

# Nota Técnica

## Previdência: Tendências Internacionais das Reformas

**Nº 49**

**Disoc**

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

**Junho de 2018**

Rogério Nagamine Costanzi

Otávio José Guerci Sidone



**Governo Federal**  
**Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**  
**Ministro** Esteves Pedro Colnago Junior

**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 brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Rogério Boueri Miranda

**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**

Fabiano Mezadre Pompermayer

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de envelhecimento populacional tem exigido esforços contínuos de ajuste dos sistemas previdenciários em uma grande quantidade de países e por um período longo de tempo. Na Europa e na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), muitos países vêm reformando seus sistemas de seguridade desde meados da década de 1990 e, no caso dos países emergentes, a reforma no Chile, na década de 1980, acabou servindo de modelo para diversos países na América Latina e em países em desenvolvimento.

No Brasil, há uma tentativa de estabelecer idade mínima pelo fim da aposentadoria por tempo de contribuição desde, pelo menos, meados da década de 1990. Embora tenham sido feitas importantes reformas em 1998, 2003 e 2012, alguns aspectos básicos e fundamentais, como o referido fim gradual da aposentadoria por tempo de contribuição, ainda continuam sem solução. Também foram feitos ajustes importantes nas regras de pensão por morte em 2015, mas seus efeitos foram em boa parte prejudicados pela contrarreforma estabelecida em meio à flexibilização da aplicação do fator previdenciário pela regra 85/95 progressiva, a qual, na prática, permitiu a inaplicabilidade de redutor no valor de concessão de benefício para muitos casos de aposentadorias em idades precoces.

Um traço comum em muitos países é o contínuo crescimento da despesa com previdência em porcentagem do produto interno bruto (PIB), o que ocasiona crescimento de sua importância relativa no gasto público total, acarretando possíveis impactos na carga tributária e/ou na trajetória da dívida pública. Em função dessas tendências, tem sido comum reformas previdenciárias e medidas de ajuste buscando garantir a sustentabilidade dos regimes frente a um processo global de envelhecimento. Também, em geral, os debates sobre ajustes previdenciários costumam ser marcados pela resistência política frente ao problema de perdas concentradas e imediatas e ganhos difusos e futuros, os quais são menos visíveis e palpáveis para a sociedade. Nesse contexto, esta nota técnica tem como objetivo discutir, de maneira sintética, as tendências internacionais no âmbito dos sistemas previdenciários e está organizada da

---

<sup>1</sup> Mestre em economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (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). E-mail: <rogerio.costanzi@uol.com.br>.

<sup>2</sup> Mestre em teoria econômica pela USP. E-mail: <otavio.sidone@gmail.com>.

seguinte forma: *i*) na segunda parte, será feita uma análise da evolução do gasto com previdência a nível internacional; *ii*) na terceira parte, serão apresentadas as tendências de reforma; e *iii*) na quarta seção, serão apresentadas as considerações finais.

## 2 TENDÊNCIAS DA DESPESA PREVIDENCIÁRIA

De acordo com estudo do International Monetary Fund – IMF (2012), a reforma da previdência será um desafio político e econômico fundamental, tanto nas economias avançadas como emergentes, nas próximas décadas. A combinação de envelhecimento populacional com elevado endividamento público e altos níveis de carga tributária, em especial nas economias avançadas, exigirá que a consolidação fiscal passe, necessariamente, pelo lado da despesa. Nas economias emergentes ou nos países em desenvolvimento, o rápido e intenso envelhecimento populacional será um desafio para a sustentabilidade a médio e longo prazo dos regimes previdenciários que, em alguns casos, ainda carecem de problemas de cobertura e adequação. De qualquer modo, como as despesas previdenciárias, em geral, compreendem uma parcela significativa e crescente do gasto público total e do PIB dos países, os esforços para conter esses aumentos serão uma parte necessária da consolidação fiscal. Ademais, a reforma da previdência também pode evitar a necessidade de cortes ainda maiores em gastos pró-crescimento, como o investimento público, e ajudar a prevenir o agravamento da desigualdade de renda intergeracional ou mesmo restringir outros gastos sociais como saúde e educação.

Em sistemas *pay-as-you-go* (PAYG) e repartição existe o risco político, enquanto a população é ainda jovem e os sistemas não estão maduros, de que prevaleçam regras generosas incompatíveis com sustentabilidade, inclusive, para os trabalhadores de renda elevada. Tal situação tende a exigir elevadas contribuições sobre os trabalhadores ativos no futuro ou quando o sistema for maturando, sendo que os trabalhadores que sofrerão com essa poupança forçada mais elevada muito provavelmente terão taxas de reposição mais baixas que as gerações anteriores (World Bank, 1994). Dito de outra forma, existe uma tendência de que os regimes de repartição propiciem menores contribuições e maiores retornos para as primeiras gerações (ou quando o sistema ainda não está maduro) e maiores contribuições e menores retornos quando o regime e o envelhecimento avançam no tempo.

Ademais, do ponto de vista distributivo intertemporal, até mesmo as fórmulas de benefício mais progressivas podem ter seu efeito atenuado por alguns motivos. Em primeiro lugar, regimes contributivos tendem a gerar maior cobertura para grupos de média e elevada renda, os quais tipicamente recebem a maior parte das transferências previdenciárias. A esperada maior expectativa de vida das pessoas mais escolarizadas ou mais ricas pode reduzir ou mesmo eliminar regras aparentemente progressivas quando a redistribuição é considerada levando em

consideração o ciclo de vida como um todo e não apenas um momento no tempo (World Bank, 1994).

Mesmo reconhecendo a importância dos sistemas previdenciários para a estabilidade econômica e a seguridade dos idosos, não há como deixar de considerar que muitos sistemas previdenciários, em especial aqueles de PAYG com benefício definido, trarão grandes desafios fiscais para a sustentabilidade de longo prazo, representando um risco notável para as futuras gerações. Além disso, muitos deles não cumprem seus objetivos sociais de redução da pobreza, atenuação da desigualdade e suavização do consumo, bem como criam distorções nas economias de mercado e/ou resultam em redistribuição em favor de grupos de renda mais alta. Tal realidade expõe muitos idosos ao risco de um declínio grave em seu padrão de vida ou mesmo à pobreza quando não conseguirem mais trabalhar no futuro ou exigirá uma carga tributária muito elevada para os trabalhadores ativos, além de implicar impactos relevantes sobre a estrutura do gasto público. Nesse contexto, parece fundamental a necessidade de fortalecer os sistemas de seguro social e de poupança para garantir seguridade de renda para os idosos em um futuro que será marcado por pressões do envelhecimento da população global, pela erosão dos sistemas informais e tradicionais de apoio familiar e por deficiências na governança dos sistemas previdenciários (Holzmann e Hinz, 2005; Holzmann, Hinz e Dorfman, 2008).

Segundo o estudo do IMF (2012) que analisa 27 economias avançadas<sup>3</sup>, o gasto público médio com previdência aumentou de cerca de 3,8% do PIB, em 1960, para um patamar em torno de 9,1% do PIB em 2010 (tabela A.1 do anexo). Durante o período de 1960 a 1990, o aumento na despesa esteve relacionado a uma combinação de taxas de reposição mais elevadas, ampliação da cobertura e envelhecimento, embora o aumento da participação feminina tenha compensado parcialmente a referida tendência. O ritmo de crescimento da despesa acabou sendo contido no período de 1990 a 2010, a despeito do envelhecimento, pela fixação de critérios de elegibilidade mais duros (como aumento das idades de acesso à aposentadoria) e aumentos da taxa de participação. Contudo, ainda houve aumento, tendo em vista que para os 27 países a média simples da despesa pública com previdência passou de 8% para 9,1% do PIB entre 2000 e 2010.

---

<sup>3</sup> Os 27 países considerados foram: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, República da Eslováquia, República Tcheca, Reino Unido, Suécia e Suíça. Dado extraído da tabela A.5.2 da publicação do IMF (2012, p. 50-51). A média simples de 3,8% do PIB, em 1960, foi obtida com dados de 21 países, cuja média em 2010 foi de 8,8% do PIB. Os 27 países, em 2010, tiveram despesa pública com previdência de 9,1% do PIB em 2010.

Nas 26 economias emergentes<sup>4</sup> que foram consideradas, o incremento da despesa com previdência entre 1990 e 2010 foi, em média, de 2% do PIB, tendo passado de 4,1% para 6,1% do PIB considerando uma média simples. Entretanto, há diferenças importantes entre os países. Nos países emergentes da Europa, a despesa com previdência aumentou de 7,5% do PIB, em 1970, para um patamar em torno de 10,5% do PIB em 2010. Nas demais economias emergentes, o patamar da despesa é bem mais baixo, tendo crescido de 2,5% para 3,5% do PIB no mesmo período.

No agregado dos 53 países (economias avançadas e emergentes), a despesa pública com previdência, sem considerar o viés decorrente da ausência de dados para alguns anos para certos países, teria crescido de uma média simples de 4,6% para 7,6% do PIB entre 1970 e 2010.<sup>5</sup> As projeções para o futuro apontam a continuidade dessa tendência de alta: para os 53 países analisados, era esperada um incremento da despesa previdenciária de 1,2% e 1,4% do PIB, respectivamente, entre 2010-2030 e 2030-2050.<sup>6</sup> A despesa pública com previdência, em uma média simples para esses 53 países, cresceria de 7,6% do PIB, em 2010, para 8,8% e 10,2%, respectivamente, em 2030 e 2050, mas com uma variabilidade muito grande entre os diferentes países. Essa tendência de crescimento da despesa previdenciária tem gerado não apenas uma grande onda de reformas previdenciárias ao redor do mundo, como também tem levado à preocupação com a necessidade de aumento da taxa de participação para faixas etárias de 50 a 64 anos<sup>7</sup> como mecanismo para atenuar os efeitos do envelhecimento sobre a previdência e a economia em geral.

Há dados de outras fontes sobre a evolução da despesa com previdência a nível internacional, havendo diferenças entre eles. Essa dificuldade de comparação internacional pode decorrer de vários fatores: conjunto de benefícios considerados como previdenciários, consideração exclusiva ou não de benefícios de caráter contributivo, consideração de regimes especiais ou para servidores públicos, despesa pública e privada, além da possível consideração de custos administrativos, entre outros. De qualquer forma, as diversas fontes apontam para uma tendência generalizada de aumento das despesas com previdência em porcentagem do PIB que, por sua vez, reflete o processo global de envelhecimento.

Conforme análise do *Ageing Report* de 2015 (European Commission, 2015), da União Europeia, a despesa pública com previdência naquela região, em 2013, tinha alcançando o patamar de 11,3

---

<sup>4</sup> Os países considerados foram: Arábia Saudita, África do Sul, Argentina, Brasil, Bulgária, China, Chile, Colômbia, Egito, Estônia, Filipinas, Hungria, Índia, Indonésia, Jordânia, Látvia, Lituânia, Malásia, México, Paquistão, Polônia, Romênia, Rússia, Tailândia, Turquia e Ucrânia.

<sup>5</sup> Considerado os trinta países para os quais havia informações completas para 1970 e 2010, a média simples de despesa pública com previdência cresceu de 4,6% para 9,3% do PIB no referido período.

<sup>6</sup> Para mais informações, visualizar IMF (2012, p. 53-54, tabela A.5.4).

<sup>7</sup> Acessar a publicação da OECD (2006).

do PIB e era projetada para 11,7% do PIB até 2040 (tabela A.3). Trata-se de um pequeno incremento, explicado pela desaceleração do crescimento da despesa imposto pelas importantes reformas que ocorreram na Europa, em especial, depois da crise de 2008-2009. Na área do euro, a despesa pública com previdência era de 12,3% do PIB, em 2013, com projeção de chegar a 13% do PIB em 2040 (tabela A.3).

O *Ageing Report* de 2018 (European Commission, 2018a) relatava uma despesa pública com previdência da ordem de 11,2% do PIB na União Europeia, com projeção de 12% e 11%, respectivamente, para 2040 e 2070. Na área do euro, a despesa pública com previdência permanecia no patamar de 12,3% do PIB, em 2016, com projeção de chegar a 13,5% e 11,9%, respectivamente, em 2040 e 2070.

De acordo com análise da OECD (2017),<sup>8</sup> a despesa com benefícios de aposentadoria e pensão por morte<sup>9</sup> cresceu, na média da OCDE, de 5,8% do PIB, em 1990, para 8,2% do PIB, em 2013, mas com uma variação muito grande entre os diferentes países. Em 2013, o país da OCDE com menor despesa era o México (2,3% do PIB) e aqueles com maior nível de gasto com previdência eram Grécia (17,4% do PIB), Itália (16,3% do PIB) e Portugal (14% do PIB). Também, em função do expressivo incremento da despesa previdenciária, a participação desse item no gasto público total cresceu de 16,5% para 18,1% do total entre 2000 e 2013 (tabela A.2). Observa-se, inclusive, grande variação entre os países, desde um patamar de apenas 4,6%, no caso da Islândia, até quase um terço da despesa total do governo na Itália (31,9%) e na Grécia (31,5%).

Portanto, de modo geral, nota-se uma tendência, em muitos países, de incremento da despesa com previdência em porcentagem do PIB, a qual tende a estar associada a uma maior participação dessa rubrica no orçamento público. A comparação com a média internacional mostra que o Brasil tem um nível de despesa pública com previdência em porcentagem do PIB alta na comparação internacional, bem como o maior patamar de despesa está associado a países ou regiões mais envelhecidas como Europa e OCDE, as quais também possuem um sistema de proteção mais avançado e com maior cobertura.

Enfim, de qualquer maneira, é fato bastante conhecido na literatura que o gasto previdenciário brasileiro é maior do que seria esperado do ponto de vista demográfico e se encontra em patamar elevado nas comparações internacionais. As taxas de contribuição, em decorrência, também são elevadas na comparação internacional (Caetano e Miranda, 2007; Caetano e Rocha, 2008).

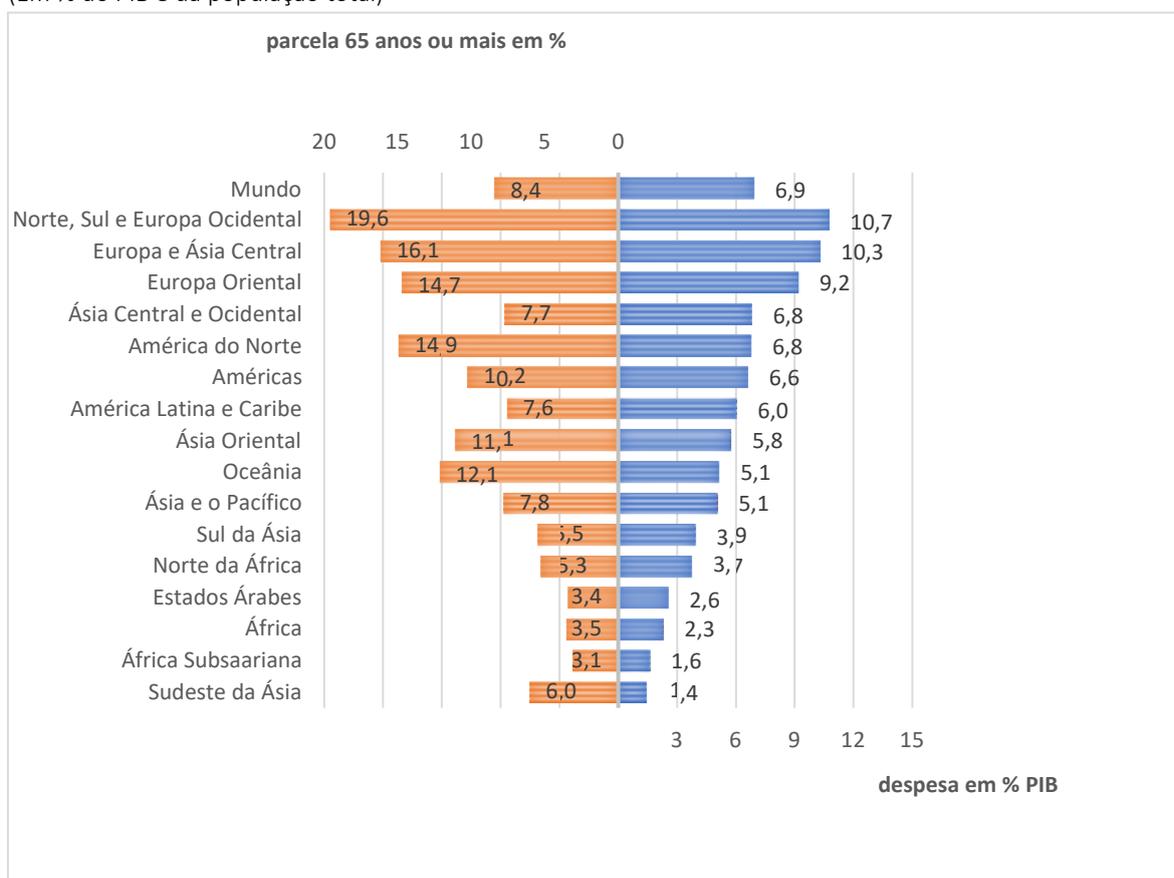
---

<sup>8</sup> Dados encontrados, de acordo com a tabela 7.3, em OECD (2017, p. 143). Disponível no link: <<https://bit.ly/2y2kn9W>>.

<sup>9</sup> Foi considerado o critério de public expenditure on old-age and survivors benefits, portanto, não foram considerados todos os benefícios considerados como previdenciários na legislação brasileira, mas apenas os benefícios ligados à aposentadoria por velhice e à pensão por morte ou para dependentes.

GRÁFICO 1

**Despesa pública com proteção social em previdência e outros benefícios (exceto saúde) para pessoas acima da idade de aposentadoria e parcela da população com 65 anos ou mais (último ano disponível)**  
(Em % do PIB e da população total)



Fonte: OIT (2017, p. 94).

### 3 TENDÊNCIAS DAS REFORMAS DE PREVIDÊNCIA

Uma importante tendência, em termos de reforma previdenciária, conforme estudo de Costanzi e Ansiliero (2017), é o aumento da idade legal de aposentadoria, sendo possível identificar, pelo menos, 46 países que seguiram a referida linha de ação. Um ponto importante desses aumentos, nas idades de acesso à aposentadoria, é que essas tendem a afetar, de forma auspiciosa, a taxa de participação no mercado de trabalho e a poupança privada, com possíveis impactos positivos sobre o crescimento econômico.

Muitos países que não implementaram reformas estruturais para regimes de capitalização em seus sistemas de previdência e permaneceram com sistema público de repartição ou PAYG acabaram fazendo reformas paramétricas em busca da preservação da sustentabilidade. Entre as várias direções que essas reformas tomaram, uma primeira alternativa foi tentar incrementar a arrecadação através do aumento das taxas de contribuição ou do número de anos de contribuição necessários para aposentadoria. Outra estratégia foi tentar reduzir as despesas por meio de congelamento dos valores dos benefícios no tempo, ajustes na fórmula de indexação ou

mudança na fórmula de cálculo do valor inicial. Como resultado de crises econômicas e de tendências demográficas a longo prazo, um grande número de países optou por aumentar a idade legal de aposentadoria. Esta medida, por um lado, aumenta o montante das contribuições que devem ser pagas durante a vida profissional e, por outro lado, diminui a quantidade de anos durante os quais é recebida uma aposentadoria.

Existem também países em que os novos sistemas de previdência pós-reforma passaram a incluir um programa de repartição pública e outro, de capitalização individual de caráter complementar como Costa Rica, Uruguai e em vários países da Europa Central e Oriental. Em vários desses países, também foram realizadas reformas paramétricas a fim de tornar os regimes mais financeiramente sustentáveis ao longo do tempo.

De acordo com o estudo FIAP (2018), entre 1995 e 2017, um total de 76 países aumentou a taxa de contribuição em seus programas de repartição; 55 países aumentaram a idade legal de aposentadoria e 60 países ajustaram a fórmula do benefício (em geral, reduziram o valor dos benefícios) para diminuir os custos fiscais. Segundo a Federación Internacional de Administradora de Fondo de Pensiones (FIAP), cerca de 32 países incorporaram algum regime ou pilar de capitalização individual de maneira obrigatória em seus sistemas previdenciários, a partir da reforma chilena de 1981.<sup>10</sup>

Carone *et al.* (2016) atenta que, mesmo depois de duas décadas de reformas, um forte envolvimento do setor público ainda permanece uma característica comum para todos os países-membros da União Europeia. Em 2013, a despesa pública, com o referido setor, estava acima de 11% do PIB (acima de 12% na área ou zona do euro), e também acima da média da OCDE de menos que 8% em 2011. A despeito da grande variação entre os países (variando de 6,9% do PIB na Holanda a 16,2% na Grécia), a despesa em 24 países da União Europeia era próxima ou superior à média da OCDE. Dado o elevado patamar da despesa previdenciária, o setor acabava representando uma parcela relevante do gasto do governo, sendo que mais de vinte países da União Europeia possuíam valores acima da média da OCDE (17,5%), atingindo cerca de um terço na Itália em 2011.

De modo geral, pode-se afirmar que o desafio da sustentabilidade a médio e longo prazo dos regimes de previdência foi enfrentado pela combinação de aumento da idade legal de aposentadoria, maior restrição a possibilidades de aposentadoria antecipada, aumento das

---

<sup>10</sup> Informação disponível no site: <<https://bit.ly/2y1tc41>>. Os 32 países são: Chile (1981), Austrália (1992), Peru (1993), Colômbia (1994), Uruguai (1996), Bolívia (1997), China (1997), México (1997), El Salvador (1998), Hungria (1998), Cazaquistão (1998), Polônia (1999), Suécia (1999), Costa Rica (2000), Panamá (2000), Hong Kong (2000), Letônia (2001), Bulgária (2002), Croácia (2002), Estônia (2002), Kosovo (2002), Federação Russa (2003), República Dominicana (2003) Índia (2004), Lituânia (2004), Nigéria (2005), Eslováquia (2005), Macedônia (2006), Romênia (2008), Brunei (2010), Reino Unido (2012) e Armênia (2018).

contribuições (por incremento na alíquota, no tempo exigido ou na base de incidência), introdução de mecanismos de ajustamento automático à demografia e alteração no valor dos benefícios, seja por mudanças nas regras de cálculo e/ou alteração na indexação que, em geral, resultam em menor taxa de reposição. Embora não seja objeto desta nota a avaliação aprofundada a cada uma das reformas, o quadro 1 mostra, de forma sintética, as principais medidas tomadas, em especial, nos países da União Europeia e na OCDE. No caso da América Latina e Caribe, depois da reforma estrutural do Chile, na década de 80, que alterou o regime de repartição público para capitalização em contas individuais privadas, vários países na região e em outras regiões do mundo introduziram mecanismos de capitalização em seus sistemas (Costanzi e Ansiliero, 2017).

QUADRO 1  
Tendências internacionais das reformas de previdência

País	Medidas/reforma da previdência
Albânia	Aumento da idade: a idade de aposentadoria de 65 anos para homens, mas prevista para aumentar para 67 anos entre 2033 e 2056. Idade de aposentadoria de 60 anos para mulheres, mas também prevista para chegar a 67 anos em 2056.
Alemanha	Aumento da idade: a idade está aumentando de 65 para 67 anos no período entre 2012 e 2029, sendo que, em 2016, estava em 65 anos e cinco meses (incremento de um ou dois meses por ano). Idade de 67 anos para pessoas nascidas a partir de 1964.
Antígua e Barbuda	Aumento da idade legal: idade de aposentadoria de 61 anos, aumentando gradualmente em um ano a cada dois anos de 2019 a 2025 até atingir 65 anos.
Austrália	Aumento da idade legal de aposentadoria: idade de 65 anos, aumentando gradualmente até chegar aos 67 anos entre 2017 e 2023. Incremento da contribuição: alíquota do regime obrigatório de contribuição definida irá aumentar de 9% para 12% entre 2013 e 2020. Na década de 1990, a idade de aposentadoria das mulheres foi aumentada de 60 para 65 anos.
Áustria	Aumento da idade: idade de 65 anos para homens, e das mulheres irá subir de 60 para 65 anos entre 2024 e 2033 (com aumentos graduais de meio ano).
Barbados	Idade de aposentadoria, em 2016, de 66 anos e seis meses, mas subindo para 67 anos até 2018.
Bélgica	Aumento da idade, do tempo de contribuição e restrição aposentadoria antecipada: idade de aposentadoria atualmente em 65 anos, está prevista para subir para 66 anos, em 2025, e 67 anos em 2030. A partir de 2030, passaria a haver um <i>link</i> com a expectativa de vida.

Bielorrússia	Aumento da idade de aposentadoria: idade aumentará de seis em seis meses até chegar aos 63 anos para homens e 58 anos para mulheres.
Bulgária	Aumento da idade e do tempo de contribuição: a idade legal de aposentadoria está subindo para chegar a 65 anos para homens, em 2029 (atualmente 63 anos e dez meses). Também houve aumento no tempo de contribuição exigido de forma gradual. Em 2015, a Bulgária adotou uma equalização histórica e estabeleceu o aumento da idade de aposentadoria das mulheres para 65 anos em 2037 (atualmente em 60 anos e dez meses).
Chipre	Mecanismo de ajustamento automático da idade e aumento do tempo de contribuição: a reforma de 2012 introduziu mecanismo de ajustamento automático da idade de aposentadoria a cada cinco anos, sendo que o primeiro estava previsto para 2018 e cobria o período de 2018 a 2023. Tempo de contribuição estava previsto subir de 14 para 15 anos em 2017.
Coréia do Sul	Aumento da idade legal de aposentadoria: idade de 61 anos aumentando para 65 anos até 2034.
Croácia	Aumento da idade legal de aposentadoria: idade de 65 anos para homens e 61 anos e seis meses para mulheres, mas subindo três meses por ano para alcançar 65 anos até 2030. Entre 2031 e 2037, deve subir três meses por ano para chegar a 67 anos para homens e mulheres em 2038.
Dinamarca	Aumento da idade: a idade legal de aposentadoria será aumentada de 65 para 67 anos no período de 2019 a 2022 e para 68 anos até 2030.
Eslováquia	Mecanismo de ajustamento automático: a partir de 2017, a idade de aposentadoria será automaticamente vinculada à evolução da expectativa de vida.
Eslovênia	Aumento da idade de aposentadoria: a reforma de 2012 estabeleceu o aumento da idade para 65 para os homens, em 2016, e para as mulheres em 2020. Também foram introduzidos incentivos para postergação da aposentadoria. Benefícios congelados em 2011.
Estados Unidos	Aumento da idade: idade de aposentadoria de 66 anos, gradualmente subindo para 67 anos até 2027.
Estônia	Aumento da idade de aposentadoria: a idade legal de aposentadoria está aumentando para 65 anos até 2026 (a partir de 2017, quando era 63 anos para homens e 60,5 anos para mulheres).
Espanha	Aumento da idade de aposentadoria: a idade legal de aposentadoria está subindo de 65 para 67 anos até 2027. Introdução do fator de sustentabilidade previsto para 2019 e mudança nas regras de indexação.
Finlândia	Aumento da idade de aposentadoria e ajustamento automático: na Finlândia, de acordo com a reforma adotada em 2015, a menor idade

	de aposentadoria será aumentada gradualmente de 63 para 65 anos até 2027. A partir de 2030, a idade de aposentadoria estará diretamente ligada à expectativa de vida, crescendo em um a dois meses por corte, em linha com os ganhos de longevidade.
França	Aumento da idade de aposentadoria: o idade mínima de aposentadoria é de 61 e sete meses (estava gradualmente subindo para 62 anos em 2017). A idade para ter o benefício integral é de 66 anos e sete meses (estava aumentando gradualmente até os 67 anos em 2017). Contribuição dos servidores públicos irá aumentar de 7,85% para 10,55% até 2020.
Grécia	Aumento da idade de aposentadoria e ajustamento automático a demografia: em 2012, a idade de aposentadoria foi aumentada para 67 anos para homens e mulheres. A partir de 2021, a idade será ajustada de acordo com mudanças na expectativa de vida a cada três anos.
Holanda	Aumento da idade e ajustamento automático: a idade legal irá aumentar de 65 para 67 anos em 2021 e passará a ser ligada à expectativa de vida.
Hungria	Aumento de idade e eliminação da aposentadoria antecipada: a partir de janeiro de 2012, as possibilidades de aposentadoria antecipada foram sendo gradualmente eliminadas. A idade legal de aposentadoria, de 63 anos e seis meses, está subindo gradualmente para 65 anos. Na década de 1990, a idade subiu de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens para 62 anos para ambos.
Índia	Aumento da idade de aposentadoria: no estado de Karnataka, a idade de aposentadoria foi elevada de 58 para 60 anos no setor privado.
Indonésia	Aumento da idade: a idade de aposentadoria de servidores públicos foi aumentada de 56 para 58 anos.
Irlanda	Aumento da idade de aposentadoria: a idade atual de 66 anos irá para 67 e 68 anos, respectivamente, em 2021 e 2028. A idade já havia saltado de 65 para 66 anos em 2014.
Israel	Aumento da idade legal de aposentadoria: idade de 70 anos para homens e 68 para mulheres, mas aumentando para 70 até 2020 para benefícios sem teste de rendimento ( <i>earnings test</i> ). Contribuição dos empregados passou de 2,5% para 5% e, dos empregadores, de 2,5% para 10%.
Itália	Aumento da idade de aposentadoria e ajustamento automático: idade 66 anos e sete meses para homens e mulheres no setor público; 65 anos e sete meses para mulheres no setor privado, aumentando gradualmente aos 66 anos e sete meses até 2018, com pelo menos vinte anos de contribuição. Idade passou a estar associada com expectativa de vida. Introdução de mecanismo de contas nocionais.

Japão	Aumento da idade de aposentadoria: a idade de aposentadoria obrigatória, que foi aumentada de 55 para 60 anos em 1998, aumentaria até chegar aos 65 anos.
Letônia	Aumento da idade de aposentadoria: a idade de aposentadoria de 62 anos e nove meses (2016) está subindo gradualmente para 65 anos até 2025 ao ritmo de três meses por ano.
Lituânia	Aumento da idade de aposentadoria: em 2011, foi aprovado o incremento da idade de 62,5 para 65 anos para homens e de 60 para 65 anos para mulheres até 2026.
Malásia	Aumento da idade de aposentadoria: a idade foi elevada de 55 para 60 anos no setor privado.
Malta	Idade de 62 anos para quem nasceu de 1952 a 1955; 63 anos, para quem nasceu de 1956 a 1958; 64 anos, se nasceu de 1959 a 1961; e 65 anos, para quem nasceu a partir de 1962.
Marrocos	Aumento da idade de aposentadoria: a idade se incrementará de forma gradual de 60 para 63 anos durante um período de seis anos.
Moldávia	Aumento da idade de aposentadoria: a idade vem aumentado de forma gradual até chegar aos 63 anos em 2028, sendo que anteriormente era de 57 anos para mulheres e 62 anos para os homens. Fim da aposentadoria especial para os mineiros.
Nigéria	Aumento da idade de aposentadoria: a idade para corpo docente e não docente das instituições terciárias estatais passou de 60 para 65 anos.
Noruega	A idade máxima na qual os empregadores podem dar por terminado um contrato de trabalho passou de 70 para 72 anos. Implementação de esquema de contas nocionais.
Nova Zelândia	Na década de 1990, aumento da idade de aposentadoria de 60 para 65 anos.
Polônia	Aumento da idade de aposentadoria: com base na reforma de 2012, a idade de aposentadoria deveria aumentar gradualmente para 67 anos para os homens até 2020 e, para as mulheres, até 2040. Introdução de mecanismo de contas nocionais.
Portugal	Congelamento de benefícios em 2011. Suspensão do pagamento do 13º e 14º. Especial contribuição chegou a ser aplicada para benefícios com valor superior a 1.500 euros. A idade legal de aposentadoria passou de 65 para 66 anos em 2014. Introdução de fator de sustentabilidade.
República Tcheca	Aumento da idade e do tempo de contribuição: há um contínuo aumento da idade legal de aposentadoria para aqueles nascidos depois de 1936. Idade de 63 anos para homens, aumentando gradualmente por dois meses por ano, sem limite superior. Idade de 62 anos e quatro meses para mulheres, aumentando gradualmente em quatro meses a cada ano (seis meses em 2018) até atingir a idade de aposentadoria para homens; a partir de então, por dois meses a cada ano sem limite

	máximo, com pelo menos 32 anos de cobertura, aumentando para 35 anos até 2019.
Reino Unido	Aumento da idade: previsão de aumento da idade de aposentadoria de forma gradual para 68 anos até 2046 para homens e mulheres. Idade seria equalizada em 65 anos em 2018, subindo posteriormente para 66 anos, em 2026, e 67 anos em 2028.
Romênia	Aumento da idade: idade de 65 anos para homens ou 60 anos e três meses para mulheres, mas subindo gradualmente aos 63 anos até 2030 com pelo menos quinze anos de contribuições. A aposentadoria integral é paga com, pelo menos, 35 anos de contribuição para homens ou 30 anos e três meses para mulheres, mas subindo gradualmente para 35 anos até 2030.
Ruanda	Aumento da idade de aposentadoria: a idade mínima de aposentadoria aumentou de 55 para 60 anos em 2015.
Sérvia	Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 61 anos para mulheres, mas subindo para 65 anos até 63 anos até 2020 e 65 anos até 2032.
Senegal	Aumento da idade de aposentadoria: a idade aumentou de 55 para 60 anos no setor privado.
Suécia	Introdução de mecanismo de contas nocionais.
Suíça	Na década de 1990, a idade legal de aposentadoria das mulheres passou de 62 para 64 anos.
Turquia	Idade de 60 anos para homens, subindo gradualmente para 65 anos de 2036 a 2044; 58 anos para mulheres, aumentando gradualmente até os 65 anos de 2036 a 2048.
Ucrânia	Idade de 60 anos com, pelo menos, 35 anos de cobertura para homens ou 57 anos e seis meses para mulheres, aumentando gradualmente até seis meses por ano até atingir 60 anos em 2021.
Vietnã	Aumento da idade de aposentadoria: em 2015, a idade dos funcionários governamentais e dos membros das forças armadas aumentou para 65 anos para os homens e para 60 anos para as mulheres.
Zâmbia	Aumento da idade de aposentadoria: a idade normal ou legal foi elevada para 60 anos.

Fontes: *Social Security Throughout the World* da International Social Security Association (ISSA) e da Social Security Administration (SSA), para vários anos e várias regiões; OECD (2013; 2015; 2017), European Commission (2015; 2018a; 2018b) e OIT (2017).

Obs.: As informações foram obtidas das fontes citadas, mas estão sujeitas a terem ficado desatualizadas por modificações posteriores, bem como, talvez por serem publicações de diferentes períodos, há dados diferentes para um mesmo país.

Em função do processo bastante generalizado de aumento da idade legal de aposentadoria, observa-se a diminuição significativa da quantidade de países que permitem a concessão de aposentadoria com idades inferiores a 60 anos (em 2014, essa possibilidade já inexistia para

homens na Europa) e crescido a participação de países com idade de 65 anos ou mais para homens na Ásia, na Europa e na América Latina e no Caribe entre 2006 e 2014 (gráfico 2). No caso da América do Norte, aumentou a participação para faixa de idades de idade estatutária de aposentadoria de mais de 65 anos e, na Oceania, para 65 anos. No caso da Ásia e da África, para homens, diminuiu, de forma muito expressiva, o caso de idades legais de aposentadoria inferiores a 60 anos, com incremento da importância relativa da faixa de 60 a 64 anos (gráfico 2).<sup>22</sup>

No caso das mulheres, também se nota uma tendência generalizada de redução no número de países que têm idades legais de aposentadoria abaixo dos 60 anos, entre 2006 e 2014, na África, na Ásia, na América Latina e no Caribe e na Europa, bem como se observa o crescimento da importância relativa de requisitos entre 60 a 64 anos (gráfico 3). Na América do Norte, não há idade legal de aposentadoria para mulheres abaixo de 65 anos, havendo casos acima desse patamar. Na Europa, aumentou, entre 2006 e 2014, a participação de casos de fixação da idade legal de aposentadoria em 65 anos (gráfico 3).

Também é importante notar que essas proporções devem se alterar no futuro com os impactos das reformas previdenciárias. No caso da União Europeia, em 2008, havia somente 12 dos 28 países (42,9% do total) com idade estatutária de aposentadoria inferior a 65 anos de idade para homens (todos os demais tinham idade de 65 anos ou mais). Esse total deverá ser reduzido para apenas 7 (25% do total) até 2020, e até 2040 todos deverão ter idade legal de aposentadoria de 65 anos ou mais (European Commission, 2017; 2018).

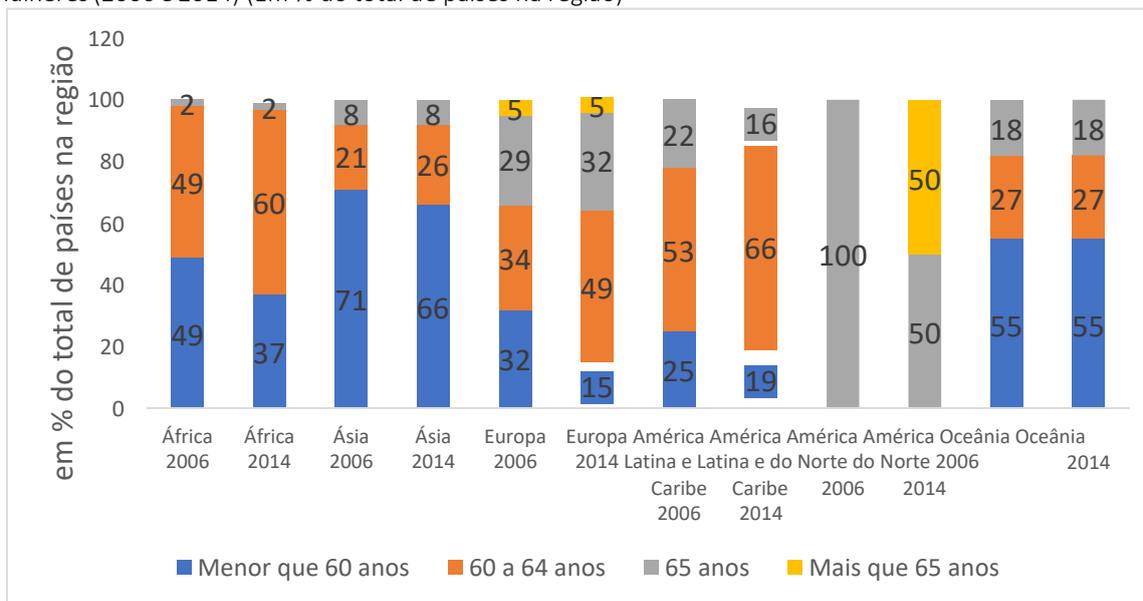
Para mulheres, na União Europeia, 17 dos 28 países (60,7% do total) possuíam idade legal de aposentadoria inferior a 65 anos de idade em 2008, mas esse total irá cair para 12 e 2, respectivamente, em 2020 (42,9%) e 2040 (7,1%). Assim, cerca de 93% dos países terão idade estatutária de aposentadoria para mulheres de 65 anos ou mais.

---

<sup>22</sup> Cabe destacar que alguns países possuem, além da aposentadoria por invalidez, a possibilidade de aposentadoria antecipada antes da chamada idade legal ou estatutária. Contudo, em geral, essa possibilidade é bastante limitada, sujeitas a condições estritas e com penalidades. Ademais, uma tendência comum é a maior restrição ou mesmo eliminação da aposentadoria antecipada.

GRÁFICO 3

Distribuição de países na região de acordo com a idade legal de aposentadoria – mulheres (2006 e 2014) (Em % do total de países na região)



Fonte: UN (2015, p. 83).

Obs.: Foram considerados 42 países da África, 40 da Ásia, 41 da Europa, 31 da América Latina e Caribe, 2 da América do Norte e 11 da Oceania.

Como resultado do incremento legal de idade de aposentadoria em vários países, em especial da Europa e da OCDE, deve haver um incremento da idade média legal de aposentadoria nessas regiões que passaram por importantes reformas desde a década de 1990. Além disso, o incremento também irá ocorrer pelo fato de vários países estarem adotando mecanismos de ajustamento automático à demografia, bem como medidas de restrição à aposentadoria antecipada (Schwan e Sail, 2013). Esses ajustes podem ocorrer pela ligação da idade legal de aposentadoria ou do fluxo esperado de benefícios aos incrementos na expectativa de (sobre)vida. De maneira mais direta, aumentos na expectativa de (sobre)vida, *ceteris paribus*, tendem a gerar incremento na duração esperada dos benefícios, o que pode ser compensado pelo aumento da idade de aposentadoria e/ou pela redução no valor do benefício.

O Brasil possuía um mecanismo desse tipo com o fator previdenciário, mas sua aplicação foi flexibilizada com a promulgação da Lei nº 13.183/2015 que instituiu a regra 85/95 progressiva. A proposta de reforma da previdência, apresentada no final de 2016 (Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016) pelo governo federal, estabelecia a vinculação da idade legal de aposentadoria com a expectativa de sobrevida. Vários países também introduziram ou já tem prevista a implementação dos chamados fatores de sustentabilidade, como Alemanha, Portugal, Espanha, Finlândia, Itália, entre outros (Schwan e Sail, 2013; European Commission, 2015; 2017; Carone *et al.*, 2016).

Como exemplo concreto, a Finlândia criou fator que permite que aumentos na expectativa de

vida levem a ajustes correspondentes nas idades de aposentadorias desde 2010. O ajuste é feito pela comparação da expectativa de vida aos 62 anos à do ano base de 2009. De modo similar ao fator previdenciário, era possível neutralizar o efeito do coeficiente de expectativa de vida adiando a aposentadoria.

No caso de Itália, Suécia e Polônia, houve a introdução de mecanismos de contas nocionais<sup>23</sup>. Na Itália, o montante da aposentadoria é calculado como um produto de dois fatores: as contribuições totais ao longo da vida, capitalizadas com a taxa de crescimento nominal do PIB e um coeficiente, cujo cálculo se baseia na probabilidade de morte e a probabilidade de deixar uma viúva ou um viúvo. Como consequência, o valor do benefício é proporcional à taxa de contribuição e inversamente relacionado à idade da aposentadoria (menor/maior idade implica menor/maior aposentadoria). Os requisitos de contribuição e idade estão indexados a alterações na esperança de vida aos 65 anos, medidos pelo Instituto Nacional de Estatística nos três anos anteriores. A indexação à esperança de vida seria aplicada pela primeira vez, em 2013, e as subsequentes indexações da idade ocorreriam de três em três anos. Enfim, os regimes de contas nocionais funcionam a partir de uma lógica atuarial, uma vez que o valor do benefício assemelha-se à modalidade de contribuição definida, ou seja, possui relação direta com a quantidade de contribuições realizadas pelo indivíduo ao longo de sua trajetória laboral.

Na Grécia, a partir de 2021, as idades de aposentadoria mínima e estatutária serão ajustadas de acordo com as mudanças na expectativa de vida a cada três anos. Na sua primeira implementação, a mudança dentro do período de dez anos, 2010-2020, deve ser levada em conta. Além disso, é introduzida uma ligação estrita entre contribuições e benefícios e um fator de sustentabilidade que revê benefícios em linha com as contribuições. Na Holanda, além do aumento da idade de aposentadoria de 65 para 67 anos em 2021, o referido parâmetro passará a ser vinculado à expectativa de vida depois desse incremento.

---

<sup>23</sup> "Basicamente, tal mecanismo consiste num sistema previdenciário de contribuição definida (benefício indefinido e proporcional às contribuições), mas financiado por repartição (sem formação de reservas). Assim, as contribuições dos ativos são utilizadas para o pagamento dos benefícios dos ativos em todo instante de tempo (financiamento por repartição), porém seus valores são registrados individualmente para os indivíduos e valorizadas em termos reais, e, a partir desse saldo contábil "acumulado", é calculado o valor do benefício".

QUADRO 2

Mecanismos de ajustamento automático à demografia na União Europeia

País	Mecanismo de ajustamento automático	Fator de sustentabilidade ( <i>link</i> de benefício com expectativa de vida)	Idade de aposentadoria associada à expectativa de vida	Legislação
Itália		x	x	1995 e 2010
Letônia		x		1996
Polônia		x		1999
Suécia	x	x		1998 e 2001
França		x		2003
Alemanha	x			2004
Finlândia		x		2005 e 2015
Portugal		x	x	2007 e 2013
Grécia			x	2010
Dinamarca			x	2011
Holanda			x	2012
Chipre			x	2012
República Eslovaca			x	2012
Espanha	x	x		2011 e 2013

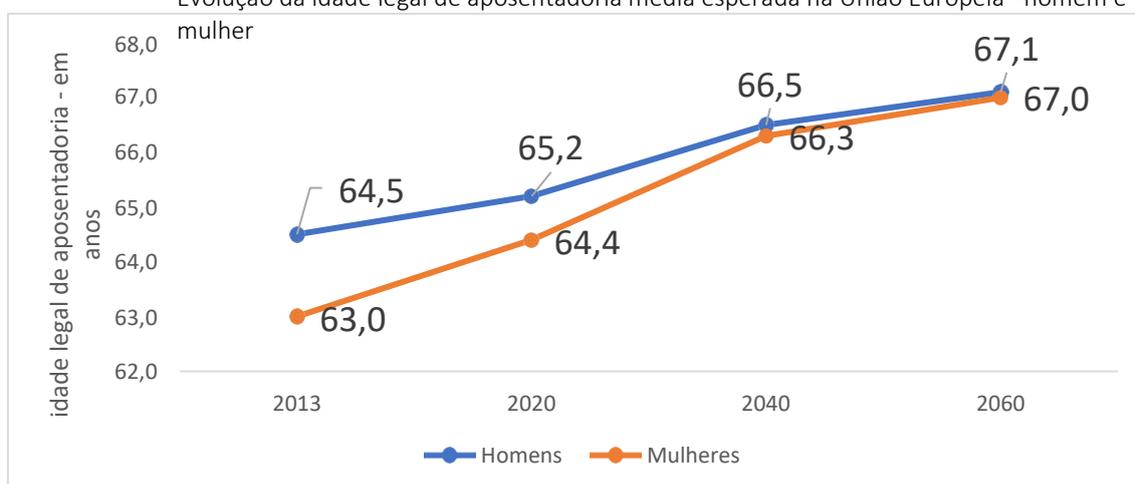
Fonte: European Commission (2015; 2017).

Como colocado pelo IMF (2012), embora os impactos do envelhecimento sejam analisados de forma intensiva nas últimas décadas, ainda existe atenção insuficiente ao impacto financeiro do risco de longevidade maior do que a esperada, o que efetivamente tem ocorrido. Esses incrementos inesperados podem decorrer tanto de erros na interpretação da tendência de crescimento da expectativa como por inovações não previstas na medicina. O impacto financeiro do risco de longevidade pode ser muito expressivo: estimativas apontam que se as pessoas viverem três anos a mais que o esperado pode implicar em um incremento no já alto custo relacionado à previdência da ordem de 50%. Segundo estudo do IMF (2012), sob as tendências demográficas, e com uma taxa de reposição de 60%, as despesas agregadas com idosos irão praticamente dobrar no período entre 2010 e 2050. No chamado cenário base, com uma taxa de reposição de 60%, o custo anual com aposentadoria aumentaria de 5,3% para 11,1% do PIB nas economias avançadas e de 2,3% para 5,9% do PIB nas economias emergentes. Nesse mesmo cenário, o custo adicional de um choque de longevidade de três anos, com taxa de reposição de 60% a 80%, adicionaria cerca de 1,5 a 2,0 pontos percentuais do PIB nas economias avançadas, em 2050, e de 1,0 a 1,3 pontos percentuais do PIB nas economias emergentes. Os impactos esperados para o acumulado, no período de 2010 a 2050, seriam ainda mais significativos. Portanto, o impacto financeiro do risco de longevidade pode ser muito expressivo, o que justifica a adoção de mecanismos de ajustamento automático à demografia.

Em função tanto do aumento legal da idade de aposentadoria quanto da associação do crescimento do critério de elegibilidade com o comportamento da expectativa de (sobre) vida, é esperado um aumento relevante da idade média de aposentadoria no âmbito da União Europeia. Como observado por Carone *et al.* (2016), uma das características mais importantes das reformas previdenciárias, nas últimas duas décadas, foi justamente a introdução de mecanismos que visam ajustar automaticamente os principais parâmetros previdenciários à demografia. Os mecanismos de balanceamento automático podem assumir diferentes formas, mas o objetivo é garantir a sustentabilidade frente a mudanças demográficas de difícil previsão. Entre as diversas formas, podem ser citados ajustes na indexação e/ou nas contribuições (Suécia, Alemanha e Espanha), pela introdução de fatores de sustentabilidade que ajusta o valor do benefício ou pela vinculação automática entre a idade de aposentadoria e a esperança de vida. Em 2001, apenas quatro países (14% do total) da União Europeia tinham esses mecanismos. Em 2015, havia um total de dezenove mecanismos (há países com mais de um), os quais estavam presentes em cerca de metade dos países da União Europeia (Carone et al., 2016, p. 18).

Como consequência da combinação entre aumento da idade legal de aposentadoria e vinculação desse parâmetro à expectativa de sobrevida, há a previsão que a idade média legal cresça, de modo relevante, nas próximas décadas na União Europeia (gráfico 4).

GRÁFICO 4  
Evolução da idade legal de aposentadoria média esperada na União Europeia –homem e mulher



Fonte: European Commission (2018).

Ademais, conforme colocado por Schwan e Sail (2013), a Comissão Europeia apresentou várias recomendações para novas reformas da previdência para aumentar a sustentabilidade a longo prazo. Essas podem ser resumidas da seguinte maneira: alinhar a idade de aposentadoria com o aumento da esperança de vida; restringir o acesso a esquemas de aposentadoria antecipada; apoiar vidas laborais mais longas, proporcionando um melhor acesso à aprendizagem ao longo

da vida, adaptando os locais de trabalho a uma força de trabalho mais diversificada e desenvolvendo oportunidades de emprego para os trabalhadores mais velhos; equalizar a idade de aposentadoria entre homens e mulheres; e apoiar o desenvolvimento de poupanças privadas complementares.

A Organização Internacional do Trabalho – OIT (2017), no seu informe mundial sobre a proteção social 2017-2019, informa que, a nível mundial, 68% das pessoas com idade que superam a idade de aposentadoria recebem um benefício de carácter contributivo ou não contributivo, mas, contudo, em boa parte dos países de renda mais baixa, esse percentual fica abaixo de 20% e a proteção em muitos países segue dependendo do apoio da família.

Segundo o referido relatório da OIT (2017), as tendências observadas variam muito entre países e regiões. Para os países com sistemas de proteção mais avançados, integrais e maduros, no contexto de envelhecimento populacional, o problema principal é manter um equilíbrio entre sustentabilidade financeira e adequação dos benefícios. Em outro extremo, há países que enfrentam o duplo desafio de estender a cobertura e garantir um sistema adequado de financiamento frente a barreiras estruturais de elevados níveis de informalidade, escassa capacidade contributiva, pobreza e um espaço fiscal insuficiente. De qualquer modo, uma tendência em muitos países em desenvolvimento foi a proliferação de regimes de carácter não contributivo, permitindo lograr um nível básico universal de seguridade de renda para os idosos. Contudo, predomina uma tendência recente de austeridade ou consolidação fiscal que deveria exigir cautela no desenho das reformas para garantir que os sistemas cumpram seu papel de proporcionar seguridade econômica para os idosos.

Segundo o estudo da OIT (2017), entre 2010 e 2016, os governos de várias regiões do mundo anunciaram um total de 169 medidas de contração dos sistemas de previdência, em geral, nos regimes contributivos. Durante o referido período, foram anunciadas 103 medidas de reformas relacionadas com o adiamento do recebimento de benefícios previdenciários, como aumento da idade de aposentadoria (72 anúncios), eliminação de aposentadoria antecipada ou maior penalidade para ter acesso e outras medidas. Algumas reformas criaram riscos em termos de adequação da suficiência dos benefícios previdenciários e ao cumprimento do Convenção nº 102 da OIT. Portanto, é importante buscar o equilíbrio entre os objetivos de sustentabilidade financeira, cobertura elevada e suficiência das prestações.

QUADRO 3

Anúncios governamentais sobre reformas de previdência (2010-2016)

Tipo de medida	Número de casos
Aumento da idade de aposentadoria (72 anúncios), introdução de aposentadoria tardia ou dos incentivos para se qualificar, eliminação da aposentadoria antecipada ou introdução ou aumento de penalidades para acessá-la, extensão do período de elegibilidade ou critérios de elegibilidade mais restritivos	103
Modificação da fórmula de cálculo, eliminação ou redução dos subsídios de benefícios e contribuições	25
Introdução ou aumento dos impostos sobre os benefícios, alteração nas regras de indexação, congelamento de benefícios, racionalização ou redução dos regimes ou prestações	12
Outras: aumentos das taxas de contribuição (dezessete anúncios), incremento do teto de contribuição, fechamento total ou parcial de regimes, privatização ou introdução de contas individuais	29
Total	169

Fonte: OIT (2017).

Na última década, a maioria das reformas de previdência na União Europeia centrou-se na salvaguarda da sustentabilidade financeira e na promoção da postergação da aposentadoria. Os governos dos Estados-membros acordaram que é necessário tomar medidas, em graus variados, para aumentar a idade efetiva de aposentadoria, evitando, inclusive, a saída antecipada do mercado de trabalho e associar a idade de aposentadoria ou os benefícios à esperança de vida. Durante o período de 2014 a 2017, mesmo com uma desaceleração em relação ao período posterior à crise de 2008-2009, ainda prevaleceu um alto nível de mudanças previdenciárias que incluíam desde contribuições, valor ou cálculo dos benefícios e regras de indexação. Em linha com o padrão de crise e as reformas pós-crise, o objetivo foi melhorar a sustentabilidade, principalmente por meio de mudanças na duração do benefício para compensar alterações na esperança de vida. As principais alavancas dessas reformas foram a introdução de idades de aposentadoria mais elevadas, as condições de elegibilidade mais apertadas e reduções nas oportunidades de aposentadoria antecipada, o aumento da idade legal de aposentadoria, as alterações nas condições de elegibilidade, a exigência de tempo de contribuição, a previdência suplementar, entre outras. De todos os países-membros, apenas Luxemburgo não teria realizado nenhuma mudança previdenciária entre 2014 e 2017 (European Commission, 2018, p. 100, tabela 8).

Uma tendência importante nas reformas dos Estados-membros que se manteve no período pós- crise é reduzir as oportunidades de reforma antecipada (por exemplo, Áustria, Bélgica,

Bulgária, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo e Portugal). As principais alavancas nessas reformas são o aumento da idade mínima ou de aposentadoria antecipada, o aumento dos períodos contributivos e/ou das sanções relativas aos regimes de antecipação (por exemplo, Áustria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca e Grécia) e a eliminação gradual desses regimes (por exemplo, Áustria).

De acordo com o estudo *Pensions at Glance 2017* (OECD, 2017), as reformas previdenciárias, nos países da OCDE, entre setembro de 2015 e setembro de 2017, foram menos disseminadas do que em anos anteriores, com um quinto dos países não tomando nenhuma ação política. Entretanto, há ainda relevante mudança na área previdenciária e as reformas mais comuns estão em mudanças nos benefícios e nas contribuições, bem como continua o processo de ajuste das idades de aposentadoria na maioria dos países da OCDE.

Apesar dos progressos alcançados com as várias reformas realizadas desde a década de 1990, ainda subsistem preocupações sobre a sustentabilidade financeira e a adequação nos países da OCDE. O contínuo envelhecimento das sociedades, combinado com a natureza mutável do trabalho, pressiona tanto a sustentabilidade financeira quanto a adequação dos sistemas previdenciários. A despesa pública com previdência em percentagem do PIB aumentou e espera-se que aumente ainda mais num futuro próximo na maioria dos países da OCDE. Para o conjunto da OCDE, as despesas públicas com previdência aumentaram cerca de 2,5% do PIB desde 1990. Atualmente, a Grécia e a Itália já gastam mais de 15% do PIB com essa importante política pública. Segundo OECD (2017), a maioria das reformas previdenciárias entre 2015 e 2017 foi realizada nas seguintes áreas: i) doze países modificaram as taxas de contribuição (por exemplo, Austrália, Canadá, Hungria e Letônia); ii) doze países alteraram os níveis de benefícios para todos ou grupos específicos de aposentados (por exemplo, Canadá, Finlândia, França e Grécia), com ajuste imediato nas regras usadas para calcular os benefícios e/ou cortes de benefícios para os que ganham mais; iii) sete países mudaram as regras associadas a aposentadorias mínimas ou básicas (por exemplo, Alemanha, Grécia e Eslováquia); e iv) sete países, por exemplo, Irlanda e Israel, mudaram os incentivos fiscais relacionados às aposentadorias.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ver OECD (2017, p. 18).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mostrado ao longo deste artigo, existe uma tendência generalizada, para um grande conjunto de países, de aumento da despesa com previdência, que em um quadro de elevado endividamento público e cargas tributárias altas implicam a necessidade de contenção do ritmo de crescimento dos gastos previdenciários. Tal indispensabilidade acentua-se quando se leva em consideração que a despesa com previdência representa uma parcela relevante e crescente do gasto público e do PIB de muitos países. Nesse cenário, o aumento da idade legal de acesso à aposentadoria parece inevitável e recomendável ao mesmo tempo, bem com uma resposta natural ao incremento da expectativa de sobrevida, principalmente em idades avançadas. Ademais, o referido incremento pode ter efeitos economicamente positivos tanto sobre a taxa de participação como sobre a poupança doméstica, podendo alavancar o crescimento econômico. Na realidade, frente ao processo de envelhecimento populacional, é desejável a busca pelo aumento da taxa de participação dos trabalhadores na faixa dos 50 a 64 anos, como forma de atenuar os impactos da transição demográfica sobre a economia e a previdência. Um ponto a ser enfatizado é que os países estão reagindo ao processo de envelhecimento e de incremento da despesa previdenciária com medidas pautadas na garantia de promoção da sustentabilidade fiscal a médio e longo prazo. Trata-se de um exercício de planejamento das políticas públicas de modo a evitar graves crises como as que passaram alguns países outrora resistentes à implementação de reformas, tais como Grécia e Portugal ou mesmo algumas Unidades da Federação brasileira. Portanto, a experiência internacional deve ser interpretada como uma lição da imprescindibilidade de adequação da previdência social às profundas transformações demográficas que estão ocorrendo, sob pena de manter o país na grave crise pela qual passa, com efeitos negativos tanto do ponto de vista fiscal e econômico como também sobre a situação social. Enquanto as projeções da União Europeia mostram um patamar de despesa previdenciária esperada para as próximas décadas em patamar similar ao atual, graças às importantes reformas que foram feitas nas últimas décadas, no Brasil, infelizmente, nem medidas básicas como o fim gradual da aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima foi aprovado pelo Congresso Nacional.

Enquanto isso, a maior parte do mundo já possui idade mínima e está promovendo sucessivos aumentos da idade legal de aposentadoria.

Ademais, no caso brasileiro, as regras previdenciárias parecem estar gerando uma indesejável redução da taxa de participação na faixa dos 50 a 64 anos, com impactos negativos sobre a sustentabilidade do regime previdenciário e sobre a eficiência (Costanzi, 2018). Além da necessidade de alteração das algumas regras previdenciárias, tais como promover o fim gradual

da aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima, reavaliar as aposentadorias especiais e estabelecer o aumento da idade legal de aposentadoria, existem outras medidas que também podem ajudar no desejável objetivo de incrementar a taxa de participação. Entre essas medidas podem ser citadas: *i)* contínua e constante atualização das habilidades dos trabalhadores de idade mais avançada; *ii)* melhorar o acesso aos serviços públicos de emprego que, em geral, acabam tendo um maior foco nos mais jovens em função do maior desemprego juvenil, ou seja, os referidos serviços não estão se adequando ao processo de envelhecimento; *iii)* melhorar as condições de segurança e saúde no trabalho; e *iv)* melhorar o nível educacional da força de trabalho e buscar aumentar o capital humano dos adultos menos bem educados, através da promoção de uma cultura de aprendizagem ao longo de toda vida laboral. Tais fatores, conjuntamente à reforma da previdência, são imprescindíveis para aumentar a taxa de participação no Brasil, em especial, no grupo etário de 50 a 64 anos, contribuindo tanto para a sustentabilidade de médio e longo prazo da previdência como para a atenuação do efeito negativo da transição demográfica sobre o crescimento econômico. Por fim, ressalta-se que a contínua postergação da reforma no Brasil pode levar à necessidade de mudanças mais bruscas e duras no futuro, com regras de transição menos suaves. Nesse sentido, parece fundamental a superação das resistências políticas de curto prazo para viabilizar a aprovação de uma reforma ainda em tempo de se estabelecer regras de transição mais suaves.

## ANEXO

TABELA A.1

Despesa pública com previdência (Em % do PIB)

Economias avançadas – 27 países						
País	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Alemanha	8,2	8,8	10,2	9,5	11,0	10,9
Austrália	2,9	2,6	4,3	4,1	4,6	4,7
Áustria	8,3	10,0	11,7	12,8	12,9	14,5
Bélgica	4,8	6,5	10,1	9,9	9,8	10,9
Canadá	2,1	2,4	3,4	4,7	4,7	4,9
Coreia				0,8	1,2	1,7
Dinamarca	3,3	5,1	6,4	6,7	6,9	8,1
Espanha		3,1	7,2	8,9	9,5	10,8
Eslovênia					10,9	11,1
Estados Unidos	3,9	4,9	6,5	6,3	6,3	6,8
Finlândia	4,5	6,1	7,7	9,4	9,4	12,0
França	4,7	6,7	9,0	11,1	12,3	14,3
Grécia		5,4	5,9	10,5	11,0	13,9
Islândia	2,1	2,6	2,7	2,9	3,4	3,3
Irlanda	3,2	4,0	5,7	4,3	3,5	8,1
Itália	4,5	6,7	9,8	10,9	14,0	15,6
Japão	1,2	1,1	4,2	5,2	7,7	10,0
Holanda	3,7	6,2	10,3	10,9	7,5	6,8
Luxemburgo	3,0	4,9	8,1	9,9	9,2	7,9
Nova Zelândia	4,3	4,0	7,5	8,0	5,9	5,5
Noruega	2,4	5,6	6,2	7,9	6,9	7,3
Portugal		1,4	5,0	6,5	9,5	13,4
República Tcheca				7,3	8,5	9,8
República Eslováquia					7,2	7,7
Reino Unido	4,0	4,9	6,3	5,9	6,3	7,2
Suécia	3,5	4,9	8,8	9,6	9,1	9,2
Suíça	1,9	3,6	6,5	6,4	7,9	8,2
Média simples	3,8	4,8	7,1	7,6	8,0	9,1
Média poder de paridade de compra	3,9	4,8	6,9	7,0	7,6	8,5
Economias emergentes – 26 países						
País	1960	1970	1980	1990	2000	2010
África do Sul						1,9
Arábia Saudita				1,4	1,6	2,2
Argentina			9,2	5,2	5,5	7,4
Brasil <sup>1</sup>			5,0	5,1	8,0	9,1
Bulgária		7,0	6,5	8,6	8,1	8,2
China				1,0	2,3	2,4
Chile		2,7	3,4	8,5	7,6	5,5
Colômbia						5,3
Egito				3,0	3,2	4,0
Estônia					10,3	14,5
Filipinas			0,2	0,5	1,2	1,7
Hungria		4,6	9,3	8,5	7,5	11,4

Índia			0,2	0,2	0,7	1,0
Indonésia				0,5	0,6	0,7
Jordânia						4,1
Látvia					9,5	9,4
Lituânia					7,8	8,4
Malásia	0,4	0,7	0,5	1,6	2,4	3,0
México			0,3	0,5	0,9	1,5
Paquistão					0,4	0,6
Polônia		4,9	6,9	7,1	11,8	11,5
Romênia				4,9	6,1	9,5
Rússia					4,5	8,9
Tailândia					0,5	1,0
Turquia		0,4	1,3	2,4	5,0	6,3
Ucrânia	5,6	7,4	11,1	14,2	16,0	17,7
Média simples	2,0	4,0	4,5	4,1	5,3	6,1
Média poder de paridade de compra	1,1	3,0	2,7	1,9	3,2	4,3
Média geral dos 53 países						
	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Média simples	3,6	4,6	6,2	6,1	6,8	7,6
Média poder de paridade de compra	3,8	4,7	5,8	4,9	6,0	6,7

Fonte: IMF (2012, p. 50-51).

Nota: <sup>1</sup> Dados informados pelo estudo para o Brasil, mas que não englobam toda a despesa previdenciária, com regime geral, dos servidores públicos e dos benefícios não contributivos.

TABELA A.2

Despesa pública com aposentadoria e pensão por morte (Em % do PIB)

País	Despesa pública com benefícios de aposentadoria e pensão por morte (%)					Gasto total do governo (%)	
	1990	2000	2005	2010	2013	2000	2013
Alemanha	9,5	10,8	11,1	10,6	10,1	24,2	22,7
Austrália	3,1	4,7	3,7	3,8	4,3	12,9	11,7
Áustria	11,3	12,0	12,0	13,1	13,4	23,8	26,2
Bélgica	8,9	8,7	8,8	9,7	10,2	17,7	18,3
Canadá	4,2	4,2	4,0	4,3	4,6	10,3	11,1
Chile		5,0	3,7	3,4	3,0		
Coreia	0,7	1,3	1,4	2,0	2,6	5,3	8,2
Dinamarca	6,1	6,3	6,5	7,2	8,0	12,0	14,1
Espanha	7,7	8,4	7,9	9,8	11,4	21,5	25,3
Eslovênia		10,3	9,7	11,0	11,8	22,4	19,6
Estados Unidos	5,8	5,6	5,7	6,6	7,0	16,7	18,4
Estônia		6,0	5,3	7,6	6,4	16,5	16,8
Finlândia	7,2	7,4	8,1	9,8	11,1	15,5	19,3
França	10,4	11,4	12,0	13,2	13,8	22,4	24,3
Grécia	9,5	10,4	11,4	13,3	17,4	22,3	31,5
Holanda	6,3	4,7	4,7	5,0	5,4	11,2	11,7
Hungria		7,5	8,4	9,6	10,3	15,8	20,8
Irlanda	4,8	2,9	3,2	4,9	4,9	9,5	12,5
Islândia	2,2	2,1	1,9	1,6	2,0	5,1	4,6
Israel		4,6	4,8	4,8	4,9	9,6	11,9

Itália	11,3	13,5	13,6	15,3	16,3	29,6	31,9
Japão	4,8	7,3	8,5	10,0	10,2	18,9	24,2
Letônia	0,0	8,7	5,5	9,3	7,5	23,2	20,3
Luxemburgo	7,7	7,1	7,9	8,1	8,5	19,5	19,7
México	0,4	0,8	1,2	1,8	2,3		8,9
Noruega	5,5	4,7	4,8	5,2	5,8	11,2	13,2
Nova Zelândia	7,2	4,9	4,2	4,6	5,1	14,3	14,3
Polônia	5,0	10,5	11,3	11,1	10,3	24,9	24,2
Portugal	4,8	7,8	10,0	12,0	14,0	18,3	27,9
Reino Unido	4,5	5,1	5,3	6,1	6,1	13,3	13,8
República Tcheca	5,6	6,9	6,7	8,1	8,7	17,1	20,4
República Eslovaca		6,3	6,1	6,8	7,2	12,0	17,5
Suécia	7,3	6,9	7,2	7,3	7,7	12,8	14,7
Suíça	5,2	6,0	6,2	6,1	6,4	17,6	18,7
Turquia	2,4	4,9	6,0	7,7	8,1		
OECD	5,8	6,7	6,8	7,7	8,2	16,5	18,1

Fonte: OECD (2017).

TABELA A.3

Despesa pública com previdência na União Europeia (Em % do PIB 2013 e projeção para 2040)

País	2013	2040 – projeção	2060 – projeção
Bélgica	11,8	15,2	15,1
Bulgária	9,9	8,4	9,4
República Tcheca	9,0	9,0	9,7
Dinamarca	10,3	8,0	7,2
Alemanha	10,0	12,2	12,7
Estônia	7,6	6,9	6,3
Irlanda	7,4	10,0	8,4
Grécia	16,2	14,1	14,3
Espanha	11,8	11,9	11,0
França	14,9	13,8	12,1
Croácia	10,8	7,8	6,9
Itália	15,7	15,8	13,8
Chipre	9,5	9,4	9,3
Letônia	7,7	5,4	4,6
Lituânia	7,2	9,4	7,5
Luxemburgo	9,4	12,7	13,4
Hungria	11,5	9,6	11,4
Malta	9,6	9,7	12,8
Holanda	6,9	8,3	7,8
Áustria	13,9	14,7	14,4
Polônia	11,3	10,0	10,7
Portugal	13,8	14,8	13,1
Romênia	8,2	8,4	8,1
Eslovênia	11,8	14,3	15,3
República Eslovaca	8,2	8,4	8,1
Finlândia	12,9	13,6	12,9
Suécia	8,9	7,5	7,5
Reino Unido	7,7	8,4	8,4
Noruega	9,9	11,4	12,4
União Europeia	11,3	11,7	11,1
Área do euro	12,3	13,0	12,3

Fonte: European Commission (2015).

TABELA A.4

Despesa pública com previdência na União Europeia (Em % do PIB 2016 e projeção para 2040 e 2070)

País	2016	2040 – projeção	2070 – projeção
Bélgica	12,1	14,5	15,0
Bulgária	9,6	9,8	10,9
República Tcheca	8,2	9,2	10,9
Dinamarca	10,0	8,2	8,1
Alemanha	10,1	12,0	12,5
Estônia	8,1	7,1	6,4
Irlanda	5,0	6,7	6,6
Grécia	17,3	12,9	10,6
Espanha	12,2	13,9	10,7
França	15,0	15,1	11,8
Croácia	10,6	8,3	6,8
Itália	15,6	18,7	13,9
Chipre	10,2	11,5	12,4
Letônia	7,4	6,3	4,7
Lituânia	6,9	7,0	5,2
Luxemburgo	9,0	11,5	17,9
Hungria	9,7	9,4	11,2
Malta	8,0	7,3	10,9
Holanda	7,3	8,5	7,9
Áustria	13,8	14,9	14,3
Polônia	11,2	10,8	10,2
Portugal	13,5	14,7	11,4
Romênia	8,0	7,7	8,7
Eslovênia	10,9	14,2	14,9
República Eslovaca	8,6	7,8	9,8
Finlândia	13,4	13,9	13,9
Suécia	8,2	6,8	7,0
Reino Unido	7,7	8,6	9,5
Noruega	10,7	11,9	12,8
União Europeia	11,2	12,0	11,0
Área do euro	12,3	13,5	11,9

Fonte: European Commission (2018a).

## REFERÊNCIAS

CAETANO, M. A.-R.; MIRANDA, R. B. 2007. Comparativo Internacional para Previdência Social. Brasília: Ipea, set. 2007. (Texto para Discussão, n. 1302).

CAETANO, M. A.-R.; ROCHA, R. R. O Sistema Previdenciário Brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. Brasília: Ipea, mar. 2008. (Texto para Discussão, n. 1331).

CARONE, G. *et al.* Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, dez. 2016. (Discussion Paper, n. 42).

COSTANZI, R. N. Envelhecimento, Reforma da Previdência e Mercado de Trabalho. jan. 2018. (Boletim de Informações Fipe, p. 21-30).

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. Impacto Fiscal da Demografia na Previdência Social. abr. 2017. (Texto para Discussão, n. 2291). Disponível em: <<https://bit.ly/2sG3L25>>.

EUROPEAN COMMISSION. The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060). 2015. (European Economy, n. 3).

\_\_\_\_\_. The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies. Nov. de 2017. (Institutional Paper, n. 65).

\_\_\_\_\_. The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070). 2018a. (Institutional Paper, n. 79).

\_\_\_\_\_. The 2018 Pension Adequacy Report: Current and future income adequacy in old age in the EU. 2018b. v. 1.

FIAP – FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES. Reformas Paramétricas en los Programas de Pensiones Públicos de Reparto: 1995-Diciembre 2017. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2y0yi0i>>.

HOLZMANN, R.; HINZ, R. Old Age Income Support in the 21st Century: an international perspective on pension systems and reform. The World Bank, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2LmcvSr>>.

HOLZMANN, R.; HINZ, R.; DORFMAN, M. Pension Systems and Reform Conceptual Framework. June 2008. (Discussion Paper, n. 824).

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. The Challenge of Public Pension Reforms in Advanced and Emerging Market Economies – Occasional Paper. 2012.

OECD – THE ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. Live Longer, Work Longer. Ageing and Employment Policies. Paris, 2006.

\_\_\_\_\_. Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries. 2011.

\_\_\_\_\_. Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing. Paris. 2013.

Disponível em: < <https://bit.ly/2sTvsVS>>.

\_\_\_\_\_. Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing. Paris, 2015.  
Disponível em: < <https://bit.ly/2sTvsVS>>.

\_\_\_\_\_. Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing, Paris, 2017.  
Disponível em: < <https://bit.ly/2sTvsVS>>.

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra: OIT, 2017.

SCHWAN, A.; SAIL, E. Assessing the economic and budgetary impact of linking retirement ages and pension benefits to increases in longevity. European Commission, Dec. 2013. (Economic Papers, n. 512).

UN – UNITED NATIONS, 2015. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. World Population Ageing 2015 (report). New York: UN, 2015.

WORLD BANK. Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth. World Bank policy research report. Oxford University Press, 1994.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. The Financial Impact of Longevity Risk – Chapter 4 of Global Financial Stability Report. 2012.