

Ansiliero, Graziela; Costanzi, Rogério Nagamine; Fernandes, Alexandre Zioli

**Working Paper**

## A cobertura previdenciária segundo a PNAD contínua: Uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país

Texto para Discussão, No. 2469

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Ansiliero, Graziela; Costanzi, Rogério Nagamine; Fernandes, Alexandre Zioli (2019) : A cobertura previdenciária segundo a PNAD contínua: Uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país, Texto para Discussão, No. 2469, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211417>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2469

**A COBERTURA PREVIDENCIÁRIA SEGUNDO A PNAD  
CONTÍNUA: UMA PROPOSTA DE MENSURAÇÃO DA  
PROPORÇÃO DE PROTEGIDOS ENTRE OCUPADOS  
E IDOSOS RESIDENTES NO PAÍS**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**Graziela Ansiliero  
Rogério Nagamine Costanzi  
Alexandre Zioli Fernandes**





## A COBERTURA PREVIDENCIÁRIA SEGUNDO A PNAD CONTÍNUA: UMA PROPOSTA DE MENSURAÇÃO DA PROPORÇÃO DE PROTEGIDOS ENTRE OCUPADOS E IDOSOS RESIDENTES NO PAÍS

Graziela Ansiliero<sup>1</sup>

Rogério Nagamine Costanzi<sup>2</sup>

Alexandre Zioli Fernandes<sup>3</sup>

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício no Ministério da Economia.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício no Ministério da Economia; e professor na Faculdade de Tecnologia e Ciências Sociais Aplicadas do Centro Universitário de Brasília (FATECS/UnICEUB).

**Governo Federal**

**Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, 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**

Carlos von Doellinger

**Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto**

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

**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**

Aristides Monteiro Neto

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Substituto**

Bruno César Pino Oliveira de Araújo

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

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

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Pinheiro Fiori

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

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

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

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

JEL: H51; H77; I18.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 CONTRIBUIÇÃO E PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NA PNAD E NA PNAD CONTÍNUA: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS .....	8
3 COBERTURA PREVIDENCIÁRIA: A METODOLOGIA OFICIAL DO GOVERNO FEDERAL APROVADA PELO CNPS .....	16
4 COBERTURA PREVIDENCIÁRIA: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA A PNAD CONTÍNUA .....	26
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS .....	46
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	46



## SINOPSE

O objetivo deste estudo é apresentar brevemente as diferenças mais significativas entre a antiga Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a nova PNAD Contínua. Além disso, pretende-se discutir as distinções pertinentes à dimensão previdenciária nos dois levantamentos, apresentar as linhas gerais da metodologia oficial de cobertura previdenciária utilizada até então pelo governo federal, identificar as possibilidades e limitações de aplicação dessa metodologia antiga à nova pesquisa, e, finalmente, propor uma alternativa metodológica para essa mensuração, devidamente adaptada à PNAD Contínua anual (versão de 2016, baseada no questionário da quinta entrevista realizada nos domicílios selecionados na amostra) e às alterações introduzidas pela Lei nº 11.718/2008. Essa lei definiu novos contornos para a aposentadoria rural ao gerar efeitos importantes sobre a caracterização dos trabalhadores passíveis de serem legal e formalmente considerados e tratados como segurados especiais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Na PNAD Contínua anual de 2016 (quinta entrevista), pelo conceito de população ocupada expandida (que extrapola o conceito oficial de ocupação empregado pela pesquisa, para ajustá-lo às peculiaridades da Previdência Rural), tem-se que a taxa de proteção social dos ocupados com idade entre 16 e 59 anos seria de 73,5% (72,8% entre homens; 74,5% entre mulheres); entre os idosos com 60 anos ou mais de idade, a taxa de proteção social seria de 85,4% (89,6% entre homens; 82,2% entre mulheres). Se considerada a população ocupada oficial, esses indicadores seriam, respectivamente, de 73,1% (ocupados: 72,4% entre homens; 74,0% entre mulheres) e 84,6% (idosos: 89,1% entre homens; 81,9% entre mulheres).

**Palavras-chave:** cobertura previdenciária; proteção previdenciária; PNAD Contínua.

## ABSTRACT

This paper discusses the differences between the Annual Continuous PNAD and the recently discontinued Annual PNAD, both surveys developed by IBGE; the relevant distinctions on the social security dimension between the two surveys; the guidelines and the official methodology adopted for measuring the level of the social security coverage (focusing the social insurance coverage) based upon the microdata of the Annual PNAD; the possibilities and limitations on applying this methodology on the Continuous PNAD and new a methodological approach for measurement the coverage, duly adapted to the scope of the new survey and to the changes introduced

by Law nº 11.718/2008, which redefined some of the requirements for the legal characterization of the Rural Special Insured of the RGPS. According to the microdata of the Continuous PNAD of 2016 (5th Interview), adjusted by the concept of an expanded occupied population (which extrapolates the official concept of occupied population used in the survey), the coverage rate for the occupied population, between ages 16 and 59, is 73.5% (72.8% among men, 74.5% among women); among the elderly, people aged 60 years or over, the coverage rate would be of 85.4% (89.6% among men, 82.2% among women). When using the official concept of occupied population used in the survey, the coverage rates would be 80% (occupied workers: 74.4% among men, 74.0% among women) and 84.6% (elderly: 89.1% among men, 81.9% among women).

**Keywords:** social insurance coverage; social protection; Annual Continuous PNAD.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os principais indicadores de cobertura previdenciária são estimados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com base nos microdados desta pesquisa, Schwarzer, Paiva e Santana (2004), no âmbito da então Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS), vinculada ao atualmente extinto Ministério da Previdência Social (MPS), desenvolveram uma metodologia de mensuração da proporção de pessoas socialmente protegidas, tanto entre ocupados jovens e adultos (segurados obrigatórios da Previdência Social, com idade entre 16 e 59 anos) quanto entre idosos (idade igual ou superior a 60 anos, em qualquer condição de atividade e ocupação).

Com a descontinuação da PNAD, após a edição de 2015, e sua substituição pela PNAD Contínua, iniciada em 2012, faz-se necessário rever a metodologia de mensuração da cobertura, adaptando-a às características, limitações e melhorias introduzidas pela nova pesquisa. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é apresentar brevemente as diferenças mais significativas entre as duas pesquisas (PNAD e PNAD Contínua) e, em particular, as distinções pertinentes à dimensão previdenciária. Além disso, pretende-se discutir as linhas gerais da metodologia oficial de cobertura previdenciária utilizada até então pelo governo federal, identificar as possibilidades e limitações de aplicação dessa metodologia à nova pesquisa e, finalmente, propor uma alternativa metodológica para esta mensuração, devidamente adaptada à PNAD Contínua anual (versão de 2016, baseada no questionário da quinta entrevista realizada nos domicílios selecionados na amostra).

A nova proposta metodológica também deve refletir as alterações normativas realizadas no âmbito previdenciário desde 2004, quando foi formulada a metodologia de mensuração do grau de proteção previdenciária oficialmente em uso. Com esses objetivos em mente, este texto está organizado em cinco seções, incluída esta breve introdução: a seção 2 apresenta as convergências e divergências entre as duas pesquisas na dimensão previdenciária; a seção 3 discorre sobre a metodologia oficial do governo federal, aprovada em 2004 pelo então Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), atualmente denominado Conselho Nacional de Previdência (CNP); a seção 4 apresenta uma proposta metodológica para a apuração de indicadores pela PNAD Contínua; e, finalmente, a seção 5 reúne os principais resultados e conclusões do texto.

## 2 CONTRIBUIÇÃO E PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NA PNAD E NA PNAD CONTÍNUA: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS<sup>1</sup>

A PNAD Contínua, como apresentada pelo próprio IBGE, iniciou-se em 2012 e tem por objetivo produzir indicadores para acompanhar as flutuações de curto prazo e a evolução, a médio e longo prazos, da força de trabalho e outras informações relevantes para o estudo e desenvolvimento socioeconômico do país. De 2012 a 2015, a PNAD anual e a PNAD Contínua foram realizadas paralelamente, estratégia adotada para facilitar a transição das bases de informações de uma para a outra, com as medidas produzidas de acordo com uma nova metodologia atualizada e desenvolvida pelo IBGE, incorporando as orientações que constam na resolução sobre as estatísticas de trabalho, ocupação e da subutilização da força de trabalho da 19ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho (CIET).<sup>2</sup>

Segundo IBGE (2014; 2015), as duas pesquisas (PNAD e PNAD Contínua) possuem diferenças metodológicas que inviabilizam o processo de comparações entre elas. Em termos mais gerais, pode-se destacar como principais diferenças: o plano amostral, a abrangência de coleta da informação (quantitativo de municípios amplamente superior na PNAD Contínua), a abrangência geográfica dos resultados (além da cobertura da PNAD, a PNAD Contínua abrange municípios das capitais e todas as regiões metropolitanas que incluem os municípios das capitais), e, claro, a periodicidade (PNAD anual: levantamento e divulgação anual para os temas permanentes e variável para os temas suplementares e especiais; PNAD Contínua: levantamentos trimestrais e divulgação de informações conjunturais, mensais e trimestrais, e estruturais, anuais e variáveis).

Com respeito aos temas trabalho, trabalho remunerado e ocupação, fortemente associados à temática previdenciária, há também algumas diferenças importantes, a saber: *i*) a faixa etária da população investigada é ligeiramente distinta (PNAD anual: 10 anos ou mais para ocupação e 14 anos ou mais para contribuição previdenciária; e

---

1. As observações desta seção dizem respeito à última versão do questionário da PNAD anual, relativo à pesquisa de 2015.  
2. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/19/lang--es/index.htm>>.

PNAD Contínua: 14 anos ou mais); *ii*) os conceitos de trabalho, trabalho principal<sup>3</sup> e trabalho remunerado são distintos nas duas pesquisas; e *iii*) o próprio conceito de ocupação é diferente na PNAD Contínua.

Na PNAD Contínua, são considerados como formas de trabalho:<sup>4</sup>

- 1) o trabalho remunerado (em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios) na produção de bens ou serviços; sem remuneração direta, na produção de bens e serviços, em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio por ao menos uma hora na semana de referência; ou como *outras formas de trabalho*, exercidas por pelo menos uma hora na semana;
- 2) o trabalho na produção de bens e serviços destinados somente ao próprio consumo ou uso das pessoas moradoras do domicílio;<sup>5</sup>
- 3) o trabalho voluntário, definido como trabalho não compulsório, sem recebimento de pagamento em dinheiro ou benefícios, com objetivo de produzir bens ou serviços para terceiros;
- 4) o trabalho sem remuneração no cuidado de pessoas; e
- 5) o trabalho nos afazeres domésticos, definidos como atividades realizadas em benefício próprio e dos moradores, sem envolver qualquer tipo de remuneração.

---

3. Na PNAD Contínua, o trabalho principal consiste no único trabalho que a pessoa teve na semana de referência ou, para a pessoa com mais de um, naquele em que normalmente a pessoa trabalha o maior número de horas semanais. Em caso de igualdade no número de horas normalmente trabalhadas, aquele que geralmente proporciona o maior rendimento mensal é considerado o principal, sendo que, em caso de igualdade neste rendimento mensal normalmente recebido, prevalece aquele em que há mais tempo de permanência, contado até o final da semana de referência. Na PNAD anual, o trabalho principal consistia no único que a pessoa teve na semana de referência ou, para a pessoa com mais de um, considerava-se aquele em que teve mais tempo de permanência no período de referência de 365 dias. Em caso de igualdade no tempo de permanência no período de referência de 365 dias, o trabalho remunerado tinha prioridade sobre o sem remuneração; entre os trabalhos remunerados com o mesmo tempo de permanência, considerava-se como principal aquele em que a pessoa normalmente dedicava maior número de horas semanais. Este mesmo critério era adotado quando a pessoa somente exercia trabalhos sem remuneração e havia coincidência nos tempos de permanência. Em caso de igualdade também no número de horas semanais trabalhadas, o trabalho principal era aquele que normalmente proporcionava o maior rendimento.

4. Segundo o IBGE (2018), este conceito de trabalho em ocupação está em consonância com a Resolução I da 19ª CIET.

5. A produção de bens para o próprio consumo inclui: produção, coleta e/ou armazenamento de produtos agrícolas, pesca, caça e criação de animais; coleta e/ou transformação de produtos minerais e florestais, incluindo lenha e outros combustíveis, assim como coleta de água a partir de fontes naturais; fabricação de bens de uso doméstico utilizados por moradores do domicílio ou por parentes que residiam em outro domicílio; e construção, ampliação ou realização de grandes reparos na própria moradia ou em outras edificações no terreno, fazenda etc.

O trabalho remunerado, por sua vez, considera: *i*) o trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios na produção de bens ou serviços; e *ii*) o trabalho sem remuneração direta, na produção de bens e serviços, em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio. Na PNAD Contínua, portanto, o conceito de trabalho abrange diferentes formas de produção de bens e serviços para consumo próprio ou de terceiros, mas nem todas são consideradas na definição da população ocupada.

No conceito de pessoas ocupadas, a PNAD Contínua considera aqueles que, na semana de referência, são classificados em ao menos uma das situações a seguir.

- 1) Possuem trabalho remunerado (em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios) na produção de bens ou serviços.
- 2) Possuem trabalho sem remuneração direta, em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio.
- 3) Possuem trabalho remunerado do qual estão temporariamente afastados na semana de referência (nos termos recomendados pela 19ª CIET para a classificação de ocupação), ou melhor, os ocupados em trabalho remunerado que:
  - a) trabalham menos de uma hora completa na semana de referência por motivo de férias, folga, jornada de trabalho variável, licença-maternidade e fatores ocasionais;
  - b) encontram-se, por período inferior a quatro meses, afastados em licença remunerada por motivo de doença ou acidente da própria pessoa ou outra razão;
  - c) encontram-se afastados do próprio empreendimento sem serem remunerados por instituto de previdência;
  - d) estão em greve ou paralisação; ou
  - e) estão afastados por motivos diferentes destes, desde que continuem a receber ao menos uma parte do pagamento e o período transcorrido do afastamento seja inferior a quatro meses.

No caso das demais formas de trabalho, não incluídas no conceito de ocupação estabelecido para a PNAD Contínua, os levantamentos cobrem todas as pessoas (independentemente de condição de ocupação) com 14 anos ou mais de idade que trabalham ao menos uma hora semanal nessas atividades – aí incluída a produção para o próprio consumo, atividade fundamental na caracterização dos segurados que predominam na clientela rural da Previdência Social. Em suma, o conceito de ocupação efetivamente mudou, tornando-se mais restrito, e, pela exclusão do trabalho na produção para o próprio consumo do conceito de ocupação, a pesquisa deixou de incorporar oficialmente

à população ocupada parte de um segmento importante de segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Na PNAD anual, o conceito de trabalho em atividade econômica abrangia as formas que se seguem.

- 1) A ocupação remunerada (em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios) na produção de bens e serviços.
- 2) A ocupação sem remuneração na produção de bens e serviços, desenvolvida durante pelo menos uma hora na semana:
  - a) em ajuda a membro da unidade domiciliar que tivesse trabalho como empregado na produção de bens primários,<sup>6</sup> conta própria ou empregador;
  - b) em ajuda a instituição religiosa, beneficente ou de cooperativismo; ou
  - c) como aprendiz ou estagiário.
- 3) A ocupação desenvolvida, durante pelo menos uma hora na semana:
  - a) na produção de bens, do ramo que compreende as atividades da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal, pesca e piscicultura, destinados à própria alimentação de pelo menos um membro da unidade domiciliar; ou
  - b) na construção de edificações, estradas privadas, poços e outras benfeitorias (exceto as obras destinadas unicamente à reforma) para o próprio uso de pelo menos um membro da unidade domiciliar.<sup>7</sup>

O trabalho remunerado, por sua vez, considerava: *i*) a ocupação remunerada em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios na produção de bens e serviços; e *ii*) a ocupação remunerada em dinheiro ou benefícios no serviço doméstico.

Na PNAD anual, o conceito de ocupação se referia àqueles que, na semana de referência, trabalhavam conforme a seguir.

6. Produção de bens primários: atividades da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal ou mineral, caça, pesca e piscicultura.

7. Na PNAD anual, o trabalho na produção para o próprio consumo ou na construção para o próprio uso possuía conceituação mais restrita que a empregada na PNAD Contínua e somente era captado para a pessoa que não houvesse tido qualquer outro trabalho remunerado ou sem remuneração no período de referência especificado.

- 1) Em ocupação remunerada em dinheiro, produtos ou mercadorias na produção de bens ou serviços e/ou em ocupação remunerada em dinheiro ou benefícios no serviço doméstico.
- 2) Em trabalho sem remuneração, durante ao menos uma hora na semana, em:
  - a) ajuda a membro da unidade domiciliar que era empregado na produção de bens primários (que compreende as atividades da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal ou mineral, caça, pesca e piscicultura), trabalhador por conta própria ou empregador;
  - b) ajuda a instituição religiosa, beneficente ou de cooperativismo; ou
  - c) como aprendiz ou estagiário.
- 3) Na produção de bens no ramo que compreende as atividades da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal, pesca e piscicultura, destinados exclusivamente à própria alimentação ou de pelo menos um membro da unidade domiciliar, por ao menos uma hora semanal.
- 4) Na construção de edificações, estradas privadas, poços e outras benfeitorias (exceto as obras destinadas unicamente à reforma) para o próprio uso ou de pelo menos um membro da unidade domiciliar, por ao menos uma hora semanal.
- 5) Ocupados que, na semana de referência, estavam afastados, temporariamente, de um trabalho remunerado, por motivo de férias, licença (remunerada e não remunerada), falta voluntária, greve, doença, má condição de tempo, suspensão temporária de contrato de trabalho, limitação de produção ou qualquer outro impedimento alheio à sua vontade.

Vale insistir no tema relativo ao trabalho sem contrapartida de remuneração (na PNAD anual, subdividido em trabalho sem remuneração, na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso), já que, nesse aspecto, as diferenças na classificação da condição de ocupação são mais significativas e afetam a mensuração da cobertura previdenciária. Os trabalhadores sem remuneração na PNAD Contínua são: *i*) parte da população ocupada quando classificados como trabalhadores em ajuda a membro da unidade domiciliar que era conta própria, empregador ou empregado (mesmo entendimento usado na PNAD anual no tocante aos dois primeiros. Com relação ao ajudante de empregado, ela considera ocupado apenas aquele envolvido na produção de bens primários); *ii*) excluídos da população ocupada se atuam na ajuda a instituição religiosa, beneficente ou de cooperativismo (grupos tratados como ocupados na antiga PNAD); e *iii*) caracterizados como empregados remunerados em benefícios quando se declaram aprendizes e estagiários (na PNAD anual, tratados como não remunerados) (IBGE, 2015).

Por fim, os indivíduos envolvidos na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso (em ambas as pesquisas, também com a condição mínima de uma hora semanal de atividade, mas com amplitude conceitual maior na nova pesquisa) não são incorporados à população ocupada estimada pela PNAD Contínua. Eles não constam da versão trimestral da pesquisa, sendo agregados apenas à sua versão anual, nunca como integrantes da população ocupada oficial, mas, sim, à parte, como pessoas exercendo outros tipos de trabalho,<sup>8</sup> conforme denominação adotada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Na PNAD anual, como já indicado, os integrantes desse grupo são considerados ocupados desde que atuem na produção de bens primários destinados exclusivamente à própria alimentação ou de pelo menos um membro da unidade domiciliar; no segundo grupo, são considerados ocupados aqueles que atuam na construção de edificações, estradas privadas, poços e outras benfeitorias para o próprio uso de pelo menos um membro da unidade domiciliar (IBGE, 2015).

A PNAD anual informa se as pessoas ocupadas contribuíam para instituto de previdência – federal, estadual, ou municipal – no trabalho principal ou secundário e em pelo menos um dos demais trabalhos que tivessem na semana de referência, período de interesse para o cálculo do indicador de cobertura. Ambas as pesquisas, contudo, coletam dados de contribuição previdenciária apenas entre a população ocupada, conforme o critério específico de ocupação em cada levantamento, ou seja, deixando de fora dessas estimativas os indivíduos que contribuem para a Previdência Social na condição de facultativos (desempregados, inativos dedicados a atividades domésticas no próprio domicílio, estudantes etc.). Esse desenho, embora justificado pelo objetivo da pesquisa, impede que sejam estimados dois indicadores clássicos de cobertura, quais sejam: a proporção de contribuintes na população economicamente ativa (PEA) e a proporção de contribuintes na população em idade ativa (PIA).<sup>9</sup>

Ou seja, dado que na PNAD Contínua o conceito de ocupação é mais restrito, tampouco há na pesquisa informação de contribuição para indivíduos que escapam à sua

8. Houve mudança da entrevista em que o módulo "outras formas de trabalho" é investigado (IBGE, 2018). As melhorias implantadas, que envolveram a reformulação de quesitos e o reposicionamento da entrevista (de 2012 a 2014 a investigação das outras formas de trabalho foi realizada na primeira entrevista do domicílio, passando, em 2015, para a quinta entrevista), afetam a comparabilidade com os indicadores dos anos anteriores (2012-2015).

9. Adicionalmente, a PNAD anual também investigava (com questões específicas) a contribuição, no mês de referência, para entidade de previdência privada, aberta ou fechada, em plano de complementação de aposentadoria, pensão ou pecúlio. A PNAD Contínua, ao menos por enquanto, não inclui este quesito em seus resultados básicos. De todo modo, como o objetivo do indicador de cobertura é mensurar a proteção oferecida pelos regimes públicos e básicos de Previdência Social, essa diferença não afeta a medida em estudo.

definição de ocupação, mas que anteriormente eram incluídos nos levantamentos da PNAD anual. Nessa situação se encontram, por exemplo, os trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso, grupos extremamente relevantes na determinação do contingente de segurados especiais do RGPS. Esses são os que exercem atividade agropecuária individualmente ou em regime de economia familiar,<sup>10</sup> ainda que com auxílio eventual de terceiros, residem em imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele, possuem contribuição vinculada à comercialização de sua produção (com sub-rogação do recolhimento da contribuição correspondente ao adquirente do produto) e, portanto, são considerados segurados mesmo quando comprovam apenas o exercício da atividade, sem a contribuição efetiva ao RGPS.

Como também já indicado, ambas as pesquisas incorporam em seus levantamentos pessoas que, nas respectivas semanas de referência, tinham trabalho remunerado do qual estavam afastadas temporariamente, incluídos aí alguns motivos tipicamente previdenciários. Enquanto a PNAD anual não impõe qualquer restrição quanto ao tempo de afastamento para considerar a pessoa como ocupada, na outra há restrições quanto à duração do afastamento para a classificação. A PNAD Contínua permite que sejam identificados os ocupados afastados em licenças tipicamente previdenciárias, ainda que não assim explicitamente classificadas, como: licenças-maternidade e licenças remuneradas por motivo de saúde ou acidente da própria pessoa. A PNAD anual, por sua vez, permite que sejam identificados os ocupados afastados temporariamente de trabalho remunerado e, entre estes, os empregados e trabalhadores domésticos que recebem auxílio para saúde ou reabilitação no período de referência (condição que pode ser tomada como aproximação ao recebimento de benefícios previdenciários por incapacidade temporária, nos termos captados pela PNAD Contínua, com a limitação de serem pesquisados na PNAD anual apenas para duas categorias de segurados do RGPS). De modo geral, os dois levantamentos reúnem informações pouco detalhadas sobre os benefícios previdenciários temporários (notadamente aqueles por incapacidade temporária), até por não ser este o objetivo dessas pesquisas, dificultando a incorporação desse elemento na mensuração do grau de proteção da população, ainda que a PNAD Contínua tenha claramente avançado nesse quesito.

---

10. Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

Em termos previdenciários, entre as duas pesquisas houve certa perda no levantamento de informações. A PNAD anual, para além dos dados relativos à contribuição previdenciária e ao recebimento de benefícios temporários (como o abono de permanência), coletava informações sobre o recebimento de aposentadorias e pensões por morte, pagas por regimes públicos e privados (indistintamente), e, indiretamente (via outros rendimentos, informados agregadamente), de benefícios assistenciais de prestação continuada (BPC), permitindo inclusive alguma desagregação por essas espécies.<sup>11</sup> No caso do BPC, concedido a pessoas com deficiência e idosos (65 anos ou mais) sem benefício previdenciário próprio e com rendimento familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo vigente, os dados estavam, por desenho, parcialmente mesclados a outras transferências assistenciais, e, possivelmente por problemas de captação (por exemplo, por desinformação do próprio respondente), em parte misturados aos benefícios previdenciários.<sup>12</sup>

Na PNAD Contínua, houve avanço aparente em relação ao BPC, já que este conta agora com questão específica na pesquisa, que supostamente permite identificação de seus beneficiários. As quantidades estimadas seguem aparentemente divergentes dos registros oficiais, bem como segue inexecuível a identificação dos beneficiários portadores de deficiências (dado que a pesquisa não cobre esse aspecto), mas há melhoria na qualidade da informação sobre esta transferência assistencial. A PNAD Contínua, entretanto, não explicita (embora os inclua nos rendimentos provenientes de qualquer outra fonte) alguns itens relativos ao tema previdenciário, como a previdência privada e o abono de permanência (ambos tópicos cobertos pela PNAD anual). Além disso, a nova pesquisa conjugou em uma única questão as informações relativas a aposentadorias e pensões por morte, de modo que deixa de ser possível identificar aqueles que recebem um ou outro benefício, como também aqueles que os acumulam.

---

11. A versão anterior da PNAD permitia que fossem estimados os quantitativos de aposentados, pensionistas e beneficiários que acumulam ambos os benefícios, mas não possibilitava a identificação de pessoas que recebem mais de um benefício da mesma espécie (por exemplo, duas aposentadorias, de regimes previdenciários distintos).

12. Na PNAD anual não era possível identificar os beneficiários e as transferências recebidas diretamente como BPC/Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de modo que o método dos “valores típicos” era por vezes empregado para contornar esta limitação, tal como descrito em Souza, Osorio e Soares (2011). Ocorre que tais estimativas costumavam divergir significativamente dos registros administrativos, com quantitativos inferiores aos números oficiais. Baseando-se nas características do desenho amostral das pesquisas domiciliares para explicar essa diferença, Souza (2013) a decompõe em três termos: o viés de representatividade (derivado da escolha dos locais, áreas censitárias ou municípios para o levantamento); o viés de captação (decorrente de problemas de captação nos locais de seleção); e a interação entre ambos. Segundo o autor, a aplicação dessa metodologia ao BPC indica que o viés de captação seria inteiramente responsável pela diferença observada, para além de sugerir que a declaração equivocada do BPC como benefício previdenciário na PNAD parecia ocorrer, sobretudo, no período anterior a 2004 e não explicaria inteiramente o pequeno número de beneficiários identificados na pesquisa.

Para o estudo da política previdenciária, trata-se de perda significativa na riqueza dos dados disponíveis, ao mesmo tempo em que a nova pesquisa mantém a limitação da anterior no tocante à impossibilidade de distinção entre os benefícios pagos pelo RGPS e pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), bem como acerca da acumulação de benefícios da mesma espécie pagos por diferentes regimes previdenciários. Ambas as pesquisas, vale destacar, aparentemente produzem estimativas de beneficiários inferiores aos dados disponíveis em registros administrativos.<sup>13</sup>

### **3 COBERTURA PREVIDENCIÁRIA: A METODOLOGIA OFICIAL DO GOVERNO FEDERAL APROVADA PELO CNPS**

A metodologia de mensuração da cobertura previdenciária de ocupados (com idade entre 16 e 59 anos) e idosos (60 anos ou mais), aprovada pela Resolução nº 1.241, de 30 de junho de 2004, do CNPS, introduziu os conceitos de população socialmente protegida e socialmente desprotegida.<sup>14</sup> Para ambos os grupos, de modo geral, são considerados protegidos aqueles que contribuem para a Previdência Social e aqueles que, embora declarem não contribuir, são considerados segurados em condições diferenciadas (ressalva válida entre os ocupados) e/ou recebem benefícios previdenciários e/ou assistenciais permanentes (situação prevista para ambos os segmentos).

#### **3.1 PNAD anual: cobertura da população ocupada**

Entre os trabalhadores ocupados, são considerados aqueles com idade entre 16 e 59 anos, pois abaixo desta idade mínima a contribuição previdenciária é vedada, salvo

---

13. Compara-se com frequência os números da PNAD, que se referem à quantidade de beneficiários (não de benefícios), com os estoques de benefícios de regimes previdenciários (RGPS e RPPS) e assistenciais (BPC/LOAS), sem que se leve em conta que há acumulação não desprezível de benefícios previdenciários, inter e intrarregimes, dificultando a comparabilidade. De qualquer forma, a hipótese de subestimação da quantidade de beneficiários é plausível.

14. A metodologia proposta por Schwarzer, Paiva e Santana (2004) consistiu em um aperfeiçoamento significativo dos indicadores de cobertura previdenciária propostos por Brasil (2003). Contudo, essa metodologia de mensuração da cobertura, tanto de ocupados como de idosos, possivelmente capta parte dos benefícios assistenciais de prestação continuada (declaradas erroneamente como aposentadoria ou pensão por morte), embora deixe de fora aqueles informados em outros rendimentos, situação que explica a opção pelo termo proteção social em vez de proteção previdenciária. A metodologia foi atualizada oficialmente para a PNAD Contínua em 2018, a partir de cooperação técnica entre o Ipea e a Secretaria de Previdência (mais informações disponíveis em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/10/Informe-de-Previdencia-maio-2018.pdf>>). Os indicadores oficiais, no entanto, consistem em estimativas preliminares realizadas pelo Ipea, que posteriormente aperfeiçoou os indicadores e conceitos e os configurou tal como apresentados neste texto.

em condições excepcionais, como a de jovem aprendiz.<sup>15</sup> Acima da idade máxima encontram-se indivíduos que, pelos critérios legais atuais, já se encontram ao final de suas trajetórias laborais, bastante próximos à idade típica de aposentadoria no país, uma vez que maiores de 60 anos dificilmente começariam a contribuir, pois dificilmente preencheriam os requisitos etários e contributivos mínimos para benefícios planejados, como a aposentadoria.

Na metodologia aprovada pelo CNPS, no ano de 2004, adotam-se os conceitos de população socialmente protegida e socialmente desprotegida. O diferencial dessa metodologia deve-se ao fato de que os critérios anteriormente utilizados para mensuração da cobertura baseavam-se fundamentalmente na declaração de contribuição para o RGPS e/ou para RPPS (Brasil, 2003). Com isso, certos grupos que contam com efetiva proteção previdenciária – mas não declaravam contribuição previdenciária que pudesse ser atribuída a esses regimes – deixavam de ser considerados cobertos.

Os critérios então adotados para mensuração dos indicadores de cobertura procuram incorporar esses grupos, em particular aquele formado pelos segurados especiais – agricultores familiares e trabalhadores rurais atuando individualmente que são protegidos pelo RGPS e contam com um regime específico de contribuição sobre a comercialização da produção. Foram considerados aqueles que, na PNAD, estão ocupados no ramo agrícola, residem na zona rural e estão em uma das seguintes posições na ocupação: conta própria, produção para próprio consumo (que, vale repetir, abrange outras atividades, além da produção agrícola para a alimentação e a construção para próprio uso), não remunerado e sem carteira.

Também são levados em consideração os beneficiários não contribuintes, trabalhadores ocupados que, mesmo declarando não contribuir para a Previdência Social ou pertencer a algum regime especial, informam receber benefício previdenciário (apenas aposentadoria e/ou pensão), e, portanto, já contam com proteção social permanente (previdenciária ou assistencial). Em relação à PNAD anual, argumenta-se, com frequência, que os benefícios assistenciais de prestação continuada (tal como o BPC devido a idosos e a pessoas com deficiência de baixa renda) podem ser confundidos

---

15. A idade mínima para filiação, fixada em 16 anos, decorre da interpretação dada ao art. 7º inciso XXXIII da Constituição Federal (CF/1988), o qual estabelece a “proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos” (Brasil, 1988).

com benefícios de natureza previdenciária, e sua captação pela pesquisa pode ser adversamente afetada por equívocos do respondente do questionário.

Os problemas de captação podem ser potencializados pelo fato de que o próprio questionário utilizado para o levantamento dos dados não prevê a identificação mais acurada de transferências assistenciais, incorporando-as, de forma agregada, a valores não oriundos do trabalho, juntamente com rendimentos de juros de caderneta de poupança ou de outras aplicações, dividendos, programas sociais ou outros rendimentos.<sup>16</sup> Desse modo, optou-se pela nomenclatura de proteção social, em detrimento de proteção previdenciária, visto que os indicadores construídos podem captar parcialmente a proteção oferecida pela assistencial social, ainda que o volume de benefícios pagos pela Previdência a coloque em posição amplamente preponderante nesse contexto.

Na metodologia de Schwarzer, Paiva e Santana (2004), portanto, a nomenclatura do indicador não implica intenção deliberada de mensurar a contribuição dos benefícios não contributivos para a cobertura (de ocupados ou idosos), mas tão somente reflete a necessidade de reconhecer que parte dessas estimativas pode ocultar o efeito de amparos assistenciais concedidos a portadores de deficiência e idosos de baixa renda. Possivelmente em razão da finalidade atribuída aos indicadores, qual seja, o de mensurar a cobertura previdenciária de potenciais segurados obrigatórios da Previdência Social, não houve iniciativa no sentido de identificar, na PNAD, os demais beneficiários de BPC/LOAS (para além daqueles inseridos equivocadamente entre os contemplados pelo RGPS e RPPS).

No caso dos ocupados, essa limitação tende a pouco afetar os resultados, pois o intervalo etário (16-59 anos) excluiria os beneficiários idosos (65 anos ou mais) e o requisito de ocupação deveria, em tese, excluir as pessoas com deficiência, já que é

---

16. A discrepância entre o volume de beneficiários de BPC informado em registros administrativos e o quantitativo estimado pela PNAD tende a ser explicada por diversos fatores, que passam pela insuficiência de informações na própria pesquisa (como no caso dos portadores de deficiência, que não são normalmente identificados nesse levantamento), por questões amostrais e problemas de captação (declaração errônea do BPC como benefício previdenciário, situação que deriva principalmente da falta de informação do respondente e/ou de desconhecimento por parte do próprio beneficiário). De todo modo, como o volume de benefícios previdenciários é expressivamente superior à quantidade de benefícios assistências, os indicadores apresentados aqui expressam fundamentalmente o alcance da política previdenciária.

requisito indispensável a esse grupo a não ocupação remunerada.<sup>17</sup> No caso dos idosos, o efeito seria naturalmente maior, mas tampouco tenderia a mudar drasticamente o indicador de proteção, dada a escala menos relevante de beneficiários. Ademais, as metodologias normalmente empregadas para a identificação dos beneficiários do BPC na PNAD tornariam o indicador de proteção social mais complexo, dificultariam sua replicação e, conseqüentemente, diminuiriam a transparência das estimativas, elementos pouco recomendáveis a um bom indicador.

Dito isso, para além dos grupos descritos, foram incorporados também os funcionários públicos estatutários e militares, que sempre contam com proteção previdenciária, pois estão vinculados a RPPS. Os dados dos trabalhadores ocupados “protegidos” (apresentados nas tabelas a seguir) dizem, portanto, respeito a esses grupos, bem como aos demais contribuintes do RGPS. Os “desprotegidos” são aqueles que não contribuem para instituto de previdência e, ao mesmo tempo, não são considerados segurados especiais ou beneficiários não contribuintes. O somatório de protegidos e desprotegidos resultaria precisamente na população ocupada total, restrita apenas pelo recorte etário selecionado (16 a 59 anos).

Desse modo, pela metodologia de Schwarzer, Paiva e Santana (2004), são considerados ocupados protegidos, nos termos apresentados na tabela 1, os listados a seguir.

- 1) Os empregados (incluídos o prestador de serviço militar obrigatório, o sacerdote, o ministro de igreja, o pastor, o rabino, o frade, a freira e outros clérigos) – entendidos como os que trabalham para um empregador, geralmente obrigando-se ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo em contrapartida uma remuneração – e os trabalhadores domésticos – os que trabalham prestando serviço doméstico remunerado em uma ou mais unidades domiciliares –, desde que declarem possuir registro formal em

---

17. No contexto do BPC/LOAS, a pessoa com deficiência, de qualquer idade, é entendida como aquela que apresenta impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, cuja renda mensal bruta familiar *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente. O BPC não pode ser acumulado com rendimentos do trabalho (salvo a remuneração advinda de contrato de aprendizagem), outro benefício no âmbito da seguridade social (por exemplo, o seguro-desemprego e a aposentadoria) ou de outro regime, mas, sim, com benefícios da assistência médica e pensões especiais de natureza indenizatória. Claro que é possível que um beneficiário acumule rendimentos de trabalho informal com o BPC/LOAS, mas essas situações não podem ser mensuradas pela inexistência de informações sobre deficiência na PNAD e na PNAD Contínua.

carteira de trabalho (aqui incluídos os chamados empregados públicos, não incluídos na categoria de estatutários), independentemente de declaração de contribuição, bem como todos os demais ocupados (em qualquer posição na ocupação, exceto militares e estatutários) que afirmem contribuir para a Previdência Social.

- 2) Os militares e os estatutários, independentemente de declaração de contribuição, sendo esta presumida.
- 3) Os segurados especiais que declaram não contribuir para a Previdência Social, então tomados como empregados sem carteira (retirados dessa caracterização, com regra de transição, pela Lei nº 11.718/2008), trabalhadores por conta própria (ocupados explorando o seu próprio empreendimento, com ou sem sócio, sem empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador não remunerado)<sup>18</sup> e não remunerados (no sentido amplo, abarcando trabalhadores não remunerados,<sup>19</sup> trabalhadores na produção para o próprio consumo e trabalhadores na construção para o próprio uso) que residem em áreas rurais (filtro que extrapola o texto legal, que não impõe tal requisito) e exercem atividade agropecuária, incluídos também o pescador artesanal, o seringueiro ou extrativista vegetal e o índio.
- 4) Os beneficiários não contribuintes, identificados como aqueles que não estão cobertos pela própria contribuição efetiva e tampouco por regimes previdenciários

---

18. A PNAD anual permitia a identificação de empregadores em grupamento agrícola sem empregados permanentes, de modo que fossem selecionados apenas os segurados especiais atuando sem utilização de mão de obra assalariada permanente, como determina a legislação. Os empregadores (pessoas que trabalham explorando o seu próprio empreendimento, com pelo menos um empregado) não foram incluídos por Schwarzer, Paiva e Santana (2004), possivelmente pelo entendimento de que os empregadores atuando em atividades agropecuárias mais frequentemente se enquadram nas categorias de Empregador Rural Pessoa Física e Empregador Rural Pessoa Jurídica e possuem maiores chances de descumprir as demais exigências do regime diferenciado direcionado à agricultura familiar – notadamente o limite de tamanho da propriedade (que pode ter até quatro módulos fiscais) e a forma em que a atividade é exercida (regime de economia familiar, sem empregados permanentes).

19. Esse subgrupo reúne os trabalhadores não remunerados membros da unidade domiciliar (pessoas que trabalhavam sem remuneração, durante pelo menos uma hora na semana, em ajuda a membro da unidade domiciliar que era: empregado na produção de bens primários – que compreende as atividades da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal ou mineral, caça, pesca e piscicultura –, conta própria ou empregador) e outros não remunerados (pessoas que trabalhavam sem remuneração, durante pelo menos uma hora na semana, como aprendiz ou estagiário ou em ajuda a instituição religiosa, beneficente ou de cooperativismo).

especiais (como o de segurados especiais), mas que declaram receber aposentadoria e/ou pensão por morte.<sup>20</sup>

De acordo com a PNAD 2015, naquele ano existiam no país 86,7 milhões de pessoas ocupadas com idade entre 16 e 59 anos. Esse contingente, quando contraposto ao subgrupo de pessoas consideradas protegidas ou cobertas nessa mesma faixa etária, resulta em uma taxa de proteção de 72,5% – indicador 1 da tabela 1, dado pela proporção de protegidos (itens A, B, C e F) entre os ocupados (E). Em termos agregados, isso significa que, de cada dez trabalhadores ocupados, aproximadamente sete estão socialmente protegidos, ou seja, contribuem para algum regime previdenciário público ou são segurados especiais ou, embora não contribuam e não pertençam ao regime especial rural, já são beneficiários da Previdência ou da Assistência Social.<sup>21</sup>

Os indicadores básicos apresentados na tabela 1 simulam quatro cenários distintos: no primeiro (Proteção Previdenciária Antiga – Filtro Segurado Especial/Rural), a estimativa consiste no indicador original proposto por Schwarzer, Paiva e Santana (2004), mantendo os empregados sem carteira e a exigência de moradia em áreas rurais na estimativa. No segundo (Proteção Previdenciária Antiga – Sem Filtro Segurado Especial/Rural), retira-se o filtro de residência em área rural aplicado aos segurados especiais, pois a legislação previdenciária não impõe tal critério). No terceiro e quarto cenários (respectivamente, com e sem o referido filtro), retira-se ainda a categoria de empregados sem carteira do grupo de trabalhadores agrícolas classificados como segurados especiais, pois a Lei nº 11.718/2008 impôs tal restrição, ainda que com regra de transição estendida até 2020.

---

20. São classificados como aposentados aqueles que, na semana de referência, eram jubilados, reformados ou aposentados pelo Plano de Seguridade Social da União ou por instituto de previdência social federal (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS), estadual ou municipal, inclusive pelo Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). São classificados como aposentados aqueles que, na semana de referência, recebiam pensão das Forças Armadas, do Plano de Seguridade Social da União ou de instituto de previdência social federal (INSS), estadual ou municipal, inclusive do FUNRURAL, deixada por pessoa da qual eram beneficiárias. Aqui também podem ser incluídos, erroneamente, beneficiários de prestações assistenciais continuadas.

21. Como a classificação das áreas urbanas e rurais é feita de acordo com a legislação vigente quando da realização dos censos demográficos, mesmo que a legislação tenha alterado a classificação de determinadas áreas no período intercensitário, a definição estabelecida por ocasião de um censo é mantida para as PNADs realizadas até o próximo levantamento. Conseqüentemente, os dados por situação urbana e rural não captam integralmente a sua evolução, sendo que as diferenças se intensificam na medida em que os resultados obtidos se afastam do ano de realização do último censo demográfico. Como essa classificação é utilizada para a identificação dos segurados especiais, no tempo pode haver alguma perda de acurácia na comparabilidade. De qualquer modo, o peso maior do indicador é atribuído à natureza da atividade econômica desenvolvida pelo trabalhador, minimizando o problema mencionado.

TABELA 1  
**PNAD anual: proteção previdenciária dos ocupados entre 16 e 59 anos, segundo sexo e categorias de trabalhadores<sup>1</sup> (2015)**

Categorias	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Contribuintes RGPS (A)	28.585.832	58,2	20.832.528	55,4	<b>49.418.360</b>	<b>57,0</b>
Contribuintes RPPS (B)	2.836.691	5,8	4.000.192	10,6	<b>6.836.883</b>	<b>7,9</b>
Militares	316.506	0,6	30.616	0,1	<b>347.122</b>	<b>0,4</b>
Estatutários	2.520.185	5,1	3.969.576	10,6	<b>6.489.761</b>	<b>7,5</b>
Segurados especiais <sup>2</sup> (RGPS) (C)	3.793.974	7,7	1.999.860	5,3	<b>5.793.834</b>	<b>6,7</b>
Empregados sem carteira (ESC)	1.183.685	2,4	97.196	0,3	<b>1.280.881</b>	<b>1,5</b>
ESC – beneficiários não contribuintes	11.885	0,0	1.925	0,0	<b>13.810</b>	<b>0,0</b>
ESC – não beneficiários e não contribuintes (G)	1.171.800	2,4	95.271	0,3	<b>1.267.071</b>	<b>1,5</b>
Trabalhadores por conta própria	1.634.628	3,3	328.172	0,9	<b>1.962.800</b>	<b>2,3</b>
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	634.400	1,3	1.111.971	3,0	<b>1.746.371</b>	<b>2,0</b>
Não remunerados	341.261	0,7	462.521	1,2	<b>803.782</b>	<b>0,9</b>
Não contribuintes (D)	13.880.524	28,3	10.747.469	28,6	<b>24.627.993</b>	<b>28,4</b>
<b>Total (E = A+B+C+D)</b>	<b>49.097.021</b>	<b>100,0</b>	<b>37.580.049</b>	<b>100,0</b>	<b>86.677.070</b>	<b>100,0</b>
Beneficiários não contribuintes <sup>3</sup> (F)	316.129	0,6	487.773	1,3	<b>803.902</b>	<b>0,9</b>
Trabalhadores socialmente protegidos (A+B+C+F)	35.532.626	72,4	27.320.353	72,7	<b>62.852.979</b>	<b>72,5</b>
Trabalhadores socialmente desprotegidos (D-F)	13.564.395	27,6	10.259.696	27,3	<b>23.824.091</b>	<b>27,5</b>
Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 salário mínimo	8.989.040	18,3	4.246.511	11,3	<b>13.235.551</b>	<b>15,3</b>
Desprotegidos com rendimento inferior a 1 salário mínimo	4.379.829	8,9	5.884.980	15,7	<b>10.264.809</b>	<b>11,8</b>
Desprotegidos com rendimento ignorado	195.526	0,4	128.205	0,3	<b>323.731</b>	<b>0,4</b>
Indicadores básicos (%) sobre a população ocupada total (16-59 anos)						
Indicadores	Homens (%)		Mulheres (%)		Total (%)	
Proteção previdenciária – antiga (A+B+C+F)/(E) – filtro para segurado especial (SE)/RURAL	72,4		72,7		<b>72,5</b>	
Proteção previdenciária – antiga – sem filtro para segurado especial (SE)/RURAL	75,0		73,8		<b>74,5</b>	
Proteção previdenciária – aperfeiçoamento metodológico (A+B+C+F-(G))/(E) – filtro SE/RURAL	70,0		72,4		<b>71,1</b>	
Proteção previdenciária – aperfeiçoamento metodológico – sem filtro SE/RURAL	71,4		73,4		<b>72,2</b>	

Fonte: PNAD anual/IBGE, 2015.  
 Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Toma-se como referência a posição na ocupação no trabalho principal da semana de referência.

<sup>2</sup> Pela metodologia de Schwarzer, Paiva e Santana (2004), moradores da zona rural dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta própria, produção para próprio consumo, construção para próprio uso e não remunerados, respeitada a idade entre 16 e 59 anos.

<sup>3</sup> Ocupados (excluídos os segurados especiais) que, apesar de não contribuírem, recebem aposentadoria e/ou pensão por morte ou, eventualmente, BPC (captado parcialmente pelo indicador de proteção social).

As simulações feitas indicam que o indicador de proteção social não se alteraria de maneira drástica, em termos de grandeza, se excluídos os empregados sem carteira classificados

como segurados especiais (descaracterizados como tal pela Lei nº-11.718/2008) e retirado o filtro que mantinha nesse grupo apenas os trabalhadores residentes em áreas rurais (contrariando a legislação previdenciária, que não estabelece tal exigência). Essas alterações fundamentalmente resumem as principais mudanças aqui propostas de aperfeiçoamento da metodologia de apuração do grau de proteção social da população ocupada residente no país.

Ressalte-se que, na série histórica harmonizada da PNAD,<sup>22</sup> o indicador de proteção agregado de 2015 parecia consolidar uma relativa estabilidade, após uma forte mudança de tendência observada desde 2003, ainda que os efeitos da crise econômica recente pudessem vir a afetá-lo negativamente em eventuais resultados subsequentes da pesquisa. No período 1992-2002, a taxa de proteção social retrocedeu, passando de 66,2% (1992) para 61,8% (2002). Entre 2002 e 2013 (ano seguido de um arrefecimento no ritmo de evolução, com relativa estabilidade em 2014-2015), houve melhora visível nesse indicador, sendo que a recuperação se deu para homens e, em especial, para as mulheres, movimento que contribuiu para a redução das diferenças entre sexo na proteção previdenciária (protegidos/ocupados) (Ansiliero, 2013).

### 3.2 PNAD anual: cobertura dos idosos

Entre os idosos, com o amparo do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), aqui definidos como aqueles com idade igual ou superior a 60 anos, são considerados socialmente protegidos os que: *i*) recebem aposentadoria (ou equivalente não contributivo, como o BPC) de qualquer regime público; *ii*) recebem pensão por morte (PPM) de qualquer regime previdenciário; *iii*) recebem, cumulativamente, aposentadoria e PPM; ou *iv*) declaram contribuir para a Previdência Social. Em 2015 (tabela 2), do total de pessoas com o recorte etário definido (29,4 milhões, sendo 13,0 milhões de homens e 16,4 milhões de mulheres), a proteção social entre os homens chegava a 86,1%, resultado superior ao observado entre as mulheres (78,3%). Em termos agregados, essa proporção chegava a 81,7%, o que significa que, de cada dez idosos residentes no país, aproximadamente oito estavam socialmente protegidos. Ressalte-se que os segurados especiais que declaram não contribuir para o RGPS e tampouco receber benefícios são

22. Como até 2003 a pesquisa não incluía as áreas rurais da região Norte, exceto Tocantins, optava-se normalmente pela construção de uma série histórica harmonizada, que considerava apenas as variáveis e coberturas geográficas presentes em todas as edições da PNAD utilizadas.

desconsiderados na abordagem de Schwarzer, Paiva e Santana (2004), sendo que sua inclusão elevaria ligeiramente o indicador para 82,3% da população idosa residente.

**TABELA 2**  
**Proteção previdenciária entre os idosos com 60 anos ou mais, segundo sexo (2015)**

Categorias	Homens	Participação no total (%)	Mulheres	Participação no total (%)	Total	Participação no total (%)
Beneficiários (A)	9.876.105	76,3	12.312.128	74,9	<b>22.188.233</b>	<b>75,5</b>
Aposentados	9.361.477	72,3	7.986.329	48,6	<b>17.347.806</b>	<b>59,1</b>
Pensionistas	169.443	1,3	2.494.049	15,2	<b>2.663.492</b>	<b>9,1</b>
Aposentados e pensionistas	345.185	2,7	1.831.750	11,1	<b>2.176.935</b>	<b>7,4</b>
Contribuintes (não beneficiários) (B)	1.266.812	9,8	554.048	3,4	<b>1.820.860</b>	<b>6,2</b>
Contribuintes do RGPS	1.050.706	8,1	402.718	2,5	<b>1.453.424</b>	<b>4,9</b>
Contribuintes de RPPS	216.106	1,7	151.330	0,9	<b>367.436</b>	<b>1,3</b>
Segurados especiais (C)	145.200	1,1	51.474	0,3	<b>196.674</b>	<b>0,7</b>
Empregados sem carteira (C.1)	32.173	0,2	1.841	0,0	<b>34.014</b>	<b>0,1</b>
Trabalhadores por conta própria (C.2)	82.332	0,6	11.346	0,1	<b>93.678</b>	<b>0,3</b>
Trabalhadores na produção para o próprio consumo (C.3)	29.460	0,2	29.264	0,2	<b>58.724</b>	<b>0,2</b>
Não remunerados (C.4)	1.235	0,0	9.023	0,1	<b>10.258</b>	<b>0,0</b>
Não segurados (não contribuintes; não beneficiários; não segurados especiais) (D)	1.657.344	12,8	3.510.859	21,4	<b>5.168.203</b>	<b>17,6</b>
<b>Total de residentes (E=A+B+C+D)</b>	<b>12.945.461</b>	<b>100,0</b>	<b>16.428.509</b>	<b>100,0</b>	<b>29.373.970</b>	<b>100,0</b>
Proteção previdenciária – antiga (A+B)/(E) – filtro para segurado especial (SE)/RURAL	11.142.917	86,1	12.866.176	78,3	<b>24.009.093</b>	<b>81,7</b>
Proteção previdenciária – antiga (A+B)/(E) – sem filtro para segurado especial (SE)/RURAL	11.142.917	86,1	12.866.176	78,3	<b>24.009.093</b>	<b>81,7</b>
Proteção previdenciária – aperfeiçoamento metodológico (A+B+C-(C.1))/(E) – filtro SE/RURAL	11.255.944	86,9	12.915.809	78,6	<b>24.171.753</b>	<b>82,3</b>
Proteção previdenciária – aperfeiçoamento metodológico – sem filtro SE/RURAL	11.334.152	87,6	12.946.787	78,8	<b>24.280.939</b>	<b>82,7</b>

Fonte: PNAD anual/IBGE, 2015.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Toma-se como referência a posição na ocupação no trabalho principal da semana de referência.

2. Pela metodologia antiga, os segurados especiais são moradores da zona rural dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta própria, produção para próprio consumo, construção para próprio uso e não remunerados, respeitada a idade entre 16 e 59 anos.

3. Os beneficiários são ocupados (excluídos os segurados especiais) que, apesar de não contribuírem, recebem benefício previdenciário ou assistencial de caráter continuado (aposentadoria e/ou PPM ou, eventualmente, BPC, captado parcialmente pelo indicador de proteção social).

A maior parte dos idosos protegidos recebia aposentadoria. Nesse grupo preponderavam homens, que também eram maioria entre os não beneficiários que contribuía para a Previdência Social, fato explicado, principalmente, por se

depararem com requisitos mais elevados de idade e/ou tempo de contribuição para o requerimento desse benefício. Entre pensionistas e beneficiários que acumulavam pensão e aposentadoria, como era de se esperar, prevaleciam as mulheres, que em média possuem expectativa de vida mais elevada e tendem a mais frequentemente usufruir de pensões deixadas por seus cônjuges. Esse resultado também é explicado pelo fato de que as idosas, atualmente com idade igual ou superior a 60 anos, entraram em idade ativa quando a inserção feminina no mercado de trabalho era bastante diversa daquela agora enfrentada pelas mulheres pertencentes à PIA.

Na série harmonizada da PNAD (exclusive as áreas rurais da região Norte, exceto Tocantins), a parcela da população idosa protegida passou de 74,1% em 1992 para 81,7% em 2015 (Ansiliero, 2013). Os resultados agregados, considerados bastante significativos, são consequência, principalmente, de: *i*) uma tendência de expansão da proteção previdenciária entre os ocupados (inclusive como contribuintes) e de seus rebatimentos na população idosa (na condição de segurados beneficiários), com destaque para o aumento da proteção de idosos do sexo feminino, uma vez que a série referente aos homens pouco cresceu desde 1993; *ii*) da instituição da categoria de segurado especial, que possibilitou a expansão da cobertura previdenciária no meio rural; e *iii*) do aumento do número de beneficiários de BPCs previstos na LOAS.

Os indicadores básicos apresentados na tabela 2 simulam quatro cenários distintos: no primeiro e no segundo cenários (Proteção Previdenciária Antiga – Filtro Segurado Especial/Rural e Proteção Previdenciária Antiga – Sem Filtro Segurado Especial/Rural), a estimativa consiste no indicador original proposto por Schwarzer, Paiva e Santana (2004), mantendo os empregados sem carteira na estimativa de segurados especiais, variando apenas, respectivamente, a exigência ou não de moradia em áreas rurais. Nos terceiro e quarto cenários (respectivamente, com e sem o referido filtro de residência em área rural aplicado aos segurados especiais, não determinado pela legislação previdenciária), retira-se também a categoria de empregados sem carteira do grupo de trabalhadores agrícolas classificados como segurados especiais, pois a Lei nº 11.718/2008 impôs essa restrição, ainda que com regra de transição estendida até 2020. Nos dois primeiros cenários, o uso (ou não) do filtro é irrelevante, já que os segurados especiais não são considerados protegidos pela metodologia em questão. Nos dois últimos, há efeito marginal sobre os resultados. De modo geral, os quatro indicadores apontam para resultados bastante próximos entre si.

## 4 COBERTURA PREVIDENCIÁRIA: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA A PNAD CONTÍNUA

A metodologia de mensuração da proteção social no Brasil foi desenhada com base nos dados disponíveis na PNAD anual, descontinuada pelo IBGE após 2015. Com sua substituição pela PNAD Contínua, faz-se necessário readequar os indicadores de proteção de ocupados e idosos à estrutura e ao conteúdo da nova pesquisa, bem como a uma alteração legal importante para a caracterização dos segurados especiais do RGPS. A Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, entre outras alterações, redefiniu o tratamento dado, no âmbito previdenciário, ao tempo de atividade do trabalhador rural (empregado com e sem carteira e contribuinte individual rural) e estabeleceu normas transitórias sobre a aposentadoria deste tipo de segurado. Mais do que isso, com a sua promulgação, produziram-se efeitos importantes sobre a caracterização dos trabalhadores passíveis de serem legal e formalmente considerados e tratados como segurados especiais do RGPS.

No âmbito desse regime, o segurado especial é considerado segurado obrigatório e definido como aquele residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, atue em alguma das condições a seguir.

- 1) Produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgado, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: *i)* agropecuária em área de até quatro módulos fiscais; e/ou *ii)* de seringueiro ou extrativista vegetal exercendo suas atividades nos termos do inciso XII do *caput* do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida.
- 2) Pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida.
- 3) Cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, do segurado (1) ou (2), que, comprovadamente, trabalhe com o grupo familiar respectivo.

Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes. Ou seja, a existência de

remuneração ou de comercialização do produto da atividade não é requisito para a aplicação da obrigatoriedade de vinculação ao RGPS, sendo requisito suficiente o mero exercício da atividade nos termos previstos na legislação. Anteriormente, a legislação deixava alguma margem para que outras categorias de trabalhadores (descolados desta lógica de atividade em regime de economia familiar, como os empregados sem carteira e contribuintes individuais rurais prestadores de serviços a pessoas jurídicas sem vínculo empregatício) pudessem ser enquadradas, ainda que pela via do recurso administrativo e/ou judicial, na condição de segurados especiais, situação distinta da prevista pela Lei nº 11.718/2008 e suas regras de transição.

O art. 3º da Lei nº 11.718/2008 alterou esse entendimento, estabelecendo que, na concessão de aposentadoria por idade do empregado rural, em valor equivalente ao salário mínimo, sejam contados para efeito de carência: *i*) até 31 de dezembro de 2010, a atividade comprovada na forma do art. 143 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (comprovação do exercício de atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses idêntico à carência do referido benefício); *ii*) de janeiro de 2011 a dezembro de 2015, cada mês comprovado de atividade, multiplicado por três, limitado a doze meses, dentro do respectivo ano civil; e *iii*) de janeiro de 2016 a dezembro de 2020, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por dois, limitado a doze meses dentro do respectivo ano civil. Em seu parágrafo único, o art. 3º ainda determina a aplicação do disposto anteriormente em seu *caput* e seu respectivo inciso I – citados neste parágrafo no item *i*) – ao trabalhador rural enquadrado na categoria de segurado contribuinte individual que comprovar a prestação de serviço de natureza rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego.

Mais precisamente, para os segurados especiais, formalmente assim classificados pela atual legislação, segue válida a comprovação da atividade rural, em detrimento da comprovação de aportes financeiros ao RGPS com base nos rendimentos desse trabalho. Como regra geral, são segurados obrigatórios da Previdência Social os ocupados com 16 anos ou mais que exercem atividades remuneradas na condição de empregados, empregados domésticos, trabalhadores avulsos, contribuintes individuais (autônomos e trabalhadores que prestam serviços de natureza eventual a empresas, sem vínculo empregatício) e/ou trabalhadores rurais. A exceção, portanto, fica por conta justamente dos segurados especiais, que são considerados segurados obrigatórios pelo próprio exercício da atividade rural, nos termos previstos em lei, ainda que esta não

gere rendimentos e tampouco recolhimentos a título de contribuição previdenciária. Ou seja, o segurado especial é segurado obrigatório unicamente pelo exercício de sua atividade, sendo contribuinte obrigatório apenas quando comercializa sua produção, fazendo jus a todos os benefícios e serviços oferecidos pelo RGPS mesmo que nunca tenha efetuado contribuições ao sistema.

Esse entendimento segue válido, mas sua aplicabilidade se tornou mais restrita. Isso implica alterações na metodologia de mensuração da cobertura previdenciária, dado que uma parcela menor dos trabalhadores rurais poderá pleitear benefícios previdenciários sem a comprovação de contribuição efetiva ao RGPS. No caso dos empregados rurais, a regra de transição se prolongará até 2020, enquanto para os contribuintes individuais rurais prestadores de serviços a pessoas jurídicas, os efeitos já são concretos desde 2011. Em qualquer dos casos, os períodos de atividade acumulados e comprovados até a data de vigência das novas regras (inclusive no tocante ao escalonamento estabelecido no art. 3º da Lei nº 11.718/2008) serão considerados para fins de reconhecimento de direitos, sendo as novas regras aplicáveis, conforme o caso, aos períodos de atividade posteriores a 2010.<sup>23</sup>

Concretamente, no tocante à metodologia de apuração da cobertura previdenciária, os dispositivos introduzidos pela Lei nº 11.718/2008 implicam que os empregados rurais sem carteira que declaram não contribuir para a Previdência Social e informam não receber benefícios previdenciários sejam considerados protegidos até 2020, quando, na metodologia anterior, seriam a qualquer tempo classificados como segurados especiais. Semelhante tratamento deveria ser dispensado aos trabalhadores rurais que atuam autonomamente (classificados no RGPS como contribuintes individuais rurais), prestando serviços eventualmente a uma ou mais empresas, sem relação de emprego, mas, no caso destes, o fim da regra de transição, em 2011, já os retiraria da condição de segurados especiais.

Na PNAD Contínua, não há um conceito que coincida perfeitamente com essas especificações. A melhor aproximação é o uso da posição na ocupação de empregado sem carteira – pessoa que trabalhava para um empregador (pessoa física ou jurídica) sem vínculo formal de emprego, geralmente, mas não necessariamente obrigando-se

---

23. Claro que os dados da PNAD e da PNAD Contínua se referem a informações coletadas em um específico período de referência, de modo que, ao longo do ano, cada indivíduo possa ter alterada sua situação trabalhista e previdenciária (condição de atividade, condição de ocupação, posição na ocupação etc.), mas toma-se aqui a informação da quinta entrevista da PNAD Contínua como referência para a determinação da situação previdenciária do grupo de interesse.

ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo, em contrapartida, uma remuneração monetária.

Os trabalhadores por conta própria, pelo conceito da pesquisa, consistem naqueles que trabalham explorando o seu próprio empreendimento, sozinhos ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador familiar auxiliar. Ou seja, esse subgrupo de ocupados não se enquadraria necessariamente na figura do contribuinte individual rural prestador de serviços, pois nem todo trabalhador rural nesta posição presta serviços a pessoas jurídicas, situação inclusive que (nesse contexto, de contribuinte individual rural) tende a não ser predominante. Assim, a adequação da estimativa de cobertura à legislação previdenciária aponta como estratégia – ainda que imperfeita, já que não exclui integralmente da estimativa os contribuintes individuais que descumprem os atuais requisitos de elegibilidade e possivelmente antecipa parte do efeito associado aos empregados rurais – uma mudança apenas no tratamento dos empregados rurais informais (sem vínculo de emprego formal). Ademais, deve-se manter os trabalhadores rurais envolvidos na produção para próprio consumo e na construção para próprio uso, pois estes se encaixam na definição desta categoria de segurados obrigatórios, mesmo quando declaram a inexistência de rendimentos oriundos desta atividade.

Mais um ajuste necessário, no que concerne à metodologia anterior de Schwarzer, Paiva e Santana (2004), consiste na eliminação do filtro que vincula a caracterização do segurado especial à residência em áreas rurais, requisito que extrapola e, portanto, contraria as exigências legais.<sup>24</sup> Por fim, outra alteração importante diz respeito ao tratamento dado aos beneficiários de BPC/LOAS. Como a PNAD Contínua avançou com a introdução de quesito específico sobre essa transferência assistencial (frequentemente entendida como uma aposentadoria não contributiva), aparentemente melhorando sua captação, optou-se por sua inclusão no indicador de proteção, indo além do simples reconhecimento de que alguma parcela (mesmo que reduzida) dos recebimentos declarados como previdenciários são, em realidade, assistenciais.

---

24. Na metodologia anterior, essa opção pode ter sido feita para minimizar o risco de superestimação do quantitativo de segurados especiais, dado que aquela abordagem possuía outros critérios mais abertos – notadamente na seleção de posições na ocupação passíveis de integrar o grupo. Na metodologia proposta, as novas restrições permitem e recomendam maior convergência com o texto legal.

Também em razão da melhoria na captação, nessa proposta metodológica optou-se pelo uso do dado originalmente estimado pelo IBGE, sem ajustes adicionais para a identificação de possíveis casos de BPC mal classificados e/ou indevidamente incorporados a outros rendimentos pesquisados. Entende-se que, diante do desenho mais compreensivo do questionário da PNAD Contínua e dos testes e ajustes de consistência realizados pelo próprio IBGE, qualquer tentativa nesse sentido poderia gerar erros mais expressivos que as supostas inexatidões presentes na base original. Além disso, aqui também valeriam as considerações acerca da inteligibilidade e da replicabilidade de sua construção, propriedades importantes para um bom indicador.

Foram ainda considerados os ocupados (pelo conceito oficial de ocupação da PNAD Contínua) em afastamentos remunerados por saúde/acidente ou maternidade, que, em princípio, poderiam ser tomados como aproximação do recebimento de benefício previdenciário por incapacidade temporária ou de salário-maternidade. Nos casos (predominantes) em que há vínculo formal e/ou contribuição previdenciária, estes foram incorporados automaticamente, conforme o caso, como segurados contribuintes da Previdência Social ou como segurados especiais. Nos demais casos, onde há informação de informalidade trabalhista e previdenciária, o indivíduo poderia ser considerado em período de graça (qualidade de segurado mantida mesmo sem contribuições), mas as informações na PNAD Contínua não são suficientes para que esse tratamento seja definido com segurança. Os indivíduos nessa condição foram, então, classificados como segurados beneficiários.

#### **4.1 PNAD Contínua: cobertura da população ocupada**

Analogamente à metodologia anterior, proposta por Schwarzer, Paiva e Santana (2004), pretende-se estimar a quantidade e a proporção de trabalhadores ocupados socialmente protegidos e desprotegidos, sempre com base na população ocupada com idade entre 16 e 59 anos (tabela 3). Como a PNAD Contínua não considera os trabalhadores na produção para próprio consumo e na construção para próprio uso no cálculo da população ocupada oficial, faz-se necessário introduzir um novo conceito na metodologia de cobertura, incorporando esses indivíduos (fundamentais especialmente na estimação do contingente de segurados especiais) ao que seria a chamada população ocupada expandida.

Também nesse caso seriam considerados os indivíduos oficialmente ocupados com idade entre 16 e 59 anos, mas também aqueles nessa mesma faixa etária que declaram exercer por ao menos uma hora semanal outras formas de trabalho (não incluídas no conceito oficial de

ocupação da PNAD Contínua, mas identificadas pela pesquisa) para as quais há classificação de atividade econômica e que são consideradas atividades obrigatoriamente vinculadas à participação no sistema previdenciário. Entre os ocupados na semana de referência, portanto, foram considerados socialmente protegidos os trabalhadores classificados como:

- contribuintes do RGPS (A): oficialmente ocupados, em qualquer posição na ocupação no trabalho principal (exceto militares e servidores públicos estatutários), que declaram contribuir para a Previdência Social em algum trabalho (incluindo os segurados especiais que declaram contribuição previdenciária);
- contribuintes de RPPS (B): ocupados com posição na ocupação no trabalho principal de militares ou servidores públicos estatutários;
- segurados especiais (C.2+C.3): agricultores familiares e trabalhadores rurais atuando individualmente, que contam com um regime específico de cobertura previdenciária e declaram não contribuir para o RGPS. São considerados aqueles que, na PNAD, estão oficialmente ocupados no ramo agrícola (trabalhadores por conta própria e/ou trabalhadores familiares auxiliares)<sup>25</sup> ou não são considerados oficialmente ocupados (compondo, assim, a população ocupada expandida), mas exercem trabalho na produção para o próprio consumo nesse mesmo ramo; e
- beneficiários não contribuintes (C.1.1+D): trabalhadores ocupados que, mesmo declarando não contribuir para a Previdência Social ou pertencer a algum regime especial, afirmam receber benefícios interpretados como de natureza previdenciária ou assistencial (aposentadoria e/ou pensão ou BPC ou auxílio-doença ou salário-maternidade) e, portanto, contariam com alguma proteção social (previdenciária ou assistencial). A parcela dos empregados rurais sem carteira e não contribuintes, excluídos da categoria de segurados especiais, foi, naturalmente, aqui incluída quando houve declaração de recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais.

25. Como a PNAD Contínua não diferencia empregadores com empregados permanentes ou temporários e os segurados especiais devem atuar sem utilização de mão de obra assalariada permanente, os empregadores (pessoas que trabalham explorando o seu próprio empreendimento, com pelo menos um empregado) não foram incluídos no grupo. Além disso, como já sugerido, os empregadores atuando em atividades agropecuárias mais frequentemente se enquadram nas categorias de empregador rural pessoa física e empregador rural pessoa jurídica e possuem maiores chances de descumprir as demais exigências do regime diferenciado direcionado à agricultura familiar – notadamente o limite de tamanho da propriedade (que pode ter até quatro módulos fiscais) e a forma em que a atividade é exercida (regime de economia familiar, sem empregados permanentes).

TABELA 3  
**Proteção previdenciária dos ocupados entre 16 e 59 anos, segundo sexo, categorias e população ocupada de referência (2016)**

População ocupada oficial (IBGE) (I)						
Categorias (metodologia anterior) – sem filtro para segurado especial (SE)/RURAL	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Contribuintes do RGPS (A)	27.793.487	59,3	21.184.769	58,4	<b>48.978.256</b>	<b>58,9</b>
Contribuintes do RPPS (B)	3.229.452	6,9	4.176.988	11,5	<b>7.406.440</b>	<b>8,9</b>
Militares	758.275	1,6	65.033	0,2	<b>823.308</b>	<b>1,0</b>
Estatutários	2.471.177	5,3	4.111.955	11,3	<b>6.583.132</b>	<b>7,9</b>
Segurados especiais <sup>1</sup> (RGPS) (C)	4.075.125	8,7	1.215.135	3,4	<b>5.290.260</b>	<b>6,4</b>
Empregados rurais sem carteira – não contribuintes (C.1)	1.426.424	3,0	136.613	0,4	<b>1.563.037</b>	<b>1,9</b>
Beneficiários permanentes – aposentadoria, PPM ou BPC (C.1.1)	13.362	0,0	3.609	0,0	<b>16.971</b>	<b>0,0</b>
Beneficiários temporários – auxílio-doença ou salário-maternidade (C.1.2)	3.146	0,0	513	0,0	<b>3.659</b>	<b>0,0</b>
Empregados rurais sem carteira – não contribuintes e não beneficiários (C.1.3)	1.409.916	3,0	132.491	0,4	<b>1.542.407</b>	<b>1,9</b>
Trabalhadores por conta própria (C.2)	2.248.821	4,8	396.718	1,1	<b>2.645.539</b>	<b>3,2</b>
Trabalhadores familiares auxiliares (C.3)	399.880	0,9	681.804	1,9	<b>1.081.684</b>	<b>1,3</b>
Beneficiários não contribuintes <sup>2</sup> (D)	254.513	0,5	394.077	1,1	<b>648.590</b>	<b>0,8</b>
Beneficiários permanentes – aposentadoria, PPM ou BPC (D.1)	246.036	0,5	378.713	1,0	<b>624.749</b>	<b>0,8</b>
Beneficiários temporários – auxílio-doença ou salário-maternidade (D.2)	8.477	0,0	15.364	0,0	<b>23.841</b>	<b>0,0</b>
Não contribuintes, não segurados especiais e não beneficiários (E)	11.498.269	24,5	9.295.699	25,6	<b>20.793.968</b>	<b>25,0</b>
<b>População ocupada (IBGE): (F = A+B+C+D+E)</b>	<b>46.850.846</b>	<b>100,0</b>	<b>36.266.668</b>	<b>100,0</b>	<b>83.117.514</b>	<b>100,0</b>
Outras formas de trabalho: trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso (PPCCPU) (II)						
PPCCPU: segurados especiais (produção para próprio consumo/construção para próprio uso) (G) – sem filtro para segurado especial (SE)/RURAL	913.013	84,0	1.654.132	78,9	<b>2.567.145</b>	<b>80,7</b>
PPCCPU: beneficiários permanentes (não segurados especiais) – aposentadoria, PPM ou BPC (H)	24.712	2,3	84.846	4,0	<b>109.558</b>	<b>3,4</b>
PPCCPU: não segurados especiais e não beneficiários (I) – sem filtro para segurado especial (SE)/RURAL	149.274	13,7	356.368	17,0	<b>505.642</b>	<b>15,9</b>
PPCCPU: (J = G+H+I) – sem filtro RURAL	1.086.999	100,0	2.095.346	100,0	<b>3.182.345</b>	<b>100,0</b>
População ocupada expandida (I)+(II)						
Categorias (aperfeiçoamento metodológico) – sem filtro para segurado especial (SE)/RURAL	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Contribuintes do RGPS (A)	27.793.487	58,0	21.184.769	55,2	<b>48.978.256</b>	<b>56,8</b>
Contribuintes do RPPS (B)	3.229.452	6,7	4.176.988	10,9	<b>7.406.440</b>	<b>8,6</b>
Militares	758.275	1,6	65.033	0,2	<b>823.308</b>	<b>1,0</b>
Estatutários	2.471.177	5,2	4.111.955	10,7	<b>6.583.132</b>	<b>7,6</b>
Segurados especiais (SE) <sup>1</sup> (C.2 + C.3 + G)	3.561.714	7,4	2.732.654	7,1	<b>6.294.368</b>	<b>7,3</b>
Trabalhadores por conta própria (C.2)	2.248.821	4,7	396.718	1,0	<b>2.645.539</b>	<b>3,1</b>
Trabalhadores familiares auxiliares (C.3)	399.880	0,8	681.804	1,8	<b>1.081.684</b>	<b>1,3</b>
Trabalhadores na produção para o próprio consumo ou construção para próprio uso (G)	913.013	1,9	1.654.132	4,3	<b>2.567.145</b>	<b>3,0</b>
Beneficiários não contribuintes e não SE (C.1.1+C.1.2+D.1+D.2+H)	295.733	0,6	483.045	1,3	<b>778.778</b>	<b>0,9</b>
Empregados rurais sem carteira – beneficiários permanentes e não contribuintes (C.1.1)	13.362	0,0	3.609	0,0	<b>16.971</b>	<b>0,0</b>
Empregados rurais sem carteira – beneficiários temporários e não contribuintes (C.1.2)	3.146	0,0	513	0,0	<b>3.659</b>	<b>0,0</b>

(Continua)

(Continuação)

<b>População ocupada expandida (I)+(II)</b>						
Categorias (aperfeiçoamento metodológico) – sem filtro para segurado especial (SE)/RURAL	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Demais ocupados beneficiários permanentes – aposentadoria, PPM ou BPC (D.1)	246.036	0,5	378.713	1,0	<b>624.749</b>	<b>0,7</b>
Demais ocupados beneficiários temporários – auxílio-doença ou salário-maternidade (D.2)	8.477	0,0	15.364	0,0	<b>23.841</b>	<b>0,0</b>
PPCCPU_Beneficiários Permanentes (não segurados especiais) – aposentadoria, pensão por morte ou BPC (H)	24.712	0,1	84.846	0,2	<b>109.558</b>	<b>0,1</b>
Não contribuintes, não SE e não beneficiários (C.1.2+E+I)	13.057.459	27,2	9.784.558	25,5	<b>22.842.017</b>	<b>26,5</b>
Empregados rurais sem carteira – não beneficiários e não contribuintes (C.1.2)	1.409.916	2,9	132.491	0,3	<b>1.542.407</b>	<b>1,8</b>
Ocupados não contribuintes e não beneficiários (E)	11.498.269	24,0	9.295.699	24,2	<b>20.793.968</b>	<b>24,1</b>
PPCCPU: não segurados especiais e não beneficiários (I)	149.274	0,3	356.368	0,9	<b>505.642</b>	<b>0,6</b>
<b>População ocupada expandida (K = (A)+(B)+(C.2 + C.3 + G)+(C.1.1+C.1.2+D.1 +D.2+H)+(C.1.2+E+I))</b>	<b>47.937.845</b>	<b>100,0</b>	<b>38.362.014</b>	<b>100,0</b>	<b>86.299.859</b>	<b>100,0</b>
<b>Trabalhadores socialmente protegidos (L = (A)+(B)+(C.2 + C.3 + G)+(C.1.1+C.1.2+D.1+D.2+H))</b>	<b>34.880.386</b>	<b>72,8</b>	<b>28.577.456</b>	<b>74,5</b>	<b>63.457.842</b>	<b>73,5</b>
<b>Trabalhadores socialmente desprotegidos (M = (C.1.2+E+I))</b>	<b>13.057.459</b>	<b>27,2</b>	<b>9.784.558</b>	<b>25,5</b>	<b>22.842.017</b>	<b>26,5</b>
Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 salário mínimo	7.615.237	15,9	3.392.162	8,8	<b>11.007.399</b>	<b>12,8</b>
Desprotegidos com rendimento inferior a 1 salário mínimo	5.074.747	10,6	5.494.829	14,3	<b>10.569.576</b>	<b>12,2</b>
Desprotegidos com rendimento ignorado	379.097	0,8	913.445	2,4	<b>1.292.542</b>	<b>1,5</b>
<b>Indicadores básicos sobre a população ocupada total de referência (16-59 anos) (%)</b>						
Indicadores	Homens		Mulheres		Total	
1. Proteção previdenciária – população ocupada oficial – filtro SE/RURAL	71,1		73,6		<b>72,2</b>	
2. Proteção previdenciária – população ocupada oficial ((A)+(B)+(C)+(D))/(F)	72,4		74,0		<b>73,1</b>	
<b>3. Proteção previdenciária – população ocupada expandida – Filtro SE/RURAL</b>	<b>70,9</b>		<b>73,2</b>		<b>71,9</b>	
<b>4. Proteção previdenciária – população ocupada expandida ((A)+(B)+(C.2 + C.3 + G)+(C.1.1+C.1.2+D.1+D.2+H))/(K)</b>	<b>72,8</b>		<b>74,5</b>		<b>73,5</b>	

Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2016.

Elaboração dos autores.

Notas: \* Trabalhadores dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: conta própria, produção para próprio consumo, construção para próprio uso e trabalhadores familiares auxiliares, respeitada a idade entre 16 e 59 anos.

<sup>†</sup> Ocupados (excluídos os contribuintes e segurados especiais) que, apesar de não contribuírem, recebem benefício previdenciário ou assistencial de caráter continuado.

Obs.: 1. Toma-se como referência a posição na ocupação no trabalho principal da semana de referência.

2. Foram encontrados casos de pessoas que declaram acumular benefícios previdenciários com BPC/LOAS, situação vedada pela legislação pertinente. Adotou-se aqui as hipóteses de erro de declaração ou de declaração de benefícios de familiares e equiparados como benefícios próprios, situação que pode ser mais comum em caso de benefícios por incapacidade.

Essa categorização dos trabalhadores obedece a uma hierarquia básica, proposta para acomodar os casos em que uma mesma pessoa se encaixa em mais de uma alternativa de proteção. Dado que se trata da população ocupada – que, se remunerada, fica obrigada a contribuir para a Previdência Social –, a prioridade é atribuída a essa dimensão (trabalhadores que aportam para o RGPS e/ou para RPPS), seguida dos segurados especiais e dos beneficiários que não são segurados especiais e tampouco contribuem para qualquer dos regimes previdenciários públicos existentes no país.

Como já mencionado, na PNAD Contínua, são consideradas *outras formas de trabalho*, além daquelas incluídas no conceito de ocupação: *i*) a produção para próprio consumo (que abrange outras atividades para o próprio consumo, além da produção agrícola para a alimentação e a construção para próprio uso); *ii*) o trabalho voluntário; *iii*) o cuidado de pessoas no próprio domicílio ou de parentes em outro domicílio; e *iv*) os afazeres domésticos. Apenas a produção para próprio consumo e a construção para próprio uso estão associadas diretamente à Classificação Nacional de Atividades Econômicas Domiciliar (CNAE-Domiciliar) e reúnem atividades sujeitas à proteção obrigatória da Previdência Social, mesmo quando não remuneradas.

As demais formas de trabalho, no âmbito previdenciário, são atividades para as quais a contribuição seria facultativa e, portanto, não caberiam no conceito desejável para o indicador de cobertura da população ocupada. Além disso, tampouco poderiam ser incluídas no indicador, dado que a PNAD Contínua (como a PNAD Anual) não investiga a situação de contribuição de pessoas desocupadas e inativas nos termos estabelecidos pela pesquisa, impossibilitando, como já sugerido, o cálculo de indicadores de cobertura para a PIA e para a PEA.<sup>26</sup>

Uma limitação a essa abordagem, como indicado anteriormente, é a inexistência de informação sobre a contribuição previdenciária desses grupos, já que a PNAD Contínua apenas inquiri esse quesito dos trabalhadores ocupados. Ou seja, esse grupo é adicionado ao denominador do indicador de proteção social (população ocupada expandida), mas apenas a parcela que preenche os requisitos para a tipificação de segurado especial é somada ao numerador (trabalhadores socialmente protegidos), sendo desconsiderados aqueles – possivelmente poucos pelas regras atuais, que, nesses grupos, privilegiam a atividade à contribuição – que efetivamente cotizam para o RGPS e não podem ser classificados como segurados especiais. Há, portanto, um descompasso incontornável entre os critérios que compõem essas duas grandezas, sendo a opção metodológica justificada pela importância de se apropriar de informações mais compreensivas sobre o contingente de segurados especiais, segurados obrigatórios da Previdência Social.

---

26. Aqueles que não possuem rendimento próprio (como as donas de casa, síndicos de condomínio não remunerados, trabalhadores voluntários não remunerados, estudantes e estudantes bolsistas) podem se inscrever na Previdência Social, desde que possuam ao menos 16 anos, mas devem fazê-lo na condição de segurados facultativos da Previdência Social, sem filiação obrigatória.

Com base nas informações sobre outras formas de trabalho, sempre na semana de referência e com recorte etário de 16-59 anos, foram considerados socialmente protegidos os trabalhadores na produção para próprio consumo e na construção para próprio uso ocupados no ramo agrícola (G, como segurados especiais) e os beneficiários não classificados como segurados especiais (H); os demais envolvidos nessas outras formas de trabalho são considerados desprotegidos, pois não se enquadram como segurados especiais, nem como beneficiários e tampouco como contribuintes (I) – nesse último caso, devido à inexistência de informações sobre seus aportes à Previdência Social e aos indicativos de que, ainda que existentes, são limitados.

Muito embora comparações diretas entre as duas pesquisas não sejam recomendáveis, pode-se tomar a PNAD 2015 como referência para a mensuração desse descompasso nos dados do numerador e do denominador do indicador de cobertura. Pela pesquisa, tem-se que apenas 3,6% do total de trabalhadores na produção para próprio consumo (sem filtro etário) e na construção para próprio uso contribuem para a Previdência Social. Isso indica que o ganho pela inclusão dos segurados especiais adicionais (considerados não ocupados pelo conceito oficial da PNAD Contínua) supera a perda de informação associada à situação de contribuição dos demais trabalhadores integrantes do grupo.

Os desprotegidos, por diferença, são aqueles que não contribuem para instituto de previdência e, ao mesmo tempo, não são considerados segurados especiais e tampouco beneficiários (C.1.2 + E + I). O somatório de protegidos e desprotegidos resultaria precisamente na população ocupada expandida (86.299.859 ocupados), restrita apenas pelo recorte etário selecionado (16 a 59 anos) e distinta da população ocupada oficial da PNAD Contínua (83.117.513 ocupados) apenas pela incorporação das pessoas não ocupadas que exercem outras formas de trabalho com classificação de atividade econômica (3.182.346 trabalhadores).

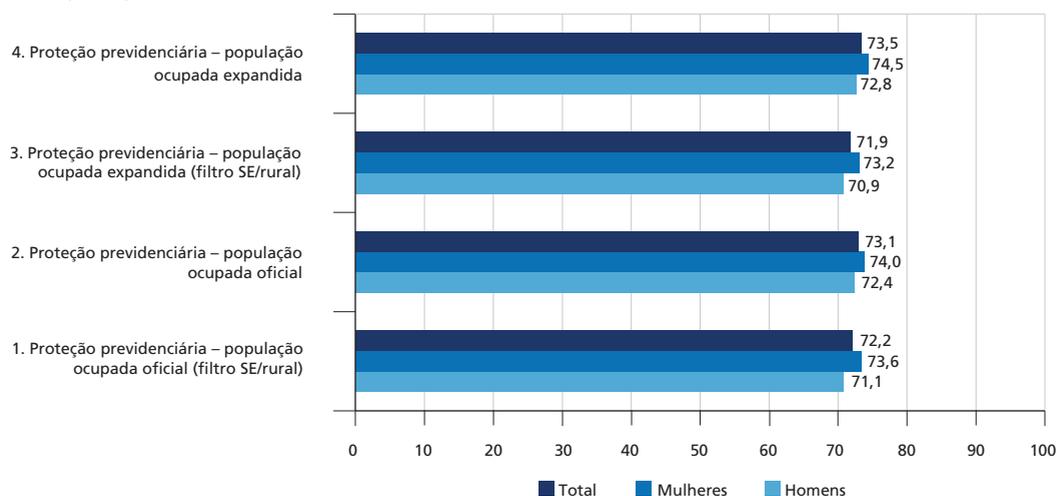
Caso apenas a população ocupada oficial fosse considerada e usado o filtro de situação do domicílio para os segurados especiais, a taxa de proteção social seria de 72,2% em 2016 (indicador 1: 71,1% entre homens; 73,6% entre mulheres). Retirado esse filtro, em obediência à legislação, a taxa de proteção social chegaria a 73,1% no mesmo ano (indicador 2: 72,4% entre homens; 74,0% entre mulheres). Partindo-se da população ocupada expandida, bem como de ajustes metodológicos aderentes às revisões feitas na legislação previdenciária, a taxa de proteção social, sem empregados rurais sem

carteira na condição de segurados especiais e sem filtro de situação do domicílio (rural) para essa categoria, chega a 73,5% (indicador 4: 72,8% entre homens; 74,5% entre mulheres). A retomada, indevida, do filtro de domicílio rural usado na metodologia de Schwarzer, Paiva e Santana (2004) sobre os segurados especiais reduziria o grau de proteção para 71,9% (indicador 3: 70,9% entre homens; 73,2% entre mulheres). Com isso, percebe-se que os resultados são muito próximos entre si.

GRÁFICO 1

**Brasil: indicadores básicos de proteção social da população ocupada total de referência, com idade entre 16 e 59 anos, segundo sexo (2016)**

(Em %)

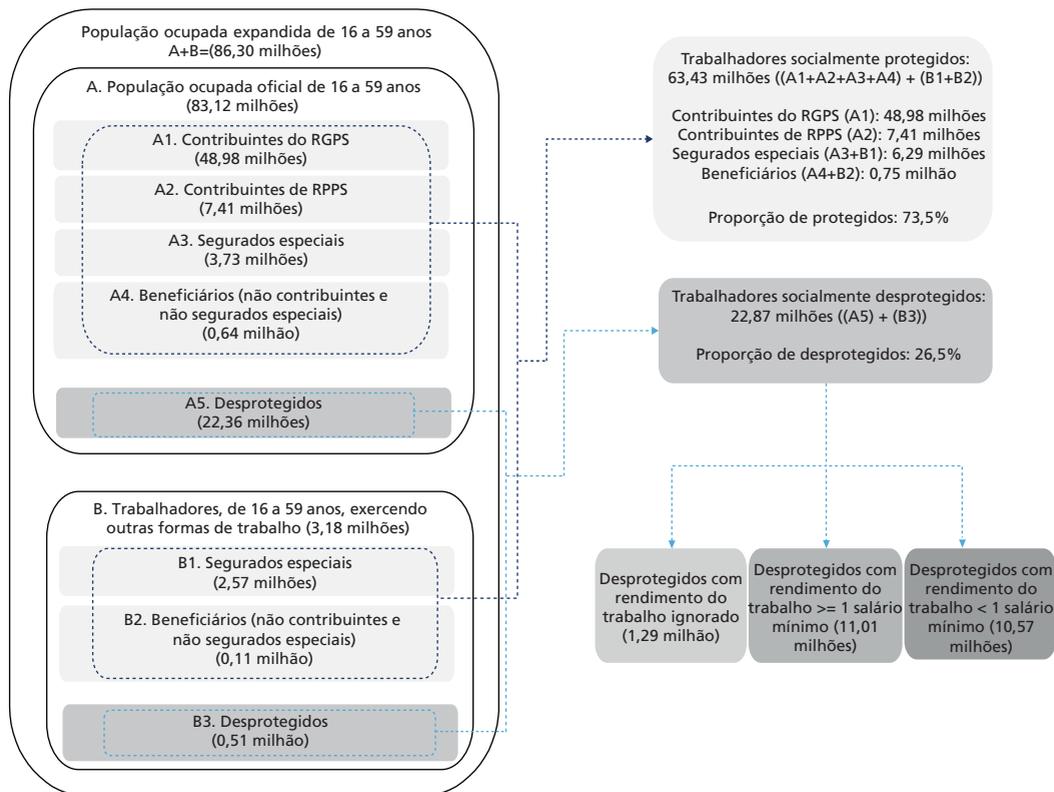


Fonte: PNAD Contínua//BGE, 2016.  
Elaboração dos autores.

Ou seja, como esperado, a eliminação da restrição para a situação do domicílio dos segurados especiais eleva o valor do indicador, enquanto a exclusão dos empregados rurais sem carteira do rol de potenciais segurados especiais pressiona-o para baixo, mas o efeito combinado desses ajustes não altera drasticamente o indicador global calculado pelas duas pesquisas (PNAD anual e PNAD Contínua). Em termos agregados, isso significa que, em qualquer dos cenários propostos, sete de cada dez trabalhadores ocupados, com idade entre 16 e 59 anos, estão socialmente protegidos, ou seja, contribuem para algum regime previdenciário público ou são segurados especiais ou, embora não contribuam e não pertençam ao regime especial rural, já são beneficiários da Previdência ou da Assistência Social. A figura 1 detalha a metodologia de cálculo e os resultados obtidos para indicador final de cobertura da população ocupada expandida (indicador 4, na tabela 3).

FIGURA 1

**Brasil: panorama da proteção social previdenciária e assistencial da população ocupada expandida entre 16 e 59 anos (2016)**



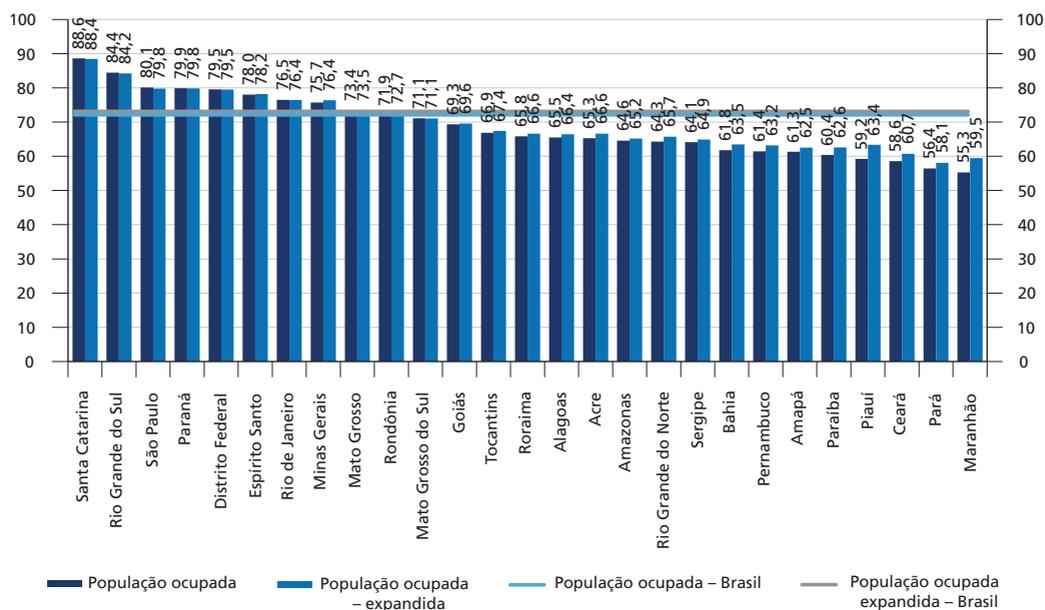
Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2016.  
Elaboração dos autores.

A importância da utilização do conceito expandido de população ocupada se faz notar principalmente pela quantidade absoluta de segurados especiais incorporados à população ocupada protegida (2.676.702 indivíduos, ou 42,5% de um total 6.294.368 segurados especiais na população ocupada expandida), contingente que corresponde a 84,1% do total de trabalhadores em atividades excluídos da população ocupada (3.182.343). Esse peso também se revela quando considerados os indicadores por Unidades da Federação (UFs), tomando-se ambas as populações ocupadas como referência (PO: população ocupada oficial; PO\_E: população ocupada expandida). Quanto menor o nível de desenvolvimento econômico da UF, maior tende a ser a diferença entre ambos os indicadores de proteção, com diferencial que chega a seu ápice nos estados do Piauí (4,1 pontos percentuais – p.p.) e do Maranhão (4,2 p.p.).

GRÁFICO 2

## Brasil: taxas de proteção previdenciária da população ocupada oficial e da população ocupada expandida – idade entre 16 e 59 anos (2016)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2016.  
Elaboração dos autores.

## 4.2 PNAD Contínua: cobertura dos idosos

Analogamente à metodologia aplicada aos ocupados, resultante da combinação da metodologia anterior (Schwarzer, Paiva e Santana, 2004) com os aperfeiçoamentos propostos, pretende-se mensurar a quantidade e a proporção de idosos socialmente protegidos e desprotegidos, tendo como base a população com 60 anos ou mais de idade estimada na PNAD Contínua (tabela 4).

TABELA 4

## Brasil: proteção previdenciária entre os idosos com 60 anos ou mais de idade, segundo sexo (2016)

Categorias	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Beneficiários (A)	10.363.561	77,4	13.346.008	77,5	<b>23.709.569</b>	<b>77,5</b>
Previdência Social: beneficiários permanentes – aposentadoria e/ou PPM (A.1)	9.935.639	74,2	12.653.974	73,5	<b>22.589.613</b>	<b>73,8</b>
Assistência Social – beneficiários de BPC/LOAS (A.2)	404.058	3,0	671.530	3,9	<b>1.075.588</b>	<b>3,5</b>
Previdência Social: beneficiários temporários – auxílio-doença ou salário-maternidade (A.3)	23.864	0,2	20.504	0,1	<b>44.368</b>	<b>0,1</b>

(Continua)

(Continuação)

Categorias	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Contribuintes (não beneficiários) (B)	1.456.509	10,9	731.808	4,3	<b>2.188.317</b>	<b>7,1</b>
Contribuintes do RGPS (B.1)	1.218.935	9,1	498.954	2,9	<b>1.717.889</b>	<b>5,6</b>
Contribuintes de RPPS (B.2)	237.574	1,8	232.854	1,4	<b>470.428</b>	<b>1,5</b>
Segurados especiais (C)	176.782	1,3	76.410	0,4	<b>253.192</b>	<b>0,8</b>
Ocupados – população ocupada oficial (C.1)	120.719	0,9	18.779	0,1	<b>139.498</b>	<b>0,5</b>
Ocupados – outros trabalhos (expansão da população ocupada) (C.2)	56.063	0,4	57.631	0,3	<b>113.694</b>	<b>0,4</b>
Desprotegidos (não contribuintes; não beneficiários; não segurados especiais) (D)	1.398.570	10,4	3.056.858	17,8	<b>4.455.428</b>	<b>14,6</b>
Ocupados (D.1)	690.374	5,2	474.408	2,8	<b>1.164.782</b>	<b>3,8</b>
Ocupados – população ocupada oficial (D.1.1)	677.837	5,1	426.568	2,5	<b>1.104.405</b>	<b>3,6</b>
Ocupados – oficialmente desocupados com outros trabalhos (expansão da população ocupada) (D.1.2)	4.409	0,0	1.378	0,0	<b>5.787</b>	<b>0,0</b>
Ocupados – oficialmente inativos com outros trabalhos (expansão da população ocupada) (D.1.3)	8.128	0,1	46.462	0,3	<b>54.590</b>	<b>0,2</b>
Desocupados (D.2)	88.140	0,7	38.348	0,2	<b>126.488</b>	<b>0,4</b>
Inativos (D.3)	620.056	4,6	2.544.102	14,8	<b>3.164.158</b>	<b>10,3</b>
<b>Total de residentes (E=A+B+C+D)</b>	<b>13.395.422</b>	<b>100,0</b>	<b>17.211.084</b>	<b>100,0</b>	<b>30.606.506</b>	<b>100,0</b>
<b>Indicadores básicos (%) sobre a população idosa total de referência (60 anos ou mais)</b>						
Indicadores	Homens		Mulheres		Total	
1. Proteção previdenciária – população ocupada oficial – filtro SE/RURAL	11.892.228	88,8	14.090.082	81,9	<b>25.982.310</b>	<b>84,9</b>
2. Proteção previdenciária – população ocupada oficial ((A)+(B)+(C)+(D))/(F)	11.940.789	89,1	14.096.595	81,9	<b>26.037.384</b>	<b>85,1</b>
3. Proteção previdenciária – população ocupada expandida – filtro SE/RURAL	11.920.779	89,0	14.123.667	82,1	<b>26.044.446</b>	<b>85,1</b>
4. Proteção previdenciária – população ocupada expandida ((A)+(B)+(C))/(E)	11.996.852	89,6	14.154.226	82,2	<b>26.151.078</b>	<b>85,4</b>

Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2016.  
Elaboração dos autores.

- Obs. 1. Para os idosos ocupados, pelo conceito de população ocupada expandida, toma-se como correspondência a posição na ocupação no trabalho principal da semana de referência.  
2. Segurados especiais são trabalhadores dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: conta própria, produção para próprio consumo – que abrange outras atividades para o próprio consumo, além da produção agrícola para a alimentação e a construção para próprio uso – e trabalhadores familiares auxiliares.  
3. Os beneficiários são aqueles que recebem benefício previdenciário ou assistencial de caráter continuado.  
4. Foram encontrados casos de pessoas que declaram acumular benefícios previdenciários com BPC/LOAS, situação vedada pela legislação pertinente. Adotou-se aqui as hipóteses de erro de declaração ou de declaração de benefícios de familiares e equiparados como benefícios próprios, situação que pode ser mais comum em caso de benefícios por incapacidade. Nos casos deste tipo de acumulação, os beneficiários foram considerados recebedores de benefícios previdenciários (A.1).

## Foram considerados socialmente protegidos os idosos:

- beneficiários (A): que afirmam receber benefícios interpretados como de natureza previdenciária ou assistencial – aposentadoria e/ou pensão ou benefícios temporários (auxílio-doença ou salário-maternidade) ou BPC – e, portanto, contariam com alguma proteção social (previdenciária ou assistencial);
- contribuintes (B): não beneficiários e oficialmente ocupados, em qualquer posição no trabalho principal – inclusive militares e servidores públicos estatutários –, que possuem contribuição presumida ou declaram contribuir para a Previdência Social

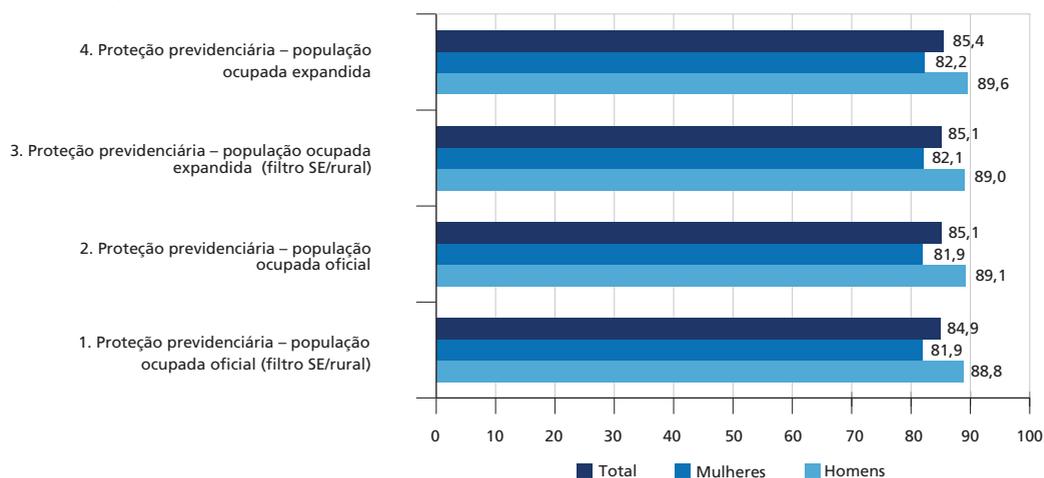
em algum trabalho – incluindo os segurados especiais que declaram contribuição previdenciária; e

- segurados especiais (C): não beneficiários classificados como agricultores familiares e trabalhadores rurais atuando individualmente, que contam com um regime específico de cobertura previdenciária e declaram não contribuir para a Previdência Social. São considerados aqueles que, na PNAD Contínua, estão ocupados no ramo agrícola (população ocupada expandida) e estão em posições na ocupação específicas (conta própria ou não remunerado). Também são elencados os que não são considerados ocupados, mas atuam como segurados especiais na produção para o próprio consumo ou na construção para o próprio uso. Ou seja, também entre os idosos faz-se necessário lançar mão do conceito de população ocupada expandida.

GRÁFICO 3

### Indicadores básicos de proteção social da população idosa total, com 60 anos ou mais de idade, segundo sexo e populações ocupadas de referência (2016)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/BGE, 2016.  
Elaboração dos autores.

Também nesse caso, a categorização dos indivíduos obedece a uma hierarquia básica, proposta para acomodar os casos em que uma mesma pessoa se encaixa em mais de uma alternativa de proteção social. Dado que se trata da população idosa – que, pela faixa etária, tende a concentrar inativos (especialmente aposentados e/ou pensionistas) e potenciais beneficiários de transferências assistenciais (receptores de BPC/LOAS) –, a prioridade é atribuída à dimensão de beneficiários, seguida da dos contribuintes do RGPS e de RPPS e dos segurados especiais que declaram não contribuir para o RGPS e tampouco receber algum benefício previdenciário ou assistencial de natureza continuada.

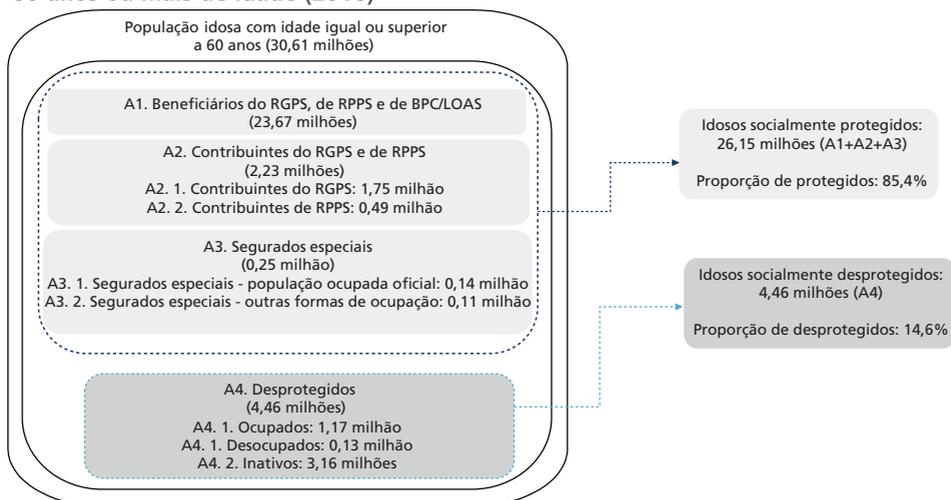
Caso apenas a população ocupada oficial fosse considerada para a identificação de segurados especiais (desconsiderados, deste grupo, os empregados rurais sem carteira) e a eles fosse aplicado o filtro de situação do domicílio rural, a taxa de proteção social seria de 84,9% em 2016 (indicador 1: 88,8% entre homens; 81,9% entre mulheres). Retirado esse filtro, em obediência à legislação, a taxa de proteção social chegaria a 85,1% no mesmo ano (indicador 2: 89,1% entre homens; 81,9% entre mulheres). Utilizando-se do conceito de população ocupada expandida, bem como de ajustes metodológicos determinados pela legislação previdenciária, a taxa de proteção social, sempre desconsiderando os empregados rurais sem carteira na condição de segurados especiais e sem filtro de situação do domicílio (rural) para esta categoria, chega a 85,4% (indicador 4: 89,6% entre homens; 82,2% entre mulheres). A retomada (indevida) do filtro de domicílio rural usado na metodologia de Schwarzer, Paiva e Santana (2004) sobre os segurados especiais reduziria o grau de proteção para 85,1% (indicador 3: 89,0% entre homens; 82,1% entre mulheres). A exemplo do que ocorre para a população ocupada com idade entre 16 e 59 anos, os resultados são muito próximos entre si.<sup>27</sup>

Assim, em 2016, considerando a estimativa de pessoas com o recorte etário definido (30,61 milhões com 60 anos ou mais de idade, sendo 13,4 milhões de homens e 17,2 milhões de mulheres), aproximadamente oito de cada dez idosos residentes no país estão socialmente protegidos. Como esperado, a eliminação da restrição para a situação do domicílio dos segurados especiais também eleva o valor do indicador entre os idosos, e a exclusão dos empregados rurais sem carteira do rol de potenciais segurados especiais pressiona-o para baixo, mas não apenas esse último movimento é menos importante entre idosos, como também o efeito combinado destes ajustes pouco altera o indicador global calculado pelas duas pesquisas (PNAD anual e PNAD Contínua). A figura 2, detalha a metodologia de cálculo e os resultados obtidos para indicador final de cobertura da população idosa, incorporando, para os idosos não beneficiários ocupados, o conceito de população ocupada expandida (indicador 4, na tabela 4).

27. O filtro de situação de domicílio não afeta a metodologia de Schwarzer, Paiva e Santana (2004), pois naquela abordagem essa categoria não era incluída na estimativa do grau de proteção dos idosos.

FIGURA 2

**Brasil: panorama da proteção social (previdenciária e assistencial) da população idosa – 60 anos ou mais de idade (2016)**

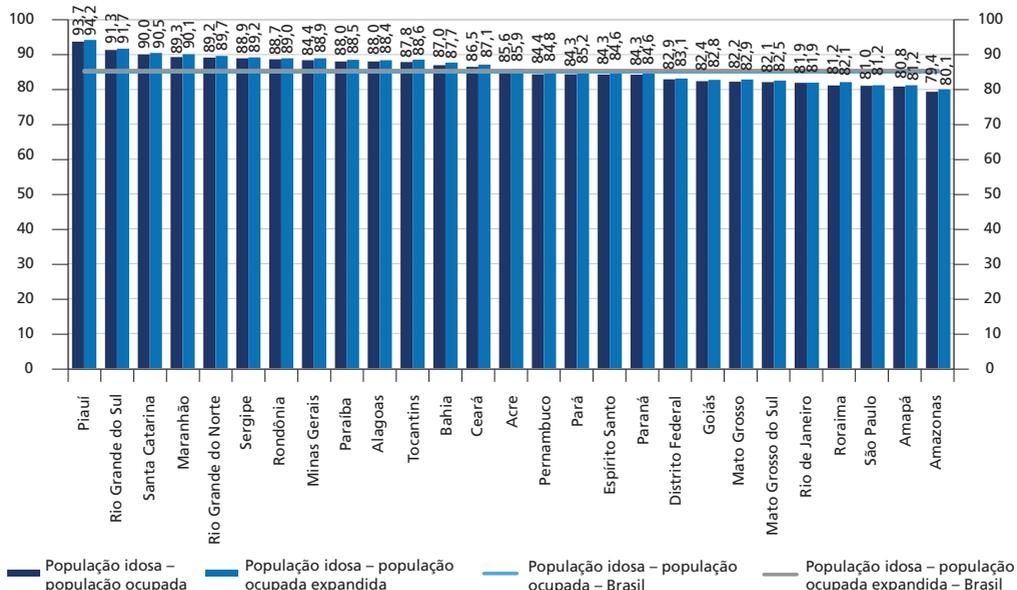


Fonte: PNAD Contínua/BGE, 2016.  
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4

**Taxas de proteção previdenciária da população idosa, considerando os ocupados em dois cenários (população ocupada oficial e população ocupada expandida) – pessoas com 60 anos ou mais de idade (2016)**

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/BGE, 2016.  
 Elaboração dos autores.

Também nesse caso o uso do conceito expandido de população ocupada altera a quantidade absoluta de segurados especiais incorporados à população protegida (253.890 indivíduos), ainda que em escala bem menor que a registrada para o indicador de cobertura da população ocupada. Essa alteração também fica evidente quando considerados os indicadores por UFs: quanto menor o nível de desenvolvimento econômico da unidade, maior tende a ser diferença entre ambos os indicadores de proteção, com diferencial que chega a seu ápice nos estados do Pará (0,9 p.p.) e Roraima (0,9 p.p.).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi apresentar brevemente as diferenças mais significativas entre a extinta PNAD e a nova PNAD Contínua; discutir as distinções pertinentes à dimensão previdenciária nos dois levantamentos; apresentar as linhas gerais da metodologia oficial de cobertura previdenciária utilizada até então pelo governo federal; identificar as possibilidades e limitações de aplicação desta metodologia antiga à nova pesquisa; e, finalmente, propor uma alternativa metodológica para essa mensuração, devidamente adaptada à PNAD Contínua anual (versão anual de 2016, baseada no questionário da quinta entrevista realizada nos domicílios selecionados na amostra) e às alterações introduzidas pela Lei nº. 11.718/2008, que definiu novos contornos para a aposentadoria rural ao gerar efeitos importantes sobre a caracterização dos trabalhadores passíveis de serem legalmente e formalmente considerados e tratados como segurados especiais do RGPS.

As duas pesquisas (PNAD e PNAD Contínua) possuem diferenças metodológicas fundamentais que inviabilizam comparações diretas entre elas. Com respeito ao tema trabalho remunerado (notadamente no que respeita à população ocupada), fortemente associado ao tema da Previdência Social, há também algumas diferenças importantes, com destaque para o próprio conceito de ocupação, alterado na PNAD Contínua (sendo mais restrito na versão trimestral e mais amplo na anual, nesse último caso, permitindo certa aproximação ao conceito original da PNAD).

Seguindo recomendações emanadas da 19ª CIET, no sentido de que a produção para o próprio consumo e/ou a construção para próprio uso devem ser consideradas no conceito de trabalho se a produção for uma parcela importante do consumo da família,

o IBGE mudou os conceitos de trabalho e ocupação utilizados na PNAD Contínua (comparativamente à PNAD anual). Com este entendimento, a PNAD Contínua exclui desses agregados parte importante do grupo de segurados especiais: como não há investigação sobre consumo nessa pesquisa, o IBGE decidiu pela exclusão destas atividades do conceito de trabalho, afetando também a definição de ocupação. Como os trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso são fundamentais na estimativa da cobertura previdenciária, na nova metodologia esses foram incorporados ao conceito proposto de população ocupada expandida.

Esse conceito permitiu uma melhor aproximação aos levantamentos proporcionados pela antiga PNAD e, ainda que os indicadores sigam sendo incomparáveis, suas grandezas são equivalentes. Frente à metodologia desenvolvida por Schwarzer, Paiva e Santana (2004) e oficialmente adotada pela Secretaria de Previdência Social, a eliminação da restrição para o local de moradia dos segurados especiais (adequação necessária à Lei nº11.718/2008) eleva o valor dos indicadores e a exclusão dos empregados rurais sem carteira do rol de potenciais segurados especiais (adequação necessária à legislação previdenciária) pressiona-o para baixo, mas o efeito combinado desses ajustes (com predomínio do segundo elemento) não altera drasticamente o indicador global calculado pelas duas pesquisas (PNAD anual e PNAD Contínua).

Na PNAD Contínua anual de 2016 (quinta entrevista), pelo conceito da população ocupada expandida, sete de cada dez ocupados com idade entre 16 e 59 anos e oito de cada dez idosos com 60 anos ou mais de idade são considerados socialmente protegidos. Mais precisamente, com base na PNAD Contínua, tem-se que a taxa de proteção social dos ocupados com idade entre 16 e 59 anos seria de 73,5% (72,8% entre homens; 74,5% entre mulheres). Entre os idosos com 60 anos ou mais de idade, a taxa de proteção social seria de 85,4% (89,6% entre homens; 82,2% entre mulheres). Se considerada a população ocupada oficial, esses indicadores seriam, respectivamente, de 73,1% (ocupados: 72,4% entre homens; 74,0% entre mulheres) e 85,1% (idosos: 89,1% entre homens; 81,9% entre mulheres).

Ressalte-se, por fim, que para nenhum dos grupos (ocupados e idosos) e versões metodológicas são considerados os indivíduos que, embora não contribuam, não sejam segurados especiais e tampouco beneficiários, ainda mantêm a qualidade de segurado, condição atribuída a todo cidadão filiado ao RGPS que possua uma inscrição e faça

pagamentos mensais ou que, mesmo em algumas condições sem recolhimento, conseguem manter esta qualidade por meio do denominado período de graça, durante o qual seguem elegíveis aos benefícios e serviços do sistema.<sup>28</sup> A incorporação dessa dimensão poderia elevar o grau de proteção em ambos os grupos analisados, mas esta já não podia ser perfeitamente captada pela antiga PNAD (mais detalhada e com mais informação para a reconstrução de históricos individuais qualificadores dessa condição, mas ainda assim com lacunas importantes nesses quesitos) e é ainda mais precariamente capturada pela PNAD Contínua, de modo que sua agregação ao indicador de cobertura social mostra-se comprometida.

O aperfeiçoamento dessa metodologia de aferição da cobertura previdenciária também se beneficiaria da inclusão, na PNAD Contínua, de pontos anteriormente existentes na PNAD anual, como as questões que tratavam da previdência privada e a desagregação das informações relativas a aposentadorias e PPMs, de modo que volte a ser possível identificar aqueles que recebem um ou outro benefício, bem como aqueles que os recebem cumulativamente. Neste contexto, os estudos sobre o tema previdenciário – incluído aqui o efeito distributivo das transferências afins – se beneficiam muito da inclusão de questões que permitam a distinção entre os benefícios pagos pelo RGPS e aqueles pagos pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), bem como perguntas sobre a acumulação de benefícios da mesma espécie pagos por diferentes regimes previdenciários. Seria ainda fundamental que as questões relativas à contribuição para a Previdência Social fossem estendidas aos desocupados e inativos, permitindo assim a mensuração da cobertura da PEA e da PIA, medidas clássicas e internacionalmente bastante utilizadas.

---

28. O período de graça pode assumir duração variada e se configura em situações diversas, como o recebimento de benefícios previdenciários (como auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, bem como auxílio-acidente, auxílio-suplementar e salário-maternidade); o afastamento, licenciamento ou fim dos recolhimentos após períodos mínimos de contribuição anterior (variáveis conforme as categorias de segurados); o final da segregação, para os cidadãos acometidos de doença de segregação compulsória; a soltura do cidadão que havia sido detido ou preso; o licenciamento para o cidadão incorporado às forças armadas para prestar serviço militar. Os prazos diferenciados associados a estas situações são passíveis de serem prorrogados por diversos fatores, tais como longo período consecutivo ou intercalado de aportes sem perda da qualidade de segurado; registro no Sistema Nacional de Emprego (SINE) ou recebimento de seguro-desemprego, ambos dentro do período que mantenha a sua qualidade de segurado etc.

## REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G. Inclusão previdenciária e mercado de trabalho no Brasil: evidências para o período 1992-2011. **Informe da Previdência Social**, Brasília, v. 25, n. 2, 2013. Disponível em: <[http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1\\_130314-153242-825.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1_130314-153242-825.pdf)>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Cobertura da previdência social no Brasil: perfil dos não contribuintes e evolução recente. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 15, n. 3, mar. 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: notas metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Notas\\_metodologicas/notas\\_metodologicas.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Notas_metodologicas/notas_metodologicas.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Principais diferenças metodológicas entre as pesquisas PME, PNAD e PNAD Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 2015. (Nota Técnica). Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Nota\\_Tecnica/Nota\\_Tecnica\\_Diferencas\\_Metodologicas\\_das\\_pesquisas\\_PNAD\\_PME\\_e\\_PNAD\\_Continua.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Nota_Tecnica/Nota_Tecnica_Diferencas_Metodologicas_das_pesquisas_PNAD_PME_e_PNAD_Continua.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua** – Notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novportal/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=notas-tecnicas>>.

SCHWARZER, H.; PAIVA, L. H. S.; SANTANA, R. L. F. Cobertura previdenciária: evolução 1999-2002 e aperfeiçoamento metodológico. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 16, n. 5, mai. 2004.

SOUZA, P. H. G. F. de. Uma metodologia para explicar diferenças entre dados administrativos e pesquisas amostrais, com aplicação para o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada na PNAD. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 30, n. 1, p. 299-315, 2013.

SOUZA, P. H. G. F. de; OSÓRIO, R. G.; SOARES, S. S. O. **Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1654).

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: manual básico da entrevista. Rio de Janeiro: IBGE, out. 2016. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos\\_de\\_coleta/doc5361.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc5361.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

### **Supervisão**

Carlos Henrique Santos Vianna

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







### Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

