

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1264**

## **SIMULANDO O DESEMPENHO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO E SEUS EFEITOS SOBRE POBREZA SOB MUDANÇAS NAS REGRAS DE PENSÃO E APOSENTADORIA**

**Paulo Tafner**

Rio de Janeiro, março de 2007



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1264**

## **SIMULANDO O DESEMPENHO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO E SEUS EFEITOS SOBRE POBREZA SOB MUDANÇAS NAS REGRAS DE PENSÃO E APOSENTADORIA\***

**Paulo Tafner\*\***

Rio de Janeiro, março de 2007

---

\* O autor agradece a Fabio Giambiagi, Ana Amélia Camarano, Marcos Eugênio da Silva, Márcia Marques de Carvalho, Octávio Amorim e Wanderley Guilherme dos Santos, por suas críticas e sugestões. Quaisquer erros e omissões neste trabalho são de minha inteira responsabilidade.

\*\* Coordenador de Estudos de Previdência da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea.

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento 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**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretora de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Marcelo Piancastelli de Siqueira

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

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

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

ISSN 1415-4765

JEL: H55, H53, I30, I38

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo Ipea e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

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, Orçamento e Gestão.

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

## **SINOPSE**

O presente trabalho realiza minucioso levantamento das regras de acesso e de fixação de valor de benefícios de 20 países da Europa, da América e da Ásia, comparando-as com as do sistema brasileiro. No caso das pensões por morte, verifica-se que no Brasil não há praticamente nenhuma condição de qualificação para o recebimento do benefício, o que coloca seu sistema entre os mais generosos do mundo. Constatou-se também que, dos países analisados, o Brasil é o que possui regras menos restritivas para a concessão de aposentadorias programadas. Entre os países analisados, todos definiram limite mínimo de idade e a maioria não diferencia a condição de acesso por sexo nem por categoria econômica. Após a comparação, realizou-se um exercício empírico de simulação da aplicação das regras específicas de cada país ao contingente populacional brasileiro, mostrando que em todos os casos haveria redução do número de beneficiados ou redução do valor do benefício ou ambos. Finalmente, foram utilizados os resultados da aplicação de um caso paradigmático em que não houvesse nenhuma exclusão do sistema e todo o ajuste fosse feito no valor do benefício. Com o volume de recursos poupados, simulou-se o impacto dessa “mudança de regras” em pobreza e desigualdade. Os resultados indicam redução dos níveis de pobreza entre crianças e jovens e estabilidade do nível de pobreza entre os segmentos beneficiários da previdência social.

## **ABSTRACT**

In this paper we elaborate a detailed survey concerning the access rules to public pensions benefits across twenty European, Asian and American countries, which are then compared to the Brazilian system. This system has practically no constraint upon death pensions claims, what makes it one of the world's most generous arrangements. In the case of retirement benefits, among the sample countries Brazil is the country with the laxest rules for scheduled retirement concessions. Unlike Brazil, all of them define a minimum age limit and most do not distinguish between genders or among social categories. Following this comparison, we empirically simulate the application of each country's different rules to the Brazilian demographic pattern. We attest that in all of these cases there is either a reduction of beneficiaries, a cut in the value of the benefits, or both. Finally, we estimate the hypothetical case where we decreased the value of the benefit, but no exclusion of beneficiaries was made. Using that potentially saved amount, we estimated the impact on poverty and on income distribution of an alternative redistribution of that sum. The results indicate a fall in the level of poverty among children and teenagers and stability in the poverty level among the usual public pensions system beneficiaries.



# SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS DE ACESSO AOS BENEFÍCIOS	9
3 SIMULAÇÕES DAS PROPRIEDADES REDISTRIBUTIVAS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO	24
REFERÊNCIAS	38





# 1 INTRODUÇÃO

Diversos fatores atuam sobre o sistema de previdência e em conjunto determinam o seu desempenho. Alguns deles exercem influência indireta, por exemplo, o desempenho do mercado de trabalho, ou as alterações demográficas, estas últimas sintetizando uma série de componentes: saneamento, saúde pública, grau de escolarização da população, e até mudanças comportamentais, como o casamento de indivíduos de diferentes “gerações”.

Ainda nesse grupo de fatores estão incluídas as instituições que agem sobre o mercado de trabalho<sup>1</sup> – determinando maior ou menor grau de desemprego e de informalidade –, como o salário mínimo (SM) e a carga tributária, e outras ainda, como as excessivas regulações sobre o capital e a burocracia que inibem a constituição de empresas e reduzem o potencial de geração de emprego e de contribuintes para o sistema de previdência.

Há, no entanto, outros fatores intrinsecamente ligados ao sistema de previdência e que exercem papel fundamental como determinantes de seu desempenho. São eles as microinstituições que regulam a elegibilidade, a concessão e o valor dos benefícios – inclusive as regras de preservação do valor real ou de reajustamento – e as formas e modalidades de contribuição ao sistema de previdência. São leis, regras e regulamentos que ganharam forma e operacionalidade a partir da Constituição de 1988.

No primeiro grupo de fatores, alguns, como a carga tributária incidente sobre trabalho e sobre capital, têm sido objeto de investigação de diversos pesquisadores da área de economia<sup>2</sup> – e, nesses casos, também de propostas de reformas que possam simplificar nosso sistema tributário, visando produzir evidentes efeitos positivos sobre a alocação de recursos e sobre a geração de empregos.

Mas é sobre o segundo grupo de fatores que repousa o debate em torno das alterações do sistema de previdência. É para eles que estaremos com nossas atenções voltadas. Neste artigo dedicamo-nos à análise empírica das regras de acesso ou elegibilidade e de fixação de valor do benefício, uma vez que elas desempenham papel crucial na ação dos indivíduos e determinam diretamente, e em grande medida, a sustentabilidade do plano de previdência. Ademais desse fato, são essas regras que mais intensamente têm estado expostas ao escrutínio da opinião pública quando se fala em reforma do sistema previdenciário brasileiro. Mais precisamente, nosso trabalho se concentra em dois benefícios específicos: aposentadoria e pensão. Estes são, de longe, os dois principais benefícios de nosso sistema de previdência, respondendo em conjunto por 93,27% do total de benefícios e por 91,63% do total pago pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), conforme atestam os números da tabela 1.

---

1. E, através deste, sobre o sistema previdenciário.

2. Ver, entre outros, Rezende (1996), Varsano *et al.* (1998), Giambiagi e Além (1999), Siqueira, Nogueira e Souza (1999), Vianna *et al.* (2000), Varsano (2003) e Fernandes e Narita (2003).

TABELA 1

**Brasil: quantidade, valor e valor médio dos benefícios emitidos – julho de 2006**

Grupos de benefícios	Quantidade	Valor (R\$ mil)	Valor Médio	
			R\$	SMs
Total previdenciários	20.530.044	11.122.732	541,78	1,55
Previdência e pensão	19.148.718	10.191.713	532,24	1,52
Aposentadorias	13.289.240	7.471.236	562,20	1,61
Idade	6.811.938	2.554.934	375,07	1,07
Invalidez	2.729.384	1.285.030	470,81	1,35
Tempo de contribuição	3.747.918	3.631.272	968,88	2,77
Pensões por morte	5.859.478	2.720.477	464,29	1,33
Auxílios	1.334.366	914.361	685,24	1,96
Doença	1.304.235	902.280	691,81	1,98
Acidente	13.281	4.079	307,13	0,88
Reclusão	16.850	8.003	474,96	1,36
Salário-maternidade	44.702	15.795	353,34	1,01
Outros <sup>a</sup>	2.258	863	382,20	1,09

Fontes: MPAS/Dataprev.

<sup>a</sup> Abonos e pecúlio especial de aposentadoria.

Privilegiamos em nossa análise essas duas modalidades de benefícios pelo fato de serem tipicamente benefícios previdenciários. Os demais são acidentários ou de natureza distinta, como o auxílio-reclusão ou o salário-maternidade. Os dois enfocados nesta análise são também benefícios de longa duração, com evidentes impactos sobre a sustentabilidade de longo prazo do sistema previdenciário.

Nosso objetivo é mostrar que o sistema previdenciário brasileiro é particularmente generoso.<sup>3</sup> Definir se um sistema é ou não muito generoso depende de se fixar uma métrica. Assim, se entendermos que aposentadorias e pensões devem prover seus beneficiários de uma renda superior à dos seus equivalentes que não são beneficiários, porque no primeiro caso tiveram perda de capacidade laboral e, no segundo, perda de ente fundamental para a manutenção da família, então talvez cheguemos à conclusão de que nosso sistema não é generoso. Se, por outro lado, entendermos que os benefícios não devem, em média, ser superiores ao que se obtém de renda trabalhando, então talvez achemos que nosso sistema é generoso. Se, ainda, tomarmos a experiência internacional – muito mais antiga e consolidada do que a nossa – como referência, então certamente chegaremos à conclusão de que nosso sistema é por demais generoso. De fato, no Brasil, os benefícios previdenciários provêm renda média familiar e individual superior à da média da população.<sup>4</sup> Mas, neste artigo, nossa opção metodológica é averiguar a fundo a experiência internacional comparando-a com o nosso sistema.

3. Trabalho semelhante de comparação com outros países das regras de concessão de benefícios foi recentemente realizado por Caetano (2006).

4. Uma alternativa seria fazer essa mesma comparação exclusivamente com aqueles trabalhadores protegidos (trabalhadores com carteira assinada, funcionários públicos civis e militares e empregadores). Essa comparação, no entanto, é fortemente influenciada pelo comportamento do desempenho do mercado de trabalho e não leva em consideração trabalhadores que estão momentaneamente fora do mercado formal, mas contribuíram e são beneficiários potenciais.

Isso significa que ao longo deste trabalho privilegiam-se as referências internacionais. Na seção a seguir faz-se uma apresentação sumária da experiência internacional acerca das condições de acesso aos dois benefícios previdenciários indicados, abordando-se de início as condições de acesso à pensão por morte. Nossa estratégia de apresentação é, inicialmente, familiarizar o leitor de forma direta e objetiva com as regras de acesso aos benefícios, e em seguida simular os efeitos da aplicação desses critérios em nosso sistema.

A aplicação de cada critério específico pode envolver alterações no quantitativo de beneficiários e no quantitativo de montante de gastos. Significa que podemos ter graus de liberdade na escolha de uma particular combinação de regras que maximize algum objetivo que venhamos a escolher. Assim, por exemplo, se quisermos simular impactos sobre pobreza e desigualdade tendo por objetivo minimizar o dispêndio, podemos selecionar o conjunto de regras que produz esse efeito, ou seja, que maximiza a redução de gastos. Se, por outro lado, quisermos simular os mesmos impactos minimizando o número de benefícios concedidos, podemos fazer isso selecionando o conjunto de regras que produz esse efeito.

Na seção 3 faremos exatamente o primeiro exercício. Definiremos um objetivo de maximização e, a partir dele, comporemos um conjunto de regras existentes na experiência empírica internacional e simularemos o impacto da adoção dessas regras em nosso sistema em termos de redução de pobreza e desigualdade.

## **2 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS DE ACESSO AOS BENEFÍCIOS**

Nesta seção faremos uma apresentação sumária das regras de acesso aos dois principais benefícios previdenciários – pensão por morte e aposentadoria – de duas dezenas de países de vários continentes e, em seguida, apresentaremos os resultados das simulações realizadas, aplicando os critérios específicos de cada país ao caso brasileiro. Chamamos a atenção do leitor para o fato de que a escolha de países é sempre arbitrária e controversa. Por isso mesmo procuramos oferecer grande quantidade de países e muita variabilidade entre eles. Da Europa, foram selecionados dez países; das Américas, seis; e da Ásia, quatro, compondo um conjunto de 20 países, tendo o Brasil como base de comparação e de exercícios de simulação.

Estamos cientes de que é sempre possível argumentar que tal ou qual país deveria constar da amostra. Mas estamos seguros de que os países aqui listados fazem parte de qualquer amostra representativa sobre questões previdenciárias, seja em termos da antiguidade do sistema, de dimensão do sistema ou, ainda, por sua importância econômica. Feitas essas considerações, passemos ao estudo.

### **2.1 PENSÃO POR MORTE: CONDIÇÕES INTERNACIONAIS DE ACESSO AO BENEFÍCIO**

O Brasil praticamente não impõe nenhuma condição de qualificação para o recebimento do benefício de pensão por morte: não exige idade mínima do cônjuge; não exige casamento nem dependência econômica; não requer carência contributiva e

ainda permite o acúmulo integral do benefício com aposentadoria e com a renda do trabalho. Além disso, a pensão é vitalícia.

Essa ausência de condicionalidades chama a atenção pela excessiva proteção dada à mulher no caso brasileiro – normalmente a beneficiária desse tipo de benefício. Dos 20 países da amostra, oito vinculam o valor do benefício à existência de crianças e jovens; nove fazem restrições à idade da mulher e 16 fazem restrição quanto ao valor do benefício. O único, porém, que não conta com nenhuma das três restrições é o Brasil. Como dito: entre nós, não se limita idade, não há redução do valor do benefício<sup>5</sup> e não se vincula seu valor à existência de prole e, curiosamente, não se impede acúmulo de benefício nem que o pensionista trabalhe.

A idade média de todos os pensionistas no Brasil, em 2005, era 61,8 anos e a idade mediana era 65,2 anos. Se considerarmos, no entanto, apenas as pensionistas, conjunto que representa mais de 90% do total dos que recebem esses benefícios, tem-se que a idade média era 61,7 anos e a idade mediana era 63 anos. Como a sobrevivência das mulheres nessa faixa etária é de 20 anos – ver Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Tábua de Mortalidade, 2004 – significa que, em média, uma viúva brasileira de hoje receberá o benefício de pensão pelos próximos 20 anos.<sup>6</sup> Estamos nos referindo a um gasto de R\$ 2,784 bilhões mensais – estimativa feita com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004 –, o que nos leva a uma quantia de R\$ 36,20 bilhões anuais – 3,6% do Produto Interno Bruto (PIB). Trata-se, portanto, de um benefício que, tendo seu acesso mais restrito, ou seu valor determinado segundo padrões internacionais, além de mais justo socialmente, pode representar significativa redução de custos para a sociedade ou, eventualmente, liberar recursos para reduzir a pobreza e a desigualdade.

A seguir, analisamos as condições para o acesso ao benefício de pensão por morte em vários países, simulando o que aconteceria se essas condições fossem aplicadas no Brasil. As simulações são feitas sobre duas variáveis: o quantitativo de beneficiários e o montante de despesas. No que se refere a esta última, adotamos duas simulações referentes à redução de valores. No primeiro procedimento aplicamos livremente as regras de cada país à realidade brasileira; no segundo, mais condizente com a legislação brasileira e, de certa forma, preservando o princípio de renda mínima, definimos que o valor do benefício poderia ser reduzido, qualquer que fosse a condicionalidade, até o limite do SM. Os resultados estão consolidados ao término da descrição das regras de cada país.

As condições para o acesso aos benefícios dos países selecionados foram consultadas da publicação da Social Security Administration (SSA), dos Estados Unidos.

---

5. A expressão redução do valor do benefício é utilizada porque quando ocorre a morte de um segurado, o valor de referência do benefício a ser pago aos dependentes é sempre calculado tomando-se por base o valor a que ele teria direito se estivesse vivo e pudesse usufruir do benefício de aposentadoria.

6. Observe-se que não é possível determinar há quanto tempo essas pensionistas estão recebendo o benefício. Mas se considerarmos a idade média do grupo composto pelos 50% mais jovens da distribuição, supondo-se que esse grupo é composto predominantemente por aquelas que recebem o benefício há menos tempo, a média cai para 50,7 anos.

## 2.1.1 Europa

Dos países europeus, dez foram selecionados. São aqueles cujos sistemas são os mais longevos, tendo a maioria deles já experimentado processos de reformas e ajustes. Portugal e Rússia foram incorporados por questões distintas. O primeiro, pelas profundas e históricas relações com o Brasil e, por isso mesmo, pela herança aqui deixada em termos de organização social e política, traços culturais e comportamentais. O segundo porque, sendo o mais importante país do antigo bloco socialista, enfrenta – tal como os demais países daquele bloco – sérios desafios de estruturação institucional num sistema de mercado. Para que o leitor tenha informações preliminares a respeito, a tabela 2 apresenta a população e a esperança de vida da população de cada um deles, bem como os respectivos produtos *per capita* expressos em dólares.

TABELA 2

**Europa: população, esperança de vida, por sexo, idade média de aposentadoria e produtos *per capita*, para o conjunto de países selecionados**

Países	Total da população (milhões)	Expectativa de vida ao nascer (anos)		Idade média de aposentadoria	PIB <i>per capita</i> (US\$)
		Homens	Mulheres		
Alemanha	82,6	76,4	82,1	61,6	27.756
Bélgica	10,4	76,5	82,7	58,1	28.335
Espanha	43,0	76,5	83,8	61,4	22.391
Finlândia	5,2	76,0	82,4	60,3	27.619
França	60,4	76,6	83,5	58,7	27.677
Itália	58,0	77,5	83,6	60,4	27.119
Noruega	4,6	77,8	82,5	63,1	37.670
Portugal	10,4	74,6	81,2	64,5	18.126
Rússia	143,0	58,7	71,8	58,3	9.230
Suécia	9,0	78,6	83,0	63,2	26.750
Suíça	7,2	78,2	83,8	64,9	30.552
Reino Unido	59,6	76,7	81,2	63,2	27.147

Fonte: SSA (2006).

A seguir, um resumo das condições de acesso ao benefício de pensão por morte nesses países:

### Alemanha:

- Só tem direito à pensão por morte a viúva do segurado que tenha contribuído por um período mínimo de cinco anos. A pensão é paga por dois anos ao cônjuge que não se casou novamente e que não tenha outro companheiro. A duração do benefício pode aumentar se a pensionista tiver 45 anos ou mais, se tiver filho menor de 18 anos ou se não tiver condições de trabalhar.

- O valor da pensão é 100% do valor da aposentadoria do falecido (ou da que ele teria direito na data do óbito) durante os três primeiros meses e, a partir de então, 25% do valor se a pensionista tiver menos de 45 anos e 55% do valor, se a

pensionista tiver 45 anos ou mais. No caso de órfãos, 10% adicionais se órfão de um dos pais e 20% se órfão de pai e mãe.

Bélgica:

- A pensão por morte é paga para as viúvas de 45 anos ou mais com pelo menos um ano de casamento com o segurado.<sup>7</sup> A condição etária é desconsiderada caso a viúva seja incapacitada para o trabalho ou tenha crianças sob sua responsabilidade. O mesmo ocorre se a morte do segurado for resultado de um acidente.

- A viúva recebe 80% do valor da aposentadoria do segurado e a pensão cessa caso a viúva contraia novo matrimônio. É permitido o acúmulo de pensão com aposentadoria, porém, nesse caso, o valor da pensão acrescido da aposentadoria não pode exceder a 110% do valor da sua própria aposentadoria.<sup>8</sup>

Espanha:

- Para se ter direito ao benefício de pensão por morte, é necessário que o segurado falecido tenha morrido de doença ou acidente,<sup>9</sup> tenha pelo menos 15 anos de contribuição até o período da morte, ou pelo menos 500 dias de contribuição nos últimos 5 anos, ou que seja aposentado. São beneficiários da pensão: a viúva, os filhos de até 18 anos (ou 22 se desempregados ou empregados com salário inferior a 75% do SM), filhos de até 24 anos se órfão de mãe e com salário inferior a 75% do SM,<sup>10</sup> filhos não capacitados para o trabalho (sem idade fixada). Irmãos e irmãs, assim como os pais, também podem ser beneficiários.

- O valor da pensão é igual a 52% da base de rendimentos do falecido ou 52% do valor da aposentadoria. Se existir criança como dependente, o valor será de 70% dos rendimentos ou aposentadoria. A pensão cessa com novo matrimônio da viúva, exceto sob certas circunstâncias de renda, idade ou incapacidade para o trabalho, nas quais uma pensão parcial continua a ser paga.

França:

- Para a concessão de pensão por morte, é exigida do beneficiário uma idade mínima de 52 anos de idade e renda inferior a 15 mil euros por ano. O benefício também é pago para a esposa divorciada que não adquiriu novo matrimônio, porém, companheiras que não se casaram não terão direito ao benefício. O valor da pensão é 54% do valor da aposentadoria a que o segurado teria direito.

---

7. O direito à pensão só é garantido para os cônjuges de casamento formal.

8. No Brasil, 22% das viúvas acumulam o benefício de pensão com o de aposentadoria. Na maioria dos casos (58%), o valor da pensão é igual ao da aposentadoria, que é igual a 1 SM. Em 22% dos casos o valor da pensão é maior que o da aposentadoria e em 20% o valor da aposentadoria é maior que o da pensão. Se o critério da Bélgica fosse aplicado no Brasil, essas pensionistas só receberiam 10% do valor da pensão que recebem hoje.

9. Apesar de não explícito, o suicídio desabilita o dependente a receber o benefício.

10. Chamo a atenção do leitor para o fato de que apesar de haver o SM legal na Espanha, reconhece-se a existência de relações de trabalho com remuneração inferior ao mínimo.

#### Finlândia:

- País com PIB *per capita* semelhante ao da França, só recebem pensão por morte as viúvas jovens (menos de 65 anos), com filhos de até 18 anos,<sup>11</sup> que tenham se casado com o marido antes dos 65 anos dele e que tenham pelo menos cinco anos de casamento. É necessário que a viúva tenha nascido no país ou que tenha vivido na Finlândia por pelo menos cinco anos antes da data do falecimento.

- A pensão é paga somente nos seis meses seguintes ao falecimento do marido e o valor varia de acordo com o tempo de residência na Finlândia, se o falecido tiver mais de 65 anos. Se o falecido tiver menos de 65 anos, a pensão é paga somente caso ele tenha vivido no país em pelo menos 80% do tempo entre o 16º aniversário e a data de seu óbito.<sup>12</sup>

#### Itália:

- Para a concessão do benefício de pensão por morte não é exigida idade mínima, não é exigido período mínimo de coabitação ou casamento nem renda mínima. É exigida apenas uma carência de 15 anos de contribuição antes do falecimento.<sup>13</sup> O valor da pensão por morte varia segundo o número de dependentes: 60%, se apenas cônjuge; 80%, se cônjuge e um filho; e 100% do valor de referência, se cônjuge com dois filhos ou mais.<sup>14</sup>

#### Noruega:

- País que ocupa o primeiro lugar em termos de desenvolvimento humano, medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com longevidade média de 80 anos, 99% de adultos alfabetizados e renda *per capita* de US\$ 38.454, paga 100% do valor da aposentadoria à viúva, desde que o falecido tenha tido três anos de cobertura antes da data da morte ou estivesse recebendo aposentadoria. É necessário o matrimônio formal de pelo menos cinco anos ou pelo menos uma criança dependente.

- Caso a esposa tenha renda e esta ultrapasse metade do valor do benefício, ela receberá 40% do valor da pensão. A pensão cessa caso haja novo matrimônio da viúva.

#### Portugal:

- O valor da pensão por morte é igual a 60% do valor da aposentadoria do falecido. A pensão é limitada a cinco anos, exceto nos casos em que a viúva tenha mais de 35 anos, seja incapaz para o trabalho ou tenha filhos menores de idade. No

---

11. No Brasil, 53% das pensionistas possuem menos de 65 anos, e destas, apenas 2% possuem crianças e/ou jovens com até 17 anos.

12. A Finlândia é certamente um caso muito particular, tendo em vista que parte de sua população exerce atividades profissionais fora do país, a ele retornando depois de encerrada a carreira laboral.

13. No caso de o tempo de contribuição ser inferior a 15 anos, havendo o óbito, e desde que haja dependentes menores, o Estado garante uma renda mínima até a maioridade. Não é, porém, um benefício previdenciário, mas sim assistencial.

14. No Brasil, do total das pensionistas, 30% não possuíam filhos morando no mesmo domicílio, 40% possuíam um filho, e as 30% restantes possuíam dois filhos ou mais.

caso dos segurados não-casados, os pais ou avós do segurado têm direito a 30% ou até 80% do valor da aposentadoria do falecido, dependendo do número de dependentes.

Reino Unido:

- O benefício de pensão por morte é pago às viúvas grávidas ou com filhos. O montante de 3.448 libras é pago imediatamente à viúva e 145 libras por semana (valores de abril de 2006) se a viúva tiver 55 anos ou mais e uma porcentagem desse valor se a viúva tiver entre 45 e 54 anos.

Rússia:

- Os irmãos e irmãs do segurado que tenham menos de 18 anos também fazem jus à pensão do falecido irmão, assim como os avós de 61 anos ou mais. As viúvas de 55 anos ou mais, desempregadas e com filhos de 14 anos ou menos, ou não aptas ao trabalho, também terão direito ao benefício.

- O valor do benefício de pensão por morte é calculado a partir das diferentes categorias de viúvas e do número de dependentes. A pensão não cessa com o novo matrimônio da viúva.

Suécia:

- Tem direito à pensão por morte a viúva de até 65 anos, que estivesse casada ou coabitasse com o falecido (sob certas condições). É necessário que o falecido fosse segurado por pelo menos cinco anos. A pensão cessa com novo matrimônio da viúva ou com a coabitação – nesse caso, porém, a condição de coabitação só pode ser verificada mediante fiscalizações; ou quando a viúva atingir a idade de 65 anos.<sup>15</sup>

- Somente se paga pensão por um período de 10 meses. Caso a viúva tenha a custódia de uma criança de 13 até 18 anos, a pensão se estenderá por mais 12 meses. Se a viúva tiver a custódia de crianças menores de 12 anos, a pensão continua até a mais jovem criança atingir 12 anos. O valor da pensão é igual a 55% do valor da aposentadoria do falecido; com um órfão menor de 12 anos é 90% e com dois ou mais nas mesmas condições, atinge 100%.

Suíça:

- Para ter acesso ao benefício de pensão por morte, é necessário que o falecido tenha contribuído pelo menos uma vez em cada ano desde os 21 anos. É também necessário pelo menos um ano de contribuição. Os beneficiários são: *a*) a viúva com uma ou mais crianças dependentes; *b*) a viúva com 45 anos ou mais com pelo menos cinco anos de matrimônio; *c*) a mulher divorciada com uma ou mais crianças dependentes com pelo menos dez anos de casamento; e *d*) órfãos de até 18 anos (ou 25 anos se estudante ou estagiário/aprendiz).

- O valor da pensão é igual a 80% do valor da aposentadoria, com a quantia mínima de US\$ 657 e máxima de US\$ 1.313. O valor de benefício é reajustado a cada dois anos, segundo índices de preços.

---

15. Pode parecer curioso cessar o benefício quando o sobrevivente está se tornando idoso. É que nessa idade o benefício passa a ser de aposentadoria ou de renda mínima.



## 2.1.2 Américas

Entre os mais de 20 países das Américas com sistema de previdência estruturado, foram selecionados seis: Estados Unidos, México, Canadá, Argentina, Chile e Costa Rica. Essa composição foi feita de modo a retratar a diversidade de sistemas existente no continente. Na América Central, arrolamos a Costa Rica porque é o país com o sistema previdenciário mais bem estruturado e com disponibilidade de informações. Na América do Sul, listamos os dois mais importantes países. A Argentina, por sua economia e população, e o Chile, por ser o país que realizou há 1/4 de século a mais radical reforma de seu sistema previdenciário e serviu de modelo para a onda de reformas no continente latino-americano. A tabela 3 apresenta os principais indicadores desses países, incluindo população, esperança de vida e produto *per capita*, expresso em dólares.

TABELA 3

**Américas: população, esperança de vida, por sexo, idade média de aposentadoria e produto *per capita*, para o conjunto de países selecionados – 2005**

Países	Total da população (milhões)	Esperança de vida ao nascer (anos)		Idade média de aposentadoria	PIB <i>per capita</i> (US\$)
		Homens	Mulheres		
Argentina	38,7	71,6	79,1	60,1	12.106
Canadá	32,2	78,2	83,1	62,4	30.677
Chile	16,2	75,5	81,5	61,7	10.274
Costa Rica	4,3	76,5	81,2	58,7	9.606
México	100,1	72,4	77,4	69,8	6.290
Estados Unidos	298,2	75,2	80,6	63,9	37.562

Fonte: SSA (2005).

Tal como feito para o conjunto anterior, a seguir um resumo das condições de acesso ao benefício de pensão por morte nesses países.

### Argentina:

- Para ter acesso à pensão por morte é exigido um mínimo de 30 contribuições mensais nos últimos três anos e que a viúva ou companheira tenha vivido com o instituidor por pelo menos cinco anos (dois anos se tiver criança). A viúva ou companheira sem dependentes receberá 50% do valor de referência do pagamento ou aposentadoria; a viúva ou companheira com um filho de até 18 anos recebe 70% do valor da aposentadoria, 90% com dois filhos na mesma condição e integral se três ou mais filhos na mesma condição. O valor mínimo de pensão é de 390 pesos (US\$ 135) e o valor máximo é de 3.100 pesos (US\$ 1.076).<sup>16</sup>

### Canadá:

- A pensão por morte é paga às viúvas de 60 a 64 anos. Aos 65 anos a pensão é substituída pela aposentadoria ou benefício de renda mínima. O valor máximo da

16. No Brasil, o valor máximo em 2004 era de R\$ 2.508,72. Em 2005, R\$ 2.668,15 e, em 2006, R\$ 2.801,56.

pensão é de US\$ 747 e a pensionista receberá 37,5% do valor dos rendimentos do segurado.

Chile:

- No Chile, o cônjuge sobrevivente sem crianças receberá uma pensão mensal equivalente a 60% do valor da aposentadoria do instituidor; 80% para cônjuge com até dois órfãos de 18 anos (24 anos se estudante, e sem limite de idade se incapaz para o trabalho) e adicional de 15% para cada filho adicional na mesma condição. Não há limite máximo de valor de pensão.

Costa Rica:

- Na Costa Rica, o valor da pensão varia com a idade da viúva: 50% do valor se tiver menos de 50 anos; 60% se mais de 50 anos e menos de 60 anos, e 70% se 60 anos ou mais (ou não capaz para o trabalho). Pais, irmãos e irmãs dependentes do instituidor podem receber 20% do valor da aposentadoria (cada), dependentes com mais de 55 anos recebem 60% do valor da aposentadoria (cada).

México:

- No México, as viúvas legais ou não-legais estão habilitadas ao benefício de pensão, sendo que as segundas, recebem somente se comprovado o vínculo e desde que estejam com união comprovada há pelo menos cinco anos. As viúvas sem filhos receberão a pensão por seis meses apenas e em montante equivalente a 90% do benefício do segurado. Se tiver filhos, a mulher receberá 50% do benefício e adicionais de 20% por filho menor de 16 anos (ou de 25 se estudante) até o limite de 90%. No caso de contrair novas núpcias, recebe um pagamento único equivalente a três anos de benefício (isso se aplica somente a sua parte).

Estados Unidos:

São beneficiárias de pensão por morte as viúvas (ou divorciadas se o casamento durou pelo menos 10 anos), órfãos com menos de 18 anos ou com idade entre 18 e 19 anos se estudantes em tempo integral, mãe e pai dependentes do instituidor com 62 anos ou mais e com pelo menos 50% de dependência. O valor da pensão é de 75% do valor segurado (que depende de certas circunstâncias, como idade do instituidor) para as viúvas, as esposas divorciadas com crianças com menos de 16 anos ou não aptas ao trabalho. A pensão não é paga às viúvas ou esposas divorciadas com menos de 50 anos. A pensão cessa se a viúva ou esposa divorciada contrai novo matrimônio antes dos 60 anos.

### 2.1.3 Ásia

O critério de seleção de países asiáticos é certamente o mais arbitrário, seja porque há pouca informação sobre seus sistemas de previdência, seja porque há muitos casos de sistemas incipientes, outros de cobertura local – de certa forma, semelhantes aos primeiros registros de redes de proteção que datam da Idade Média. Tendo em vista essa limitação, buscamos, entre aqueles que tinham informações sistematizadas, quatro países: os dois mais populosos e os dois mais ricos (tabela 4).

TABELA 4

**Ásia: população, esperança de vida, por sexo, idade média de aposentadoria e produto *per capita*, para o conjunto de países selecionados – 2005**

Países	Total da população (milhões)	Esperança de vida ao nascer (anos)		Idade média de aposentadoria	PIB <i>per capita</i> (US\$)
		Homens	Mulheres		
China	1.275	69,1	73,5	60,0	4.020
Hong Kong	6,8	77,3	82,8	60,8	24.850
Índia	1.008	63,6	64,9	57,7	2.840
Japão	127	77,8	85,0	66,8	25.130

Fonte: SSA (2004).

Listamos a seguir as condições de acesso ao benefício de pensão por morte e o valor do benefício nesses países.

#### China:

- São beneficiários da pensão por morte a esposa, as crianças e os pais do instituidor. O valor da pensão é de 40% do valor do salário do cônjuge para as viúvas e 30% do valor do salário para os outros dependentes, com um adicional de 10% por cada criança. A pensão máxima é igual ao salário do segurado antes da morte.

#### Hong Kong:

- O valor da pensão depende dos rendimentos do segurado de 1 mês antes do falecimento ou da média dos 12 meses antes do falecimento, o que for maior. O valor da pensão é pago de uma única vez sob a forma de pecúlio. O valor máximo da pensão depende da idade do falecido segurado: com 56 anos ou mais o valor é de US\$ 97.047 (3,9053 PIB *per capita*); para os segurados de 40 a 56 anos é de US\$ 161.746 (6,5089 PIB *per capita*) e para os segurados com menos de 40 anos é de US\$ 226.444 (9,1124 PIB *per capita*). O valor da pensão é dividido entre a viúva e os filhos: se existir somente a viúva e um filho, a viúva receberá 50% e o filho 50% do valor do benefício.

#### Japão:

- Para ter direito ao benefício de pensão por morte, é necessário contribuir durante 2/3 do período entre os 20 anos e a data da morte, ou ser aposentado. Os beneficiários incluem a viúva que vivia com o segurado/aposentado, com filhos deste na idade de até 18 anos (20 anos se não capaz para o trabalho).

- O valor da pensão é fixado em 794.500 ienes<sup>17</sup> por ano (US\$ 7.210), com um adicional de 228.600 ienes (US\$ 2.075) para famílias com duas crianças e 76.200 ienes (US\$ 692) para cada criança. O benefício é pago a cada dois meses.

#### Índia:

- O valor da pensão por morte é de 60% do valor da aposentadoria do falecido (o valor médio da aposentadoria é igual a 70% do valor dos rendimentos). São beneficiários a viúva, os filhos dependentes de até 18 anos, a mãe do falecido e a filha solteira.

17. US\$ 1 corresponde a 110,19 ienes.

## 2.1.4 Síntese

Agora que estão listadas as condições de acesso e de cessação do benefício, assim como seus valores, parece evidente que, dos países analisados, o Brasil é o que possui condições de acesso menos restritivas ao benefício de pensão por morte: não possui idade mínima de acesso do cônjuge, não possui carência contributiva, permite o acúmulo de benefícios com renda de trabalho, não exige período mínimo de coabitação nem casamento, e oferece 100% do valor segurado (aposentadoria ou renda do trabalho) e não prevê extinção do benefício, exceto com a morte do(a) viúvo(a). Uma evidência interessante é que, quanto mais rico é o país, mais restrito é o acesso ao benefício, seja por meio de limite de idade ou por condição de existência de criança dependente, ainda que isso esteja mudando com as reformas que estão sendo progressivamente implementadas. No Brasil, 52% da despesa com pensão por morte se dão com pensionistas que moram com filhos com mais de 18 anos e 33% com pensionistas que não moram com os filhos (tabela 5). Logo, 85% do gasto desse benefício são com pensionistas que não possuem dependentes ou dependentes menores de idade, o que seria uma insensatez se utilizássemos praticamente qualquer critério listado entre os vários existentes no mundo.

TABELA 5

**Brasil: quantidade de pensionistas e valor da despesa segundo idade da pensionista e presença de criança morando no domicílio – 2004**

Faixa etária da viúva	Se mora com os filhos	Quantidade		Valor (R\$ mil/mês)	
		Total	%	Total	% do total
Total	Total	4.839.467	100,0	2.503.877	100,0
	Sem filhos	1.469.520	30,4	822.733	32,9
	Mora com filho menor	796.990	16,5	374.379	15,0
	Mora com filho maior	2.572.957	53,2	1.306.765	52,2
Até 50 anos	Total	1.034.331	21,4	491.667	19,6
	Sem filhos	102.599	2,1	43.700	1,7
	Mora com filho menor	769.024	15,9	363.892	14,5
	Mora com filho maior	162.708	3,4	84.074	3,4
Mais de 50	Total	3.805.136	78,6	2.096.285	83,7
Anos	Sem filhos	1.366.921	28,2	779.033	31,1
	Mora com filho menor	27.966	0,6	10.487	0,4
	Mora com filho maior	2.410.249	49,8	1.306.765	52,2

Fonte: IBGE/Pnad de 2004. Tabulação do autor.

## 2.2 PENSÃO POR MORTE: SIMULAÇÃO

O Brasil tem uma despesa anual de R\$ 36,202 bilhões (incluindo o 13º salário, com valor mensal de R\$ 2,784 bilhões, distribuídos entre 5,272 milhões de benefícios mensais) com o benefício de pensão por morte. Nesta subseção vamos mostrar que seria possível gastar menos se fossem utilizadas outras regras de concessão. A tabela 6 apresenta as despesas com pensões caso adotássemos os critérios de concessão dos países selecionados.

Se as condições de acesso à pensão por morte da Finlândia fossem utilizadas no Brasil, apenas 15% dos atuais benefícios seriam mantidos, o que implicaria que nosso gasto com pensão seria somente 13% do atual gasto mensal, com uma economia de R\$ 2,410 bilhões mensais. Essas condições combinam idade da viúva (65 anos ou menos) e presença de criança dependente no domicílio.

Ordenado segundo a economia que poderia ser feita, em segundo lugar está o critério da Suécia, com redução de 44% no número de benefícios, e pelo qual o Brasil pagaria pensão somente às viúvas de até 65 anos e somente 55% do valor que o segurado receberia como aposentadoria. Nesse caso, gastaríamos somente 35% do que gastamos hoje com pensão por morte. A terceira maior economia seria feita se aplicássemos os critérios utilizados na Rússia, que limitaria o acesso às pensionistas com 55 anos ou mais de idade, desde que não trabalhem ou não tenham qualquer outra renda (redução de 58% no número de pensionistas) e gastaria apenas 46% do valor atualmente gasto.

Para não prolongar mais, passemos aos resultados das simulações na tabela 6, em que estão os resultados das simulações realizadas.

TABELA 6  
**Quantidade de benefícios e despesa com o benefício de pensão por morte no Brasil segundo os critérios de concessão dos países da Europa – 2004**

Países	Condição	Benefícios		Despesas por mês	
		Quantidade	% do total	Valor (R\$ mil)	% do total
Alemanha	Viúva <45 anos, 25% do valor. Viúva 45 anos ou mais, 55% do valor	5.271.838	100	1.910.776	69
Bélgica	Viúva 45 anos ou mais, 80% do valor. Viúva com aposentadoria, 10% do valor	4.558.767	86	1.901.339	68
Espanha	Viúva sem limite de idade, 52% do valor. Viúva com filhos até 18 anos, 70% do valor	5.271.838	100	1.942.621	70
França	Viúva de 52 anos ou mais, 54% do valor	3.985.309	76	1.500.483	54
Finlândia	Viúva com menos de 65 anos e com filhos de até 18 anos	796.990	15	374.379	13
Itália	Viúva sem limite de idade, 60% do valor se cônjuge, 80% se cônjuge com uma criança, 100% se duas crianças ou mais	5.271.838	100	2.114.074	76
Noruega	Viúva sem limite de idade, 100% do valor se não tiver outra renda ou a renda não ultrapassar 50% do valor do benefício; 40% caso contrário	5.271.838	100	2.568.297	92
Portugal	Viúva sem limite de idade, 60% do valor	5.271.838	100	2.040.949	73
Rússia	Viúva de 55 anos ou mais, sem trabalho	2.201.068	42	1.275.682	46
Suécia	Viúva de até 65 anos, 55% do valor	2.977.076	56	984.365	35
Suíça	Viúva com crianças até 18 anos e viúva com 45 anos ou mais, 80% do valor	5.109.859	97	2.348.039	84

Fonte: IBGE/Pnad de 2004. Tabulação do autor.

Se utilizássemos as condições do Canadá (viúvas entre 60 e 64 anos e 37,5% do valor), gastaríamos somente 7% do que se gasta hoje com a pensão por morte, apenas R\$ 201,683 milhões por mês. Já a simulação com as condições dos Estados Unidos, que é de viúvas com crianças, teríamos somente 11% da despesa atual com pensão por morte concentrada em apenas 15% das atuais beneficiárias. Entre os países selecionados da tabela 7, o terceiro critério seria o do Japão, que concede pensão por morte a viúvas com crianças e paga 100% do valor. Nesse caso, teríamos uma despesa de 15% dos débitos atuais.

Comparando a simulação dos países europeus (tabela 6) com as dos outros países (tabela 7), observa-se que as condições de acesso à pensão por morte dos países americanos em geral e do Japão produziriam a menor despesa com o benefício de pensão por morte. Comparado com países europeus, americanos ou asiáticos, nosso sistema é muito destoante até entre seus vizinhos.

TABELA 7

**Quantidade de benefícios e despesa com o benefício de pensão por morte no Brasil segundo os critérios de concessão dos países de América e Ásia – 2004**

Países	Condição	Benefícios		Despesas por mês	
		Quantidade	% do total	Valor (mil)	% do total
Argentina	Viúva sem dependentes, 70%. Viúva com dependentes, 100%	5.271.838	100	2.292.104	82
Canadá	Viúva de 60-64 anos, 37,5%	654.031	12	201.683	7
Chile	Viúva sem crianças, 60%. Viúva com crianças, 80%	5.271.838	100	2.255.735	81
Costa Rica	Viúva <50 anos, 50%. Viúva entre 50 e 60 anos, 60%. Viúva com mais de 60 anos, 70%	5.271.838	100	2.121.493	76
Estados Unidos	Viúva com crianças, 75%	796.990	15	315.978	11
China	Viúva sem criança, 40%. Adicional de 10% por criança	2.698.881	51	926.417	33
Japão	Viúva com criança	796.990	15	374.379	13
Índia	Viúva sem critério de idade, 60% do valor	5.271.838	100	2.040.949	73
Hong Kong <sup>a</sup>	Valor pago de uma única vez segundo idade da viúva e existência de filhos.	5.271.838	100	2.292.104	82

Fonte: IBGE/Pnad de 2004. Tabulação do autor.

<sup>a</sup> O caso de Hong Kong é único, assim como o pagamento do benefício, que é feito uma única vez. Os cálculos aqui feitos são uma aproximação, dada a regra que depende da idade no momento da morte. O PIB *per capita* brasileiro é de aproximadamente US\$ 7.200. A uma taxa de câmbio de R\$ 2 por dólar isso equivale a R\$ 14.400. Ora, se o pagamento é feito uma única vez com os parâmetros de 3,90 vezes o PIB *per capita* até 9,11 vezes, isso significa que o benefício seria algo entre R\$ 52.236 e R\$ 131.218. Supondo-se um benefício pago em 390 prestações (30 anos de benefícios), o benefício mensal seria algo entre R\$ 134 e R\$ 336, equivalente a uma renda mínima mensal. Isso seria equivalente a rebaixar todas as pensões com valores acima de R\$ 400 a esse piso.

### 2.3 APOSENTADORIA: CONDIÇÕES INTERNACIONAIS DE ACESSO

Na presente subseção faremos exercício semelhante ao realizado com o benefício de pensão. O número de aposentados pelo Instituto de Previdência ou pelo governo federal é três vezes maior do que o número de pensionistas. Os gastos com aposentadoria no Brasil em setembro de 2004, segundo a Pnad, são de R\$ 9,845 bilhões por mês.

Uma característica da concessão de aposentadoria no Brasil é a possibilidade de uma pessoa permanecer no mercado de trabalho e receber a aposentadoria. O

acúmulo de aposentadoria e renda do trabalho é permitido nos Estados Unidos, mas não no Canadá e na Itália. Na França é exigida a saída do emprego no qual se aposentou, porém, é permitido trabalhar em outro emprego e assim acumular aposentadoria e renda do trabalho. No Brasil, quase 1/3 dos aposentados trabalham.

Outra característica da concessão de aposentadorias no Brasil é a idade mínima. Somente na Itália e no Brasil é possível se aposentar sem idade mínima. Entretanto na Itália isso não será mais possível porque já existe uma regra de transição que eliminará essa brecha. Outra questão ainda relacionada à idade mínima é a diferenciação por sexo. A Alemanha, o Canadá, os Estados Unidos, o México e a França são países onde a idade mínima para obter aposentadoria não difere por sexo.

A seguir apresentaremos as condições de qualificação das aposentadorias em vários países. Seleccionamos os países que exigiam condições de qualificação menos restritivas.

### 2.3.1 Europa

Bélgica:

- A aposentadoria exige idade mínima de 60 anos com 35 anos de contribuição para homens e mulheres. A expectativa de vida é de 76 anos para homens e 83 anos para as mulheres.

França:

- A aposentadoria só pode ser concedida à idade mínima de 60 anos de idade, sem diferenciar por sexo, e 37,5 trimestres de contribuição. É exigida a saída do emprego no qual foi requerida a aposentadoria.

Alemanha:

- Já as condições de elegibilidade às aposentadorias também são relacionadas à idade mínima de 60 anos. O tempo de contribuição mínimo é que varia de acordo com o sexo do segurado: para homens são exigidos 15 anos de contribuição e para as mulheres o tempo de contribuição pode reduzir-se para 10 anos, dependendo das condições.

Itália:

- Possui 20% de sua população com 65 anos ou mais. Possui regras de transição após a reforma dos anos 1990. A regra de transição não exige idade mínima, mas na regra permanente é exigida a idade mínima de 57 anos.

Suécia:

- País com 17% da população com 65 anos ou mais de idade, exige como idade mínima para aposentadoria 61 anos, sem diferenciar por sexo.

Reino Unido:

- Não existe aposentadoria programada. A aposentadoria que existe é do tipo *basic state retirement pension flat-rate* e requer contribuições pagas ou creditadas

referentes a 90% dos anos de trabalho (geralmente 44 anos para homens e mulheres). A idade para acesso a esse benefício é 65 anos para homens e 60 para mulheres, aumentando gradualmente para 65 anos de 2010 até 2020.

### 2.3.2 Américas

Estados Unidos:

- País com expectativa de vida de 75 anos para homens e 80 anos para mulheres, possui idade mínima de 62 anos para concessão de aposentadoria, sem diferenciação por sexo. São exigidos dez anos de contribuição e é permitido ao aposentado permanecer no mercado de trabalho.

Canadá:

- Possui idade mínima de 60 anos de idade, sem diferenciar por sexo. Não exige tempo mínimo de contribuição. É o país da América com maior expectativa de vida de sua população: 78 anos para homens e 83 para mulheres.

Chile:

- É exigida uma idade mínima de 65 anos para homens e 60 para mulher, com dez anos de contribuição. É possível reduzir as exigências, dependendo do montante acumulado. A continuação do aposentado no mercado de trabalho depende de sua ocupação.

México:

- Não tem diferenciação por sexo para a idade mínima de se aposentar: todos se aposentam aos 64 anos. À semelhança dos japoneses, os trabalhadores postergam a aposentadoria. O tempo de contribuição e serviço exigido é de pelo menos 30 anos, para homens e mulheres.

Argentina:

- Assim como o Brasil, possui diferenciação por sexo para a idade mínima de se aposentar: 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Porém, as idades aumentarão para 65 e 60 nos próximos anos. O tempo de contribuição e serviço exigido é de pelo menos 30 anos, para homens e mulheres. Já possuía 10,2% de sua população com 65 anos ou mais (SSA, 2005).

### 2.3.3 Ásia

Japão:

- A pensão programada é paga entre as idades de 60 e 64 anos. Não há diferenças de idade mínima entre os sexos. Não é exigido que o aposentado deixe o emprego. No Japão cerca de 17% da população possui 65 anos ou mais e a expectativa de vida é de 78 anos para homens e 85 anos para mulheres.



China:

- A idade mínima para aposentadoria programada é de 50 anos para homens e 45 anos para as mulheres, com 10 anos de cobertura.

### 2.3.4 Síntese

Dos países analisados, o Brasil é o que possui regras menos restritivas para a concessão de aposentadorias programadas: não existe limite mínimo de idade e são necessários 35 anos de contribuição para homens e 30 para as mulheres. Nos países analisados, todos definiram limite mínimo de idade e a maioria não diferenciou por sexo.

As mulheres representam 46% dos beneficiários de aposentadorias do Instituto de Previdência ou do governo federal com uma despesa de 36% desse benefício. Essa diferença relativa é observada principalmente entre as idades de 50 a 59 anos, para homens e mulheres (tabela 8).

TABELA 8

**Brasil: quantidade de benefícios e despesa com o benefício de aposentadoria – 2004**

Sexo e faixa etária	Quantidade		Despesa/mês	
	Total	%	Valor (R\$mil)	%
Total	15.327.835	100	9.845.295	100
Masculino	8.231.864	54	6.340.581	64
Feminino	7.095.971	46	3.504.714	36
Homens	8.231.864	100	6.340.581	100
Até 49 anos	611.886	7	419.462	7
50-59 anos	1.577.303	19	1.683.614	27
60-64 anos	1.412.252	17	1.076.288	17
65 ou +	4.629.953	56	3.160.183	50
Sem declaração de idade	470	0	1.034	0
Mulheres	7.095.971	100	3.504.714	100
Até 44 anos	137.536	2	59.330	2
45-49 anos	199.275	3	143.882	4
50-59 anos	1.438.927	20	1.036.037	30
60-64 anos	1.285.546	18	650.099	19
65 ou +	4.033.368	57	1.615.023	46
Sem declaração de idade	1.319	0	343	0

Fonte: IBGE/Pnad de 2004. Tabulação do autor.

A seguir, como fizemos no caso anterior, apresentaremos as condições de acesso às aposentadorias programadas em outros países simulando-as no Brasil, segundo o critério de idade mínima.

## 2.4 SIMULAÇÃO DAS CONDIÇÕES INTERNACIONAIS DE APOSENTADORIA NO BRASIL

No caso de regras de acesso ao benefício de aposentadoria, a experiência internacional está caminhando para recuperar o sentido de seguro que motivou a implantação desse instituto, mesmo nos sistemas de repartição em que essa noção é menos evidente, como procuramos mostrar neste trabalho. Basicamente dois parâmetros podem ser ajustados, sendo o primeiro deles o mais usual: a idade de acesso ao benefício e a taxa de reposição. No exercício que fazemos nesta subseção, utilizaremos apenas a primeira variável, fixando assim a idade mínima de aposentadoria. Utilizando como critério a idade em torno da qual a maioria dos sistemas está estruturada, 65 anos para homens e 60 para mulheres (como Reino Unido e Chile) – preservando dessa forma a diferença de tratamento entre sexos atualmente existente no Brasil –, a despesa com aposentadorias seria 45% menor do que a que efetivamente se realiza hoje e somente 65% dos benefícios seriam mantidos. Essa seria a maior redução de custos, como pode ser visto na tabela 9.

TABELA 9

**Quantidade de benefícios e despesa com o benefício de aposentadoria no Brasil segundo os critérios de concessão dos outros países – 2004**

Países	Idade mínima	Benefícios		Despesas	
		Quantidade	% do total	Valor	% do total
Alemanha, Bélgica, França, Canadá, Japão	60 anos	11.361.119	74	6.501.592	66
Itália	57	12.546.108	82	7.492.033	76
Suécia	61	10.832.895	71	6.153.614	63
Estados Unidos	62	10.327.777	67	5.826.756	59
Reino Unido e Chile	65 homens e 60 mulheres	9.948.867	65	5.425.304	55
Argentina	60 homens e 55 mulheres	12.325.980	80	7.102.599	72
China	50 homens e 45 mulheres	14.576.624	95	9.365.126	95

Fonte: IBGE/Pnad de 2004. Tabulação do autor.

Apresentadas essas contas iniciais, na seção 3 faremos algumas simulações testando as propriedades redistributivas de nosso sistema de previdência. Nosso objetivo é verificar quão redistributivo seria nosso sistema, caso fossem adotados critérios gerais utilizados na grande maioria dos países. É o que será visto a seguir.

## 3 SIMULAÇÕES DAS PROPRIEDADES REDISTRIBUTIVAS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

À semelhança do que fizemos na seção anterior, procederemos agora a algumas simulações testando as propriedades redistributivas de nosso sistema de previdência. Passemos então à análise.

Vimos nas duas seções anteriores que é possível gastar menos com os benefícios de pensão por morte e aposentadorias no Brasil com maior restrição ao acesso a esses benefícios, como ocorre em vários países.

Nesta seção vamos verificar se é possível, gastando o mesmo montante, melhorar as condições de vida da população como um todo, através de outra regra distributiva

aplicada ao sistema previdenciário. Devemos chamar a atenção para o fato de que regra distributiva é, em nosso caso, a aplicação de regras institucionais que regulam as condições de acesso e de fixação do valor dos benefícios. Basicamente o que faremos é uma análise de custo-efetividade de uma dada ação pública que consiste em avaliar se um certo nível de bem-estar pode ser obtido com menos recursos, ou, alternativamente, se com o uso de um dado montante de recursos pode-se obter maior nível de bem-estar.

Apesar da queda recente da desigualdade de renda, o Brasil ainda apresenta uma das mais elevadas desigualdades de renda do mundo. Significa, por exemplo, que a renda apropriada pelo grupo de indivíduos que compõem a parcela do 1% mais rico da população é da mesma magnitude daquela apropriada pelos 50% mais pobres. Uma redução na desigualdade pode se dar pela redução da renda apropriada pelos mais ricos, por maior apropriação de renda pelos mais pobres, ou por uma combinação de ambos. Antes de fazermos os testes da propriedade distributiva de alterações legais em nosso sistema previdenciário, vamos analisar a evolução dos principais indicadores de desigualdade de renda e de pobreza no Brasil. Ao término, faremos a simulação.

### 3.1 A EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE E DA POBREZA NO BRASIL

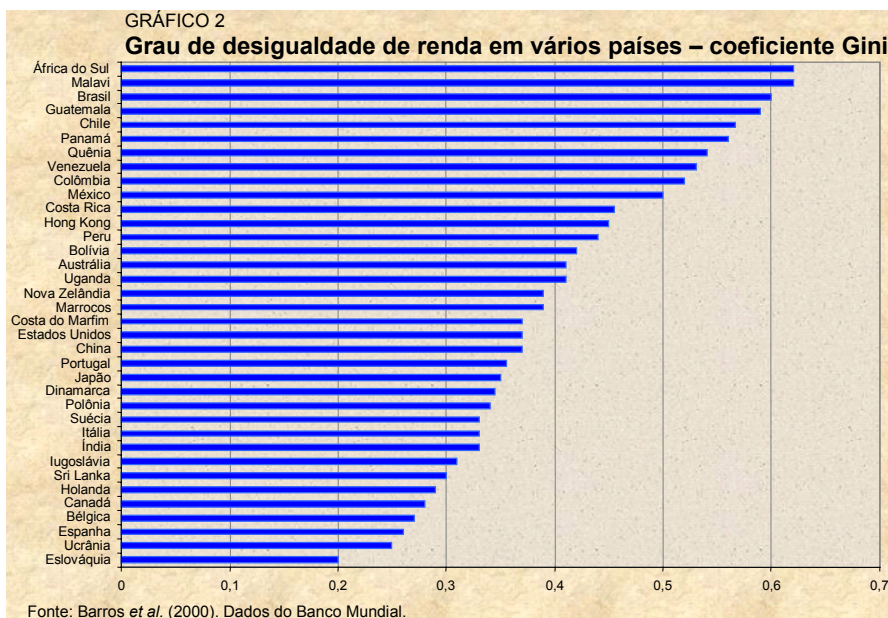
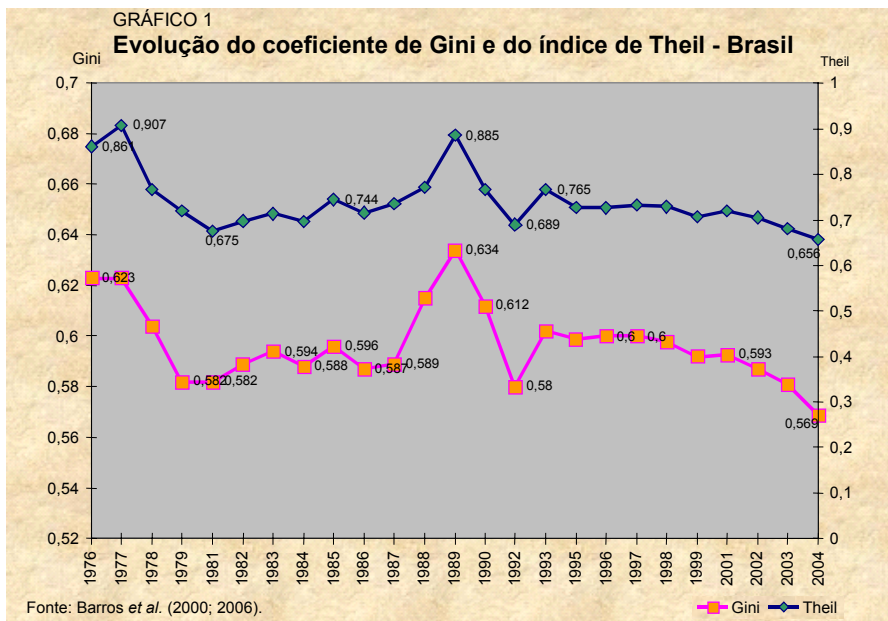
O grau de desigualdade de renda no Brasil é um dos mais elevados em todo o mundo. Os 10% mais ricos da população se apropriam de 45% da renda total, enquanto os 40% mais pobres se apropriam de apenas 9% da renda. Há diferentes medidas de desigualdade, sendo a mais comum aquela que parte da renda domiciliar *per capita*. O grau de desigualdade de renda é medido através do coeficiente de Gini, que varia de 0 a 1, sendo a unidade equivalente à concentração absoluta e o valor nulo equivalente à distribuição perfeita da renda. Outro índice muito utilizado é o índice de Theil, também um indicador consagrado na literatura para a análise da desigualdade.<sup>18</sup>

Como podemos observar no gráfico 1, em que estão apresentados os índices de Gini e de Theil, a partir de 2001 houve uma ligeira redução na desigualdade de renda no Brasil (4% de redução, no Gini). Ao longo do período analisado, há dois subperíodos com forte queda na desigualdade: o primeiro ocorre entre 1977 e 1979 e reflete a regra de reajustamento salarial da época que dava ganhos aos salários mais baixos e impunha perdas aos mais elevados. Nesse subperíodo o coeficiente de Gini foi reduzido em quase 7%. O segundo subperíodo, também com forte redução, ocorreu entre 1989 e 1992. A redução nesses períodos pode também ser observada no índice de Theil (gráfico 1).

Apesar da redução ocorrida nesses períodos e da trajetória mais suave de queda a partir de então, quando comparados com outros países, os dados mostram que somos um dos países mais desiguais do mundo, e que apenas a África do Sul e o Malawi têm grau de desigualdade de renda maior que o do Brasil (gráfico 2).

---

18. Para uma excelente exposição sobre índices de desigualdade, ver Ramos (1990) e Barros e Ramos (1991).



Outra forma de mensurar a desigualdade de renda de um país é através da razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, e a mesma razão para os 10% mais ricos e os 40% mais pobres. Quanto menor for a razão, menos desigual será a distribuição de renda, com os mais ricos se apropriando de uma parcela da renda média mais próxima da dos mais pobres. No Brasil, ambas estão acima de 20 e são superiores às da maioria dos países, como revela o gráfico 3.



### 3.2 A POBREZA NO BRASIL

Há diversas maneiras de se definir pobreza, mas é geralmente aceita a idéia de que ela ocorre quando o indivíduo não consegue manter um padrão mínimo de vida. Neste trabalho utilizamos a pobreza definida como insuficiência de renda, ou seja, há pobreza se existem pessoas vivendo com renda familiar *per capita* inferior ao mínimo necessário para que possam satisfazer as necessidades mais básicas, como alimentação, vestuário, habitação e transporte. A linha de pobreza equivale a esse mínimo necessário e é freqüentemente utilizada para quantificar a proporção de indivíduos e famílias que vivem com renda inferior a esse mínimo. Para estimarmos os efeitos distributivos de nossas simulações, utilizaremos a linha de pobreza regionalizada construída pelo Ipea e apresentada na tabela 10.

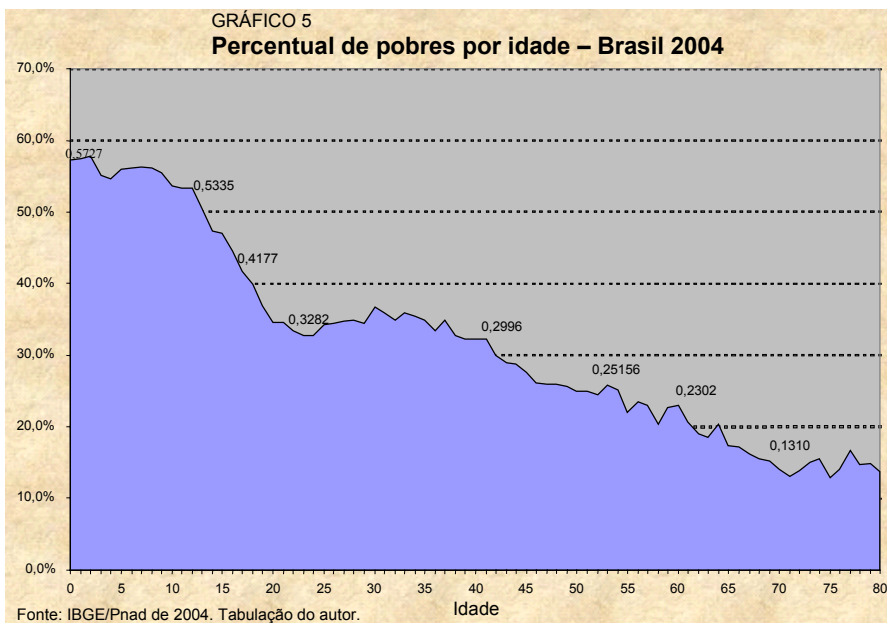
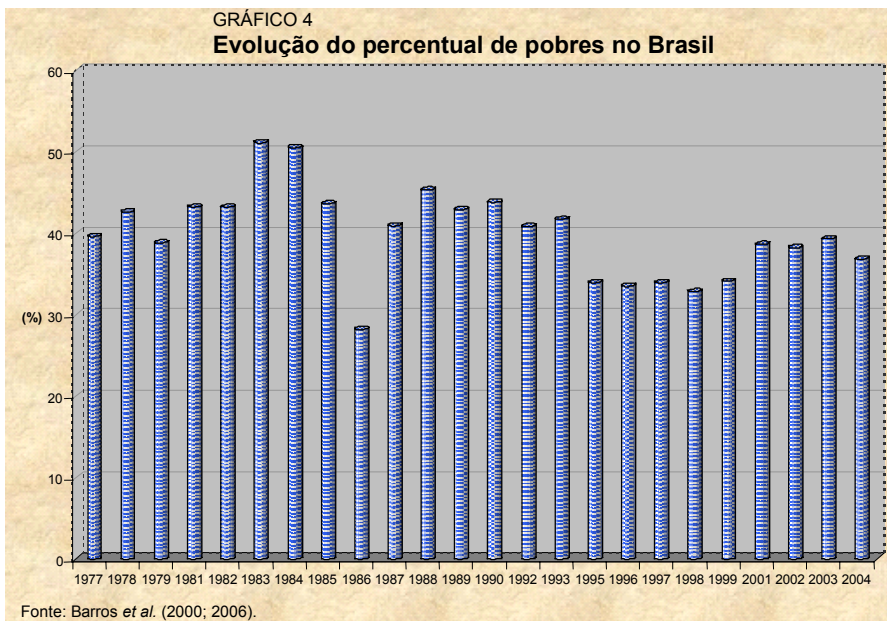
São considerados como pobres todos os indivíduos que possuem renda familiar *per capita* inferior à linha de pobreza (L). As informações disponíveis na Pnad de 2004 revelam que naquele ano 37% da população brasileira vivia em famílias com renda inferior à linha de pobreza, totalizando 66 milhões de brasileiros. Apesar de reduções espasmódicas ao longo do tempo, lamentavelmente a proporção de pobres tem se mantido constante, oscilando entre 30% e 40%, exceto nos anos de 1986 (Plano Cruzado) e em 1994 (implementação do Plano Real), como mostra o gráfico 4.

Aspecto especialmente relevante para nosso trabalho é a distribuição de pobreza entre os grupos etários. Como discutimos ao longo deste trabalho, sistemas de repartição, como é o caso do sistema brasileiro, transferem renda líquida para os grupos mais velhos da sociedade, com efeitos negativos sobre a transferência de renda para os mais jovens. De fato, a incidência de pobreza é muito maior entre os jovens do que entre adultos, e especialmente entre idosos. Observe-se no gráfico 5 que, em 2004, entre as crianças de até 13 anos, mais de 50% são pobres; entre os 18 e os 40 anos a incidência de pobreza é de 30%, mas, a partir dos 60, é inferior a 20%.

TABELA 10  
**Linhas de pobreza regionais – 2004**

Regiões	Linhas de pobreza (R\$ de 2004)
Região Norte	
Belém– região metropolitana (RM)	157,56
Norte – área urbana	162,92
Norte – área rural	142,55
Região Nordeste	
Fortaleza – RM	140,41
Recife – RM	184,35
Salvador – RM	173,63
Nordeste – área urbana	158,63
Nordeste – área rural	141,48
Região Sudeste	
Rio de Janeiro – RM	176,85
Rio de Janeiro – área urbana	150,05
Rio de Janeiro – área rural	135,05
São Paulo – RM	177,92
São Paulo – área urbana	157,56
São Paulo – área rural	128,62
Belo Horizonte – RM	138,26
Sudeste – área urbana	124,33
Sudeste – área rural	106,11
Região Sul	
Paraná – RM	197,21
Curitiba – RM	162,92
Sul – área urbana	155,41
Sul – área rural	141,48
Região Centro-Oeste	
Distrito Federal -- RM	153,27
Centro-Oeste – área urbana	131,83
Centro-Oeste – área rural	115,76

Fonte: Ipea/Dimac.



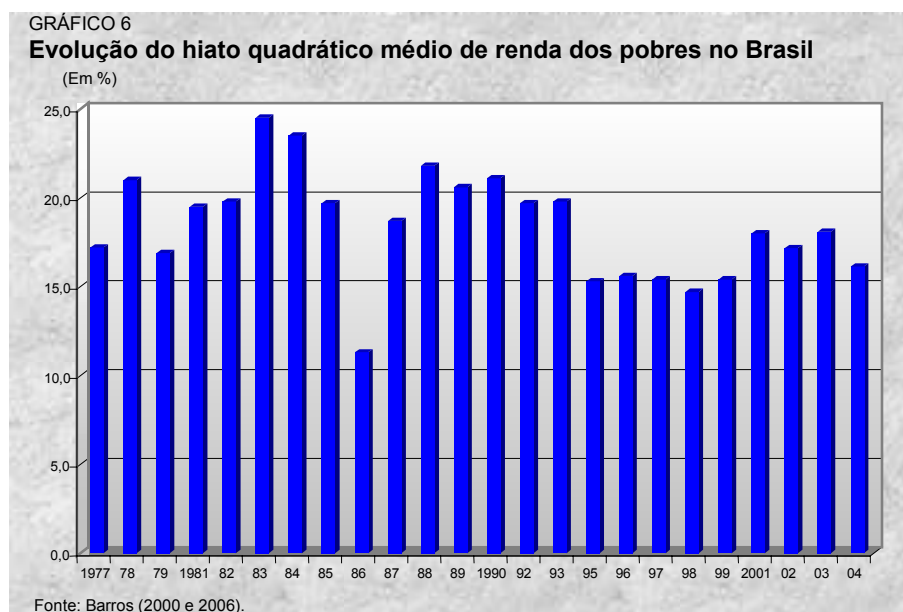
A idéia de um pacto de solidariedade geracional não se sustenta diante desse quadro, até porque, ao contrário do que se alega com certa freqüência, a renda recebida pelos idosos não é transferida para os mais jovens, filhos e netos desses idosos. Se assim o fosse, não haveria essa desproporção de pobreza segundo a idade.

Quando tratamos de pobreza, é inexorável que surja o conceito de hiato médio de renda.<sup>19</sup> Trata-se de uma medida da proporção da renda que precisaria ser redistribuída entre os pobres para que todos ficassem com a mesma renda, equivalente à que os tirasse da pobreza. É calculado a partir da seguinte fórmula:

$$P(\alpha) = \frac{1}{n} \sum_{W_i < L} \left( \frac{L - W_i}{L} \right)^\alpha$$

onde  $W_i$  é a renda da  $i$ -ésima pessoa pobre,  $n$  é o tamanho da população de uma região e  $L$  é a renda da linha de pobreza.

Como pode ser observado no gráfico 6, o hiato quadrático médio de renda tem oscilado bastante, com uma suave tendência de queda. Em 2004, o hiato quadrático médio da renda dos pobres do Brasil era de 15%, o que significa que os pobres brasileiros necessitavam, em média, de mais 15% da renda familiar que possuíam para saírem da pobreza.



Como toda média, esconde diferenças importantes e significativas, no nosso caso, mais uma vez, estamos interessados em saber se o hiato se distribui uniformemente segundo os grupos etários. O gráfico 7 apresenta os resultados do hiato médio  $P_1$ , por idade. É bastante evidente que o hiato de renda entre crianças e

19. A classe de indicadores de intensidade de pobreza é conhecida como indicadores de Foster-Greer-Throbecke. Sua expressão geral é dada por:

$$P(\alpha) = \frac{1}{n} \sum_{W_i < L} \left( \frac{L - W_i}{L} \right)^\alpha$$

onde:

$L$  é uma linha de pobreza e  $n$  é o tamanho da população de um dado grupo socioeconômico;

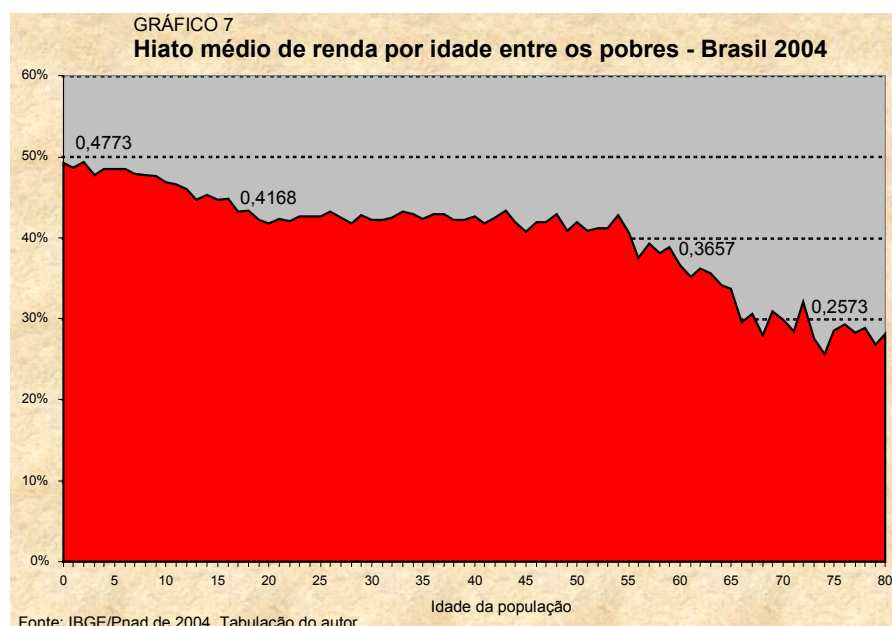
$W_i$  é a renda da  $i$ -ésima pessoa;

$\alpha = 0, 1, 2$  e indica, respectivamente, o tipo de medida de pobreza,  $P_0$ ,  $P_1$  ou  $P_2$ .

- $P_0$  é a proporção de pessoas pobres;
- $P_1$  é o hiato médio de renda; e
- $P_2$  é o hiato quadrático médio de renda, uma medida mais sensível a valores extremos do que o hiato médio de renda.



jovens é quase o dobro do hiato entre idosos. Esse resultado, combinado com as informações do gráfico 5, indica claramente que a pobreza entre crianças e jovens não apenas é mais frequente, como também é mais aguda, mais intensa.



### 3.3 SIMULAÇÃO DO EFEITO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA DOS BENEFÍCIOS SOBRE A DESIGUALDADE E A POBREZA

O rendimento médio domiciliar *per capita* das pessoas que recebem os benefícios de aposentadoria e pensão é maior do que aqueles que não recebem os benefícios, principalmente no último decil de rendimento, ou seja, dentre os 10% mais ricos da população (tabela 11).

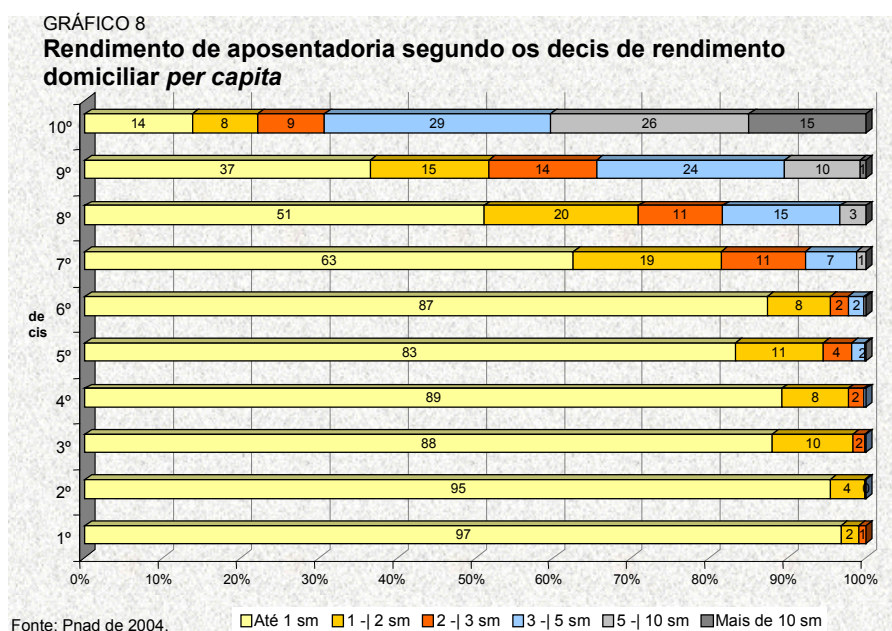
TABELA 11  
**Renda média *per capita* de diversos segmentos segundo decis de renda**  
(Em R\$)

Decis de renda	População total com renda	Aposentados	Pensionistas	Não-beneficiários
1º	33,97	48,41	47,54	33,85
2º	74,83	77,04	78,04	74,74
3º	108,38	108,93	108,82	108,35
4º	143,47	141,09	141,35	143,70
5º	186,03	185,13	186,25	186,09
6º	242,07	250,93	249,21	240,18
7º	309,13	308,44	307,96	309,24
8º	421,92	417,22	419,93	422,58
9º	636,78	630,78	618,73	638,10
10º	1.762,31	1.936,31	1.843,15	1.727,19

Fonte: IBGE/Pnad de 2004. Tabulação do autor.

Quanto essas pessoas mais ricas recebem de aposentadoria? E de pensão? Observe-se que a faixa de rendimento de aposentadoria de 10 SMs ou mais é muito maior no último

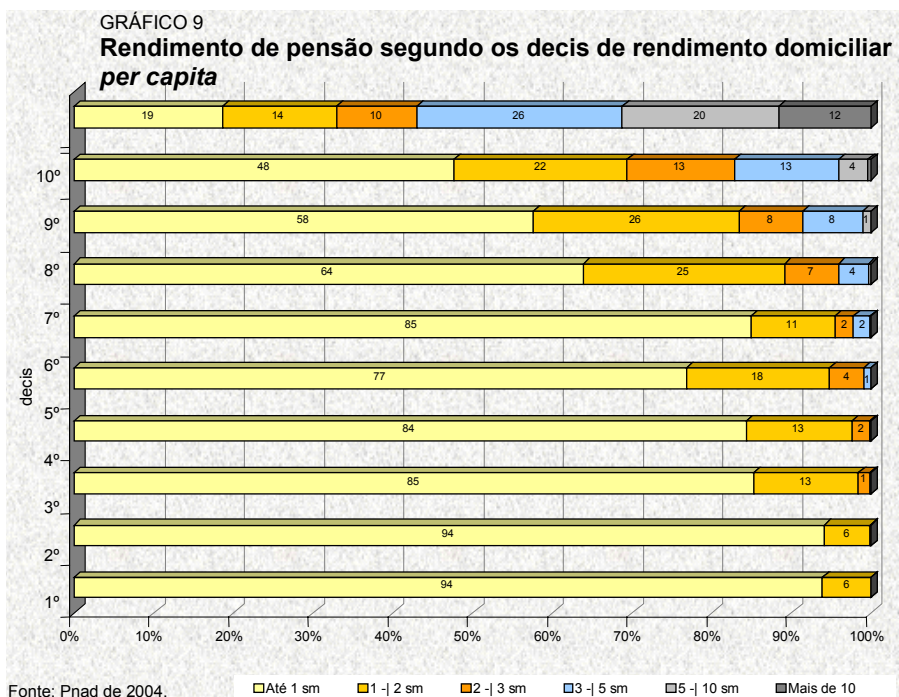
decil de renda do que nos outros decis: cerca de 15% dos domicílios mais ricos possuem aposentados com esse valor de benefício conforme apresentado no gráfico 8.



Também no caso das pensionistas há muita semelhança. No grupo das que vivem em domicílios nos quais estão os 10% mais ricos, destacam-se as pensões de mais de 5 até 10 SMs (26%), e as pensões de mais de 10 SMs (gráfico 9). São cerca de 87 mil viúvas do último decil de rendimento domiciliar *per capita* e com benefício de pensão de mais de 10 SMs e, entre elas, 42% vivem em domicílios sem os filhos, 37% vivem em domicílios com um filho com mais de 18 anos, e 11% vivem com mais de um filho maior de idade no mesmo domicílio. Resumindo: entre as viúvas do último decil de rendimento com mais de 10 SMs de pensão, apenas 10% possuem como dependentes filhos com menos de 18 anos. Vimos na seção anterior deste artigo que a presença de crianças dependentes é uma das condições de acesso ao benefício de pensão por morte em muitos países.

Vamos verificar se é possível, gastando o mesmo montante de dinheiro, melhorar as condições de vida da população como um todo, simplesmente através da implementação de regras previdenciárias que reduzam o caráter concentrador de nosso sistema. Para tanto, vamos supor que todas as pessoas que recebem aposentadoria continuarão a receber seu benefício, porém, com uma redução do seu valor atual. Trata-se de uma restrição fundamental, pois é o equivalente jurídico a preservar direitos.

Para as pensões, utilizaremos as regras de acesso da Itália, onde as viúvas recebem, independentemente da idade, 60% do valor da aposentadoria do falecido no caso de não ter criança no domicílio, 80% caso haja uma criança, e 100% do valor no caso de duas ou mais crianças. Se a redução fizer o benefício ficar menor do que R\$ 260 (1 SM de 2004), a viúva receberá 1 SM. Isso significa que a redução de 40% só será aplicada às pensões acima de R\$ 433,33; no caso da redução de 20%, somente para as pensões acima de R\$ 325. O montante que deixará de ser pago com as pensões é de R\$ 680.796 mil/mês, aproximadamente 24% do total de despesas com pensões.



Observe-se que o uso do critério adotado na Itália decorre do princípio definido de não retirar de nenhum indivíduo o benefício já adquirido. Note-se, ainda, que, complementarmente, a adoção do critério italiano é o que, atendendo à restrição de não haver redução quantitativa de benefícios, garante o maior volume de despesas.

No caso das aposentadorias, 3% dos aposentados recebem mais de 10 SMs de aposentadoria, representando 23% dos gastos com esse benefício. A redução para efeito da simulação aqui realizada será de 20% do excedente do limite de 10 SMs para aposentadorias entre 10 e 20 SMs e, para as aposentadorias de mais de 20 SMs, cumulativamente, 40% do excedente de 20 SMs, totalizando R\$ 668.918 mil de redução. O total de recursos dos benefícios é de R\$ 1.349.715 mil/mês e será distribuído segundo a carência de renda dos pobres.

Apesar de ser um critério *ad hoc*, partimos do princípio de que não haveria redução de quantitativo. Logo, mesmo que houvesse alteração de idade, o que deve ser feito para os futuros aposentados, isso não valeria para os atuais, dada a restrição imposta. Mas a questão é: o que justificaria reduzir o benefício de alguém que já o recebe? Em primeiro lugar, pode-se, sem risco de erro, argumentar que dadas as condições demográficas atuais, todos os que se aposentam antes dos 65 anos irão receber transferências líquidas da sociedade, ou seja, contribuirão com menos do que irão receber.

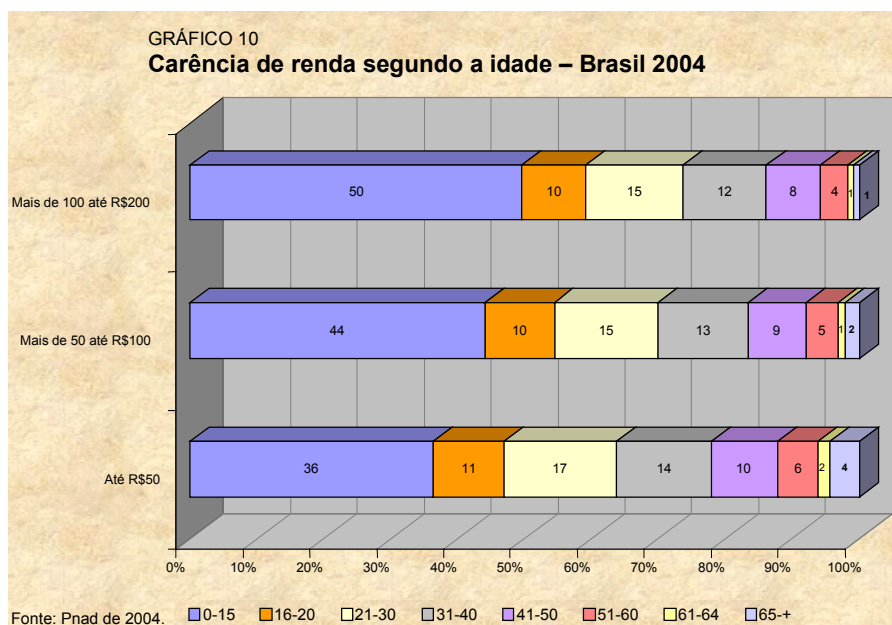
Como existe correlação altíssima entre os que se aposentam antes disso, o tipo de aposentadoria e o valor da aposentadoria, como bem demonstraram Giambiagi *et al.* (2004) é razoável admitir que as mais elevadas aposentadorias são recebidas por trabalhadores mais escolarizados, que se aposentaram por tempo de contribuição e que, além das elevadas aposentadorias recebidas, se aposentaram mais cedo do que os que se aposentam por idade.

Como dito, a parcela de recursos obtida com a aplicação dos critérios enunciados será transferida segundo a carência de renda dos mais pobres. Esta – a carência de renda no Brasil – por sua vez, pode ser medida através da diferença entre a linha de pobreza e o rendimento mensal *per capita* do indivíduo. A carência total de renda é 3,3 superior ao montante que será retirado dos benefícios e redistribuído entre os mais pobres nesta simulação, o que significa que a potência da medida é pequena diante do grau de pobreza existente no país. Cerca de 23% dos pobres possuem carência de renda de mais de R\$ 100 até R\$ 197,21 (tabela 12). Aproximadamente 50% dos pobres com carência de mais de R\$ 100 é formada por jovens de até 15 anos (gráfico 10).

TABELA 12  
Brasil: carência de renda segundo os valores – 2004

Carência de renda	Quantidade		Valor (R\$ mil)	
	Total	%	Total	%
Total	66.124.094	100	4.476.676	100
Até R\$ 50	24.918.697	38	639.807	14
Mais de R\$ 50 até R\$ 100	25.849.168	39	1.925.612	43
Mais de R\$ 100 até R\$ 200	15.356.229	23	1.911.257	43

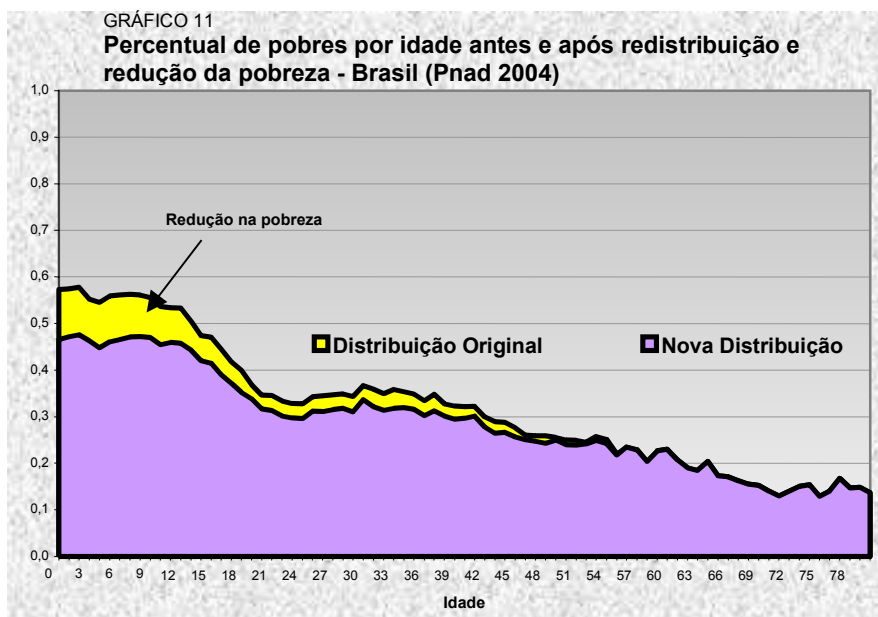
Fonte: IBGE/Pnad de 2004. Tabulação do autor.



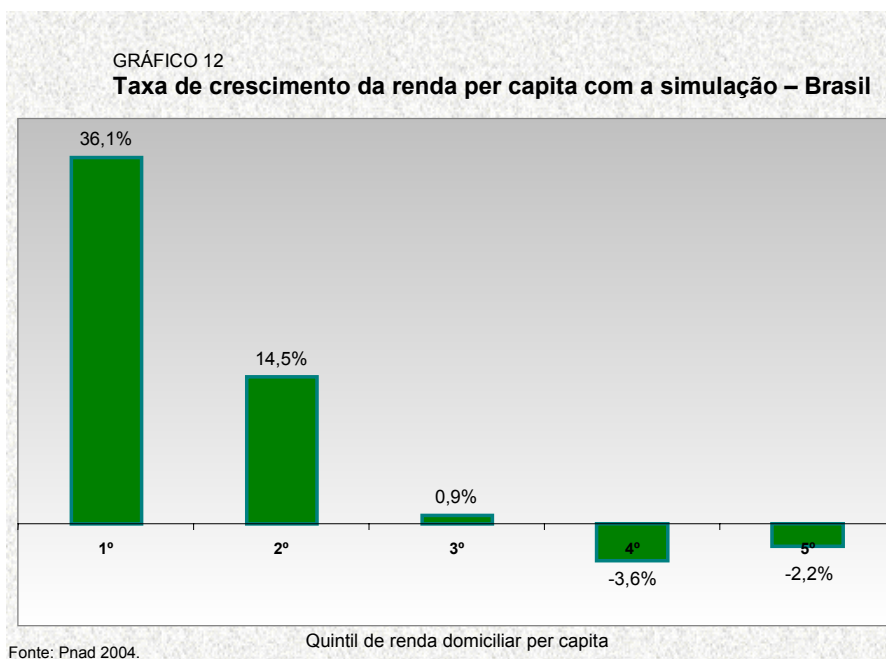
Com o repasse, 5.420 mil pessoas deixariam de ser pobres (redução de 3%) e o percentual de pobres no Brasil passaria de 36% para 33%. A redução na região Nordeste seria muito maior: cairia de 62,7% para 51,7% o número de pobres, e na região Norte o número também cairia de 51,9% para 45,9%. A redução de pobreza entre os mais jovens é grande: a pobreza se reduz em 10% para as pessoas de até seis anos de idade (gráfico 11).

Visto o impacto sobre pobreza, o que dizer quanto à desigualdade de renda? A razão de renda média entre os 20+ e 20– reduziu de 21,9 para 18,9 e a de 10+/40– de

19,5 para 17,9. A renda apropriada pelos 20% mais pobres aumentou 15% com a simulação. O grupo formado pelo 4º quintil de renda *per capita*, como previsto de acordo com os critérios adotados, foi o que mais perdeu com a transferência dos benefícios simulada neste trabalho, mas, ainda assim, sua perda é diminuta ante os ganhos de redução de pobreza e desigualdade: apenas 2% da renda apropriada.



O gráfico 12 mostra por quintil de renda o efeito de uma redistribuição no âmbito do sistema previdenciário brasileiro. É realmente impressionante que, enquanto os grupos mais pobres têm ganhos expressivos de renda, os segmentos de renda mais alta apresentam perdas relativamente insignificantes.



Os resultados aqui encontrados mostram que, utilizando o mesmo volume de recursos é possível recorrer a mecanismos distributivos mais eficientes com a finalidade de reduzir a pobreza e a desigualdade. De fato, a idéia abraçada por alguns analistas de que a previdência deve ser entendida como um programa de renda mínima universal, com caráter assistencial e redistributivo, sem correspondência contributiva, em que as contribuições devem ser pagas conforme a disponibilidade de cada indivíduo, e os benefícios recebidos conforme a necessidade (DELGADO; CARDOSO JR., 2000; DELGADO, 2005; LAVINAS, 2006, entre outros) é algo que deve ser analisado com mais vagar, à luz dos resultados aqui indicados.

Dois dos argumentos mais frequentemente utilizados para a defesa da previdência como “renda mínima” ou como um programa sem correspondência contributiva são o seu caráter de redução da pobreza e da desigualdade social, tanto no âmbito individual quanto no familiar, e por ser uma garantia e uma defesa de renda contra a informalidade e a “precarização” das relações de trabalho presentes e crescentes em nossa economia. Ambos os argumentos são verdadeiros. Mas apenas parcialmente verdadeiros.<sup>20</sup>

Parece consenso entre os analistas que de fato a previdência social – aí incluída sua componente assistencial – atua fortemente na redução da pobreza individual e familiar e também da desigualdade.<sup>21</sup> De fato, após o pagamento de aposentadorias e pensões para as famílias, a pobreza é reduzida.

A redução da pobreza não deve, entretanto, nos conduzir a um raciocínio equivocado: o fato de o sistema previdenciário reduzir a pobreza não implica ser *correto* utilizar esse instrumento como redutor de pobreza e tampouco implica que o instrumento seja eficientemente utilizado, isto é, não significa que o instrumento seja aquele que produzirá os melhores resultados em termos de redução de pobreza e de desigualdade.

Quanto ao primeiro ponto, parece bastante evidente que o legislador constituinte reservou o terceiro componente da seguridade social, a previdência, como um componente de seguro social, com claros vínculos contributivos. Reza o *caput* do artigo 201 da Constituição Federal que “Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei a: (...)” (grifo nosso). Tratar, portanto, a previdência como programa de distribuição de renda, ou de renda mínima, parece-nos subverter a vontade do legislador constituinte. Isso é tão mais evidente, quando se constata que o próprio legislador definiu, no âmbito da seguridade social, o componente assistência, este sim, com caráter claramente redistributivo.

---

20. Uma terceira vertente procura associar a redução de desigualdade decorrente da previdência social com ganhos de crescimento econômico. Silva e Pires (2006, p. 19) afirmam que: “Em que medida essa expansão (dos gastos) é maléfica ao crescimento econômico? Imaginamos que a resposta a essa pergunta não é tão simples como propalado entre esses especialistas, porém, alguns *insights* podem ser obtidos. Por exemplo: existem evidências empíricas que relacionam menor desigualdade de renda a maior taxa de crescimento econômico.” Obviamente que também nesse caso a pergunta é: existe alguma ferramenta que permita o mesmo ganho em termos de distribuição de renda a um custo menor? E a resposta é sim, existe.

21. Ver, entre outros, Delgado e Cardoso Jr. (2000), Delgado (2005), Barros e Carvalho (2006), Barros, Henriques e Mendonça (2000), Jesus Filho, Moura e Tafner (2006).

Quanto ao segundo ponto, basta indicar que se houver dois indivíduos pobres, sendo um deles muito mais pobre do que o outro, se a política pública dedicar recursos ao *menos* pobre, certamente diminuirá a pobreza, mas não atingirá o mais pobre deles nem tampouco atingirá sua potência máxima. Por isso mesmo, reduzir a pobreza não significa necessariamente atender aos *mais* pobres, mas apenas aos pobres.

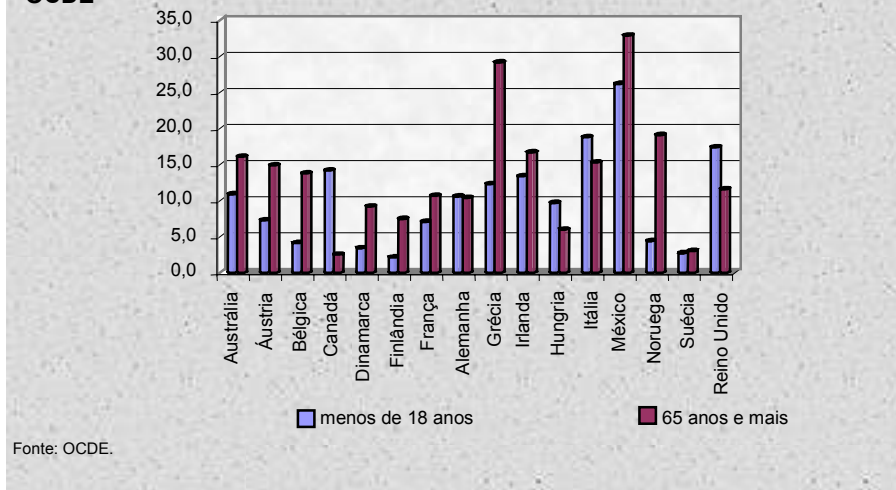
Seria possível idealizar um programa de transferência de renda – radicalizado o argumento de que a previdência deve ser utilizada como instrumento redutor da pobreza e da desigualdade, sem guardar relação contributiva – focalizado nos mais pobres. Exatamente isso foi feito no exercício anteriormente apresentado, mantendo-se constante o montante de recursos transferidos pela previdência. E como se pode observar, caso o programa fosse focalizado nos segmentos mais desprovidos de renda, o impacto sobre a pobreza (sua redução) seria muito mais intenso do que é nosso sistema de previdência. Isso implica que entendida a previdência como um programa puro de renda mínima ou de transferência de renda, e mantido o volume de gasto constante, ela está muito aquém do que poderia e deveria ser, caso fosse, de fato, um programa de transferência de renda.

Um segundo aspecto diz respeito à capacidade da previdência de reduzir a pobreza familiar. Um argumento muito utilizado por defensores dessa posição é que a renda recebida pelo idoso do sistema previdenciário é compartilhada com o seu núcleo familiar. Em sendo verdadeira essa assertiva, implicaria que a incidência de pobreza seria invariante com a idade e, mais especificamente, a incidência de pobreza entre crianças e jovens não poderia ser superior à existente entre idosos.

De 16 países analisados, em apenas quatro deles a incidência de pobreza entre crianças e jovens (indivíduos com menos de 18 anos) é maior do que entre idosos (pessoas com 65 anos e mais): Canadá, Hungria, Itália e Reino Unido. Com exceção do Reino Unido, todos os três países passaram por reformas visando reduzir o déficit preocupante de seus sistemas de previdência. A Alemanha apresenta índices de pobreza semelhantes nos dois grupos. Os demais 11 países apresentam taxas de pobreza entre idosos em magnitude que é pelo menos o dobro das encontradas entre crianças e jovens.

No Brasil, como vimos no gráfico 5, a situação se assemelha ao primeiro grupo. A incidência de pobreza entre crianças e jovens (até 18 anos) é mais de três vezes maior do que a entre idosos (pessoas com 65 anos e mais). Isso implica que o compartilhamento de renda entre gerações está muito aquém daquele imaginado pelos defensores dessa idéia. Em realidade mais parece haver uma competição entre gerações pelos recursos disponíveis do que solidariedade entre elas.

GRÁFICO 13  
Taxa de incidência de pobreza segundo grupos etários diversos países  
OCDE



O fato de a previdência reduzir a pobreza não significa que esse instrumento esteja atuando sobre os mais pobres. Como acabamos de mostrar, os recursos da previdência não fluem entre as gerações de modo a equilibrar a pobreza de uma para a outra. Assim, se quiséssemos mesmo que a previdência fosse entendida como um programa redistributivo, poderíamos redesenhá-la de modo a, mantido o volume de recursos, deslocar parte deles para os mais pobres – os jovens e as crianças – e, com isso, reduzir o grau de pobreza na sociedade. De fato, como visto no exercício apresentado, isso reduziria em mais de 10% a pobreza entre jovens e crianças.<sup>22</sup>

É correto que o sistema de previdência seja entendido como seguro social, transferindo recursos a quem contribuiu e na proporção de sua contribuição. Mas é certo também que, se se deseja que o sistema cumpra papel redistributivo, estamos longe desse ideal, e ajustes ainda mais sofisticados do que os aqui propostos devem ser feitos no sistema, no sentido de reduzir a transferência líquida de recursos para os mais ricos e os mais velhos de nosso sistema de previdência, com evidentes efeitos positivos em termos de pobreza e desigualdade.

## REFERÊNCIAS

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. *Consequências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, 2006 (Texto para discussão, n. 1.201).

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

BARROS, R. P. de; RAMOS, L. R. A. *Medidas de desigualdade*. Rio de Janeiro: Ipea, 1991 (Relatório Técnico).

22. Para que o leitor tenha uma idéia da potência dessa média, a redução do grau de pobreza a ela associada é 60% da obtida durante toda a década de 1990.



- CAETANO, M. A. *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para discussão, n. 1.226).
- DELGADO, G. *Política social e distribuição de renda no Brasil*. In: SEMINÁRIO: SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO. 2005, Campinas. IE/Unicamp, 28 e 29, abr. 2005.
- DELGADO, G.; CARDOSO JR., J. C. Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90. *Previdência, assistência social e combate à pobreza*. Brasília: MPAS, 2000.
- FERNANDES, R.; NARITA, R. D. T. *Contribuição ao INSS: equilíbrio financeiro e imposto sobre o trabalho*. Esaf, Ministério da Fazenda, 2003 (Texto para discussão, n. 3).
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J.; BELTRÃO, K.; ARDEO, V. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, ago. 2004.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. *Microdados*, 2004.
- LAVINAS, L. From means-test schemes to basic income in Brazil: exceptionality and paradox. *International Social Security Review*, v. 59, n. 3, p. 103-125, July/Sep. 2006.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPS)/DATAPREV. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, diversos volumes.
- RAMOS, L. R. A. Interpretando variações nos índices de desigualdade de Theil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 479-488, dez. 1990.
- REZENDE, F. Evolução da estrutura tributária: experiências recentes e tendências futuras. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 13, jun. 1996.
- SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R.; SOUZA, E. S. *Imposto sobre consumo no Brasil: a questão da regressividade reconsiderada*. Recife: UFPE, Departamento de Economia, 1999.
- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (SAA). *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*. Washington: Social Security Administration, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Social Security Programs Throughout the World: The Americans*. Washington: Social Security Administration, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Social Security Programs Throughout the World: Europe*. Washington: Social Security Administration, 2006.
- VARSANO, R. *Financiamento do regime geral de previdência social no contexto do processo de reforma tributária em curso*. Rio de Janeiro: Ipea, 2003 (Texto para discussão, n. 959).
- VARSANO, R.; PESSOA, E. P.; SILVA, N. L. C.; AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. M.; RAIMUNDO, J. C. M. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 1998 (Texto para discussão, n. 583).
- VIANNA, S. W.; MAGALHÃES, L. C. G.; SILVEIRA, F. G.; TOMICH, F. A. 2000. *Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996*. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para discussão, n. 757).