valor inicial total abaixo do limite de 100% de reposição (qualquer que seja a base de referência) e associa o valor da renda mensal final ao número de dependentes. No Brasil, a falta deste e de outros ajustes gera um nível de despesa, como porcentagem do PIB, acima do padrão internacional (mesmo quando desconsiderados os RPPS, já que a despesa do RGPS com pensão por morte chega a 1,6% do PIB). A porcentagem do PIB nacional comprometida com o pagamento deste tipo de benefício supera largamente aquela observada para países com razão de dependência assemelhada ou superior à brasileira (gráfico 15).

GRÁFICO 15

Despesa com o pagamento de pensões por morte como proporção do PIB *versus* razão de dependência dos idosos<sup>1</sup>



Fonte: Eurostat, disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>; MF; MP; IBGE.

Elaboração: SPS/MPS.

Nota: <sup>1</sup> Vários países: 2012 (inclusive militares); Brasil: 2013 (RGPS, RPPS e militares).

Obs.: 1. A Eurostat inclui o gasto com militares.

2. RPPS dos estados, Distrito Federal e municípios: consolidação dos dados extraídos do quadro de estatísticas do DRAA do exercício de 2014 (ano-base 2013). Os DRAAs dos estados de Alagoas, Ceará, Maranhão, Pernambuco e São Paulo indicam conter dados relativos aos policiais militares e bombeiros militares.

3. RPPS da União (civis) e militares: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais/MP.

Pela comparação com 23 países latino-americanos e caribenhos selecionados (tabela A.4 do apêndice), nota-se que a ampla maioria estabelece critérios (normalmente combinados) para a concessão e a manutenção da pensão por morte para cônjuges e equiparados, normalmente o principal grupo de recebedores (em peso no estoque). O ponto mais relevante, comparativamente ao Brasil, é a maior rigidez na determinação da taxa de reposição do benefício, diferença que também marca a comparação com a Europa. No confronto com 32 países europeus selecionados, há critérios ainda mais restritivos (também combinados) para esta espécie, sendo a diferença mais importante (pós-minirreforma de 2015) a determinação do valor do benefício, tanto no momento da concessão (valor vinculado ao número de dependentes) quanto na sua manutenção (não reversão de cotas).

TABELA 8  
**Proporção de beneficiários recebendo mais de uma espécie de benefício, inclusive pensão por morte – vários países (2012)**  
 (Em %)

| Países (33)   | Acumulação              | Proporção de países |
|---|-------------------------|---------------------|
| Estônia, Croácia, Letônia, Malta, Holanda, Polônia, Romênia, Reino Unido, Islândia, Noruega, Sérvia | 0                       | 33                  |
| Bulgária, Irlanda, Turquia  | 0-5                     | 9                   |
| Dinamarca, Grécia, Espanha, Chipre, Luxemburgo, Eslovênia   | 5-10                    | 18                  |
| Áustria, Suécia   | 10-15                   | 6                   |
| Alemanha, Itália, Portugal, Finlândia, Suíça  | 15-20                   | 15                  |
| República Tcheca, França, Lituânia, Eslováquia  | 20-25                   | 12                  |
| Hungria   | 25 <= acumulação        | 3                   |
| Bélgica   | Informação indisponível | 3                   |
| <b>Total</b>  |                         | <b>100</b>          |

Fonte: Eurostat, disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>.  
 Elaboração dos autores.

Tomando-se como referência os países da UE, nota-se que, no Brasil, também a incidência de acumulação de benefícios (aposentadoria e pensão por morte, nos termos captados pela Pnad/IBGE) se afasta da prática europeia (grupo para o qual há dados razoavelmente comparáveis sobre o assunto). Muito embora o indicador europeu, a exemplo do brasileiro, também possua algumas limitações metodológicas,<sup>22</sup> observa-se que a acumulação é bem mais frequente no Brasil (33%, em 2014): apenas um dos 33 países

22. A tabela considera a dupla contagem entre sete tipos de pensões identificados (por exemplo, quando uma pessoa recebe uma PPM e uma aposentadoria), mas não leva em conta a dupla contagem que pode ocorrer dentro de um mesmo tipo de benefício (por exemplo, quando uma pessoa recebe duas aposentadorias). O indicador europeu, vale dizer, é construído a partir de registros administrativos, enquanto o brasileiro está baseado unicamente na Pnad/IBGE.

pesquisados, a Hungria, possui mais de 25% dos beneficiários recebendo mais de uma espécie de benefício (aposentadoria e/ou pensão de qualquer sistema); 33% dos países não registram qualquer porcentagem de acumulação; e 60% deles registram uma porcentagem máxima de acumulação de 10%.

Neste ponto, o Brasil segue a tendência latino-americana, qual seja, a de não prever qualquer penalidade para o recebimento cumulativo de benefícios previdenciários: dos 23 países pesquisados, apenas o Peru impõe algum limite, assim mesmo sobre a acumulação de pensão por morte e rendimento do trabalho para viúvos dependentes – cujo requisito de dependência econômica apenas é dispensado para aqueles com idade mínima de 60 anos no momento do óbito do segurado instituidor. Na Europa, aproximadamente 38% dos países limitam de algum modo a acumulação de rendimento do trabalho e pensão por morte; 47% vedam a acumulação entre esta espécie e o benefício próprio (aposentadoria) ou ao menos estabelecem algum teto ao somatório destas parcelas; e 56% aplicam ao menos uma destas restrições.

A comparação internacional sugere que as diferenças no padrão de acumulação podem estar mais relacionadas à maior rigidez, na Europa, das regras relativas à acumulação de benefícios, mas também das normas existentes para a concessão e a manutenção de pensão por morte. Quando a elegibilidade (para concessão e manutenção) é mais criteriosa, os excessos são naturalmente contidos e a vedação da acumulação de benefícios se torna menos relevante.

#### 4.2.4 Diferenças de regras entre e intrarregimes

Em quarto lugar, os ajustes necessários devem envolver ainda uma maior harmonização das regras para elegibilidade e manutenção de benefícios no RGPS, mas especialmente nos RPPS. O sistema previdenciário brasileiro prevê, por vezes, demasiadas exceções às regras gerais, dificultando a gestão operacional por parte do INSS e dos demais entes com regimes próprios e criando tratamentos desiguais dificilmente justificados pela medida das reais diferenças entre os grupos ou categorias de segurados (quadro 3).

No caso dos regimes próprios do Distrito Federal, estados e municípios, a combinação de planos de benefícios e serviços tão compartimentados com tratamentos tão diferenciados por gênero tende a agravar o risco de desequilíbrios financeiros e atuariais. Nestes RPPS há maior concentração de ações nas áreas de educação, saúde

e assistência social, que normalmente implicam o uso mais intensivo de servidores e, pela natureza das ocupações que geram (somada à divisão sexual do trabalho, que lentamente avança para novas configurações no país), resultam em maior presença feminina entre os segurados. De acordo com dados da Pnad/IBGE de 2014, de um total de 6,8 milhões de estatutários no país, cerca de 4,2 milhões eram mulheres, ou seja, dois em cada três estatutários (62% do total).

### QUADRO 3

#### Resumo das regras de aposentadoria no RGPS e no RPPS

| Espécie – grupo   | Regra  |
|---|--|
| RGPS  |  |
| Tempo de contribuição   | 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres, sem idade mínima com aplicação do fator se não atender à regra 85/95 progressiva.                           |
| Aposentadoria por idade urbana  | 75 anos de idade para homens e 60 para mulheres, com pelo menos 15 anos de contribuição.   |
| Aposentadoria por idade rural   | 65 anos de idade para homens e 55 para mulheres, com cumprimento da carência de 15 anos pela comprovação do exercício de atividade rural.                                |
| Aposentadoria de professor (até ensino médio)                                       | 30 anos de contribuição para homens e 25 para mulheres.  |
| Aposentadoria da pessoa com deficiência   | Redução de 5 anos na idade e 2, 6 ou 10 anos no tempo de contribuição dependendo do grau da deficiência.   |
| Aposentadoria especial (atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física) | 15, 20 ou 25 anos, sem idade mínima.   |
| RPPS  |  |
| Regra geral depois da reforma de 1998   | 60 anos de idade e 35 de contribuição para homens ou 65 anos proporcional; 55 anos de idade e 30 de contribuição para mulheres ou 60 anos proporcional.                  |
| Professor (até ensino médio)  | 55 anos de idade e trinta de contribuição para homens; 50 anos de idade e 25 anos de contribuição para mulheres.   |
| Servidor público policial   | 30 anos de contribuição para homens e 25 para mulheres.  |
| Aposentadoria especial  | Aplicam-se, enquanto não houver lei complementar regulamentando, as normas do RGPS, em decorrência de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Súmula Vinculante 33. |

Elaboração dos autores.

Há, portanto, que se considerar o impacto financeiro e atuarial dessa sobrerrepresentação das mulheres no setor público, onde atuarão e contribuirão por menos tempo que os homens e, adicionalmente, se aposentarão mais jovens e receberão benefícios por mais tempo. Um bom ponto de partida, nesse contexto, seria o debate sobre a eliminação gradual do tratamento diferenciado para a aposentadoria de professores, inclusive em razão da composição por gênero do grupo de potenciais beneficiários. A aposentadoria de professor também não tem idade mínima, tanto no RGPS quanto nos RPPS e, por essa razão, gera aposentadorias ainda mais precoces que as produzidas pelas ATCs no RGPS.

Além de várias diferenças na concessão de benefícios, o Brasil também apresenta tratamento bastante diferenciado em relação às regras de concessão. No setor rural há a pequena contribuição sobre a comercialização da produção rural, sendo que os segurados especiais precisam comprovar o exercício da atividade e não a contribuição, bem como a alíquota de apenas 5% do salário mínimo para os chamados microempreendedores individuais (MEIs) é extremamente subsidiada e estendida para um nível de faturamento (R\$ 60 mil/ano) que abarca uma parte muito grande dos contribuintes individuais e provavelmente acaba estendendo tratamento muito favorecido para pessoas que teriam capacidade contributiva para arcar com um nível maior de contribuição.

Há também um conjunto expressivo de renúncias previdenciárias, por exemplo, exportação rural, instituições filantrópicas, desoneração da folha e outras. Todos esses tratamentos diferenciados, tanto do lado das regras de concessão de benefícios quanto do lado das contribuições, precisam ser profundamente avaliados em relação aos seus benefícios sociais, aos grupos que estão sendo beneficiados e seus custos do ponto de vista da sustentabilidade. Este trabalho focou algumas linhas ou eixos de calibragem que foram considerados prioritários para o sistema previdenciário. Claro, contudo, que não se quer afastar a possibilidade de outras linhas de ajuste.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo buscou simular, de forma muito simplificada, a partir de modelo desenvolvido em estudos da OCDE, o comportamento futuro da despesa com Previdência Social como porcentagem do PIB. O modelo, por um lado, é muito simplificado e apresenta limitações (como a possível violação do suposto de independência entre as variáveis independentes); por outro lado, permite uma tentativa de isolar o efeito de diferentes fatores como demografia, mercado de trabalho, critérios de elegibilidade e ganhos de produtividade. Ou seja, sua principal limitação seria exatamente supor a independência entre estes fatores, quando, na realidade, existem inter-relações importantes entre eles.

De qualquer forma, em que pesem as citadas limitações, o modelo permite reforçar que, em função da demografia e da piora na razão de dependência de idosos, haverá uma forte tendência de crescimento da despesa com aposentadorias e pensões como porcentagem do PIB. A estimativa, que engloba pensões por morte e aposentadorias do

RGPS e dos RPPS do governo federal, aponta uma despesa da ordem de 19% do PIB em 2060,<sup>23</sup> determinada a partir do efeito da demografia sobre a razão de dependência e na razão de emprego.

Se utilizadas as projeções populacionais da United Nations (2015), a despesa chegaria a 24,7% do PIB em 2100,<sup>24</sup> considerando o efeito da demografia, ou seja, dado que a razão de nível de emprego, os critérios de elegibilidade e a razão entre a produtividade média e o valor médio do benefício foram mantidos constantes. Essas estimativas são extremamente preocupantes e mostram que, a médio e longo prazo, a trajetória atual levará a Previdência Social a um patamar insustentável de despesa caso não sejam realizados importantes ajustes por meio de reformas que mudem de forma significativa o sistema.

A relevância desse exercício é explicitar que a produtividade, desde que não repassada ou (preferencialmente) repassada apenas parcialmente para o valor dos benefícios, propicia um mecanismo de ajuste para garantir a sustentabilidade da Previdência Social no médio e longo prazo. Sua limitação é desconsiderar que o incremento da produtividade tende a afetar os salários e, posteriormente, o valor dos benefícios e, portanto, não existe uma total independência entre produtividade média e valor do benefício. Essa limitação, contudo, é relativa, pois alterações na regra de cálculo de benefícios ou da fórmula de reajuste ou indexação podem permitir uma maior flexibilidade da relação entre estes dois fatores.

De modo geral, a conclusão é que o rápido e intenso processo de envelhecimento populacional que o Brasil irá passar nas próximas décadas coloca em risco a sustentabilidade a médio e longo prazo da Previdência Social. Nesse contexto, é importante buscar mecanismos para garantir a sustentabilidade. Certamente, há várias possibilidades de ajuste e, dado o impacto intenso esperado do processo de envelhecimento, a calibragem do sistema demandará uma combinação de medidas, entre as quais uma série de ajustes paramétricos. A eliminação gradual da aposentadoria por tempo de contribuição é fundamental.

---

23. Pela metodologia utilizada, a projeção deve captar parcialmente o BPC/Loas.

24. Pela metodologia utilizada, a projeção também deve captar parcialmente o BPC/Loas.



Também é importante enfatizar que a gravidade da trajetória esperada a médio e longo prazo não deve obscurecer a necessidade de reformas em caráter urgente, uma vez que a despesa previdenciária no país já se encontra em patamar elevado – e, atualmente, em uma conjuntura de graves problemas fiscais e dificuldades para elevar a carga tributária –, e a demora na tomada de decisões pode gerar a necessidade de ajustes mais duros e bruscos no futuro.

## REFERÊNCIAS

BARR, N.; DIAMOND P. **Pension reform: a short guide**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2010.

BOSCH, M.; MELGUIZO, A.; PAGÉS, C. **Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal em América Latina y el Caribe**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2013. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Mejores%20pensiones%20mejores%20trabajos.pdf>>.

COSTANZI, R. Estrutura demográfica e despesa com previdência: comparação do Brasil com o cenário internacional. **Boletim de Informações da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe)**, n. 423, p.11-16, dez. 2015. Disponível em: <<http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/bif423rev.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Análise sintética das reformas previdenciárias no mundo. **Boletim de Informações da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe)**, n. 427, p. 27-31, abr. 2016. Disponível em: <<http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/bif427rev.pdf>>.

COSTANZI, R.; ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Os mitos previdenciários no Brasil. **Boletim de Informações da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe)**, p. 27-31, jul. 2016. Disponível em: <<http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/bif430-8-13.pdf>>.

CLEMENTS, C. *et. al.* **The fiscal consequences of shrinking populations**. Washington: International Monetary Fund, Oct. 2015. (Staff Discussion Notes 15/21). Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1521.pdf>>.

DANG, T.; ANTOLÍN, P.; OXLEY, H. **Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending**. Paris: OECD, 2001. (Working Papers, n. 305). Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/paper/oececoaaa/305-en.htm>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Boletim estatístico da Previdência Social**, v. 21, n. 1, jan. 2016. Brasília: MTPS. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Beps012016\\_Final.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Beps012016_Final.pdf)>.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **World social protection report 2014/2015: building economic recovery, inclusive development and social justice** international labor office. Geneva: ILO, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Social protection for older persons: key policy trends and statistics**. Genova: ILO; SPD, 2014b.

MESA-LAGO, C. **La reformas de pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales**. Santiago: CEPAL, 1995. p. 73-94.

\_\_\_\_\_. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. *In*: COELHO, V. (Ed.). **A reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 227-255.

\_\_\_\_\_. **Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social**. Santiago: Cepal, mar. 2004.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; BANCO MUNDIAL. **Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe**. 2015. Disponível em: <[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama\\_de\\_las\\_Pensiones\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe.pdf](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe.pdf)>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries**. Paris: OECD Publishing, 2011. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en)>.

\_\_\_\_\_. **Pensions at a glance 2013: OECD and G20 indicators**. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Pensions at a glance 2015: OECD and G20 indicators**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015\\_pension\\_glance-2015-en#.V-0K\\_yRj1j8](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015_pension_glance-2015-en#.V-0K_yRj1j8)>.

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. **Social Security programs throughout the world: Asia and the Pacific**, 2014. Washington: SSA, 2014a. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/asia/ssptw14asia.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Social Security programs throughout the world: Europe**, 2014. Washington: SSA, 2014b. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/europe/ssptw14europe.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Social Security programs throughout the world: The Americas**, 2015. Washington: SSA, 2015a. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/americas/ssptw15americas.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Social Security programs throughout the world: Africa**, 2015. Washington: SSA, 2015b. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/africa/ssptw15africa.pdf>>.

SUNAL, O. The financial outlook of Turkish Social Security System: can Social Security deficits be alleviated? **NEU Journal of Social Sciences**, v. 1, p. 181-192, April 2013.

SZCZEPANSKI, M.; TURNER, J. **Social security and pension reform** – international perspectives. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2014.

UNITED NATIONS. **World population prospects: the 2015 revision**. File POP/7-1: total population (both sexes combined) by five-year age group, major area, region and country, 1950-2100 (thousands). Department of Economic And Social Affairs, July 2015. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>>. UNITED NATIONS. The 2015 ageing report – economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060). New York: Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2015.

UTHOFF, A. Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. **Revista de la Cepal**, n. 29, 1995a.

\_\_\_\_\_. Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. **Revista de la Cepal**, n. 56, 1995b. 208 p.

WHITEHOUSE, E. **Life-expectancy risk and pensions: who bears the burden?** Social, Employment and Migration. Paris: OECD, 2007. (Working Paper, n. 60)

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos**. Brasília: MF, dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Anexo IV.5 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2016: projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**. Brasília: MTPS, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Anexo IV.6 do PLDO 2016: projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**. Brasília: MTPS, 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2017/anexo-iv-6-projecoes-atuariais-do-rgps.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, v. 15, n. 167. Brasília: MPOG/SRH, mar. 2016.

UNITED NATIONS. **World population ageing 2015**. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2015\\_Report.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2015_Report.pdf)>.

## APÊNDICE

TABELA A.1

**Cenário do impacto da demografia com nível de ocupação por sexo e idade, elegibilidade e razão entre produtividade e benefício constantes usando projeção demográfica do IBGE (2020-2060)**

| Ano  | População de 55 anos ou mais de idade <sup>1</sup> | População de 20 a 64 anos de idade <sup>1</sup> | Trabalhadores ocupados | Estimativa de despesa com a previdência <sup>2</sup> em porcentagem do produto interno bruto (PIB) |
|------|--|---|------------------------|--|
| 2020 | 40.566.678   | 130.938.733                                     | 104.635.794            | 8,3  |
| 2021 | 41.957.742   | 132.223.860                                     | 105.617.085            | 8,5  |
| 2022 | 43.348.059   | 133.407.945                                     | 106.534.808            | 8,7  |
| 2023 | 44.736.533   | 134.490.661                                     | 107.386.824            | 8,9  |
| 2024 | 46.123.504   | 135.468.514                                     | 108.173.570            | 9,2  |
| 2025 | 47.510.181   | 136.340.510                                     | 108.893.107            | 9,4  |
| 2026 | 48.895.722   | 137.106.661                                     | 109.544.933            | 9,6  |
| 2027 | 50.278.085   | 137.765.493                                     | 110.128.405            | 9,8  |
| 2028 | 51.668.585   | 138.328.114                                     | 110.644.032            | 10,0   |
| 2029 | 53.084.478   | 138.810.859                                     | 111.093.583            | 10,3   |
| 2030 | 54.536.579   | 139.224.833                                     | 111.476.113            | 10,5   |
| 2031 | 56.020.818   | 139.567.152                                     | 111.789.218            | 10,8   |
| 2032 | 57.531.729   | 139.842.152                                     | 112.037.415            | 11,0   |
| 2033 | 59.073.450   | 140.051.405                                     | 112.221.292            | 11,3   |
| 2034 | 60.652.454   | 140.195.106                                     | 112.342.116            | 11,6   |
| 2035 | 62.268.533   | 140.272.511                                     | 112.400.351            | 11,9   |
| 2036 | 63.917.524   | 140.284.477                                     | 112.398.198            | 12,2   |
| 2037 | 65.601.188   | 140.232.737                                     | 112.336.271            | 12,5   |
| 2038 | 67.283.472   | 140.106.869                                     | 112.214.387            | 12,9   |
| 2039 | 68.911.448   | 139.891.179                                     | 112.034.026            | 13,2   |
| 2040 | 70.450.743   | 139.575.663                                     | 111.796.314            | 13,5   |
| 2041 | 71.903.415   | 139.164.399                                     | 111.503.759            | 13,8   |
| 2042 | 73.264.368   | 138.662.015                                     | 111.158.899            | 14,1   |
| 2043 | 74.544.181   | 138.063.837                                     | 110.764.490            | 14,4   |
| 2044 | 75.765.336   | 137.363.423                                     | 110.323.158            | 14,7   |
| 2045 | 76.942.436   | 136.561.183                                     | 109.838.852            | 15,0   |
| 2046 | 78.070.219   | 135.661.236                                     | 109.315.105            | 15,3   |
| 2047 | 79.147.060   | 134.662.334                                     | 108.753.960            | 15,6   |
| 2048 | 80.175.407   | 133.597.927                                     | 108.161.879            | 15,9   |
| 2049 | 81.157.900   | 132.516.910                                     | 107.540.337            | 16,2   |
| 2050 | 82.097.220   | 131.452.520                                     | 106.891.916            | 16,5   |
| 2051 | 82.994.970   | 130.404.245                                     | 106.218.620            | 16,8   |
| 2052 | 83.852.234   | 129.381.349                                     | 105.520.443            | 17,1   |
| 2053 | 84.670.562   | 128.372.984                                     | 104.798.673            | 17,3   |

(Continua)

(Continuação)

| Ano  | População de 55 anos ou mais de idade <sup>1</sup> | População de 20 a 64 anos de idade <sup>1</sup> | Trabalhadores ocupados | Estimativa de despesa com a previdência <sup>2</sup> em porcentagem do produto interno bruto (PIB) |
|------|--|---|------------------------|--|
| 2054 | 85.449.970   | 127.357.185                                     | 104.055.705            | 17,6   |
| 2055 | 86.182.877   | 126.319.467                                     | 103.292.059            | 17,9   |
| 2056 | 86.905.625   | 125.263.833                                     | 102.508.730            | 18,2   |
| 2057 | 87.551.971   | 124.190.965                                     | 101.707.259            | 18,5   |
| 2058 | 88.122.706   | 123.098.340                                     | 100.886.662            | 18,7   |
| 2059 | 88.617.479   | 121.983.595                                     | 100.048.074            | 19,0   |
| 2060 | 89.036.097   | 120.844.451                                     | 99.191.179             | 19,3   |

Fonte: Projeção demográfica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtml)>.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Dados da projeção demográfica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

<sup>2</sup> Despesa com aposentadorias e pensão por morte do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

TABELA A.2

**Cenário do impacto da demografia com razão de emprego, elegibilidade e razão entre produtividade e benefício constantes usando projeção demográfica da ONU (2020-2100)**

| Ano  | População de 55 anos ou mais de idade (mil) <sup>1</sup> | População de 20 a 64 anos de idade (mil) <sup>1</sup> | Estimativa de despesa com a previdência <sup>2</sup> em porcentagem do PIB |
|------|--|---|--|
| 2015 | 34.491   | 126.216   | 7,3  |
| 2020 | 41.829   | 133.352   | 8,4  |
| 2025 | 48.973   | 138.955   | 9,5  |
| 2030 | 56.214   | 140.881   | 10,7   |
| 2035 | 64.308   | 141.946   | 12,2   |
| 2040 | 72.796   | 141.758   | 13,8   |
| 2045 | 79.877   | 139.513   | 15,4   |
| 2050 | 85.310   | 135.510   | 16,9   |
| 2055 | 90.624   | 131.439   | 18,5   |
| 2060 | 95.091   | 127.576   | 20,0   |
| 2065 | 96.916   | 122.613   | 21,2   |
| 2070 | 97.726   | 117.346   | 22,4   |
| 2075 | 97.568   | 113.583   | 23,1   |
| 2080 | 96.699   | 109.879   | 23,7   |
| 2085 | 95.266   | 106.311   | 24,1   |
| 2090 | 93.486   | 102.950   | 24,4   |
| 2095 | 91.442   | 99.878  | 24,6   |
| 2100 | 89.336   | 97.087  | 24,7   |

Fonte: Projeção demográfica da ONU. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtml)>.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Dados da projeção demográfica da Divisão de População da Organização das Nações Unidas (ONU).

<sup>2</sup> Despesa com aposentadorias e pensão por morte do RGPS e RPPS.

QUADRO A.1  
Aumento da idade legal de aposentadoria por idade em 46 países

| País           | Aumento da idade legal de aposentadoria  |
|----------------|--|
| Alemanha       | Aumento gradual de 65 para 67 anos para aqueles trabalhadores nascidos até 1964 entre 2012 e 2029; 67 anos para aqueles nascidos a partir de 1964.   |
| Austrália      | Aumento gradual da aposentadoria <i>means tested</i> de 65 para 67 anos entre 2017 e 2023.   |
| Áustria        | Idade de 65 anos para homens e de 60 para mulheres, mas subindo gradualmente para 65 anos entre 2024 e 2033.   |
| Barbados       | Idade de 66 anos, subindo até 67 anos até 2018.  |
| Bélgica        | 65 anos para homens; e cresceu de 62 para 65 anos para mulheres entre 2002 e 2009.   |
| Bulgária       | Idade de aposentadoria dos homens subindo de 63 anos e 8 meses (2014) para 65 anos, no ritmo de quatro meses por ano; para as mulheres a idade irá subir de 60 anos e 8 meses (2014) para 63 anos.   |
| Canadá         | Idade da aposentadoria universal irá aumentar de forma gradual de 65 para 67 anos entre 2023 e 2029.   |
| Colômbia       | Subiu gradualmente de 60 para 62 anos para homens e, para as mulheres, aumentou gradualmente de 55 para 57 anos.   |
| Coreia do Sul  | Idade de 61 anos, em 2014, mas subindo gradualmente para 65 anos até 2034.   |
| Croácia        | Idade de 65 anos para homens e 60 anos e 9 meses (2014) para mulheres, mas subindo até 65 anos em 2030; a partir de 2031 irá subir até 67 anos para homens, e para as mulheres até 2038.   |
| Cuba           | Cresceu de 63 para 65 anos para os homens e de 58 para 60 anos para as mulheres.   |
| Dinamarca      | Idade da aposentadoria básica de caráter universal irá crescer do atual patamar de 65 anos para 67 anos entre 2024 e 2027, ao ritmo de seis meses por ano.   |
| Dominica       | Está subindo gradualmente de 62 para 65 anos até 2021.   |
| Espanha        | Aumentando de 65 para 67 anos entre 2013 e 2027.   |
| Estados Unidos | Idade legal de aposentadoria de 66 anos, mas subindo para 67 anos até 2027.  |
| Estônia        | Irá crescer de forma gradual até 65 anos até 2026 para homens e mulheres (em 2014 era 63 anos para homens e 61 para mulheres).   |
| França         | Irá aumentar de 65 para 67 anos até 2022, e a idade mínima de aposentadoria irá crescer de 61 anos e 2 meses, em março de 2014, para 62 anos até 2017.   |
| Grécia         | Na reforma de 2010, a idade de aposentadoria das mulheres foi aumentada de 60 para 65 anos entre 2011 e 2013. Foi estabelecido aumento da idade de 65 para 67 anos tanto para homens quanto para mulheres para ter benefício integral, e, a partir de 2020, a idade de aposentadoria será estabelecida em linha com a expectativa de vida. |
| Guatemala      | Para pessoas seguradas antes de 2011 é exigido 60 anos de idade, e para pessoas seguradas a partir de 2011 houve elevação para 62 anos de idade.   |
| Holanda        | Está aumentando gradualmente de 65 anos para 67 anos até 2023.   |
| Hungria        | Subindo de 62 anos para 65 anos de 2012 até 2022.  |
| Ilha de Man    | Idade de 65 para homens e 62 para mulheres, mas subindo para 65 até 2018.  |
| Irlanda        | Subiu de 65 para 66 anos em 2014.  |
| Israel         | Idade legal de aposentadoria de 70 anos para homens e 68 anos para as mulheres, mas subindo para 70 anos entre 2017 e 2020 (sem teste de renda). Com teste de renda, 67 anos para homens e 62 anos para mulheres, mas subindo para 64 anos.  |
| Itália         | Idade legal de aposentadoria das mulheres no setor privado irá subir de 62 anos e 3 meses (2014) para 66 anos e 3 meses (patamar para homens e mulheres no setor público) até 2018.  |
| Jamaica        | Idade legal de aposentadoria era de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, mas subindo gradualmente com previsão de alcançar 65 anos em 2016.  |
| Japão          | Idade para aposentadoria integral cresceu de 60 para 65 anos.  |
| Jersey         | Idade legal de aposentadoria irá subir gradualmente de 65 para 67 anos entre 2020 e 2031.  |
| Kuwait         | Idade de 50 anos, aumentando gradualmente para 55 anos até 2020.   |
| Letônia        | Idade de 62 anos e 3 meses subindo gradualmente 3 meses por ano até chegar a 65 anos em 2025.  |
| Lituânia       | Idade legal de aposentadoria dos homens em 63 anos e das mulheres de 61 anos em 2014, mas ambos irão subir gradualmente (quatro ou dois meses por ano) para chegar a 65 anos em 2026.  |

(Continua)

(Continuação)

| País                     | Aumento da idade legal de aposentadoria  |
|--------------------------|--|
| Nova Zelândia            | Idade de aposentadoria aumentou de 60 para 65 anos entre 1991 e 2001.  |
| Polônia                  | Irà subir de 65 para 67 anos para os homens entre 2013 e 2020 e de 60 para 67 anos para mulheres até 2040.   |
| Portugal                 | Foi aumentada, em 2014, de 65 para 66 anos.  |
| Reino Unido              | Idade de homens e mulheres, em 2014, era de, respectivamente, 65 e 62 anos, mas irá subir para 67 anos para ambos até 2028.  |
| República do Azerbaijão  | Idade de 63 para homens e 59 anos e seis meses para mulheres, mas subindo para 60 anos de idade em 2016.   |
| República do Cazaquistão | Idade de 63 para homens e 58 anos para mulheres, mas aumentando gradualmente para 63 anos até 2017 – contas individuais mandatórias.   |
| República de San Marino  | Idade de 65 anos, mas irá subir gradualmente para 66 anos até 2021.  |
| República Eslovaca       | Idade de aposentadoria, que era de 62 anos em 2014, passará a crescer a partir de 2017 de acordo com a expectativa de vida.  |
| República de Palau       | Está aumentando de 60 para 63 anos até 2020.   |
| República Tcheca         | Aumento da idade legal de aposentadoria de 2 meses por ano para homens e de 4 meses para mulheres, até igualar à idade dos homens, a partir da qual passa a ser de 2 meses por ano, sendo que não há limite superior estabelecido. Em 2014, estava em 62 anos e 8 meses para homens e 61 anos e 4 meses para mulheres. |
| Romênia                  | Estava prevista para aumentar para 65 anos, em 2015, para os homens, e para 63 anos para as mulheres até 2030.   |
| Santa Lúcia              | Idade iria subir de 64 para 65 anos até 2015.  |
| Taiwan                   | Aposentadoria do seguro social terá aumento da idade de 60 para 65 anos até 2026.  |
| Turquia                  | Idade legal de aposentadoria de homens irá aumentar de 60 para 65 anos até 2044, e das mulheres, de 58 para 65 anos até 2048.  |
| Ucrânia                  | Idade de 60 anos para homens e de 55 anos e 6 meses (2014) para mulheres, mas irá crescer até 60 anos até 2021.  |

Fonte: SSPTW Americas, Europe e Asia and Pacific; OECD 2011; 2013; 2015; Barr and Diamond 2010; e Szczepanski e Turner (2014).  
Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados deste quadro diferem daqueles apresentados nos gráficos 9 e 10, uma vez que aqui trata-se apenas da idade mínima de aposentadoria por idade. Nos gráficos mencionados, os valores correspondem à menor das idades exigidas para a aposentadoria (entre as três modalidades de aposentadoria: por idade, parcial ou antecipada).  
A fonte dos dados, no caso dos gráficos, é unicamente a publicação SSPTW - Americas, Europe e Asia e Pacific.

**TABELA A.3**  
**Brasil: perfil etário de aposentados e pensionistas (2014)**

| Indicador | Aposentados | Pensionistas | Aposentados ou pensionistas | Aposentados e pensionistas |
|-----------|-------------|--------------|-----------------------------|----------------------------|
| Média     | 67,5        | 64,6         | 66,2                        | 73,5                       |
| Mediana   | 67          | 66           | 66                          | 74                         |
| Moda      | 66          | 74           | 66                          | 74                         |
| Percentil | Idade       | Idade        | Idade                       | Idade                      |
| 10        | 55          | 44           | 52                          | 61                         |
| 20        | 60          | 52           | 58                          | 65                         |
| 30        | 62          | 58           | 61                          | 68                         |
| 40        | 65          | 62           | 64                          | 71                         |
| 50        | 67          | 66           | 66                          | 74                         |
| 60        | 70          | 70           | 70                          | 76                         |
| 70        | 72          | 74           | 72                          | 79                         |
| 75        | 74          | 76           | 74                          | 80                         |
| 80        | 76          | 78           | 76                          | 82                         |
| 90        | 81          | 84           | 81                          | 86                         |

Fonte: Pnad/IBGE.  
Elaboração dos autores.

TABELA A.4  
**Requisitos básicos para concessão e manutenção de pensões por morte – Europa (2014)  
 e América Latina e Caribe (2015)**  
 (Em %)

|  | Sim   | Não  | Total |
|--|-------|------|-------|
| Europa: 32 países  |       |      |       |
| Exigência de carência  | 100,0 | 0,0  | 100,0 |
| Existência de limites e/ou condicionantes (número de dependentes) para a taxa de reposição total | 100,0 | 0,0  | 100,0 |
| Valor máximo (total) da pensão por morte varia com o número de dependentes                       | 96,9  | 3,1  | 100,0 |
| Manutenção do valor (exemplo: não reversão de cotas, para manutenção do valor total)             | 100   | 0,0  | 100,0 |
| Penalidades - cessação antecipada e/ou redução do valor do benefício                             | 78,1  | 21,9 | 100,0 |
| Manutenção do estado civil (cessação por união/casamento)  | 56,3  | 43,8 | 100,0 |
| Recebimento de rendimento e/ou de benefício próprio  | 56,3  | 43,8 | 100,0 |
| Existência de requisitos e restrições para cônjuges e equiparados                                |       |      |       |
| Existência de requisitos e restrições para cônjuges e equiparados                                | 84,4  | 15,6 | 100,0 |
| Cônjuges e equiparados - diferenciação dos requisitos em função do gênero                        | 18,8  | 81,3 | 100,0 |
| Relação dos requisitos e restrições mais frequentes para cônjuges ou equiparados                 |       |      |       |
| Exigência de idade mínima  | 68,8  | 31,3 | 100,0 |
| Tempo mínimo de casamento ou união estável   | 46,9  | 53,1 | 100,0 |
| Tutela de dependentes menores de idade   | 71,9  | 28,1 | 100,0 |
| Exigência de comprovação de dependência econômica  | 15,6  | 84,4 | 100,0 |
| Exigência de comprovação de necessidades especiais (incapacidades)                               | 62,5  | 37,5 | 100,0 |
| América Latina e Caribe: 23 países (exclusivo o Brasil)  |       |      |       |
| Exigência de carência  | 100,0 | 0,0  | 100,0 |
| Existência de limites e/ou condicionantes (número de dependentes) para a taxa de reposição total | 91,3  | 8,7  | 100,0 |
| Valor máximo (total) da pensão por morte varia com o número de dependentes                       | 91,3  | 8,7  | 100,0 |
| Manutenção do valor (Exemplo: não reversão de cotas, para manutenção do valor total)             | 74    | 26,1 | 100,0 |
| Penalidades - cessação antecipada ou redução do valor do benefício                               | 60,9  | 39,1 | 100,0 |
| Manutenção do estado civil (cessação por união/casamento)  | 60,9  | 39,1 | 100,0 |
| Recebimento de rendimento e/ou de benefício próprio  | 4,3   | 95,7 | 100,0 |
| Existência de requisitos e restrições para cônjuges e equiparados                                |       |      |       |
| Existência de requisitos e restrições para cônjuges e equiparados                                | 87,0  | 13,0 | 100,0 |
| Cônjuges e equiparados - diferenciação dos requisitos em função do gênero                        | 39,1  | 60,9 | 100,0 |
| Relação dos requisitos e restrições mais frequentes para cônjuges ou equiparados                 |       |      |       |
| Exigência de idade mínima  | 56,5  | 43,5 | 100,0 |
| Tempo mínimo de casamento ou união estável   | 69,6  | 30,4 | 100,0 |
| Tutela de dependentes menores de idade   | 56,5  | 43,5 | 100,0 |
| Exigência de comprovação de dependência econômica  | 56,5  | 43,5 | 100,0 |
| Exigência de comprovação de necessidades especiais (incapacidades)                               | 56,5  | 43,5 | 100,0 |

Fonte: SSA (2014; 2015).

Obs.: As condicionalidades são frequentemente combinadas e podem ser usadas somente como atenuantes de determinadas exigências. América Latina e Caribe: Argentina, Chile, Bolívia, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, Paraguai, Uruguai, Honduras, Guiana, Colômbia, Venezuela, Peru, Equador, Costa Rica, Cuba, Dominica, Barbados, Bermudas, Trindade e Tobago, Jamaica e Guatemala. Europa: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Sérvia, Turquia, Islândia, Holanda e Noruega.



## REFERÊNCIAS

BARR, N.; DIAMOND P. **Pension reform**: a short guide. Oxford; New York: Oxford University Press, 2010.

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. **Social Security programs throughout the world**: Europe, 2014. Washington: SSA, 2014. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/europe/ssptw14europe.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Social Security programs throughout the world**: The Americas, 2015. Washington: SSA, 2015. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/americas/ssptw15americas.pdf>>.

SZCZENPANSKI, M.; TURNER, J. **Social security and pension reform** – international perspectives. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2014.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Madjory de Almeida Pereira (estagiária)

### **Editoração**

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Glaucia Soares Nascimento (estagiária)

### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765



9 771415 476001