

DEVEMOS UNIFICAR AS IDADES DE ELEGIBILIDADE DAS PREVIDÊNCIAS URBANA E RURAL?

Luis Henrique Paiva

Gestor governamental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

Matheu Stivali

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Leonardo Alves Rangel

Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc do Ipea.

Trabalhadores e trabalhadoras rurais se aposentam por idade com cinco anos de antecedência em relação aos seus congêneres urbanos. Este trabalho tem o objetivo de avaliar se essa diferença na idade de elegibilidade para acesso a aposentadorias entre as clientelas urbana e rural faz sentido a partir da experiência internacional, de questões demográficas e de vulnerabilidade social.

A redação original da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016 propôs a unificação dos critérios de idade. Mulheres e homens, de clientela urbana ou rural, passariam a se aposentar com 65 anos, igualmente. A hipótese adotada pela PEC, portanto, foi a de que a adoção de critérios diferenciados não faria sentido: por questões demográficas, de mercado de trabalho, redistributivas e comparativas, a unificação das idades seria a melhor alternativa para o sistema previdenciário brasileiro.

A experiência internacional indica que o arranjo de idades reduzidas para trabalhadores rurais, existente no Brasil, é, na melhor das hipóteses, muito raro.

Dois argumentos sustentam esse arranjo. O primeiro é o de que a penosidade do trabalho rural faria com que os trabalhadores rurais perdessem precocemente a capacidade de trabalho e tivessem dificuldade de alcançar as idades de aposentadoria dos trabalhadores urbanos. Essa penosidade deveria se refletir em indicadores como a menor expectativa de vida dos residentes em áreas rurais. O segundo, o de que os trabalhadores rurais seriam muito mais vulneráveis, de acordo com indicadores sociais e de saúde, o que também exigiria regras específicas de proteção social.

O estudo baseou-se especialmente nos dados da Base de Benefícios Mantidos, do Instituto Nacional do

Seguro Social (INSS) – extração de 8/8/2017. Subsidiariamente, foram utilizados dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015 e da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) 2013, ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As estimativas realizadas neste trabalho desmentem a hipótese de que as idades médias de cessação de aposentadorias por idade da clientela rural seriam inferiores às observadas para a clientela urbana do mesmo benefício. As evidências até aqui disponíveis, que sugeriam o contrário, decorreram de erro de mensuração. Os dados da Base de Benefícios Mantidos permitiram que adotássemos procedimentos de análise de sobrevivência (Kaplan-Meier e modelo de Cox) para as aposentadorias por idade das duas clientelas. Esses procedimentos sugeriram que as variações das taxas de cessação por morte relevantes são as existentes entre homens e mulheres (com vantagem para as mulheres), não as existentes entre as clientelas urbanas e rurais (nas diferentes especificações adotadas, quase sempre vantajosas para os rurais, mas com coeficientes de pequena magnitude).

Por sua vez, os indicadores sociais e de saúde da população rural são, como regra, piores do que os observados para a população urbana. Mas como a população rural é relativamente pequena hoje no Brasil, os rurais são minoria entre os que enfrentam as situações de vulnerabilidade e saúde aqui examinadas. Não parece, portanto, haver justificativa para defender um esquema específico de proteção previdenciária para os trabalhadores rurais com base no argumento de proteção contra vulnerabilidades sociais e, ao mesmo tempo, deixar sem cobertura desse esquema a maioria

dos afetados por essas mesmas vulnerabilidades que vivem e trabalham em áreas urbanas.

A evidência disponível sugere, assim, que a regra que estabelece idades diferentes para clientelas urbanas e rurais não contribui para que a Previdência Social atinja o objetivo de oferecer cobertura contra a perda de capacidade laboral. Como não parece haver perda precoce de capacidade laboral por parte dos trabalhadores rurais, faz pouco sentido falar em suavização do consumo. A previdência rural contribui, de fato, para a redução da pobreza e alcança um público vulnerável – mas deixa trabalhadores urbanos que vivem em condições semelhantes, e em maior número, sem cobertura, de forma que possui efetividade limitada.

SUMÁRIO EXECUTIVO