

Nota Técnica

**Idade mínima para a
aposentadoria rural – a
proposta da PEC é adequada?**

Nº 38

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas
Sociais

Abril de 2017

Matheus Stivali



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>

IDADE MÍNIMA PARA A APOSENTADORIA RURAL – A PROPOSTA DA PEC É ADEQUADA?

*Matheus Stivali*¹

Introdução

O objetivo dessa nota é mostrar que não há heterogeneidade etária que justifique uma idade diferenciada para os segurados especiais rurais acessarem ao benefício de aposentadoria. Para tanto, critica-se a metodologia usada por Valadares; Galiza (2016) para estimar a idade média de cessação dos benefícios de aposentadoria por idade, mostrando que essas estimativas são metodologicamente erradas e também incoerentes com outros dados da mesma base utilizada por esses autores. Como objetivo subsidiário, a nota ilustra que uma idade mínima de 65 anos é um parâmetro cabível em termos demográficos para segurados urbanos e rurais assim como para homens e mulheres.

Um dos princípios norteadores da PEC nº 287/2016, que trata reforma da previdência, é a convergência das regras dos diferentes regimes e benefícios previdenciários existentes hoje no país. Dando um tratamento similar aos trabalhadores dos setores público e privado, urbanos e rurais, homens e mulheres, e acabando com o grande número de regimes que permitem aposentadorias precoces.

Entre as diversas medidas contidas na PEC, a criação de uma idade mínima comum para todos os benefícios de aposentadoria tem sido objeto de críticas. Estas são baseadas apenas em parte dos dados disponíveis², o que não possibilita as conclusões feitas pelos críticos da proposta.

No que se segue, as informações apresentadas para fundamentar críticas à idade mínima são confrontadas a um conjunto mais amplo de dados, que mostra um cenário para segurados urbanos e segurados especiais rurais bastante diferente do que as críticas descrevem.

1. Aposentadoria: regras atuais e a proposta de mudança

Atualmente, há uma grande variedade de regimes e benefícios previdenciários previstos pela Constituição Federal, entre eles:

¹ Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em exercício como Assessor Especial na Casa Civil da Presidência da República.

² Como, por exemplo, usar apenas parte das informações contidas nos registros administrativos ou então recorrer a expectativa de vida, desconsiderando a expectativa de sobrevivência.

- Aposentadoria por idade para os trabalhadores urbanos: os trabalhadores se tornam elegíveis após 15 anos de contribuição e idade de 65 anos, no caso dos homens, e de 60 anos, no caso das mulheres.
- Aposentadoria por idade para os segurados especiais rurais³: os trabalhadores se tornam elegíveis após 15 anos de atividade rural e idade de 60 anos, no caso dos homens, e de 55, no caso das mulheres.
 - No caso de o segurado especial rural comercializar a sua produção, ele deve recolher como contribuição previdenciária 2,1% sobre o valor bruto da produção comercializada.
 - No caso de o segurado especial rural não comercializar a sua produção, ele não é obrigado a fazer a contribuição previdenciária. A comprovação do tempo de atividade rural se dá, então, no momento da solicitação do benefício mediante apresentação de provas (documentais e testemunhais, por exemplo, de associações ou sindicatos).

Partindo dessa realidade, a PEC propõe o estabelecimento de uma idade mínima para todos os benefícios de aposentadoria. Isto é, o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC)⁴ deixaria de existir. Nesse caso, a realidade que já existe hoje para alguns trabalhadores urbanos e para a maioria dos trabalhadores rurais passaria a valer para todos os trabalhadores com a idade mínima unificada em 65 anos.

O quadro abaixo contrasta as regras atuais com as regras propostas na PEC. Para a discussão deste trabalho é relevante notar a elevação da idade mínima para os segurados especiais rurais que seria de 5 anos para os homens e 10 anos para as mulheres.

Quadro 1: Regras atuais e regras propostas na PEC

Aposentadoria por idade	Regra atual	PEC
Idade Mínima		
Trabalhadores urbanos	65 (Homens) / 60 (Mulheres)	65 (Homens e Mulheres)
Trabalhadores rurais	60 (Homens) / 55 (Mulheres)	65 (Homens e Mulheres)
Tempo Mínimo de Contribuição		
Trabalhadores urbanos	15 anos	25 anos
Trabalhadores rurais (segurado especial rural)	15 anos de atividade rural, sem obrigatoriedade de contribuição.	25 anos
Alíquotas de Contribuição		
Trabalhadores urbanos	Progressiva (8%, 9%, e 11%)	Progressiva (8%, 9%, e 11%)
Trabalhadores rurais (segurado especial rural)	2,1% sobre o valor bruto da produção comercializada relativa a todos os membros da família.	% do salário mínimo (a ser fixada em lei). Contribuição individual para cada membro da família.

Fonte: Elaboração própria.

³ Há outros benefícios para a clientela rural. Contudo, a aposentadoria dos segurados especiais rurais representa 94% das aposentadorias rurais.

⁴ Os trabalhadores se tornam elegíveis para este benefício após 35 anos de contribuição, no caso dos homens, ou após 30 anos de contribuição, no caso das mulheres.

Quanto ao possível fim das ATC, cabe notar que não se confirma o argumento de que o estabelecimento de uma idade mínima seria especialmente prejudicial aos trabalhadores mais pobres, que ingressariam no mercado de trabalho mais cedo e acumulariam tempo de contribuição. Os benefícios de ATC são obtidos apenas por trabalhadores mais qualificados e de maiores rendimentos que, ou começaram cedo em empregos formais ou tiveram suas contribuições pagas por outros membros da família.

Estes beneficiários têm uma trajetória laboral estável em empregos formais o que permite a obtenção do benefício em idade precoce⁵. Segundo Caetano et al. (2016, p. 16), em janeiro de 2015 o valor médio da aposentadoria por idade era de R\$ 793,00 enquanto que o valor médio da ATC era R\$ 1.632,00. Essa diferença revela que os beneficiários de ATC tiveram uma trajetória de renda bastante distante da pobreza enquanto economicamente ativos, visto que o valor do benefício é relacionado ao salário de contribuição.

2. A idade mínima e os parâmetros para sua avaliação

Considerando as regras para aposentadoria em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou Econômico (OCDE)⁶, nota-se que a grande maioria desses países tem uma idade mínima igual ou superior a 65 anos. Na maioria desses países a idade mínima é comum, ou está em transição para um valor comum, para homens e mulheres⁷. Especificamente quanto à aposentadoria rural, Schwarzer (2000, p. 44) mostra que, ainda no ano 2000, a grande maioria dos países tinha uma idade mínima para a aposentadoria rural igual ou superior a 65 anos e que essa era comum para homens e mulheres.

Nesse contexto, o sistema previdenciário brasileiro é bastante discrepante do observado no resto do mundo. É um dos poucos a oferecer um benefício não condicionado à idade (no caso das ATC) e também ao oferecer benefícios condicionados à idade, o faz com idades baixas.

Uma crítica possível sobre esta comparação é que os demais países teriam melhores condições de vida e maior expectativa de vida, algo não observado no Brasil. A expectativa de vida brasileira não apenas invalidaria a comparação acima como também mostraria que a idade mínima proposta é descolada da realidade da população⁸.

⁵ Sobre as idades médias de concessão ver Pereira (2013).

⁶ Sobre as regras previdenciárias da OECD ver <http://stats.oecd.org/>.

⁷ Para uma discussão mais abrangente sobre comparações internacionais ver Nery (2016).

⁸ Essa linha de argumentação foi recorrente ao longo da tramitação da PEC na Câmara dos Deputados, assim como em manifestações em artigos de opinião na mídia. Quanto às manifestações na Câmara dos Deputados ver, por exemplo: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/521400-IDADE-MINIMA-DE-APOSENTADORIA-AOS-65-ANOS-GERA-CRITICAS-NA-CCJ.html>

Contudo, a expectativa de vida não é o parâmetro adequado para avaliar a idade mínima de nenhum sistema previdenciário. O cálculo demográfico que resulta na expectativa de vida ao nascer leva em conta as mortes da população ocorridas em todas as faixas etárias de uma dada população⁹. Assim ela é muito influenciada pela mortalidade infantil (ainda alta em várias regiões do país, o que explica grande parte das diferenças regionais) e também por mortes por causas externas (como causadas por violência que geralmente afetam adultos jovens, o que explica diferenças entre bairros de uma mesma cidade).

O parâmetro que permite aferir se a idade mínima é ou não razoável em termos demográficos é chamado de expectativa de sobrevida, usualmente referido a uma idade específica como, por exemplo, expectativa de sobrevida aos 65 anos. Este parâmetro é obtido por um cálculo demográfico semelhante ao da expectativa de vida, contudo ele só considera os óbitos a partir da idade de referência. Expurgam-se, assim, eventos que não são relacionados à sobrevida a partir daquela idade específica.

A expectativa de sobrevida no Brasil tem crescido continuamente, acompanhando a melhoria nas condições de vida ao longo das últimas décadas. A tabela 1 ilustra essa evolução desde 2000 para o Brasil considerando três idades específicas relevantes para o presente debate.

Tabela 1: Expectativa de Sobrevida aos 60, 65, e 70 anos – Brasil, 2000 – 2014.

	Homens			Mulheres		
	60	65	70	60	65	70
2000	16,03	12,78	9,84	19,48	15,72	12,23
2001	16,11	12,85	9,90	19,61	15,84	12,34
2002	18,98	15,84	13,02	21,94	18,30	14,96
2003	19,06	15,90	13,07	22,06	18,40	15,04
2004	19,13	15,96	13,11	22,19	18,51	15,13
2005	19,21	16,02	13,16	22,31	18,62	15,22
2006	19,29	16,09	13,21	22,44	18,73	15,32
2007	19,38	16,16	13,27	22,57	18,84	15,42
2008	19,46	16,23	13,32	22,70	18,96	15,51
2009	19,55	16,30	13,37	22,83	19,07	15,61
2010	19,63	16,37	13,43	22,97	19,19	15,71
2011	19,50	16,08	12,98	22,79	18,88	15,25
2012	19,76	16,32	13,19	23,29	19,37	15,75
2013	19,91	16,45	13,30	23,47	19,53	15,90
2014	20,05	16,58	13,41	23,64	19,69	16,04
2015	20,20	16,71	13,52	23,81	19,85	16,18

Fonte: IBGE. [ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas Completas de Mortalidade/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/).

⁹ Para detalhes, ver o capítulo 13 de Swanson; Siegel (2004).

Ao considerar a expectativa de sobrevida aos 65 anos é possível notar que já em 2015 a idade mínima proposta não era alheia à realidade demográfica brasileira. Além disso, a expectativa de sobrevida do Brasil é próxima à observada em países desenvolvidos que já adotam uma idade mínima semelhante¹⁰. Com a diferença de que a proposta de idade mínima em discussão é combinada a uma regra de transição que atrasa sua aplicação integral por alguns anos, quando a expectativa de sobrevida aos 65 anos no Brasil será ainda maior.

Destacando a diferença entre expectativa de vida e de sobrevida, a tabela 2 mostra os valores para as grandes regiões brasileiras em 2010. A heterogeneidade regional observada entre as regiões na expectativa de vida, que atingia uma diferença de 3,8 anos, não é observada na expectativa de sobrevida nas idades relevantes para a aposentadoria.

A maior diferença entre a expectativa de sobrevida aos 65 anos era de 0,8 anos para os homens e 1 ano para as mulheres. Ainda com as informações do Censo do ano 2000 essas diferenças na expectativa de sobrevida já eram apontadas como pequenas¹¹. A diferença entre homens e mulheres também se reduz substancialmente ao se considerar a expectativa de sobrevida aos 65 anos, mas reflete ainda uma maior longevidade das mulheres.

Tabela 2: Expectativa de Vida ao Nascer e Expectativa de Sobrevida aos 60, 65 e 70 anos - Grandes Regiões, 2010.

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Maior Diferença*	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Expectativa de Vida ao Nascer	68,5	74,9	68,0	75,9	71,3	78,3	71,8	78,7	71,3	77,5	3,8	3,8
Expectativa da Sobrevida												
aos 60 anos	15,6	17,7	15,7	18,3	16,0	19,0	16,0	19,0	16,6	18,6	1,0	1,3
aos 65 anos	12,6	14,3	12,7	14,8	13,0	15,3	12,9	15,3	13,4	15,0	0,8	1,0
aos 70 anos	10,1	11,3	10,1	11,6	10,2	12,0	10,2	12,0	10,7	11,9	0,6	0,7

Fonte: IBGE (2013, p. Tabela 4). H = Homens, M = Mulheres.

(*) Valor da diferença entre os valores mais altos e mais baixos observados.

¹⁰ A média da expectativa de sobrevida aos 65 anos na OCDE em 2014 era de 17,9 anos (homens) e 21,3 anos (mulheres). Ver <https://data.oecd.org/healthstat/life-expectancy-at-65.htm>

¹¹ “Regional differences in life expectancy at the age of 60 are not very marked. The elderly in the Southeast can expect to live one year longer than their counterparts in the Northeast.” Camarano (2002, p. 3).

3. A idade mínima para os segurados especiais rurais

Não há atualmente estimativa para as diferenças entre a expectativa de vida e de sobrevida entre a população urbana e rural. Isto ocorre por uma série de dificuldades para a realização de um cálculo que efetivamente reflita populações diferentes.

Como considerada pelo IBGE, a área rural é dada pela legislação dos municípios ao definirem seu zoneamento (sedes municipais e distritais), contudo a população que efetivamente reside nessas áreas rurais pode transitar entre a área urbana e rural no seu dia-a-dia podendo inclusive não estar envolvida em atividades agrícolas¹².

Devido ao conceito de segurado especial rural estar diretamente ligado ao desenvolvimento de atividade rural pelo segurado, em especial no regime de economia familiar, torna-se ainda mais difícil obter dados que permitam a representação dessa população específica.

Na ausência de dados demográficos (registros de natalidade e mortalidade) que representem essa população específica, os registros administrativos são uma fonte de informação alternativa. No contexto da proposta de reforma da previdência, tem-se recorrido ao trabalho de Valadares; Galiza (2016) que apresenta estimativas da expectativa de vida e sobrevida dos segurados especiais rurais usando registros administrativos.

O trabalho supracitado utiliza duas hipóteses para obter suas estimativas. Inicialmente, assume-se que o segurado acessa o benefício assim que atinge a idade mínima, essa hipótese é suportada por idades médias de concessão bastante próximas à idade mínima legal para o ano de 2015¹³. Em seguida, o trabalho toma a duração média do benefício do registro administrativo e, considerando que o motivo morte responde pela maioria das cessações dos benefícios, constrói suas estimativas baseados na combinação:

$$\text{Idade média na cessação} = \text{Idade mínima estatutária} + \text{Duração média dos benefícios cessados}$$

Obtendo então os seguintes valores:

Tabela 3: Estimativas de Valadares; Galiza (2016) para a idade média do beneficiário na cessação do benefício (Aposentadoria por idade) para 2013.		
Homens (urbano)	65 + 13,1	= 78,1
Mulheres (urbana)	60 + 18	= 78
Homens (rural)	60 + 17	= 77
Mulheres (rural)	55 + 17	= 72

¹² O contrário também pode ocorrer, isto é, um trabalhador que reside em área urbana pode se dedicar a atividades agrícolas. A dificuldade de definição dos limites entre urbano e rural tem sido chamada pelo neologismo “rurbano”, Iziq (2012).

¹³ A saber, apresentam-se as idades médias para a concessão de aposentadoria por idade urbana de 65,6 para homens e 61,4 para mulheres, enquanto que para as aposentadorias rurais m 65,6 Mulher 61,4; Valadares; Galiza (2016, p. 24).

Ao observar esses dados, nota-se que se a mulher segurada especial rural, de fato, morre em média aos 72 anos uma idade mínima de 65 anos seria muito elevada.

Embora a construção dessas estimativas tenha uma lógica crível, sua validade depende da adequação do dado “duração média do benefício cessado” como símile da expectativa de sobrevida, o que não ocorre.

Os dados de “quanto tempo decorre até um evento de interesse” possuem características especiais que, se ignoradas, levam a conclusões erradas. Uma dessas características é o que se chama de “censura estatística”, isto é, o evento de interesse ainda não ocorreu para alguns indivíduos no momento em que se analisam os dados (Verbeek, 2012, p. 268) e esse fato não pode ser simplesmente desconsiderado.

O campo específico da estatística para o estudo de dados de duração é chamado de análise de sobrevivência, sendo a construção de tábuas de vida e os cálculos de expectativa de vida e de sobrevida algumas de suas técnicas. Todo o esforço de construção de tábuas de vida para o cálculo das expectativas de vida e sobrevida envolve considerar não apenas os que morrem, mas também os que vivem.

No caso em análise, o cálculo do “tempo médio de duração do benefício” a partir dos benefícios cessados em dado ano não usa parte importante da informação. Especificamente, a duração dos benefícios que não foram cessados naquele ano é ignorada e, por isso, essa média tem pouca relação com a expectativa de sobrevida.

Por analogia, imagine que há um evento com 100 convidados e a cada hora alguém calcula em quanto tempo os convidados deixam o evento e chama esse valor de “tempo médio de permanência”. Na primeira hora um convidado sai depois de 10 minutos e outro depois de 45 minutos, a pessoa que está registrando o tempo calcula então seu tempo médio de permanência: $(10 + 45) / 2 = 27,5$.

Afirmar, por esse cálculo, que os convidados ficam em média 27,5 minutos no evento é errado, pois a conta ignora o tempo de permanência dos outros 98 convidados que permaneceram uma hora ou mais¹⁴.

Utilizar a duração média dos benefícios cessados para estimar a expectativa de sobrevida equivaleria ao IBGE calcular a expectativa de vida da população fazendo a média de idade dos falecidos em dado ano, o que é errado.

Os mesmos registros administrativos da previdência social que fornecem a duração média, mostrados na tabela 3, também disponibilizam informações sobre o número de benefícios cessados por faixa de idade. Isso permite um cálculo direto da “Idade Média da Cessação do Benefício” que foi estimada por Valadares; Galiza (2016) indiretamente. O resultado deste cálculo é mostrado na tabela 4 e apresentado graficamente na figura 1 a seguir.

¹⁴ Uma analogia mais realista, e também mais complexa, consideraria um evento sem número predeterminado de convidados, em que estes chegariam e sairiam continuamente. Mas essa sofisticação não mudaria a ideia principal contida no exemplo mais simples.

Tabela 4: Idade Média da Cessação do Benefício (Aposentadoria por Idade)

	Urbano			Rural		
	Homem	Mulher	Total*	Homem	Mulher	Total*
2000	77,3	74,3	76,2	68,6	68,9	77,8
2001	77,6	75,0	76,7	69,1	69,6	78,1
2002	78,1	75,7	77,2	69,7	70,2	78,5
2003	78,1	76,1	77,3	70,5	70,7	78,4
2004	78,2	76,4	77,5	71,9	71,6	78,5
2005	78,1	76,9	77,6	72,9	72,4	78,6
2006	78,3	77,5	78,0	74,8	73,9	78,9
2007	78,5	77,9	78,2	77,2	75,8	79,2
2008	78,4	78,0	78,2	78,5	76,9	78,5
2009	78,3	78,3	78,3	79,1	77,4	78,7
2010	78,5	78,7	78,6	79,1	77,6	78,7
2011	78,5	79,0	78,8	79,4	78,0	79,1
2012	78,6	79,2	78,9	79,4	78,2	79,1
2013	78,7	79,5	79,1	79,4	78,4	79,2
2014	78,6	79,8	79,2	79,3	78,6	79,2

Fonte: Elaboração própria a partir de AEPS Infologo 2014.

Seleções feitas no AEPS: “Benefícios → Cessados → Por grupos de idade → Ap por Idade”.

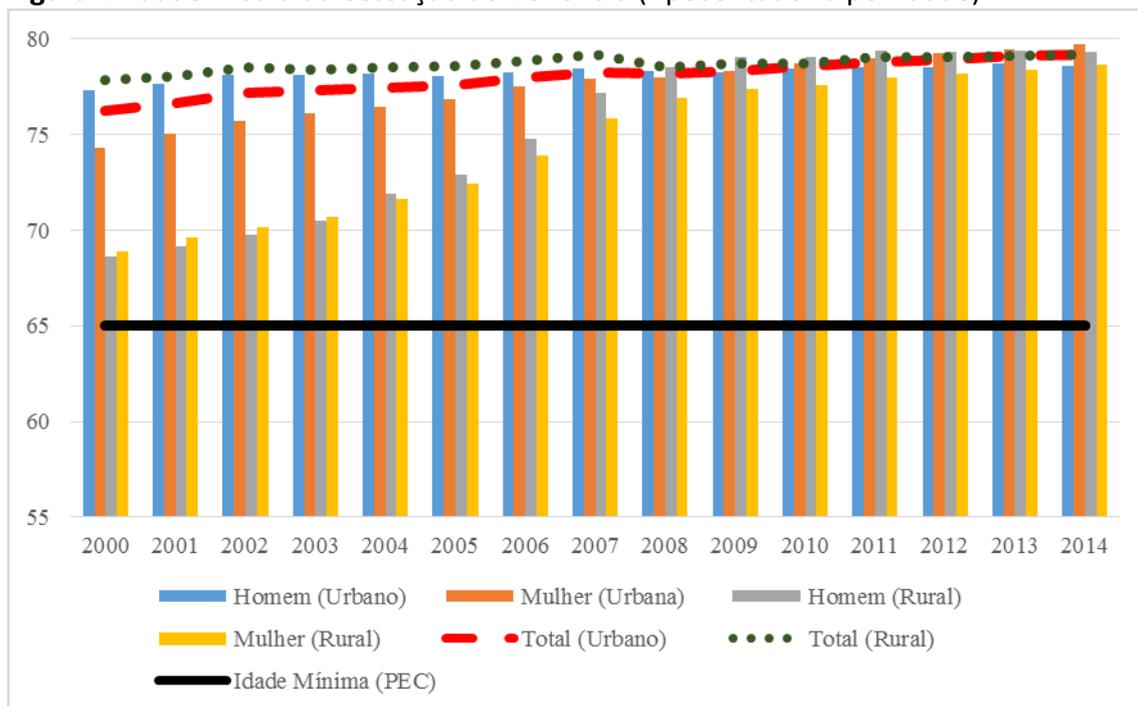
Obs: Foi considerado o valor médio do “grupo de idade” para o cálculo das médias, exceto no último em que se considerou o valor inicial por ser este um intervalo aberto acima.

(*) Há grande número de observações com a informação do grupo de idade, mas sem a informação de sexo do segurado (eles são classificados como “ignorado”). As colunas de homem/mulher ignoram essa informação, enquanto que as de “Total” as utilizam. Esse problema é mais acentuado para os rurais no início do período considerado e melhora ao longo dos anos.

Ao avaliar os “benefícios cessados por faixa de idade”, chega-se a idades de cessação médias para as aposentadorias rurais superiores às estimadas indiretamente utilizando a idade mínima estatutária e a duração média dos benefícios. Isso ocorre mais marcadamente para as mulheres da clientela rural.

Observa-se também convergência entre homens e mulheres, assim como entre urbanos e rurais. Essa convergência entre urbanos e rurais se deve à melhoria na qualidade do registro administrativo ao longo do período considerado. No início do período há grande número de benefícios cessados no registro administrativo em que embora a idade de cessação seja conhecida, o sexo do beneficiário é ignorado. Esse fato ocorre mais acentuadamente para a clientela rural. A construção das colunas de total – para contornar essa falha da informação – permite notar que mesmo no início do período a idade média de cessação não era tão diferente para as duas clientelas e era, inclusive, mais elevada para os rurais.

Figura 1: Idade Média da Cessação do Benefício (Aposentadoria por Idade)



Fonte: Elaboração própria a partir de AEPS Infologo 2014.

A idade média de cessação calculada desta forma mostra que, desde 2011, os benefícios cessam acima dos 78 anos para todos os beneficiários considerados. Como se trata de uma média, alguns cessam antes dos 78 anos, mas também outros cessam depois dessa idade.

Embora esses dados já sugiram que a expectativa de vida de 72 anos para a segurada especial mulher seja mais baixa que a real, eles também sofrem com o problema da censura estatística descrita anteriormente¹⁵ e, como consequência, também não podem ser utilizados como um análogo da “expectativa de vida”.

Resta, então, recorrer a outras informações para avaliar a longevidade dos beneficiários de aposentadoria por idade. Seguindo a sugestão de Fernandes (2017) examina-se então a composição etária dos beneficiários ativos, ou seja, a informação não captada pelos cálculos das tabelas 3 e 4.

¹⁵ Como no caso da duração do benefício, trata-se de uma “censura à direita”, isto é, ignorando os benefícios que continuam ativos para o cálculo se subestima tanto a duração média quanto a idade média de cessação.

Tabela 5: Aposentadorias por Idade – Benefícios Ativos – Brasil 2014 e 2017				
	Urbano		Rural	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
2014				
Idade Média	73,4	71,2	71,8	69,2
Frequência 65 anos ou mais	1.160.221	1.633.943	1.867.500	2.353.588
Frequência 75 anos ou mais	426.262	721.403	818.473	1.066.924
2017				
Idade Média	73,4	71,2	71,5	69,5
Frequência 65 anos ou mais	1.305.624	1.859.291	1.890.969	2.466.182
Frequência 75 anos ou mais	471.891	788.503	789.321	1.105.837

Fonte: Elaborado a partir de AEPS Infologo (para 2014) e Fernandes (2017), a partir de INSS-SUIBE (para 2017). Seleções feitas no AEPS: “Benefícios → Ativos → Por Idade → Ap por Idade”.

Na tabela 5, considerando as idades médias nota-se que, como no caso das tabelas 1 e 2, os diferentes grupos apresentam valores bastante próximos, mesmo com os segurados especiais rurais acessando o benefício cinco anos antes dos urbanos (o que reduz a média de idade desse grupo).

Isso significa que a população de beneficiários rurais mais idosos também deve ser numerosa. O que de fato ocorre, como pode ser observado nas demais linhas seguintes da tabela 5, em 2017, existem quase 500 mil beneficiárias rurais a mais que beneficiárias urbanas com mais de 65 anos. Ao se considerar a faixa com mais de 75 anos essa diferença ainda resulta em 300 mil beneficiárias a mais.

Uma crítica possível quanto ao uso dos números absolutos acima é que os beneficiários urbanos, por acessarem o benefício de ATC, registrariam inevitavelmente um número menor de aposentadorias por idade¹⁶. Essa crítica seria corroborada se o tamanho das duas subpopulações fosse próximo, mesmo com as dificuldades de identificação mencionadas no início desta seção. Contudo, o que se observa é uma diferença grande entre o número de trabalhadores (futuros beneficiários) urbanos e rurais¹⁷. Dados do Censo Demográfico do ano 2000, quando muitos dos benefícios contados na tabela 5 correspondiam a trabalhadores economicamente ativos, mostram que a população residente em área urbana respondia por 81,24% da população. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 estima a população economicamente ativa em 64,84% da população, se dividindo em 53,5% residente na área urbana e 11,34% na área rural¹⁸.

¹⁶ Agradeço a um dos pareceristas por esse comentário.

¹⁷ O boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, na página 36 de sua edição nº 16 de novembro de 2008, mostra que os segurados especiais potenciais representam 18% dos segurados especiais contribuintes (i.e. urbanos) em 2006.

¹⁸ Ademais, o benefício de ATC é predominantemente masculino (Silva; Schwarzer (2002, p. 32) e Matijascic (2016, p. 23)) e esperar-se-ia uma redução menor por essa causa no número de beneficiárias urbanas de aposentadoria por idade.

Alternativamente, é possível avaliar como o número absoluto de benefícios ativos se distribui pelas diferentes idades em relação ao total de cada subpopulação. No caso de uma expectativa de sobrevida das beneficiárias rurais inferior a das urbanas observaria-se uma participação relativa das faixas etárias mais velhas menor no primeiro que no segundo grupo, o que não ocorre. Em 2014, as beneficiárias maiores de 75 anos representavam 45,3% do total das maiores de 65 anos rurais enquanto que a mesma proporção urbana era de 44,1%¹⁹.

Essas proporções e as médias apresentadas na tabela 5 sugerem não haver diferenças na distribuição etária das diferentes subpopulações como ocorreria caso uma delas apresentasse uma expectativa de sobrevida marcadamente menor que a outra. Para uma inspeção adicional da estrutura etária dos beneficiários de aposentadoria por idade são construídas pirâmides etárias para os urbanos (figura 2) e rurais (figura 3) para o ano de 2014.

¹⁹ Respectivamente: $(1.066.924/2.353.588) \times 100\% = 45,3\%$ e $(721.403/1.633.943) \times 100\% = 44,1\%$.

Figura 2: Pirâmide Etária – Benefícios Ativos – % das Aposentadorias por Idade Urbanas, 2014.

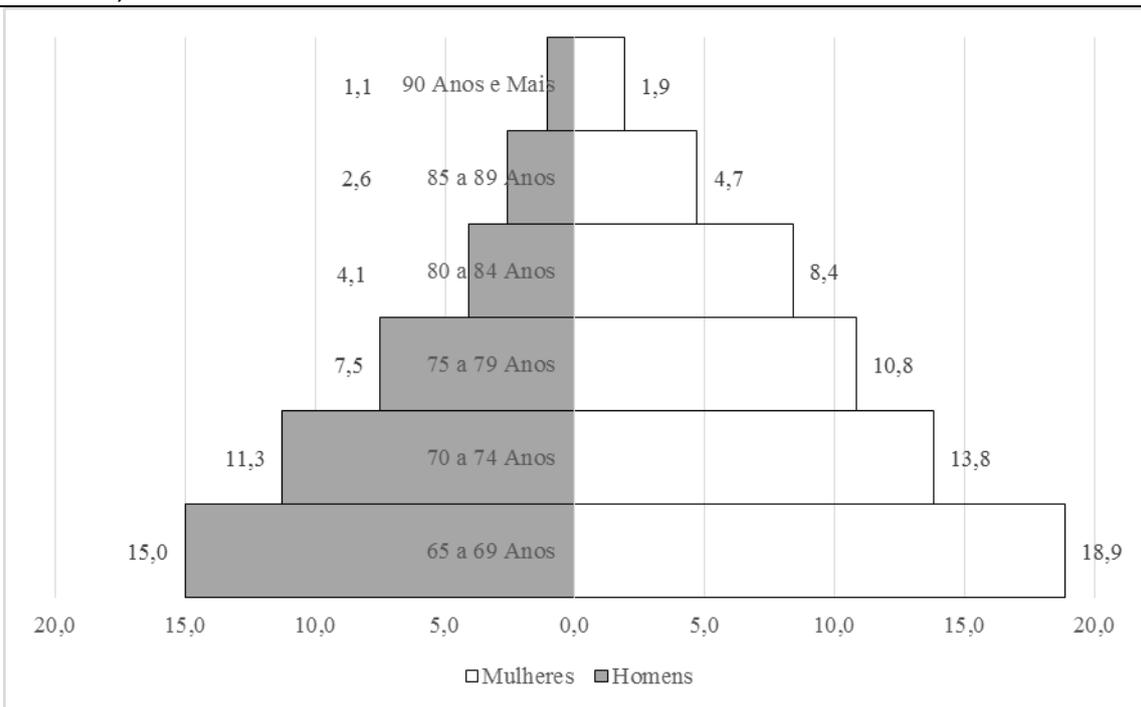
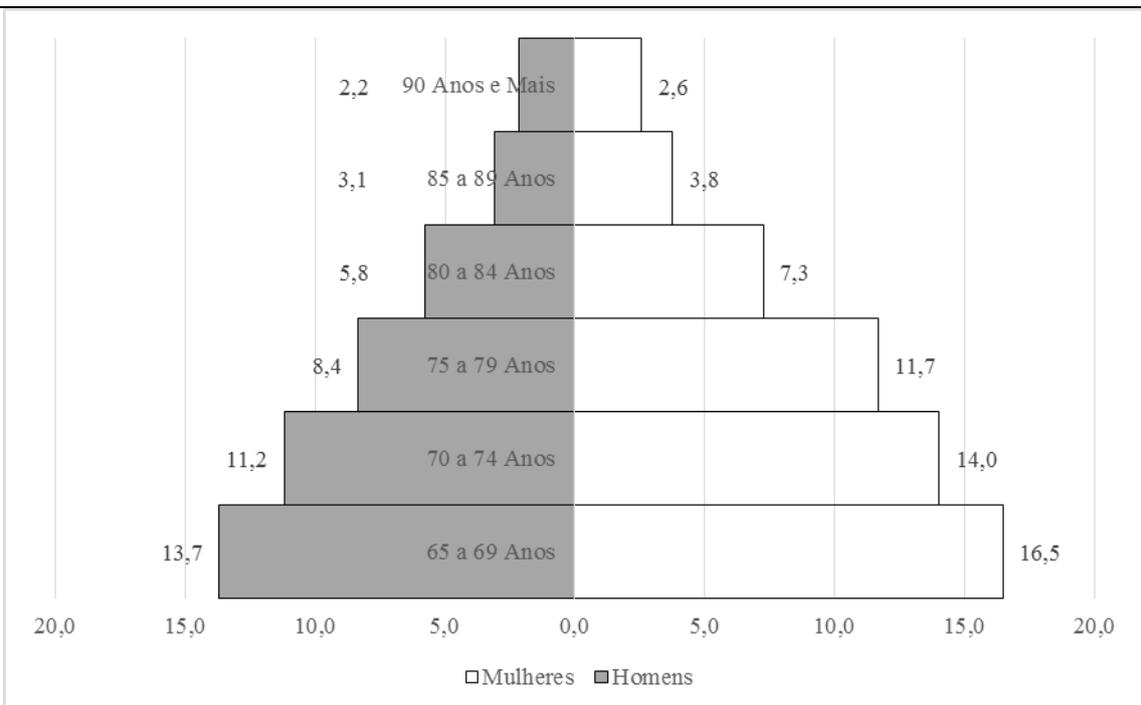


Figura 3: Pirâmide Etária – Benefícios Ativos – % das Aposentadorias por Idade Rurais, 2014.



Fonte: Elaborado a partir de AEPS Infologo. Obs: Os valores relativos aos homens convencionalmente são representado no eixo negativo, o que não afeta a interpretação dos valores.

Para que as diferentes subpopulações (urbano e rural) sejam comparáveis, considera-se apenas os benefícios ativos cujo beneficiário tenha 65 anos ou mais. Esses gráficos devem ser interpretados como a distribuição do total de aposentadorias por idade por

faixa etária na respectiva subpopulação. Por exemplo, enquanto 1,9% das aposentadorias por idade urbana são de beneficiárias mulheres com 90 anos ou mais, 2,6% das aposentadorias por idade rural são de beneficiárias mulheres com 90 anos ou mais.

No caso de as beneficiárias rurais terem uma expectativa de sobrevida aos 65 anos inferior aos beneficiários homens rurais se esperaria uma menor proporção de benefícios no lado direito da figura 3, o que não ocorre. As mulheres respondem por 55,8% dos benefícios ativos de aposentadoria rural acima de 65 anos.

Da mesma maneira, se as beneficiárias rurais tivessem uma expectativa de sobrevida aos 65 anos (ou em alguma idade superior a essa) marcadamente inferior a de suas contrapartes urbanas o lado direito da figura 3 seria bastante diferente – mais achatado em idades maiores – do que o lado direito da figura 2, o que não se observa.

Conclusão

Essa nota usou a uma série de dados para mostrar que não há heterogeneidade etária que justifique uma idade diferenciada para os segurados especiais rurais acessarem o benefício de aposentadoria. Os dados mostram que é impossível que os segurados especiais rurais, em especial as mulheres, tenham expectativa de vida e de sobrevida marcadamente inferiores a dos segurados urbanos.

Uma estimativa anterior, construída a partir das idades estatutárias e da duração média dos benefícios é metodologicamente errada, pois a duração média do benefício não pode ser usada como substituta da expectativa de sobrevida. Ademais, essa estimativa anterior também se mostrou incoerente com uma estimativa direta usando dados da mesma fonte na qual, desde 2011, os benefícios cessam acima dos 78 anos para todos os beneficiários considerados. Nessa estimativa direta há convergência ao longo do tempo do valor médio da idade em que os benefícios são cessados para homens e mulheres assim como que para rurais e urbanos.

Inspeção adicional na estrutura etária referente aos benefícios ativos também mostra que há pouca diferença entre a clientela urbana e rural da aposentadoria por idade, seja quanto à idade média dos beneficiários, a proporção de beneficiários em idades mais avançadas, ou quanto às pirâmides etárias das duas subpopulações. Ao se considerar números absolutos, os beneficiários rurais são os mais numerosos nas faixas acima de 65 e 75 anos para ambos os sexos.

Um dos princípios norteadores da PEC nº 287/2016, que trata reforma da previdência, é a convergência das regras dos diferentes regimes e benefícios previdenciários existentes. O ponto central está no estabelecimento de uma idade mínima de 65 anos comum para segurados urbanos e rurais assim como para homens e mulheres.

Ao longo da nota se mostrou que esse parâmetro é condizente com a realidade demográfica atual do país, independente da subpopulação considerada. A expectativa de sobrevida tem crescido continuamente refletindo no envelhecimento da população

e significando um aumento do tempo em que se goza do benefício de aposentadoria. Se levado em conta que a proposta da idade mínima é combinada com uma regra de transição que atrasa sua aplicação integral por alguns anos, a expectativa de sobrevivência será ainda maior quando da possível aplicação integral desse parâmetro.

Referências:

- CAETANO, M. A.-R.; RANGEL, L. A.; PEREIRA, E. DA S.; et al. **O Fim do Fator Previdenciário e a Introdução da Idade Mínima: questões para a Previdência**. Texto para Discussão, Brasília, DF: IPEA, 2016.
- CAMARANO, A. A. **Brazilian population ageing: differences in well-being by rural and urban areas**. Texto para Discussão, Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2002.
- FERNANDES, A. Z. **NOTA CGEDA Nº 08/2017**. Nota CGEDA, Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2017.
- IBGE. **Tábuas abreviadas de mortalidade por sexo e idade: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação, 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- IZIQUE, C. O Brasil rural não é só agrícola. **Revista Pesquisa Fapesp**, , n. Especial 50 anos de FAPESP, p. 202–207, maio de 2012.
- MATIJASCIC, M. **Previdência para as Mulheres no Brasil: reflexos da inserção no mercado de trabalho**. Texto para Discussão, Brasília, DF: IPEA, 2016.
- NERY, P. F. **Idade Mínima: perguntas e respostas**. Texto para Discussão, Brasília, DF: Senado Federal - Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2016.
- PEREIRA, E. DA S. Evolução das Idades Médias de Concessão e dos Tempos Médios de Contribuição das Aposentadorias por Tempo de Contribuição Concedidas entre 1996 e 2012. **Informe de Previdência Social**, v. 26, n. 6, p. 3–19, 2013.
- SCHWARZER, H. **Paradigmas de Previdência Social Rural Um Panorama da Experiência Internacional**. Texto para Discussão, Brasília, DF: IPEA, 2000.
- SILVA, E. R. A.; SCHWARZER, H. **Proteção social, aposentadorias, pensões e gênero no Brasil**. Texto para Discussão, Brasília, DF: IPEA, 2002.
- SWANSON, D. A.; SIEGEL, J. S. **The Methods and Materials of Demography**. 2^o ed. Amsterdam ; Boston: Academic Press, 2004.
- VALADARES, A. A.; GALIZA, M. **Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso**. Brasília: IPEA, 2016.
- VERBEEK, M. **A guide to modern econometrics**. 4^o ed. Hoboken, NJ: Wiley, 2012.

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**

