

Nota Técnica

Reforma da Previdência e Mercado de Trabalho

Nº 39

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Abril de 2017

Rogério Nagamine Costanzi



Governo Federal
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro 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>

REFORMA DA PREVIDÊNCIA E MERCADO DE TRABALHO

Rogério Nagamine Costanzi¹

Introdução

Há várias inter-relações entre o mercado de trabalho e a Previdência Social. O nível de informalidade e precariedade no mundo laboral tende a ter efeitos negativos sobre a cobertura previdenciária e o valor das aposentadorias. O caminho para obter melhores aposentadorias é por meio de uma inserção mais adequada no mercado formal de trabalho. Por outro lado, as regras previdenciárias e do sistema de proteção social como um todo também podem ter impactos sobre o mercado de trabalho, como (des)incentivos à formalização ou à taxa de participação. No Brasil, por exemplo, a existência de uma aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) sem idade mínima no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que permite aposentadorias precoces para pessoas com plena capacidade laboral, tende a ter efeito negativo sobre a participação na faixa etária de 50 anos ou mais.

A proposta de Reforma da Previdência cristalizada na PEC 287/2016, também tem suscitado grande debate sobre seus efeitos no mundo laboral, tendo em vista que acaba com ATC e, com uma regra de transição de 20 anos, estabelece uma idade mínima de 65 anos para todos os trabalhadores², tanto os do setor público e do setor privado, como urbano e rural e também para homens e mulheres. Trata-se, sem dúvida nenhuma, de uma proposta de maior uniformização das regras previdenciárias que atualmente são marcadas por grandes diferenciações tanto do ponto de vista das contribuições quanto do acesso aos benefícios. Em vários países do mundo o aumento da expectativa de (sobre)vida e o envelhecimento populacional tem levado a mudanças nas regras de aposentadoria quase sempre com a lógica de que o fato das pessoas estarem vivendo mais implica, para garantir a sustentabilidade e o adequado financiamento, que deveriam trabalhar mais. Viver mais, trabalhar mais.

Apesar de ser relativamente óbvio que o rápido e intenso processo de envelhecimento populacional pelo qual o Brasil passa exige - como tem sido visto na Europa e na OCDE - uma ampla reforma da previdência para garantir a sustentabilidade frente a continua piora da relação entre contribuintes e beneficiários. No debate atual aparecem vários argumentos contrários, entre eles: a) a introdução da idade mínima prejudicaria os

¹Mestre em Economia pelo IPE/USP e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/Espanha e pela Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal. Atualmente é Coordenador de Seguridade Social da DISOC/IPEA.

O autor teve passagens pelo Ministério da Previdência Social (assessor especial do Ministro, Diretor do Departamento do Regime Geral de Previdência Social - RGPS e Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários). Ministério do Trabalho e Emprego (assessor especial do Ministro e Coordenador-Geral de Emprego e Renda). Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA e OIT. Foi membro do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Ganhador do Prêmio Interamericano de Proteção Social (2º lugar) da Conferencia Interamericana de Seguridade Social (CISS) em 2015 e do Prêmio SOF de Monografia (2º lugar) do Ministério do Planejamento/ESAF em 2016. Email: rogério.costanzi@ipea.gov.br e rogério.costanzi@uol.com.br.

² Na realidade, como a idade de aposentadoria passa a ser vinculada ao crescimento da expectativa de vida, o parâmetro deve superar os 65 anos até o fim do período de transição de 20 anos.

mais pobres, tendo em vista que começam a trabalhar mais cedo; b) a adoção da idade mínima de 65 anos geraria graves efeitos sobre o mercado de trabalho, tendo em vista uma suposta dificuldade dos trabalhadores na faixa dos 50 e 60 anos de se manterem no mercado de trabalho, seja por problemas de discriminação de pessoas com idade mais avançada, possibilidade de substituição por trabalhadores mais jovens com salários mais baixos ou pelo fato que determinadas ocupações tendem a exigir um grau de vigor físico que seria difícil de manter a partir dos 50 anos.

Há vários equívocos nestas visões que buscam colocar argumentos contrários à reforma da previdência a partir de supostos efeitos negativos no mercado de trabalho. Com o objetivo de se contrapor a esses argumentos, o presente artigo encontra-se organizado da seguinte forma: a) na seção 1 será feita uma sintética argumentação mostrando que o fim da ATC não irá prejudicar os mais pobres, pois eles tendem a se aposentar por idade ou passam a receber o benefício assistencial do BPC/LOAS e não por tempo de contribuição, na faixa de 50 anos, bem como essa regra acaba distorcendo o papel da previdência no país; b) na seção 2 serão feitas breves considerações sobre o mercado de trabalho na faixa de 50/60 anos, argumentando que existem exageros sobre os possíveis impactos da reforma sobre o mercado de trabalho na referida faixa etária; c) na seção 3 serão feitas as considerações finais.

Distorções da ATC sem Idade Mínima e o Mito que a Idade Mínima Prejudica os Mais Pobres

Um argumento repetido à exaustão contra a PEC 287/2016 é que a adoção de uma idade mínima prejudicaria os trabalhadores mais pobres porque começam a trabalhar mais cedo e, por essa razão, seriam os mais afetados pela medida, com a necessidade de estenderem a trajetória laboral. Aceitar este argumento é também ter o diagnóstico de que são os mais pobres a se aposentar por tempo de contribuição na faixa dos 50 anos no Brasil, mas é fácil demonstrar que não é o caso. Em primeiro lugar, mesmo que os jovens mais pobres iniciem sua trajetória laboral de forma mais precoce, o fazem com altíssimo nível de informalidade e o percentual de contribuição entre os mais pobres é muito menor que entre os mais ricos. Isso demonstra que os mais pobres tendem a ter uma densidade contributiva muito menor e, por essa razão, dificilmente irão conseguir 35/30 anos de contribuição na faixa dos 50 anos (gráfico 1).

Em 2015, a idade média de aposentadoria, no momento do início do benefício, na espécie ATC do RGPS foi de 55 anos para homens e 53 anos para mulheres, o que claramente exigiria uma alta densidade contributiva e não parece compatível com o alto nível de informalidade previdenciária prevalecente entre os mais pobres. A média foi de 54 anos.

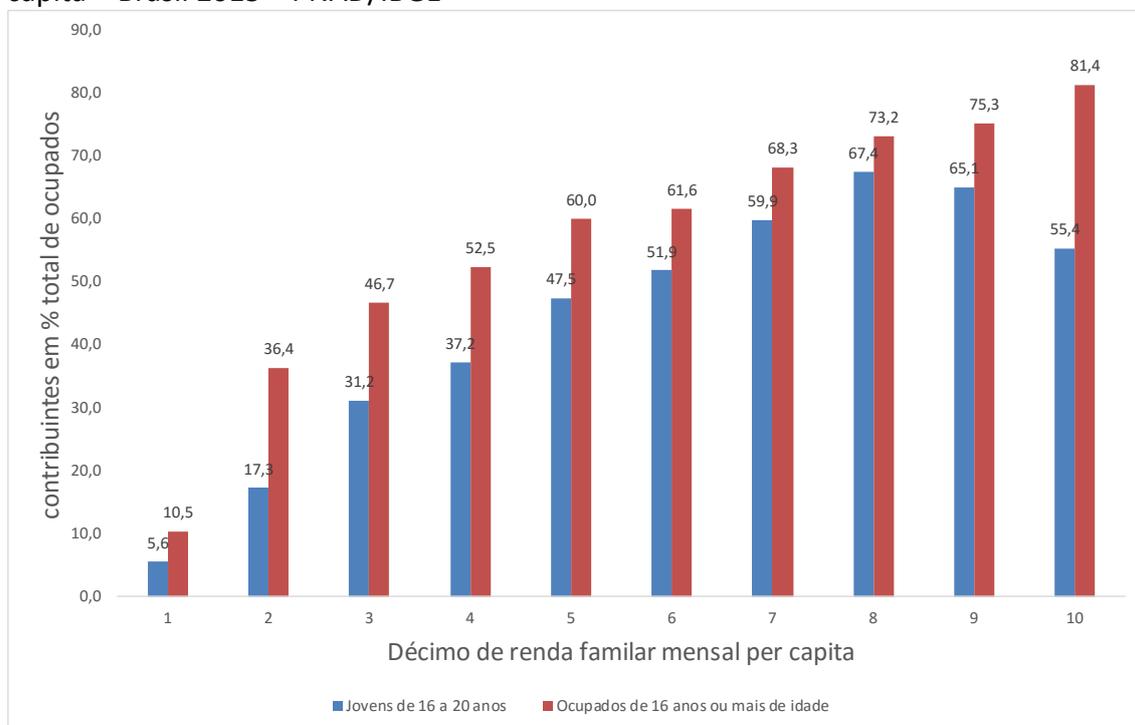
Na realidade, o cenário mais provável é que os trabalhadores mais pobres, por terem mais dificuldade de conseguir 35/30 anos de contribuição acabem se aposentando por meio da aposentadoria por idade, que exige 15 anos de contribuição, mas tem idade mínima de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres para o setor urbano. Ademais, caso esses trabalhadores mais pobres nem consigam atingir os 15 anos de contribuição, passarão a receber o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS) que também tem uma idade mínima de 65 anos. Na realidade, há idade mínima para os

trabalhadores mais pobres ou de menor rendimento e não há justamente para aqueles de maior rendimento.

Embora a combinação entre esquemas contributivos e não contributivos de proteção social seja necessária como forma de garantir ampla cobertura e garantir renda para trabalhadores com baixa capacidade contributiva, evitando a pobreza, em especial para a população idosa, não se pode deixar de vislumbrar que há necessidade de uma combinação adequada. Dito de outra forma, as regras do pilar semi ou não contributivo de proteção social não devem ou não deveriam estimular a informalidade no mercado de trabalho. Ademais, a melhora no mercado de trabalho tende a viabilizar incrementos na cobertura previdenciária e uma maior absorção da força de trabalho no pilar contributivo da Seguridade Social.

Gráfico 1

Percentual de Contribuição para Previdência em Qualquer Trabalho para Ocupados de 16 a 20 anos e 16 anos ou mais de idade por décimo de renda familiar mensal per capita – Brasil 2015 – PNAD/IBGE



Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015

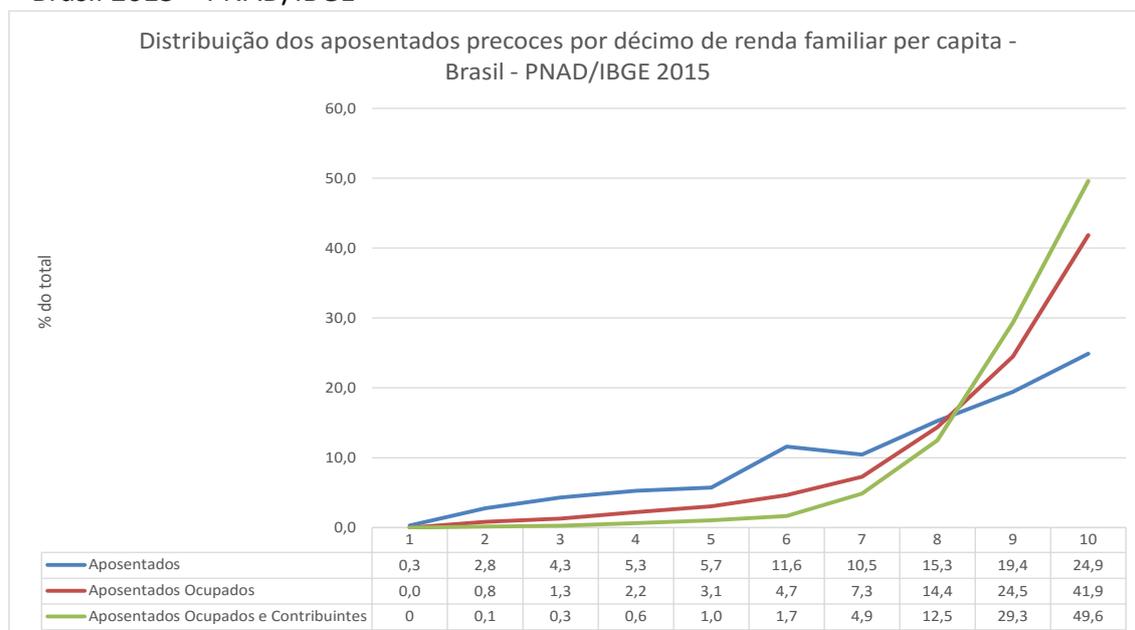
Há vários dados que reforçam o diagnóstico de que aqueles que se aposentam por ATC estão na elite do mercado formal de trabalho e, portanto, na parte superior da distribuição de renda. Considerado os aposentados precoces como sendo mulheres na faixa de 46 a 54 anos e homens na faixa de 50 a 59 anos, e excluindo os aposentados rurais, de forma a se aproximar do público que é potencial beneficiário da ATC, chega-se à estimativa que cerca de 60% e 82% deles estavam, respectivamente, entre os 30% e 50% mais ricos da população quando se considera a renda familiar mensal per capita (gráfico 2). Quando se considera ainda os aposentados precoces ocupados como forma de excluir os beneficiários da aposentadoria por invalidez, o resultado é ainda mais contundente: 80,7% e 92,6% entre os 30% e 50% mais ricos (gráfico 2). Esses dados deixam claro que os aposentados precoces não estão entre os mais pobres da população, mas sim entre os mais ricos.

Também, é lógico que os aposentados por tempo de contribuição na faixa dos 50 anos são um público com qualificação acima da média e com plena capacidade laboral que, muitas vezes, continuam a trabalhar. Tanto é assim que houve uma grande demanda na justiça pela desaposentação - que felizmente foi negada pelo Supremo Tribunal Federal - pois seria um prêmio aos aposentados precoces e um incentivo a não postergação da aposentadoria.

Além disso, a aposentadoria que deveria ser mecanismo de substituição de renda acabou se transformando em mecanismo de complementação para pessoas com renda de trabalho elevada: a média da renda de trabalho dos aposentados precoces ocupados era maior que dos ocupados não aposentados da mesma faixa etária (R\$ 2.759 contra R\$ 2.188³). O pagamento de aposentadoria para o grupo de maior renda do trabalho acaba aumentando a desigualdade quando se considera a renda média de todas as fontes (R\$ 4.299 contra R\$ 2.212) em relação a que era observada no mercado de trabalho entre trabalhadores com maior e menor densidade contributiva.

Gráfico 2

Distribuição dos Aposentados Precoces por décimo de renda familiar mensal per capita – Brasil 2015 – PNAD/IBGE



Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015

A análise deixa claro que a ATC sem idade mínima acaba distorcendo o papel da previdência que deixa de ser substituição de renda para quem perdeu capacidade laboral e se transforma em complementação a pessoas de renda de trabalho elevada para os padrões brasileiros, pois é voltada exatamente para trabalhadores que estão na elite do mercado formal de trabalho e que passam a receber aposentadoria ainda trabalhando.

Um ponto que deve ser lembrado na discussão dos impactos da idade mínima é: os que se aposentam por ATC na faixa dos 50 a 59 anos são aqueles de maior densidade contributiva e trajetória laboral mais estável no mercado de trabalho formal, e, portanto, trata-se de um grupo com qualificação acima da média e, exatamente por isso, com maior facilidade de

³ Renda média de todos os trabalhos, mas excluindo os casos com renda de trabalho igual a zero ou ignorada.

permanecer empregado, como demonstra a alta demanda por desaposestação. Os dados da PNAD/IBGE de 2015, para faixa etária utilizada como precoce (46 a 54 anos para mulheres e 50 a 59 anos para homens), também mostraram que enquanto a escolaridade média daqueles não aposentados era de 7,6 anos de estudo, para aqueles aposentados e ocupados, a média subia para 9 anos de estudo. Além disso, para o grupo não aposentado se registrava que apenas 13,7% tinham curso superior completo, percentual que crescia para 21,4% para os aposentados precoces ocupados. Enquanto entre os aposentados precoces ocupados, o total com ensino médio completo (inclui superior incompleto e completo) ficava em 51,8%, para os não aposentados da mesma faixa etária, o percentual se reduzia para 39,8%.

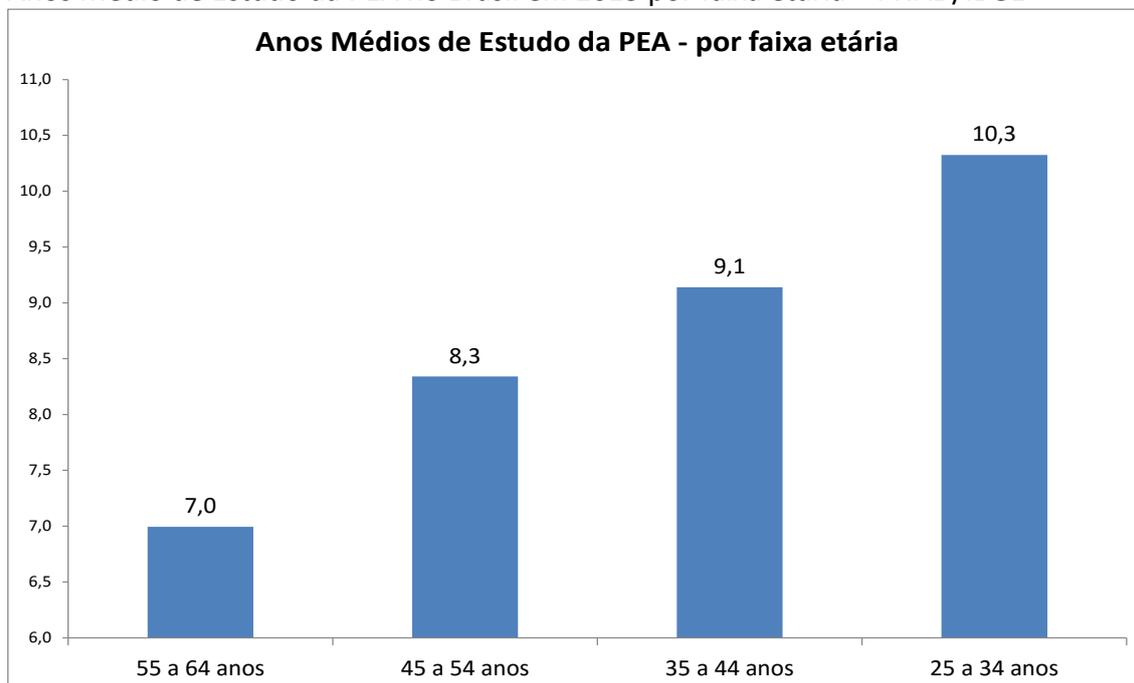
Também é importante lembrar que o país vem passando por um constante incremento da escolaridade da população, de tal sorte que as novas gerações têm um nível de qualificação mais elevado e, por conta disso, as novas coortes terão níveis mais elevados de estudo, o que tende a ser importante para facilitar o estabelecimento da idade mínima de 65 anos (gráfico 3).

Na realidade, a idade de aposentadoria de 65 anos já existe não apenas desde a Lei 8.213/1991 e a Constituição de 1988, mas desde a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) de 1960 que estabelecia a aposentadoria por velhice⁴ (atual por idade) aos 65 anos para homens com pelo menos 5 anos de contribuição. Posteriormente, a carência mínima foi elevada de forma gradual para 15 anos de contribuição, com aumento da cobertura previdenciária e não redução. De qualquer forma, aqueles que se aposentam por idade urbana já enfrentam idade mínima de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres há muito tempo. Cerca de 1,6 milhão de homens se aposentaram por idade no setor urbano, com 65 anos ou mais de idade, no período de 1996 a 2016 e, no total, foram concedidas cercas de 4 milhões de benefícios dessa espécie (homens e mulheres) no mesmo período. Neste sentido, o que falta é justamente estabelecer idade mínima para todos os trabalhadores e não apenas para um determinado grupo que não faz parte da elite formal do mercado de trabalho.

⁴ O caput do artigo 30 da LOPS estabelecia que a aposentadoria por velhice fosse concedida ao segurado que, após haver realizado 60 (sessenta) contribuições mensais, completasse 65 (sessenta e cinco) ou mais anos de idade, quando do sexo masculino, e 60 (sessenta) anos de idade, quando do sexo feminino.

Gráfico 3

Anos Médio de Estudo da PEA no Brasil em 2015 por faixa etária – PNAD/IBGE



Fonte: elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015

Outro ponto importante é que a aposentadoria precoce tende a ter efeito negativo sobre a taxa de participação de trabalhadores com plena capacidade laboral. Efetivamente, nota-se níveis de participação menores para aqueles que recebem aposentadoria em relação aqueles que nem recebem aposentadoria e nem pensão, considerando a faixa etária precoce de 46 a 54 anos para mulheres e 50 a 59 anos para homens (35,7% contra 78,5% - tabela 1). Contudo, é preciso cautela em relação às diferenças tendo em vista que alguns aposentados não participam do mercado de trabalho em função do recebimento do benefício, mas sim devido à incapacidade permanente, ou seja, estão aposentados por invalidez. Uma forma de tentar ajustar a taxa de participação dos beneficiários é excluir os aposentados por invalidez no âmbito do RGPS. Quando excluimos os aposentados por invalidez dos aposentados precoces conforme observado nos dados de registros administrativos do RGPS/INSS, a taxa de participação dos aposentados cresce de 35,7% para 50,4%. Embora a “mistura”⁵ entre dados de pesquisas domiciliares amostrais e de registros administrativos não seja o ideal, o objetivo foi mostrar que mesmo existindo diferenças na taxa de participação, não considerar que parte decorre da aposentadoria por invalidez, leva a uma superestimativa do efeito da aposentadoria sobre a taxa de participação dos aposentados precoces. Mesmo o ajuste aqui ainda tende a estar superestimando as diferenças na taxa de participação, pois não foram considerados os aposentados por invalidez dos regimes de previdência dos servidores públicos (RPPS).

⁵ A referida mistura foi feita pela exclusão do total de aposentados por invalidez do RGPS / INSS nas faixas etárias utilizadas do total de pessoas passíveis de participarem da PEA e recalcular uma nova taxa de participação com essa exclusão.

Tabela 1

Taxa de participação de aposentados precoces e não beneficiários da mesma faixa etária – Brasil 2015 – PNAD/IBGE

Item	Total de mulheres de 46 a 54 anos e homens de 50 a 59 anos	Total de mulheres de 46 a 54 anos e homens de 50 a 59 anos não beneficiários	Total de mulheres de 46 a 54 anos e homens de 50 a 59 anos aposentados	Total de mulheres de 46 a 54 anos e homens de 50 a 59 anos aposentados excluindo aposentadoria por invalidez do RGPS/INSS
Total de pessoas	23.614.742	20.399.008	2.373.327	1.680.449
Total na PEA	17.263.340	16.022.615	847.153	847.153
Taxa de Participação em %	73,1 %	78,5 %	35,7 %	50,4 %

Fonte: elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015 e ajuste com dados de aposentadoria por invalidez do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2015

A existência de aposentadorias precoces devido a ATC também acaba elevando a despesa previdenciária com beneficiários que não são idosos e/ou possuem plena capacidade laboral, que claramente não é ótimo do ponto de vista da sociedade como um todo. Uma comparação internacional que reforça este ponto de vista é que, enquanto a despesa média na União Europeia com beneficiários abaixo de 60 anos foi de 1,1% do PIB, em 2013, uma estimativa provavelmente subestimada pela PNAD/IBGE indicava uma despesa com aposentados e pensionistas que não eram idosos de 2,2% do PIB no Brasil. Portanto, a despesa com previdência em percentagem do PIB para pessoas não idosas no Brasil era pelo menos o dobro da observada na União Europeia. Além disso, em função das reformas que ocorreram na União Europeia, a projeção é que o gasto previdenciário com essa faixa etária cairá quase pela metade entre 2013 e 2060 (tabela 2). A despesa com previdência no Brasil já está no patamar de 13% do PIB, bem acima do que seria esperado pela nossa estrutura demográfica e acima da média da OCDE (9%) e da União Europeia (11,3%), que possuem uma participação de idosos na população total bem superior a observada no caso brasileiro.

Quando se considera, no Brasil, a despesa com previdência para pessoas que não eram idosas e que estavam ocupadas no mercado de trabalho se chega a um patamar de despesa, em setembro de 2015, conforme estimado pela PNAD/IBGE, que era similar ao gasto com o programa Bolsa Família⁶.

⁶ Pelos dados da PNAD/IBGE eram cerca de 1,3 milhão de aposentados com menos de 60 anos que também estavam ocupados no mercado de trabalho. Portanto eram pessoas aposentadas que não eram idosas, mas tinham plena capacidade laboral, tendo em vista que estavam ocupados. A despesa com aposentadoria para essas pessoas foi de cerca de R\$ 2,1 bilhões, valor muito próximo ao gasto com o Programa Bolsa Família no mesmo mês. Em valores atualizados a despesa chegaria a R\$ 26,9 bilhões.

Tabela 2

Despesa com Previdência para Beneficiários Não Idosos em % do PIB – União Europeia 2013 e projeção 2060 e Brasil 2015

Despesa Previdência em % do PIB para grupos de idade	União Europeia - 2013	União Europeia – projeção para 2060	Estimativa de despesa com aposentadorias e pensões em 2015 pela PNAD/IBGE
Até 54 anos	0,6 %	0,4 %	1,0 %
55 a 59 anos	0,5 %	0,2 %	1,1 %
Menos de 60 anos	1,1 %	0,6 %	2,2 %

Fonte: elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015 para o Brasil e *Ageing Report 2015* para a União Europeia

Breves Considerações Sobre Mercado de Trabalho na Faixa dos 55 a 64 anos

As supostas maiores dificuldades das pessoas na faixa dos 50 e 60 anos no mercado de trabalho em relação às demais faixas etárias por problemas como discriminação, possibilidade de substituição por trabalhadores mais novos e com menores salários ou mesmo por envelhecimento que represente perda de capacidade funcional não parecem se refletir em maiores taxas de desemprego para este grupo vis-à-vis as faixas etárias mais jovens. Pelo contrário, claramente nota-se uma tendência de declínio da taxa de desemprego à medida que a idade aumenta (gráfico 4). A taxa de desemprego, na PNAD/IBGE de 2015, na faixa de 55 a 64 anos (3,6%) é bem mais baixa que a média de 16 anos ou mais de idade (9,4%) e do que para os jovens de 16 a 24 anos (22,8%). A prevalente para 65 anos é ainda mais baixa, sendo de apenas 1,9%. Tal dado indica que o mercado de trabalho para pessoas na faixa de 50 e 60 anos não é mais precário que para outras faixas etárias. À luz desse indicador, sendo um indício que a experiência profissional é um atributo valorizado no mundo laboral. Claro que, contudo, parte desse resultado decorre de uma menor taxa de participação na faixa de 55 a 64 anos e 65 anos relativamente à faixa de 20 a 54 anos. Há necessidade complementar de analisar as causas da baixa taxa de participação na faixa de 55 a 64 em relação a outras faixas etárias, que embora passe pelo efeito do recebimento dos benefícios previdenciários, vai além desse ponto e pode passar por algum desemprego oculto por desalento tendo em vista a existência de pessoas na faixa de 50 a 64 que nem são aposentadas e nem ocupadas no mercado de trabalho (Ver Camarano *et al* 2014)⁷.

Embora tenha que reconhecer a necessidade de complementar o presente estudo com as causas da baixa participação e possível desalento, esta análise foge ao escopo desta nota técnica. Também é preciso notar que o chamado desemprego oculto por desalento não é exclusivo das faixas etárias mais avançadas. A título de exemplo, a taxa de desemprego total, na região metropolitana de São Paulo medida pelo DIEESE, em 2016, que inclui o oculto por desalento e precariedade, também era decrescente por faixa de idade, sendo de 35,1% para os jovens de 16 a 24 anos, 16,8% na média total, 8,8% na faixa de 50 a 59 anos e 6,8% para pessoas de 60 anos ou mais de idade⁸. Da mesma forma que há os nem ocupados e nem aposentados nas faixas etárias mais avançadas, também há os que nem trabalham e nem estudam entre os jovens. Na comparação de 2015 com 1992, para o Brasil sem Norte rural,

⁷ CAMARANO, Ana Amélia e Daniele Fernandes. O quê estão fazendo os homens maduros que não trabalham, não procuram trabalho e não são aposentados?. Boletim de Mercado de Trabalho do IPEA de Agosto de 2014.

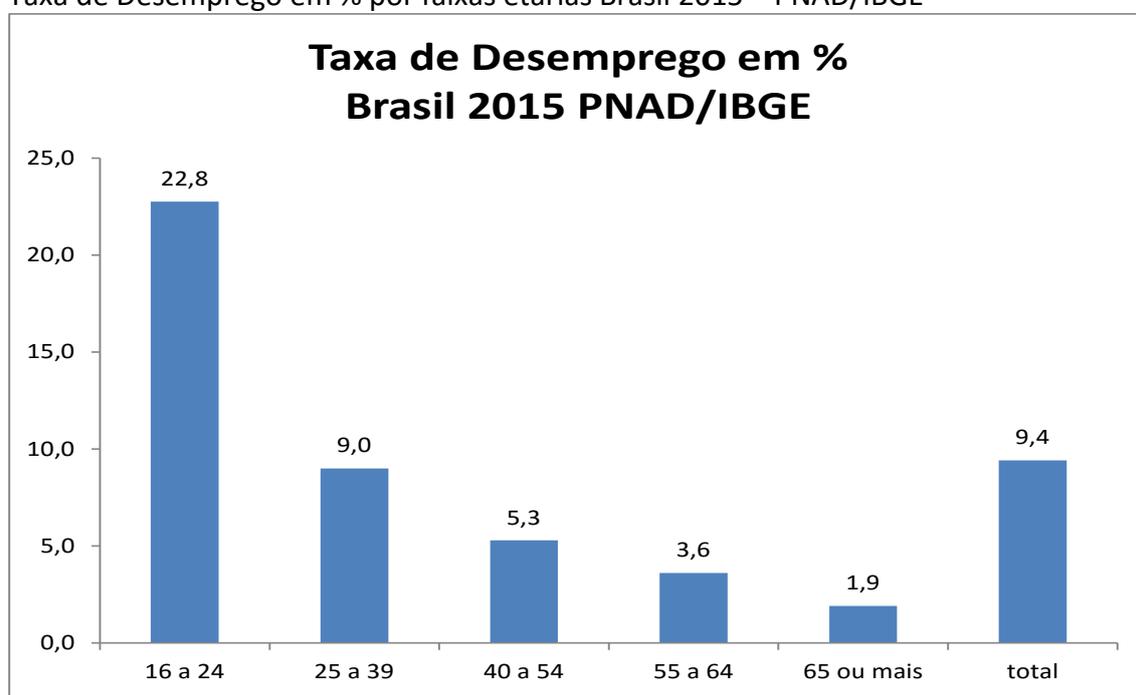
⁸ Dado disponível no site ou link <https://www.dieese.org.br/analised/anualSAO.html> acesso em 12/04/2017.

exceto Tocantins, não houve aumento do percentual de pessoas de 50 a 64 anos que estavam não economicamente ativas /inativas sem benefício previdenciário (aposentadoria ou pensão), tendo sido registrada uma queda, no agregado, de 21,1% para 17,9%.

Na realidade, é amplamente conhecido que as maiores taxas de desemprego são observadas para os jovens, sendo tal fato estilizado para todos os países. Claro que se poderia discutir que as causas podem ir além da questão da falta de experiência e passa por maior rotatividade e seletividade, mas tal debate foge aos limites/escopo do presente artigo. A faixa etária utilizada foi focada em 55 a 64 anos com base no fato da idade média de aposentadoria, no caso da ATC, ter sido de 54 anos e a idade mínima estabelecida, com transição de 20 anos, ser de 65 anos⁹.

Gráfico 4

Taxa de Desemprego em % por faixas etárias Brasil 2015 – PNAD/IBGE



Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015

A menor taxa de desemprego prevalecente para as faixas etárias mais avançadas pode ser atribuída parcialmente a menor taxa de participação e também a maior presença de chefes de família. O padrão de taxa de desemprego decrescente com a idade também é observado nos dados da PNAD Contínua (ver tabela 1 do anexo). Contudo, mesmo controlado para diversos fatores, ainda nota-se uma maior desocupação para as faixas etárias mais jovens vis-à-vis aquelas de idade mais avançada, como pode ser visto pela tabela 3. Enquanto o desemprego é de 10,4% entre pessoas de 16 a 54 anos, para a faixa de 55 a 64 anos a desocupação cai para 3,6%. A título de exemplo, para a faixa de 16 a 54 anos que são chefes de família e cônjuges, em 2015, o desemprego era de, respectivamente, 6,6% e 8%, enquanto para o grupo de 55 a 64 anos, essas mesmas taxas se reduzem para 3,7% e 3,2%. Para os trabalhadores de 16 a 54 anos que tinham fundamental e superior completo, as taxas de desocupação eram de, respectivamente, 11,6% e 5,3%, sendo que para as

⁹ Como colocado anteriormente, a idade mínima proposta foi de 65 anos, mas como há ligação da idade de aposentadoria com a expectativa de vida, a mesma pode superar os 65 anos no final do período de transição.

mesmas escolaridades, para a faixa etária de 55 a 64 anos o nível caía para 4,5% e 2,3%. Enfim, para todos os atributos apresentados na tabela 3, referentes a sexo, posição na família e escolaridade se observou uma menor desocupação para as pessoas de 55 a 64 anos vis-à-vis aquelas de 16 a 54 anos. Portanto, mesmo isolando para diferentes fatores a desocupação se mostrou menor para as faixas etárias mais avançadas comparativamente as mais jovens.

Tabela 3

Taxa de Desemprego Comparativa entre Grupos de 16 a 54 anos e 55 a 64 anos para diferentes atributos dos trabalhadores

Atributo	16 a 54 anos	55 a 64 anos
Total	10,4%	3,6%
Homem	8,6%	3,6%
Mulher	12,7%	3,6%
Pessoa de referência	6,6 %	3,7 %
Cônjuge	8,0 %	3,2 %
Filho	19,0 %	4,7 %
Outro parente	17,2 %	4,0 %
Sem instrução	7,1 %	3,0 %
Fundamental incompleto ou equivalente	8,7 %	3,6 %
Fundamental completo ou equivalente	11,6 %	4,5 %
Médio incompleto ou equivalente	18,2 %	3,4 %
Médio completo ou equivalente	11,8 %	4,3 %
Superior incompleto ou equivalente	11,6 %	5,6 %
Superior completo	5,3 %	2,3 %

Fonte: elaborado a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015

De forma a demonstrar a maior probabilidade de desemprego para pessoas na faixa etária de 16 a 54 anos vis-à-vis aquelas de 55 a 64 anos foi estimada uma regressão logística binária onde os desempregados eram 1 e ocupados eram 0. As variáveis independentes, também binárias, foram: a) sexo, sendo 0 para homens e 1 para mulheres; b) idade, sendo 0 para pessoas de 16 a 54 anos e 1 para aquelas de 55 a 64 anos; c) posição na família, sendo 0 para chefes e cônjuges e 1 para outras posições; d) região do país, sendo 0 para sul e centro-oeste e 1 para as demais regiões do país. Os resultados da referida regressão logística binária são apresentadas na tabela 4 indicando que ser mulher, não ser chefe ou cônjuge e não ser do sul e do centro-oeste aumentava a probabilidade de desemprego. A regressão também apontou que ter 55 a 64 anos reduzia a probabilidade de desemprego comparativamente a ter idade entre 15 a 54 anos.

Tabela 4

Regressão Logística Binária – Probabilidade de Desemprego Brasil – PNAD/IBGE de 2015

Variável	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Sexo	,586	,001	699759,207	1	0,000	1,797
Idade	-,813	,002	232421,205	1	0,000	,444
Posição na Família	1,118	,001	2514602,206	1	0,000	3,057
Escolaridade	,882	,001	481047,737	1	0,000	2,415
UF/Região	,376	,001	172036,452	1	0,000	1,456
Constante	-3,948	,002	6505749,103	1	0,000	,019

Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015

A análise dos dados da RAIS também aponta para um crescimento do emprego formal em ritmo superior para as faixas etárias de 55 a 64 anos e 65 anos ou mais em relação aos demais grupos etários. Conforme pode ser visto pela tabela 5, enquanto o emprego formal cresceu a um ritmo de 3,6% a.a. entre 1995 e 2015, para as faixas etárias de 55 a 64 anos e 65 anos ou mais o incremento foi de, respectivamente, 6,7% a.a. e 6,2% a.a. Colocado de outra forma, as faixas etárias mais avançadas foram aquelas que apresentaram o maior ritmo de crescimento do emprego formal no período entre 1995 e 2015. Claro, contudo, que esse resultado decorre da própria mudança demográfica pela qual o país vem passando.

Tabela 5

Estoque de Emprego Formal RAIS em 31/12 no Brasil

Variação do Emprego Formal e Participação no Estoque Total

Faixa Etária	1995	2000	2005	2010	2014	2015	Part. em 1995 em %	Part. em 2015 em %	Var. 2015/1995 em %	Var. 2015/1995 em % a.a.
16 a 24	4.857.014	5.324.114	6.393.025	7.949.478	8.190.658	7.422.877	20,4	15,0	52,8	2,1
25 a 34	7.992.930	8.544.128	10.783.065	14.549.129	15.732.472	15.001.571	33,6	30,3	87,7	3,2
35 a 44	6.333.217	7.131.353	8.762.139	10.871.171	12.563.820	12.519.543	26,7	25,3	97,7	3,5
45 a 54	3.151.120	3.834.556	5.372.826	7.578.397	8.836.810	8.743.444	13,3	17,6	177,5	5,2
55 a 64	1.030.705	1.160.311	1.663.803	2.729.162	3.660.826	3.754.249	4,3	7,6	264,2	6,7
65 ou mais	173.702	206.307	243.537	361.556	528.481	574.102	0,7	1,2	230,5	6,2
Ignorado	217.048	27.860	20.222	29.462	58.443	45.021	0,9	0,1	-79,3	-7,6
Total	23.755.736	26.228.629	33.238.617	44.068.355	49.571.510	48.060.807	100,0	97,0	102,3	3,6

Fonte: RAIS - CGET/DES/SPPE/Mtb

Como colocado, este maior crescimento do emprego na faixa de 55 a 64 e 65 anos ou mais observado pela RAIS deve ser visto com cautela, pois, em parte, também reflete o aumento da participação desses grupos na população total e na PEA, sendo importante analisar essa evolução. Embora, possa-se notar que a participação desses grupos tenha aumentado na PEA entre 1992 e 2015 (tabela 6), também nota-se que ambos os grupos são sobrerrepresentados na ocupação total no sentido que possuem uma participação maior que a observada na PEA: a) o grupo de 55 a 64 anos respondeu por 10,5% da PEA, mas 11,2% da ocupação total em 2015, b) o grupo de 65 anos respondeu por 3,6% da PEA, mas 3,9% da ocupação total em 2015. Um

ponto que também chama atenção é que nos grupos de 55 a 64 anos e 65 anos há forte sobre-representação das pessoas que trabalham por conta própria e empregadores. Enquanto os ocupados de 55 a 64 anos representavam, em 2015, 10,5% da PEA total, respondiam por 16,9% e 17%, respectivamente, do total de conta própria e empregadores.

Essa sobre-representação no âmbito dos conta própria também fica clara quando se analisa a composição por posição na ocupação dentro de cada faixa etária. Enquanto os conta própria respondiam por cerca de 20% do total de ocupados na faixa de 16 a 54 anos, este percentual crescia para 34,4% e 42,6%, respectivamente, para 55 a 64 anos e 65 anos ou mais de idade no ano de 2015. A participação do emprego com carteira na ocupação total dos trabalhadores de 55 a 64 anos subiu de 16,8% para 22,8% entre 1992 e 2015, enquanto a dos empregados sem carteira caiu de 12% para 9% no mesmo período. Já para a faixa de 65 anos ou mais de idade, a participação do emprego com carteira na ocupação total desse grupo cresceu de 6,3% para 8,6% entre 1992 e 2015, enquanto a do emprego sem carteira caiu de 10,5% para 7,2% no mesmo período.

Tabela 6

Estrutura das posições por ocupação por faixa etária e estrutura das posições por ocupação em cada faixa etária – Brasil 1992 e 2015

Em % do total

Estrutura etária dentro de cada posição por ocupação – em % do total na posição por ocupação - (soma na linha = 100%)						
Faixa etária	1992			2015		
	16 a 54	55 a 64	65 +	16 a 54	55 a 64	65 +
PEA	89,6	7,0	3,4	85,9	10,5	3,6
Ocupação	89,1	7,3	3,6	85,0	11,2	3,9
Conta Própria	81,4	12,0	6,6	75,8	16,9	7,3
Empregadores	82,2	11,8	6,0	75,5	17,0	7,5
Estrutura por posição na ocupação dentro de cada faixa etária Em % do total de ocupados em cada faixa etária						
Faixa etária	1992			2015		
	16 a 54	55 a 64	65 +	16 a 54	55 a 64	65 +
Emprego com carteira	33,8	16,8	6,3	43,2	22,8	8,6
Militar / estatutário	6,9	5,2	1,5	7,7	10,5	3,7
Conta Própria	21,0	37,8	42,1	20,2	34,4	42,6
Empregado sem carteira	16,6	12,0	10,5	14,8	9,0	7,2

Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD / IBGE de 1992 e 2015 – Brasil sem norte rural (exceto Tocantins)

Constatada a maior importância relativa do trabalho por conta própria para as faixas de 55 a 64 e 65 anos ou mais de idade em relação ao grupo de 16 a 54 anos, cabe o questionamento: quais as causas que explicam tal fato, se alguma precariedade, se é fruto da maior experiência profissional, melhor rede de contatos ou algum incentivo que as aposentadorias precoces podem gerar para que trabalhadores se tornem conta própria sem contribuição para

previdência?. Dado o escopo da presente nota, não é possível analisar de forma mais profunda todas as possibilidades aventadas, de tal forma que seria feita apenas uma análise inicial a respeito de possíveis incentivos da aposentadoria para que os trabalhadores na faixa de 50 anos se tornem conta própria sem contribuição para previdência.

Considerando os trabalhadores ocupados como conta própria no setor não agrícola, na faixa de 50 a 59 anos, enquanto o percentual de contribuição era de 17,9 % para aqueles que estavam aposentados, entre os não aposentados o percentual crescia para cerca de 39,8%. Esse menor percentual entre os aposentados não pode ser atribuído à maior fragilidade socioeconômica deste grupo, tendo em vista que os aposentados estavam em melhor posição na distribuição de renda (ver tabela 7 e gráfico 5), sendo que entre os aposentados que eram conta própria no setor não agrícola com 50 a 59 anos, 76% entre os 30% mais ricos, esse percentual, para os não aposentados caía para 45,7%. Ademais, a comparação do percentual de contribuição para os aposentados e não aposentados para mesma faixa de renda familiar mensal *per capita* mostra que, de forma sistemática, a contribuição é menos frequente entre os conta própria que estavam aposentados vis-à-vis os não aposentados. Tais dados são um indício de que, efetivamente, a aposentadoria precoce pode estar gerando incentivo para que trabalhadores se tornem conta própria sem contribuição para previdência na faixa dos 50 anos. Enquanto a renda média de todas as fontes era de R\$ 3.216 para os conta própria aposentados de 50 a 59 anos no setor não agrícola, a mesma caía para R\$ 1.867 para os não aposentados.

Tabela 7

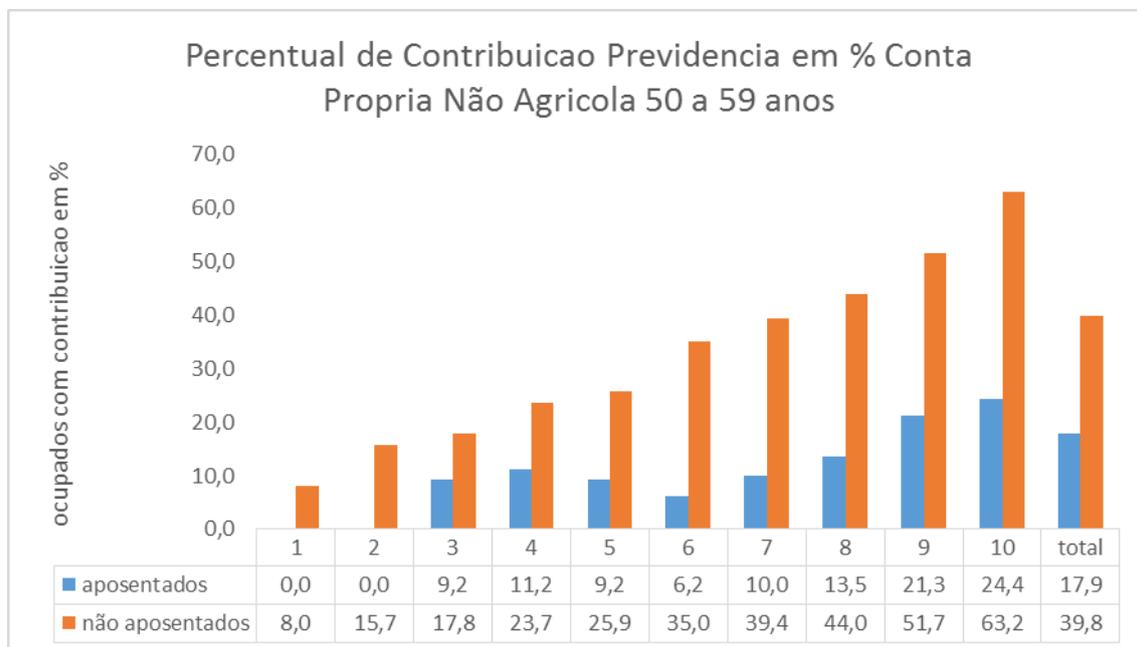
Percentual de Contribuição de Trabalhadores por Conta Própria de 50 a 59 anos ocupados no setor não agrícola por décimo de renda familiar mensal *per capita* – PNAD/IBGE 2015 – Brasil

Décimo de renda familiar mensal <i>per capita</i>	Aposentados		Não aposentados	
	Participação no total em%	Contribuição para previdência em %	Participação no total em%	Contribuição para previdência em %
1	---	---	3,6	8,0
2	0,6	0,0	6,0	15,7
3	2,3	9,2	6,5	17,8
4	3,0	11,2	8,0	23,7
5	6,4	9,2	10,0	25,9
6	5,2	6,2	9,3	35,0
7	6,4	10,0	14,5	39,4
8	19,4	13,5	13,9	44,0
9	20,4	21,3	16,7	51,7
10	36,2	24,4	15,1	63,2
Total	100,0	17,9	100,0	39,8

Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE – excluída as atividades mal definidas

Gráfico 5

Percentual de Contribuição para Previdência de Trabalhadores por Conta Própria do Setor Não Agrícola com Idade de 50 a 59 anos
Brasil PNAD/IBGE de 2015



Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE – excluída as atividades mal definidas

O ponto que procura-se enfatizar é justamente que a adoção de idade mínima deve ter um impacto positivo sobre a contribuição para previdência na faixa dos 50 anos, seja porque tende a aumentar a taxa de participação nesta faixa etária, com impactos positivos sobre o crescimento econômico, como também elimina o incentivo para que esses trabalhadores se tornem conta própria sem contribuição para previdência.

Considerações Finais

Como mostrado, o fim da ATC no âmbito do RGPS e a adoção da idade mínima é uma necessidade do ponto de vista previdenciário tanto para garantir a sustentabilidade da previdência social a médio e longo prazo, como também para corrigir distorções geradas pela ATC sem idade mínima: a) distorce o papel da previdência que deveria ser garantir renda para pessoas que perderam a capacidade de trabalhar ao gerar aposentadorias precoces para pessoas com plena capacidade laboral; b) permite que um mecanismo que deveria ser de substituição de renda funcione como complementação de renda para pessoas com renda de trabalho elevada para os padrões brasileiros, incrementando a desigualdade já observada no mercado de trabalho entre os trabalhadores de maior densidade contributiva em relação aqueles de menor densidade de contribuições; c) tempo de contribuição não é risco social.

Também como foi mostrado, os aposentados precoces que estão se aposentando por ATC na faixa dos 50 anos, em geral, correspondem a uma elite do mercado formal de trabalho que estão entre os mais ricos da população e, também, têm uma qualificação acima da média e, por essa razão, têm mais facilidade para continuar trabalhando. A elevada demanda por desaposentação é um indício desta realidade.

Embora seja natural esperar um aumento na taxa de participação em função do estabelecimento da idade mínima de 65 anos, deve-se notar que esse processo irá ser feito

com uma transição que irá durar 20 anos. Aqueles homens com 50 anos ou mais de idade e mulheres com 45 anos ou mais de idade não estão sujeitos à idade mínima de 65 anos e sim a um pedágio de 50% do tempo de contribuição que faltar na data de promulgação da reforma. O pedágio tende a não ser tão expressivo. Além disso, o aumento na taxa de participação não deve ser tão alto porque parte dos aposentados antes dos 65 anos são pessoas com invalidez ou porque muitos também se aposentaram e continuaram trabalhando. De qualquer forma, parece haver um efeito negativo das aposentadorias precoces sobre a taxa de participação na faixa dos 50 anos, que também representa uma perda de produção.

Também foi mostrado que, ao contrário do mito popular que pessoas de 50 ou 60 anos são discriminadas de forma generalizada no mercado de trabalho, as taxas de desemprego indicam desocupação decrescente com a idade, que pode ser um indício de valorização da experiência profissional de pessoas na casa dos 50 e 60 anos no mundo do trabalho.

Portanto, deveria ficar claro que a reforma da previdência é uma necessidade frente ao rápido e intenso envelhecimento populacional que associado a regras inadequadas, como ausência de idade mínima para todos, deve gerar um crescimento explosivo da despesa. Ademais, ao contrário do mito popular, seus impactos sobre o mercado de trabalho não tendem a ser tão dramáticos. Deve ocorrer um aumento da taxa de participação na faixa dos 50 e 60 anos, mas como mostrado há menor probabilidade de desemprego para as pessoas de 55 a 64 anos vis-à-vis aquelas de 16 a 54 anos, como apontaram os resultados da regressão logística binária. A crescente escolaridade e qualificação da força de trabalho também ajudarão no processo de adequação do mercado laboral à idade mínima de 65 anos. Na realidade, contudo, a idade de aposentadoria de 65 anos já existe não apenas desde a Lei 8.213 de 1991, mas sim desde a Lei Orgânica da Previdência Social de 1960. Os trabalhadores urbanos de trajetória laboral mais instável e mais afetados pela informalidade já se aposentam por idade aos 65 ou 60 anos ou mesmo passam a receber o benefício assistencial do BPC/LOAS aos 65 anos. Portanto, o que falta é que todos tenham a idade mínima de aposentadoria de 65 anos, inclusive a elite do mercado formal de trabalho e não apenas os trabalhadores de menor rendimento.

Além disso, há toda a discussão sobre os impactos macroeconômicos da reforma, que pode gerar aumento da poupança, redução da taxa de juros e incremento do investimento, inclusive público pelo maior espaço fiscal, com efeitos positivos sobre o crescimento econômico e, consequentemente, sobre o incremento do emprego formal. A introdução da idade mínima de 65 anos deve aumentar a taxa de participação dos trabalhadores na faixa dos 50 até 64 anos, com impacto positivo sobre o crescimento econômico, bem como estimular a arrecadação da previdência seja pelo aumento da taxa de participação como por eliminar o incentivo, conformes indícios apresentados nesta nota, que trabalhadores aposentados precoces se tornem conta própria sem contribuição para previdência.

Por fim, sempre existe o argumento dos trabalhadores em atividades que exigem vigor físico que tenderia a decrescer a partir dos 50 anos, mas tal argumento tem vários contrapontos: a) existe a salvaguarda da aposentadoria por invalidez e especial; b) há possibilidade de realocação de ocupações ou atividades que não pode ser desprezada e tentada – atletas profissionais perdem seu vigor físico na faixa dos 30 anos ou no máximo 40 anos, mas ninguém pensa em defender uma aposentadoria para esse grupo nessas idades porque há realocação para outras ocupações e atividades; c) o fato que o mercado de trabalho brasileiro está cada vez mais voltado para o setor terciário, a mão-de-obra no futuro terá maior escolaridade e qualificação e que a tecnologia tende a substituir ou que atividades físicas mais penosas facilita este processo de realocação; d) da mesma forma que uma pessoa de 50 ou 60 anos é muito diferente atualmente do que era décadas atrás, a busca de avanços na medicina que tornem o envelhecimento cada mais saudável e políticas de mercado de trabalho que facilitam o

processo de realocação e contínua qualificação ou requalificação dos trabalhadores de idades mais avançadas podem e devem fazer parte da agenda de políticas públicas.

Apêndice / Anexo

Tabela 1

Taxa de Desemprego em % Brasil – PNAD Contínua / IBGE
1 trimestre de 2012 a quarto trimestre de 2016

<u>ANO</u>	<u>Trimestre</u>	<u>Total</u>	<u>18 a 24 anos</u>	<u>25 a 39 anos</u>	<u>40 a 59 anos</u>	<u>60 anos ou mais</u>
2012	jan-fev-mar	7,9	16,4	7,2	4,0	2,0
	abr-mai-jun	7,5	15,7	7,1	3,6	2,2
	jul-ago-set	7,1	14,4	6,7	3,7	1,7
	out-nov-dez	6,9	14,2	6,7	3,4	2,0
2013	jan-fev-mar	8,0	16,4	7,6	4,0	2,1
	abr-mai-jun	7,4	15,4	7,2	3,8	1,8
	jul-ago-set	6,9	15,1	6,6	3,4	1,8
	out-nov-dez	6,2	13,1	6,0	3,2	1,6
2014	jan-fev-mar	7,2	15,8	6,6	3,7	2,1
	abr-mai-jun	6,8	15,3	6,3	3,4	1,9
	jul-ago-set	6,8	15,3	6,4	3,6	1,9
	out-nov-dez	6,5	14,1	6,3	3,3	2,0
2015	jan-fev-mar	7,9	17,6	7,5	4,0	2,1
	abr-mai-jun	8,3	18,6	7,9	4,4	2,6
	jul-ago-set	8,9	19,7	8,6	4,6	2,7
	out-nov-dez	9,0	19,4	8,5	4,9	2,5
2016	jan-fev-mar	10,9	24,1	9,9	5,9	3,3
	abr-mai-jun	11,3	24,5	10,4	6,3	3,8
	jul-ago-set	11,8	25,7	10,9	6,7	3,6
	out-nov-dez	12,0	25,9	11,2	6,9	3,4

Fonte: PNAD Contínua IBGE