

Ansiliero, Graziela; Cifuentes, Ricardo

Working Paper

Proteção social entre os idosos brasileiros: Tendências e perspectivas pós-promulgação da Constituição Federal de 1988

Texto para Discussão, No. 2760

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Ansiliero, Graziela; Cifuentes, Ricardo (2022) : Proteção social entre os idosos brasileiros: Tendências e perspectivas pós-promulgação da Constituição Federal de 1988, Texto para Discussão, No. 2760, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,
<https://doi.org/10.38116/td2760>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265278>

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.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2760

**PROTEÇÃO SOCIAL ENTRE
OS IDOSOS BRASILEIROS:
TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS
PÓS-PROMULGAÇÃO DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**GRAZIELA ANSILIERO
RICARDO CIFUENTES**



**PROTEÇÃO SOCIAL ENTRE OS
IDOSOS BRASILEIROS: TENDÊNCIAS E
PERSPECTIVAS PÓS-PROMULGAÇÃO DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

GRAZIELA ANSILIERO¹

RICARDO CIFUENTES²

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; bacharela em ciências econômicas pela Universidade de Brasília (UnB); e mestra em avaliação de políticas públicas pela Universidade Complutense de Madri (UCM), na Espanha.

2. Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro), no Paraná; doutor em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre em economia social e do trabalho pela mesma instituição; e bacharel em ciências econômicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

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

ERIK ALENCAR DE FIGUEIREDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)

CARLOS ROBERTO PAIVA DA SILVA

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia (substituto)**

FABIO SCHIAVINATTO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas (substituto)

MARCO ANTÔNIO F. DE H. CAVALCANTE

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura (substituto)**

JOSÉ GUSTAVO FERES

Diretor de Estudos e Políticas Sociais (substituto)

HERTON ELLERY ARAÚJO

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais (substituto)**

JOSÉ EDUARDO MALTA DE SÁ BRANDÃO

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

ANDRÉ REIS DINIZ

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** 2022

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: J16; H55.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2760>

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 COBERTURA DO IDOSO SEGUNDO REGISTROS DO INSS: COMPOSIÇÃO DO ESTOQUE DE BENEFÍCIOS E EVOLUÇÃO TEMPORAL	8
3 COBERTURA SOCIAL DOS IDOSOS SEGUNDO A PNAD	43
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS.....	54
APÊNDICE	56

SINOPSE

O estudo oferece um panorama da proteção de idosos no país, com foco nos benefícios pagos continuamente (ditos permanentes) a pessoas com 65 anos ou mais de idade, sob a forma de transferências monetárias previdenciárias e assistenciais. A análise se baseia nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Anual (PNAD Anual) (1992-1993; 1995-1999; 2001-2009; 2011-2015) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) (2012-2019), bem como nos microdados do Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe), sistema de informações gerenciais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os resultados indicam aumento no volume de beneficiários e na proporção de protegidos pela combinação de benefícios contributivos, semicontributivos e não contributivos. Há diferenças de gênero no grau de proteção social dos idosos, mas esse *gap* tendeu a diminuir no tempo.

Palavras-chave: Previdência Social; cobertura; proteção social.

1 INTRODUÇÃO

O sistema de proteção social brasileiro passou por profundas transformações nas últimas décadas, notadamente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que ampliaram o acesso da população a um elenco mais amplo e robusto de políticas públicas de bem-estar social. Um marco, nesse contexto, foi a configuração dada à seguridade social, compreendendo políticas e programas nas áreas de saúde, assistência e Previdência Social, voltados à garantia de direitos e à cobertura de riscos e contingências associados a cada um desses três pilares fundamentais.

A saúde é um direito fundamental e segue o princípio da universalidade; a assistência social prevê os mínimos sociais em temas como o cuidado com a infância, a adolescência, a idade avançada e a pessoa com deficiência, independentemente de contrapartidas contributivas prévias; a Previdência Social assume uma lógica eminentemente contributiva, de seguro social, e tem como finalidade primordial a reposição da renda do trabalho nos casos em que o segurado perde a capacidade de gerá-la para si ou para seus dependentes em razão de incapacidade temporária ou permanente, maternidade, óbito e, principalmente, idade avançada.

Muito embora envolva todas essas dimensões, o sistema previdenciário é, sem dúvidas, o elemento estruturante da proteção aos idosos, foco deste estudo. No Brasil, a Previdência está organizada principalmente sob a forma de regimes de repartição simples (*pay-as-you-go*), obrigatórios e diferenciados por categorias de trabalhadores (trabalhadores do setor privado da economia, funcionários públicos e militares, fundamentalmente), eventualmente suplementados pela contribuição facultativa a regimes de previdência complementar (fundos de capitalização fechados, restritos a certas categorias profissionais, ou abertos).

Em relação à proteção social do idoso, especificamente a respeito das transferências monetárias que atuam na lógica da substituição da renda do trabalho, a CF/1988 prevê políticas que atuam de maneira complementar. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), principal componente desse sistema, oferece cobertura previdenciária contributiva a trabalhadores do setor público não vinculados a Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), trabalhadores do setor privado da economia, envolvidos em atividades não rurais e afins, e empregados rurais e produtores rurais (pessoa física ou jurídica), além da cobertura semicontributiva, destinada a trabalhadores rurais atuantes individualmente ou em regime de agricultura familiar, conhecidos como segurados especiais. Esse sistema de proteção é ainda complementado por aposentadorias não contributivas (*means-tested*) concedidas a idosos e pessoas com deficiência comprovadamente de baixa renda, previstas no pilar assistencial da seguridade social.

Esses componentes, juntamente com os RPPS (destinados a servidores públicos estatutários e militares), produzem um nível de cobertura que garante proteção a oito em cada dez idosos com 60 anos ou mais no país e a cerca de nove em cada dez quando elevado o recorte etário para a referência internacional de 65 anos – citando os indicadores médios mensurados nas últimas décadas (1992-2015), com base nos microdados da extinta Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Anual (PNAD Anual), produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A nova Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua),¹ implantada em 2012 em substituição à PNAD Anual, sustenta patamares semelhantes para esses indicadores.

Desde a regulamentação da CF/1988, a Previdência Social passou por diversas mudanças e transformações visando à sua sustentabilidade financeira e atuarial, muito embora seja justo afirmar que a essência dos princípios e imperativos constitucionais originais tenha sido preservada. No campo da assistência social, em que pese a diversidade de visões no debate público, as mudanças concretas, com destaque para a instituição e a ampliação da elegibilidade aos Benefícios de Prestação Continuada (BPCs) pagos a idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema vulnerabilidade econômica – leia-se, principalmente, rendimento familiar *per capita* (RFPC) inferior a um quarto do salário mínimo vigente no país –, seguiram mais comumente a premissa de ampliar e consolidar o alcance dessas iniciativas, ao menos até recentemente.

Na Previdência Social, as reformas realizadas (em 1998, 2003, 2015 e, mais recentemente, em 2019) foram orientadas principalmente pela necessidade de conciliar o desenho e a parametrização dos regimes previdenciários com os crescentes desafios em torno de seu financiamento, particularmente diante das profundas transformações demográficas em curso do país. Esse fator, vale dizer, impõe pressão não apenas sobre o sistema previdenciário, mas sobre a seguridade social. Isso porque o rápido processo de envelhecimento populacional vivido pelo país implica investimentos em políticas públicas tipicamente assistenciais de maior custo (além do próprio BPC, serviços de acolhimento e cuidado de médio e longo prazo a idosos em condições frágeis, por exemplo) e na ampliação do acesso à saúde pública – em particular, em áreas de alta complexidade do Sistema Único de Saúde (SUS), universal e gratuito, nos termos da CF/1988.

No Brasil, diante de um sistema previdenciário já enfrentando altos níveis de desequilíbrio financeiro e atuarial, o desafio está em promover os ajustes necessários para sua sustentabilidade sem comprometer o grau de cobertura já alcançado entre trabalhadores ativos e entre a população idosa. Esse desafio é marcado pelos obstáculos adicionais, amplamente conhecidos, gerados pelo elevado patamar de pobreza e desigualdade registrado no país, bem como pela consequente limitada capacidade contributiva de parcela não desprezível da população. A manutenção e eventual

1. Disponível em: <<https://bit.ly/3xhJqRi>>.

expansão dos desejáveis níveis de proteção já dependem, em alguma medida, de planos subsidiados de incentivo à filiação e contribuição previdenciária, assim como da oferta de aposentadorias não contributivas.

Nesse contexto, o objetivo deste estudo é oferecer um panorama da proteção de idosos no país, com foco restrito aos benefícios pagos continuamente, sob a forma de transferências monetárias previdenciárias e assistenciais – neste último caso, sob a forma de benefícios assistenciais concedidos por incapacidade ou velhice. O estudo acompanha a evolução dos indicadores de cobertura e proteção previdenciária dos idosos a partir da promulgação da CF/1988 e da regulamentação de seus dispositivos previdenciários e assistenciais. Sempre que possível, a análise do padrão de cobertura compreende o *mix* de regimes (contributivos, semicontributivos e não contributivos) combinados para o alcance dos patamares de proteção estimados. A análise se baseia nos microdados da PNAD Anual (1992-1993; 1995-1999; 2001-2009; 2011-2015) e da PNAD Contínua (2012-2019), bem como nos microdados do Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe), sistema de informações gerenciais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O ponto de partida é justamente a análise de extrações de microdados do Suibe, contendo informações sobre o estoque de benefícios mantidos pelo INSS. Como, além do RGPS, o INSS também operacionaliza a concessão dos BPCs, de caráter não contributivo, previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), essa base possui a vantagem de reunir os registros de benefícios contributivos e semicontributivos do RGPS e dos benefícios assistenciais concedidos a idosos e pessoas com deficiência de baixa renda. Por indisponibilidade tempestiva dos dados, ficam excluídos da análise desta primeira seção os benefícios concedidos por RPPS e de regimes especiais para militares. Esses grupos são contemplados em etapa subsequente, quando tratados os dados extraídos das pesquisas domiciliares do IBGE. E, finalmente, a última seção tenta conciliar os resultados encontrados nas etapas anteriores.

2 COBERTURA DO IDOSO SEGUNDO REGISTROS DO INSS: COMPOSIÇÃO DO ESTOQUE DE BENEFÍCIOS E EVOLUÇÃO TEMPORAL

2.1 Preparação da base de dados e resultados agregados das extrações do INSS

Os microdados utilizados, respeitadas as regras de sigilo, foram extraídos do Suibe e disponibilizados ao Ipea pela Secretaria de Previdência do Ministério da Economia (SPrev/ME). A base de dados obtida reúne informações e dados relativos aos benefícios ativos, cessados e suspensos

TEXTO para DISCUSSÃO

pelo INSS até 2016 (ano completo), em que cada linha consiste em um benefício e mais de uma linha pode ser atribuída a um mesmo indivíduo, pois uma mesma pessoa pode usufruir, por via administrativa ou judicial, de mais de uma espécie de benefício permanente ao longo de sua vida, bem como transitar entre a situação de beneficiária e não beneficiária em uma mesma espécie.

Como o objetivo desta seção é a análise da composição do estoque de benefícios permanentes, mais comumente recebidos por idosos, o filtro empregado restringiu os registros às aposentadorias (*APO*), de qualquer espécie, às pensões por morte (*PPM*) e às aposentadorias não contributivas (*APO_ASSIS*), que reúnem as pensões mensais vitalícias (*PMV*), as extintas rendas mensais vitalícias (*RMV*) urbanas e rurais e o BPC – estes, concedidos sem diferenciação entre clientela.² A renda mensal vitalícia foi substituída pelo BPC em 1996, quando entrou em vigor a regulamentação da parte do novo texto constitucional de 1988, que estabeleceu a garantia de um benefício mensal no valor de um salário mínimo à pessoa com deficiência e à pessoa idosa, independentemente de contribuição à Previdência Social – pessoas essas que não possuam meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Foram considerados apenas os benefícios que estiveram ativos em algum momento ao longo de 1998 a 2016. O estoque por grupos de espécies (*APO*, *PPM* e *APO_ASSIS*), posicionado em 31 de dezembro de cada ano, foi estimado com bases na data de início do benefício (*DIB*) e data de cessação do benefício (*DCB*). Em seguida, todas as linhas relativas a um mesmo indivíduo e a uma mesma espécie de benefício foram unificadas com base em chaves de identificação, como Cadastro de Pessoa Física (CPF), Número de Identificação do Trabalhador (NIT), nome do segurado, nome da mãe do segurado, data de nascimento, sexo, Unidade da Federação (UF) de moradia e, quando cabível, data de óbito. A unificação dos registros se valeu, por fim, da separação dos benefícios por grandes grupos de espécies: i) *APO*; ii) *PPM*; e iii) *APO_ASSIS* (apêndice).³ O grupo *APO* ainda permite desagregações por espécies de aposentadorias previdenciárias, a saber: aposentadorias por idade (*API*); aposentadorias por tempo de contribuição (*ATC*); e aposentadorias por invalidez (*APIInv*).

2. A renda mensal vitalícia, urbana ou rural, consistiu em benefício previdenciário destinado aos definitivamente incapacitados para o trabalho e às pessoas com mais de 70 anos de idade que não exercessem atividade remunerada, não recebessem rendimento superior a 60% do valor do salário mínimo, não pudessem ser mantidas pela família e não contassem com outro meio de sustento. A elegibilidade ainda seria condicionada a que o potencial beneficiário tivesse sido filiado ao extinto Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em qualquer época, no mínimo por doze meses (mesmo se intercalados); ou tivesse exercido atividade remunerada então abrangida pela Previdência Social, mesmo sem filiação à antiga Previdência Social Urbana ou Rural, no mínimo por cinco anos (consecutivos ou não); ou tivesse se filiado à antiga Previdência Social Urbana após completar sessenta anos de idade, sem direito aos benefícios regulamentares.

3. Os dados do Suíbe são bastante próximos, em grandeza, aos obtidos no Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps). Disponível em: <<https://bit.ly/30WuEnu>>.

Para melhor avaliar o padrão da cobertura dos idosos, valeu-se de um novo marcador individual construído a partir das mesmas variáveis-chave (nome; CPF; NIT; nome da mãe; data de nascimento; data de óbito; sexo; e UF), mas dessa vez sem filtro por espécie de benefício. Esse marcador permitiu o agrupamento das linhas, relativas a um mesmo indivíduo, por grandes grupos de espécies de benefícios, permitindo a identificação de casos de acumulação legal. Essa etapa resulta em outro estoque, não mais de benefícios, mas de quantidade de beneficiários com ao menos um benefício ativo no ano.

O volume de benefícios e o quantitativo de segurados cresceram substancialmente no período considerado, em todos os grandes grupos analisados. Em termos absolutos, as aposentadorias, seguidas mais distantemente pelas pensões por morte, seguem sendo, naturalmente, o principal componente do estoque de benefícios permanentes. Em termos relativos, contudo, o volume de benefícios e de beneficiários assistenciais e de segurados que acumulam mais de um benefício permanente (aposentadoria e pensão por morte) aumentou mais fortemente que aquele registrado para os dois primeiros grupos.

Ocorre que esses dados se referem à totalidade do estoque independentemente da idade do recebedor do benefício, o que pode incluir não idosos e, dependendo da magnitude de sua participação, distorcer as tendências encontradas, ao menos no que diz respeito ao que se espera para a população idosa. Esse viés é real e bastante forte nas pensões por morte, nos benefícios assistenciais concedidos a pessoas com deficiência e nas aposentadorias por invalidez, pois parte significativa de seus estoques se converte em transferências monetárias a pessoas com menos de 60 anos – correspondente ao critério oficial para a definição da população idosa no país.

Lançou-se mão, então, de um recorte etário ajustado às referências internacionais mais usuais, que considera apenas aqueles com ao menos 65 anos de idade – em 2016, reduzindo o contingente de beneficiários a 16,4 milhões de idosos e a quantidade de benefícios a 18,2 milhões (gráfico 1). Isto não apenas porque esse é o recorte etário considerado comumente no cenário internacional quando se trata da população idosa, mas principalmente porque até esse ponto de referência todas as idades mínimas estatutárias de aposentadoria contributiva e não contributiva já seriam alcançadas no Brasil.

- A idade mínima rural para os homens é de 60 anos e para as mulheres, de 55 anos.
- A idade mínima urbana para os homens é de 65 anos e para as mulheres, de 60 anos – pré-Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019 – e 62 anos – EC nº 103/2019;⁴
- BPC: homens e mulheres com idade mínima de 65 anos.

4. A EC nº 103/2019 introduziu uma nova parametrização para acesso e manutenção de benefícios, mas as várias regras de transição reduzem seus efeitos no curto prazo.

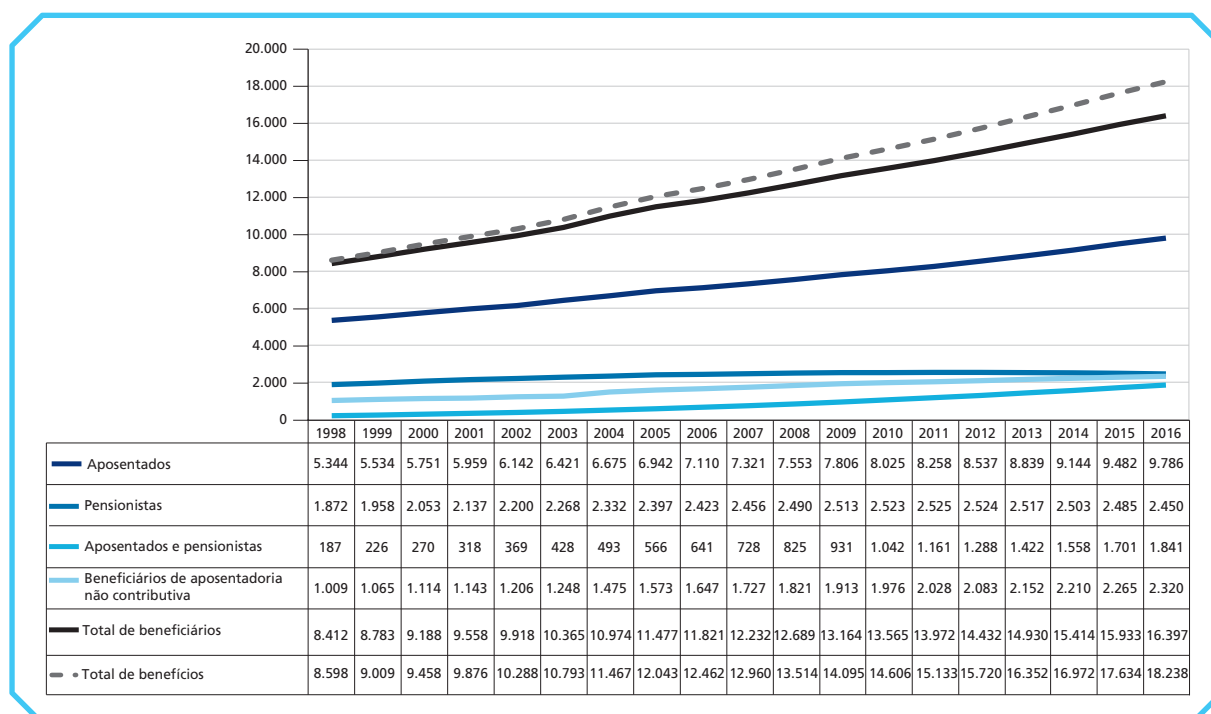
TEXTO para DISCUSSÃO

A aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) exige apenas um tempo mínimo de contribuição (homens, 35 anos; mulheres, 30 anos), sem idade mínima, mas suas idades médias de concessão situam-se historicamente abaixo das idades mínimas de acesso à aposentadoria por idade.

GRÁFICO 1

Evolução na quantidade de beneficiários idosos (65 anos ou mais), segundo espécies de benefícios ativos e quantidade de benefícios (1998-2016)

(Em 1 mil)



Fonte: Suibe e SPrev/ME.

Elaboração dos autores.

Obs.: Posição em dezembro de cada ano.

O ordenamento dos volumes de benefícios e beneficiários é determinado pela prevalência de aposentados, seguidos de pensionistas e beneficiários de aposentadorias assistenciais (não contributivas) – no caso dos beneficiários, foco de interesse neste trabalho, destaque-se ainda o subgrupo crescente de pessoas acumulando aposentadorias e pensões por morte. Em termos agregados, sem abertura por sexo ou clientela (urbana *versus* rural), as aposentadorias previdenciárias, componente mais importante neste estoque, apresentaram taxas anuais bastante significativas de crescimento: entre aqueles que recebem ao menos a aposentadoria (somados os que recebem apenas esse benefício com os que o acumulam com uma pensão por morte), o incremento acumulado chegou a 110% (gráfico 2). Como consequência de aumentos na cobertura previdenciária feminina (Amaral *et al.*, 2019; Ansiliero, 2018), houve incremento no volume de

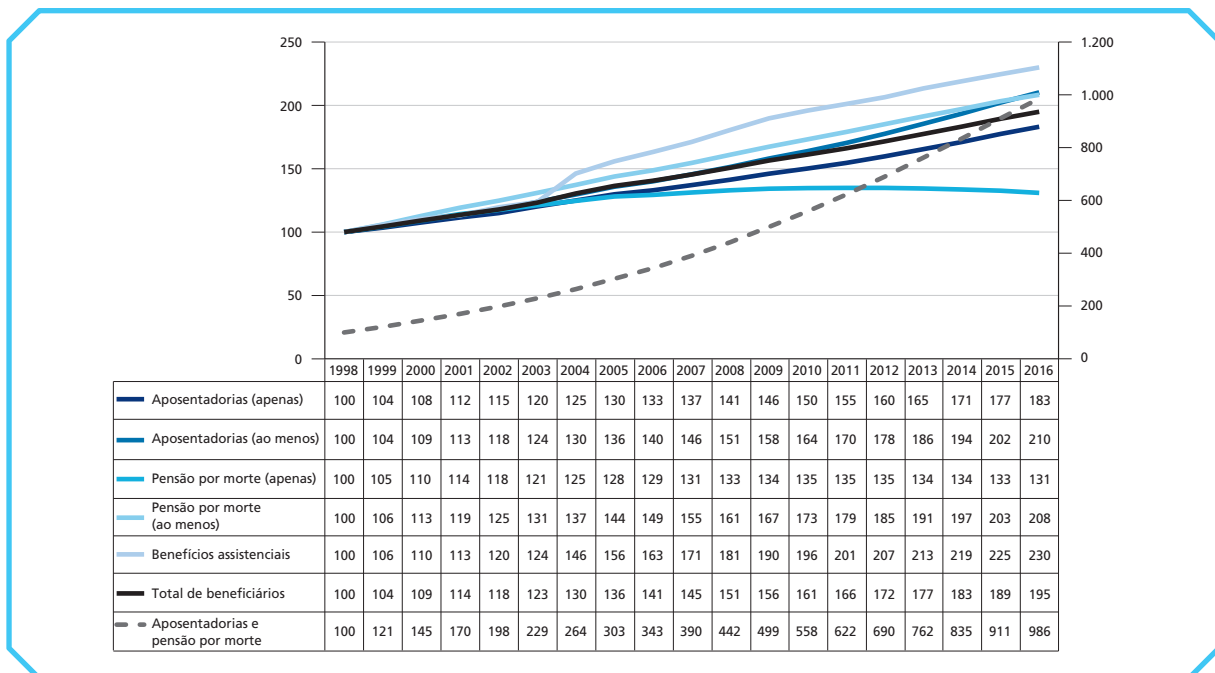
pensionistas do sexo masculino e aumento expressivo no contingente de homens e, principalmente, mulheres acumulando aposentadorias e pensões por morte.

Esse subgrupo acumulando benefícios cresceu ainda mais (886%), fazendo com que o percentual de pensionistas com aposentadoria própria saltasse de 9% (1998) para 43% (2016). Por esse motivo, o subgrupo recebendo apenas pensões por morte foi o único a apresentar recuo em sua evolução, chegando a diminuir em termos absolutos no período mais recente (2012-2016). Apesar desses movimentos positivos no âmbito previdenciário, a variação relativa no estoque de benefícios assistenciais também foi bastante expressiva e superou amplamente a dos demais subgrupos – exceção seja feita àqueles acumulando benefícios, que apresentaram maior variação relativa, mas possuem menor volume. Esses resultados, porém, não significam necessariamente que o padrão de cobertura dos idosos mudou em função de maiores dificuldades para o alcance dos requisitos de elegibilidade aos benefícios previdenciários, refletida, com defasagem temporal, em menores proporções do estoque associadas a benefícios semi ou efetivamente contributivos.

GRÁFICO 2

Variação no volume de beneficiários, com ao menos 65 anos de idade, com benefícios ativos (1998-2016)^{1,2}

(Em %)



Fonte: Suíbe e SPREV/ME.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Posição em 31 de dezembro de cada ano.

² Base 100 = 1998.

Muito embora essa hipótese deva ser considerada,⁵ há de se ter em conta a própria dinâmica demográfica, que aumentou a sobrevivência da população brasileira, mesmo entre grupos mais vulneráveis, e permitiu que contingentes crescentes de indivíduos chegassem à velhice – no Brasil, oficialmente, por força do Estatuto do Idoso, entendida como o alcance da idade de 60 anos; internacionalmente, mais frequentemente essa classificação se aplica a partir dos 65 anos. A nova composição poderia ser, então, resultado da combinação do envelhecimento populacional com a expansão da oferta de aposentadorias não contributivas (leia-se aumento da cobertura social entre idosos) – e, para além do perfil das concessões predominantes no período, também da duração dos benefícios, determinada em grande medida pela sobrevivência após a idade de sua concessão.

2.2 Evolução normativa e comportamento das concessões de benefícios

Não há como analisar a evolução do estoque previdenciário nas últimas três décadas sem passar pelos efeitos produzidos pela CF/1988, sua regulamentação e suas subsequentes reformas no ritmo e no perfil das concessões de benefícios (gráfico 3). Entre outras medidas importantes, o texto constitucional instituiu a figura do segurado especial, expandindo a cobertura semicontributiva rural (regulamentação via Lei nº 8.212/1991 e suas alterações e complementações), e equiparou os trabalhadores rurais aos urbanos, garantindo-lhes benefícios nunca inferiores ao salário mínimo. Antes da Lei nº 8.213/1991, o trabalhador rural somente tinha direito à aposentadoria por idade quando completasse 65 anos e desde que comprovasse o exercício da atividade pelo menos nos três últimos anos anteriores à data do requerimento (ainda que de forma descontínua), bem como sua condição de chefe ou arrimo de família (o que, normalmente, restringia os

5. Junto ao componente demográfico e à evolução da legislação previdenciária, é necessário ainda considerar os efeitos causados pela estruturação e dinâmica no mercado de trabalho, principalmente no que tange à evolução do rendimento e da formalização dos contratos de trabalho. Em momentos de elevado desemprego, a informalidade cresce e o rendimento do trabalho cai. Assim, por um lado, diminui-se a quantidade de trabalhadores que contribuem para o sistema de previdência e, por outro lado, o valor das contribuições também se reduz. Adicionalmente, a redução na renda do trabalho, especialmente do informal, restringe a capacidade contributiva do trabalhador como contribuinte individual (Cifuentes, 2020). Esse cenário descreve em boa medida o cenário registrado no país ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, bem como a situação no país desde 2015. Entre 2003 e 2014, no entanto, o Brasil vivenciou um momento positivo de recuperação dos níveis de cobertura dos ocupados, e, muito embora a taxa de participação econômica e o nível de desemprego femininos ainda sejam sensivelmente piores que os indicadores masculinos, é clara a tendência de convergência na cobertura de homens e mulheres ocupados. Portanto, as reformas previdenciárias e a dinâmica demográfica afetaram o ritmo de concessão de novos benefícios, mas o mercado de trabalho, em sentidos diferentes ao longo das décadas, também contribuiu para a contenção ou para a expansão das concessões anuais de novos benefícios – notadamente entre segurados urbanos, em que o acesso se dá via contribuição, não comprovação de atividade.

benefícios aos homens do núcleo familiar).⁶ A expansão nas concessões – e, conseqüentemente, no estoque – foi maior entre as mulheres e se concentrou especialmente no período 1991-1995.

O plano de benefícios da Previdência Social previu a aposentadoria rural por idade aos 55 anos, para mulheres, e aos 60 anos, para homens, mediante a comprovação de cinco anos de exercício (mesmo que descontínuos) de atividade rural, posteriormente elevados para quinze anos mínimos de atividade comprovada. A contribuição previdenciária é, em tese, obrigatória, mas devida apenas quando há comercialização da produção rural, o que permite que a ampla maioria dos rurais em regime familiar mantenha a condição de segurados especiais sem aportes ao sistema. As novas regras passaram a abranger todos os membros do grupo atuando na atividade rural em regime de agricultura familiar e promoveram uma rápida elevação da cobertura previdenciária, notadamente entre as mulheres, gerando um volume elevado de concessões de aposentadorias nos anos subseqüentes à regulamentação da CF/1988.

A nova legislação ainda criou a aposentadoria proporcional, que introduziu critérios mais flexíveis e favoreceu as concessões urbanas de aposentadoria por tempo de contribuição no período de sua vigência. Nessa modalidade, a aposentadoria era devida, cumprida a carência de quinze anos, ao segurado que completasse 25 (mulheres) ou 30 (homens) anos de serviço. Nesse mesmo sentido, de expansão do estoque contributivo, vale mencionar a expansão na cobertura previdenciária em idades ativas e seus reflexos na cobertura de idosos, bem como a mudança no padrão de inserção feminina no mercado de trabalho e na Previdência Social, fenômeno que ampliou o contingente de mulheres com benefícios próprios e impulsionou a elevação da quantidade de segurados acumulando benefícios. E, evidentemente, o componente demográfico desempenha papel preponderante nos resultados, pois o incremento da sobrevida média tem feito crescer não apenas o volume de potenciais beneficiários, mas também contribui para que estes durem mais tempo no estoque de benefícios ativos.

6. O Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), nos termos das leis complementares nºs 11/1971 e 16/1973, oferecia os seguintes benefícios: i) aposentadoria por velhice equivalente a 50% do salário mínimo de maior valor no país, aos 65 anos, se comprovada a condição de arrimo ou chefe de família; ii) aposentadoria por invalidez, equivalente a uma prestação igual à da aposentadoria por velhice devida ao trabalhador vítima de enfermidade ou lesão orgânica, total e definitivamente incapaz para o trabalho; iii) pensão por morte, concedida segundo ordem preferencial aos dependentes, em valor mensal equivalente a 30% do salário mínimo de maior valor no país; iv) auxílio-funeral; v) serviço de saúde; e vi) serviço social. Eram beneficiários o trabalhador e seus dependentes, sendo considerados na primeira condição: a pessoa física que prestasse serviço de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie; e o produtor, proprietário ou não, que, sem empregado, trabalhasse na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração.

No período pós-1988, também houve esforços no sentido de aumentar a vinculação entre contribuições e benefícios, que culminaram em regras de acesso mais restritivas e podem ajudar a explicar o avanço dos benefícios assistenciais no estoque de benefícios pagos a idosos. A própria Lei nº 8.213/1991 aumentou a carência da aposentadoria por idade e da aposentadoria por tempo de serviço de 60 para 180 meses, entre 1991 e 2011, ao mesmo tempo que elevou o tempo mínimo de serviço de 30 para 35 anos para os homens e manteve esse requisito inalterado (fixado em 30 anos) para as mulheres.⁷

Mais à frente, a EC nº 20/1998 e sua regulamentação estabeleceram que o RGPS assumiria caráter contributivo e implicaria filiação obrigatória de todos que exercessem atividade remunerada. Para a clientela rural pouco mudou, mas para a clientela urbana o uso de tempo serviço apenas seria válido como regra de transição (enquanto se aguardava regulamentação de ponto específico da EC nº 20/1998, que não aconteceu e ficou a cargo da EC nº 103/2019 e seus desdobramentos, que ficam fora do escopo deste estudo), ainda sendo passível de utilização nas concessões. As regras diferenciando tempo de serviço e tempo de contribuição e regulamentando o uso de tempo fictício foram alteradas e endurecidas no tempo, mas isso ocorreu lentamente e não raro mediante aplicação de regras de transição flexíveis.⁸

Houve ainda a instituição do fator previdenciário (FP), multiplicador que, levando em conta o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de vida no momento do requerimento do benefício, reduz o valor da aposentadoria por tempo de contribuição, anteriormente denominada aposentadoria por tempo de serviço, em caso de aposentadoria precoce e o eleva em caso de postergação. Adicionalmente, a reforma de 1998 extinguiu a aposentadoria proporcional, que seguiu sendo concedida em caso de direito adquirido à época ou em regra de transição – neste último caso com a aplicação de critérios mais rígidos. As mudanças também incluíram uma nova regra de cálculo, mais dura, da média dos salários de contribuição que fornecem a base para a determinação do valor de todos os benefícios previdenciários.⁹

7. O texto original da Lei nº 8.213/1991 estabelecia que, para o segurado filiado até a data de sua publicação, a carência da aposentadoria por tempo de serviço e da por idade (urbana e rural) obedeceria a uma tabela com valores crescentes, ordenada segundo o ano em que o segurado alcançasse todas as condições de acesso, variando de 60 (1991) a 180 meses (desde 2011). Em um intervalo de vinte anos, portanto, a carência aumentou em dez anos.

8. O tempo de contribuição fictício é todo aquele considerado em normas anteriores como tempo de serviço, público ou privado, computado para fins de concessão de aposentadoria sem que haja, por parte do segurado, cumulativamente, o exercício da atividade e a correspondente contribuição – períodos de afastamento por incapacidade, tempo de serviço militar ou contagem de tempo especial, por exemplo.

9. Com a Lei nº 9.876/1999, foram tomados períodos mais longos e uma proporção dos maiores salários de contribuição desde julho de 1994, enquanto a antiga média curta usava apenas os últimos 36 meses.

Já em 2002, a Lei nº 10.666/2003 (conversão da Medida Provisória nº 83/2002)¹⁰ passou a permitir a concessão de aposentadorias por idade, desde que alcançada a idade mínima e cumprida a carência mínima de quinze anos, para aqueles que tivessem perdido a qualidade de segurado.¹¹ Mais precisamente, a legislação permitiu que a carência acumulada a qualquer tempo fosse utilizada para a concessão dessa espécie de aposentadoria, medida que teve por objetivo favorecer novas concessões entre homens e mulheres marcados pela incapacidade de sustentar contribuições regulares ao RGPS. Essa medida beneficiou diretamente mais as mulheres, que costumam enfrentar maiores obstáculos para o acúmulo de anos de contribuição. Esse dispositivo legal também beneficiou indiretamente os homens, já que aumentaram as possibilidades de acesso a benefícios próprios e a pensões por morte derivadas do óbito de mulheres aposentadas.¹²

Mais adiante, em 2008, a Lei nº 11.718/2008 introduziu regras de transição, válidas até 2020, para a implantação de restrições às categorias de trabalhadores rurais passíveis de serem enquadradas como equiparadas aos segurados especiais.¹³ A norma ainda instituiu a chamada aposentadoria por idade híbrida, que permite a contabilização de períodos de contribuição urbana e de atividade rural para se alcançar a carência mínima de quinze anos estabelecida para a aposentadoria por idade rural, neste caso concedida nas idades mínimas da aposentadoria por idade urbana. O potencial beneficiário, além de comprovar o atingimento dos demais critérios de elegibilidade, precisa comprovar a qualidade de segurado, rural ou urbano, imediatamente antes do requerimento administrativo.

10. Registre-se também a Lei nº 10.403/2002, que estabeleceu o uso das informações sobre vínculos empregatícios, remunerações e recolhimentos dos contribuintes individuais (CIs) armazenadas no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) como prova plena para a concessão de benefícios pelo INSS, facilitando o processo de reconhecimento de direitos previdenciários.

11. Condição atribuída a todo filiado ao RGPS que faça pagamentos regulares ao sistema.

12. Anteriormente à Lei nº 10.666/2003, indivíduos – normalmente mulheres – sem a qualidade de segurados e sem benefícios previdenciários próprios, quando falecidos, não geravam pensões por morte a seus dependentes. Com a alteração legal aprovada, novas aposentadorias passaram a ser concedidas a pessoas sem contribuições recentes ao RGPS e fora do período de graça, o que, conseqüentemente, expandiu – até o alcance de relativa estabilidade no patamar das novas concessões – os direitos à pensão por morte. O período de graça é que o segurado deixa de efetuar contribuições, mas não perde de imediato sua qualidade de segurado, pois a legislação prevê um período em que o indivíduo mantém seus direitos previdenciários mesmo nessa condição. Esse período depende de diversos condicionantes, podendo chegar a 36 meses.

13. A Lei nº 11.718/2008 introduziu regras transitórias, válidas até 2020, para que empregados rurais e autônomos rurais prestadores de serviços a empresas fossem passíveis de enquadramento como equiparados a segurados especiais para fins de carência não contributiva para aposentadoria por idade. De 2021 em diante, o acesso aos benefícios e serviços do RGPS dependerá de que esses trabalhadores comprovem contribuição previdenciária, não apenas a atividade rural.

Em 2015, a Lei nº 13.135/2015 (convertida da Medida Provisória nº 664/2014) instituiu regras mais restritivas para o acesso e a manutenção do benefício por parte de dependentes cônjuges, companheiros e equivalentes, contribuindo para a contenção do estoque. Nesse mesmo período, a Lei nº 13.183, convertida da Medida Provisória nº 676/2015, atuou no sentido de estimular a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição via instituição da chamada Regra 85/95 Progressiva, que virtualmente eliminou a necessidade de aplicação do FP (quando alcançado um somatório de idade e tempo de contribuição, inicialmente definido em 85 para as mulheres e 95 para os homens) e favoreceu a retomada das aposentadorias em idades mais precoces. Esse fato contribuiu para reacender o debate em torno da aposentadoria por tempo de contribuição, extinta pela EC nº 103/2019 e atualmente concedida por meio de regras de transição, e estimulou requerimentos precoces, como a antecipação a uma eventual perda de direitos em relação a essa espécie de benefício.

As reformas implantadas na legislação previdenciária afetaram diretamente a concessão de novos benefícios no tempo, em particular de aposentadorias, principal componente do estoque do INSS. Esse efeito fica mais compreensível quando tomado para análise unicamente o subconjunto de aposentadorias concedidas entre 1998 e 2016, desagregado por sexo e por subgrupos de aposentadorias voluntárias (*API*, *ATC* e *APO_ASSIS*) e involuntárias (*APIInv*), dessa vez com recorte etário mínimo de 45 anos (gráfico 3). Esse recorte reduz o peso relativo da aposentadoria por idade e das aposentadorias assistenciais (*APO_ASSIS*), concedidas em idades mais elevadas, mas permite o acompanhamento da parte mais relevante das concessões feitas mais precocemente (*ATC* e *APIInv*),¹⁴ as quais posteriormente impactam o estoque restrito à faixa mais idosa, ao mesmo tempo que elimina as aposentadorias por invalidez concedidas a jovens e a adultos menos frequentemente incapacitados por motivos relacionados à idade avançada. Os dados administrativos indicam tendência de elevação nas concessões de aposentadoria por invalidez para os quatro grupos comparados até meados dos anos 2000, quando então o patamar de novos benefícios alcançou relativa estabilidade, embora com volumes bastante distintos por sexo e clientela. A explicação para esses resultados passa por fatores que fogem ao escopo deste trabalho, mas que podem estar relacionados ao aumento da cobertura previdenciária; ao processo de

14. A aposentadoria por tempo de contribuição não exigia idade mínima e, em média, os segurados se aposentaram aos 49,8 anos, em 1998, aos 53,2 anos, em 2008, e aos 54,9 anos, em 2016 – dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps) disponíveis em: <<https://bit.ly/30WuEnu>>. Com respeito à aposentadoria por invalidez, as idades médias de concessão foram, respectivamente, de 51,5 anos e 52,4 anos, em 2008 e 2016.

envelhecimento populacional (alteração na estrutura etária dos segurados ativos);¹⁵ a mudanças nas probabilidades de entrada em invalidez (tema complexo, que demanda estudo específico); a alterações em regras administrativas e procedimentos médico-periciais; e a incentivos e desincentivos gerados por mudanças no arcabouço jurídico que regula o acesso e a manutenção desses e de outros benefícios.

Entre os segurados rurais do RGPS, a expansão do público de potenciais beneficiários e a redução na idade mínima de acesso, pela nova legislação pós-CF/1988, afetaram a concessão de aposentadorias por invalidez e, principalmente, de aposentadorias por idade – incrementalmente, com efeitos também sobre a pensão por morte. Desde então, observa-se um declínio no ritmo de despacho de novos benefícios, especialmente entre os homens. Esse arrefecimento na taxa de novas concessões de aposentadoria por idade rural é um fenômeno explicável e até mesmo esperado, após o movimento inicial de ampla expansão nos anos 1990. Ocorre que, para além da redução na demanda reprimida pelas regras anteriores mais restritivas, ao longo das décadas houve alguma migração rural-urbana e aumento no grau de urbanização do país, bem como expansão e interiorização das atividades econômicas não rurais e envelhecimento da população rural, fazendo com que parcelas menores da população preenchessem os requisitos para a manutenção da qualidade de segurado especial. O resultado natural é que o volume de concessões aumenta mais suavemente e o estoque cresce, mas a taxas menores, que fazem essa espécie perder espaço no estoque.¹⁶

No meio urbano, até 1997, a expansão nas concessões de aposentadoria por tempo de contribuição ajuda a explicar parte da ligeira tendência de queda nas concessões daquela por idade, também determinada pelos efeitos do aumento paulatino da carência contributiva, previsto na Lei nº 8.212/1991, e pela reforma de 1998, que, embora tenha focado a primeira, também afetou a segunda pela modificação que tornou mais dura a regra de cálculo do valor dos benefícios. A reforma de 1998 provocou queda abrupta e bastante relevante no patamar de concessões

15. Há uma associação conhecida na literatura especializada entre idade e incidência e prevalência de incapacidades. Como argumenta relatório sobre o tema produzido para a Organização Mundial da Saúde (OMS) (WHO e The World Bank, 2011), a incapacidade (permanente ou temporária) é um fenômeno complexo, dinâmico e multidimensional que precisa ser entendido como parte da condição humana: todas as pessoas estão sujeitas a vivenciá-la em algum momento de suas vidas, sendo que a probabilidade dessa ocorrência aumenta conforme os indivíduos sobrevivem até idades mais avançadas e passam a experimentar crescentes dificuldades para exercer mesmo as atividades típicas da vida cotidiana.

16. Em relação aos benefícios rurais e assistenciais, há de se considerar a alta judicialização na concessão e manutenção dessas espécies. As hipóteses explicativas para esse fenômeno são várias e bastante conhecidas – passando por problemas de acesso e resolutividade no atendimento do INSS e por dificuldades no reconhecimento administrativo de elementos para a comprovação da elegibilidade, por exemplo.

de aposentadoria por tempo de contribuição masculina, ao passo que as concessões femininas dessa espécie apresentaram reação bem menos expressiva à nova parametrização imposta. A partir dos anos 2000, para ambos os sexos, o volume de concessões volta a crescer, mas entre os homens a quantidade anual de benefícios concedidos levou mais tempo para se aproximar do patamar pré-reforma; entre as mulheres, a recuperação foi bem mais rápida e os níveis de concessão alcançados logo superaram o histórico pré-reforma, mas o volume anual segue bastante inferior ao masculino. Ou seja, a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição aumentou significativamente entre as mulheres urbanas, mas essa espécie seguiu sendo um benefício mais tipicamente masculino.

As concessões de aposentadorias assistenciais (gráficos 3C e 3F) cresceram a partir da instituição do BPC, em 1996, e da ampliação de seu escopo, em 1998 – redução da idade mínima de 70 para 67 anos – e em 2004 – redução da idade mínima de 67 para 65 anos e exclusão do próprio BPC do cálculo do RFPC máximo –, quando os critérios de elegibilidade foram flexibilizados e favoreceram outra onda de inclusão de idosos desprotegidos pela Previdência Social.¹⁷ Desde então, ao menos até 2016, a concessão revela alguma tendência de declínio, em parte pelo esgotamento do movimento inicial de atendimento à demanda reprimida, mas também por fatores extraordinários, como as greves de servidores do INSS, que afetam diretamente o atendimento aos segurados e a análise de novos requerimentos de benefícios.¹⁸ Ressalte-se que, no tempo, o INSS instaurou procedimentos administrativos mais rigorosos para a concessão e manutenção desses benefícios, incluindo provas de vida mais frequentes, revisões dos benefícios no estoque para verificar a persistência ou não das condições de elegibilidade (incapacidade, no caso do BPC, para pessoas com deficiência, ou baixa renda, também para os idosos) e, mais recentemente, determinando a inclusão de antigos e novos beneficiários no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).¹⁹

17. Em relação ao BPC, houve desde então uma série de debates e decisões judiciais no sentido de flexibilizar a aplicação da exigência de RFPC, inclusive via aplicação de critérios complementares, supostamente mais adequados para a avaliação da elegibilidade.

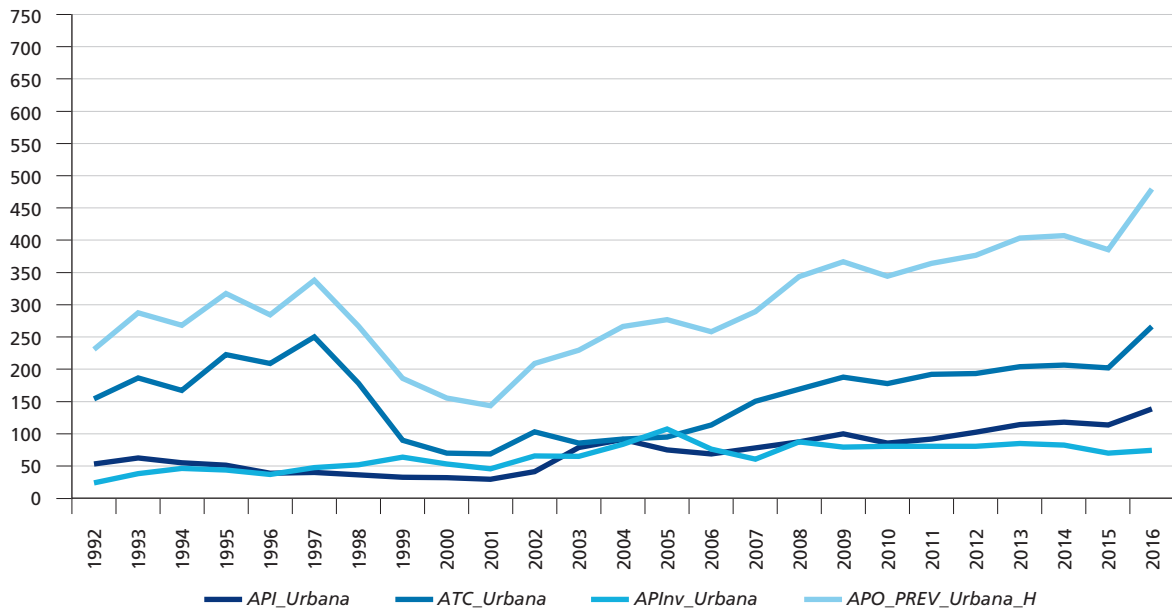
18. Há de se considerar ainda, entre os fatores que podem ter gerado essa situação, a dinâmica do mercado de trabalho entre 2004 e 2014, que foi favorável ao aumento do RFPC, um dos critérios de concessão do BPC. Esse fenômeno pode ter tornado parte dos idosos inelegível ao recebimento da aposentadoria assistencial.

19. O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações que identifica as famílias de baixa renda no país para sua inclusão em programas sociais diversos – principalmente o Bolsa Família, que possui critério de RFPC e caracterização de grupo familiar distintos dos aplicados ao BPC.

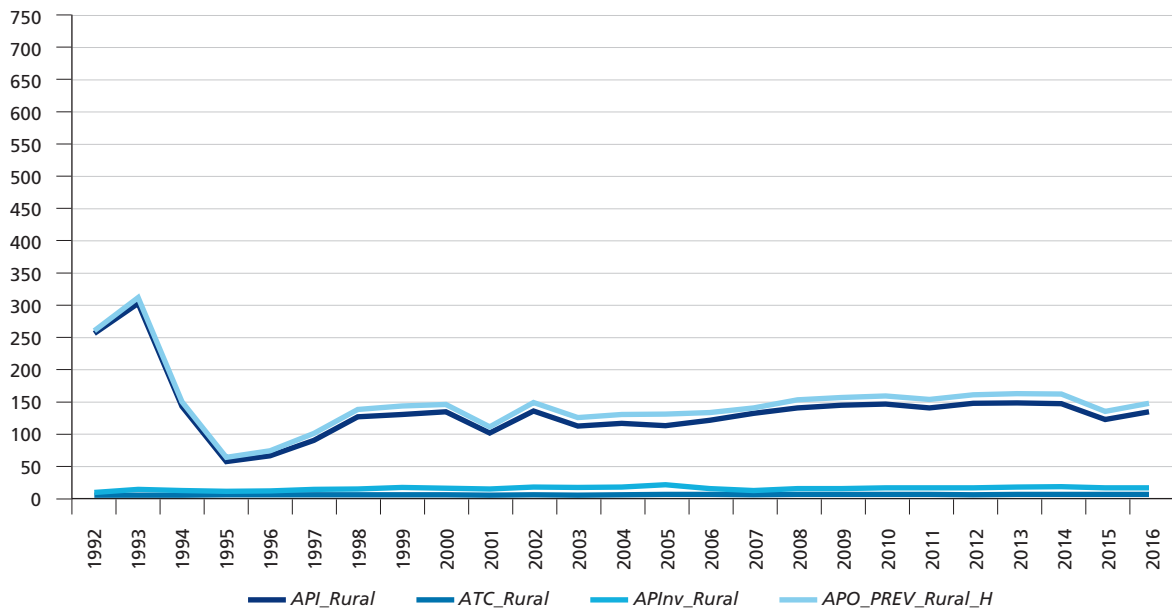
GRÁFICO 3

Quantidade anual de aposentadorias previdenciária e assistencial concedidas, segundo grupos de espécies (ATC, API, APIInv e APO_ASSIS), sexo e clientela, com filtro para segurados com 45 anos ou mais de idade (1998-2016)
(Em 1 mil)

3A – Aposentadorias urbanas totais concedidas e desagregação por espécies: homens

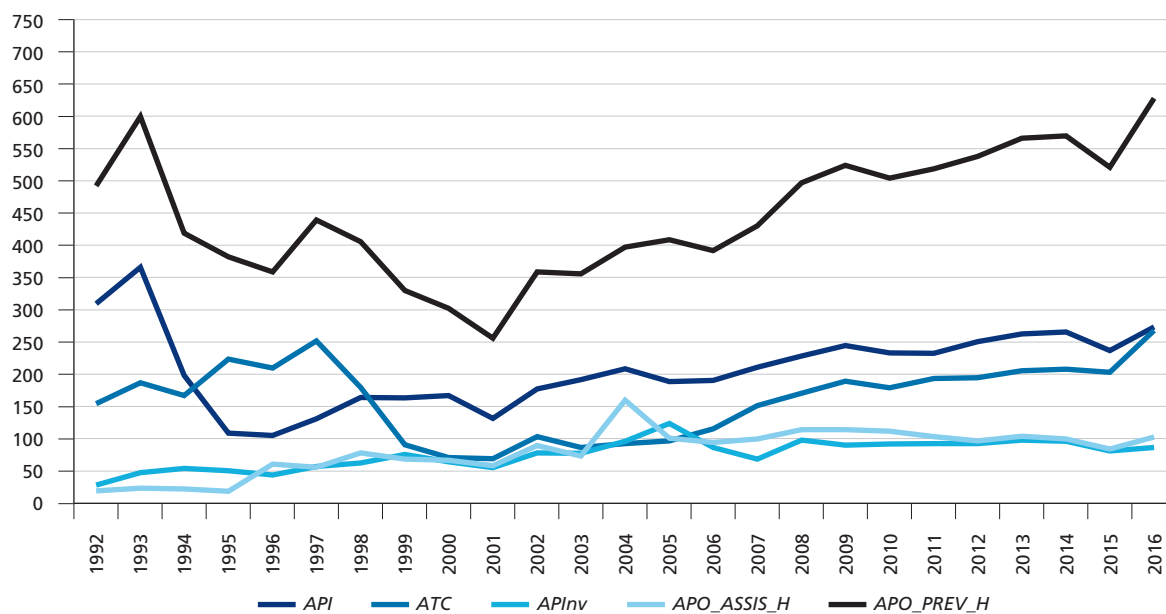


3B – Aposentadorias rurais totais concedidas e desagregação por espécies: homens

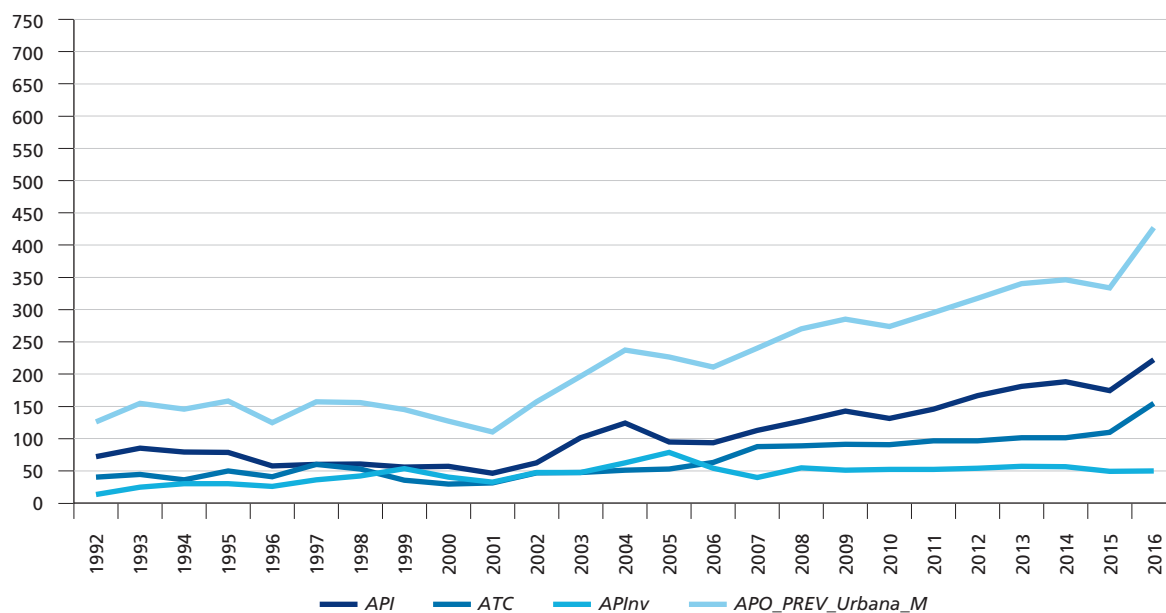


TEXTO para DISCUSSÃO

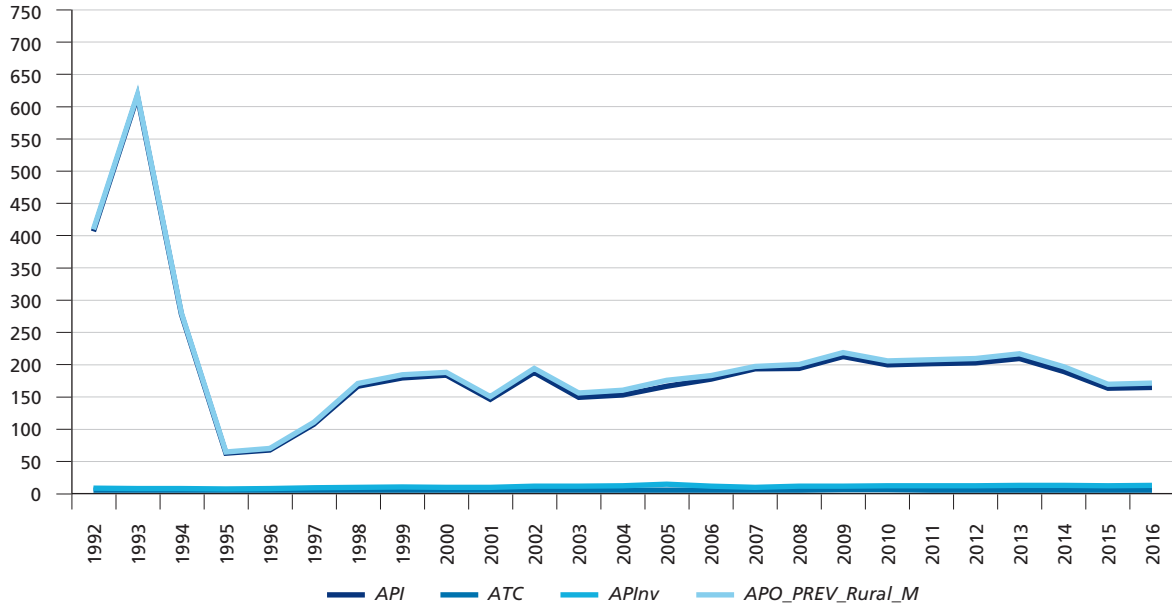
3C – Aposentadorias urbanas e rurais totais concedidas e desagregação por espécies: homens



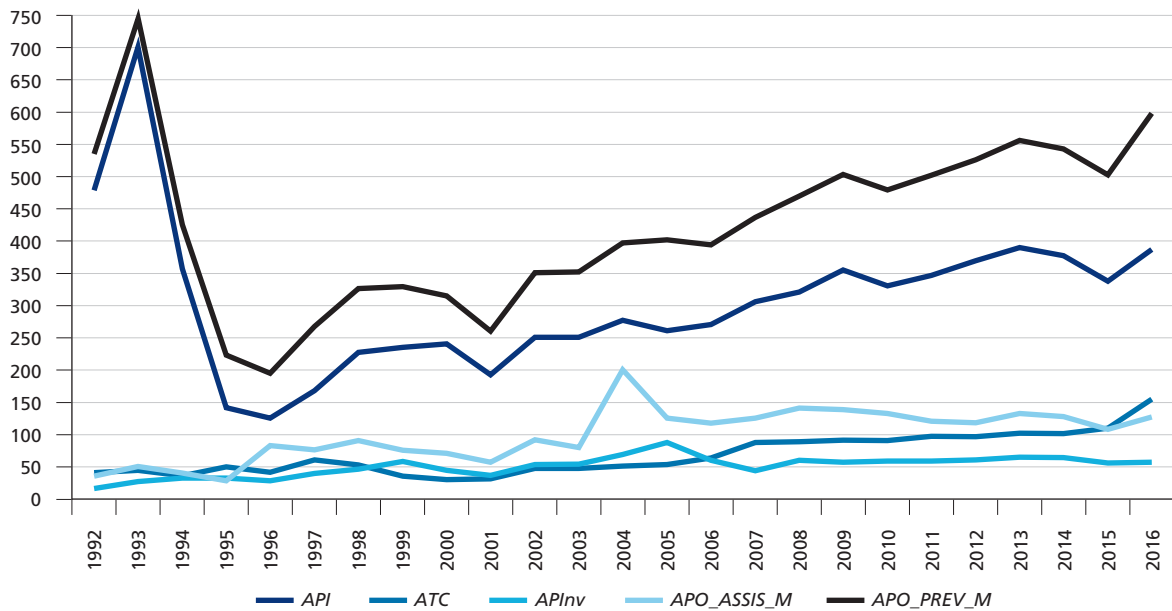
3D – Aposentadorias urbanas totais concedidas e desagregação por espécies: mulheres



3E – Aposentadorias rurais totais concedidas e desagregação por espécies: mulheres



3F – Aposentadorias urbanas e rurais totais concedidas e desagregação por espécies: mulheres



Fonte: InfoLogo, da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valor acumulado em cada ano.

2. APO_PREV (API + ATC + APInv) corresponde ao total de aposentadorias previdenciárias masculinas (H) ou femininas (M).

2.3 Composição e evolução do estoque de benefícios e de beneficiários idosos

A evolução das concessões, juntamente com os níveis e perfis de cessação dos benefícios, determina as características do estoque de benefícios e do contingente de beneficiários. Nas últimas décadas, a participação de homens e mulheres no total de beneficiários do INSS pouco mudou: segundo dados do Suibe, as mulheres seguem preponderantes no total (1998: 55%; 2016: 56%), ainda que nas subcategorias tenha havido alterações. Houve incremento marginal no peso feminino nas aposentadorias (1998: 40%; 2016: 42%) e, mais pelo aumento entre os homens que por retração entre as mulheres, queda em sua participação no grupo que acumula aposentadorias e pensões por morte (1998: 90%; 2016: 79%). As maiores mudanças se deram entre os benefícios assistenciais (1998: 74%; 2016: 60%) e no grupo de beneficiários unicamente dependentes de pensão por morte (1998: 84%; 2016: 92%), que tiveram evolução praticamente oposta ente si, no tocante à participação feminina.

Por diferença, obviamente, as quedas, respectivamente, discreta e pronunciada na participação de homens entre aposentados (1998: 60%; 2016: 58%) e pensionistas (1998: 16%; 2016: 8%) foi relativamente compensada pelo incremento na proporção de homens entre os segurados acumulando aposentadoria e pensão (1998: 10%; 2016: 21%) e, principalmente, entre aqueles recebendo benefícios assistenciais (1998: 26%; 2016: 40%). O aumento no volume de benefícios contributivos entre as mulheres foi, naturalmente, o que permitiu essa expansão na proporção de homens entre os segurados acumulando benefícios, mas em termos absolutos esse fenômeno ainda segue sendo fundamentalmente feminino, em razão da maior sobrevida registrada para esse grupo.

Entre os homens (gráfico 4A), os movimentos mais relevantes, combinando volume e variação relativa no estoque, ocorreram nas aposentadorias assistenciais (+254% ou +673,8 mil benefícios), na aposentadoria por tempo de contribuição (+184% ou +1,3 milhão de benefícios) e na aposentadoria por idade urbana (+148% ou +791,9 mil benefícios). Houve variações relevantes também nas pensões por morte, inclusive com a maior taxa de crescimento registrada para a rural (+427%), mas o peso desses benefícios no estoque masculino é modesto (7,7%), especialmente se considerado o mesmo indicador para o estoque feminino (34,7%). O volume de aposentadorias por idade rurais também cresceu sensivelmente em termos absolutos, mas em termos relativos (+34%) a variação esteve entre as menores registradas.²⁰

20. As maiores taxas de crescimento no estoque rural de aposentadorias foram aquelas por tempo de contribuição, mas seu volume segue quase irrelevante – para homens, em dezembro de 2016, foi de 20.576, ou 0,301%; para mulheres, também em dezembro de 2016, foi de 1.460, ou 0,026%.

Entre as mulheres (gráfico 4B), os destaques são as aposentadorias, começando pela aposentadoria por contribuição (+416% ou +478,6 mil), seguida pelas aposentadorias por idade urbanas (+165% ou +1,14 milhão) e rurais (+119% ou +1,36 milhão). O incremento no estoque de pensão por morte urbana também foi importante (+135% ou +1,42 milhão), enquanto a variação mais modesta nas pensões rurais (+80% ou +551,4 mil) tende a ser resultado, em alguma medida, do crescimento mais contido na aposentadoria por idade rural masculina. A evolução das aposentadorias assistenciais também foi relevante entre as mulheres (+87,4% ou +643,6 mil benefícios), mas, após a expansão inicial (1996-2003), o ritmo de crescimento passou a ser menos expressivo que o registrado entre os homens.

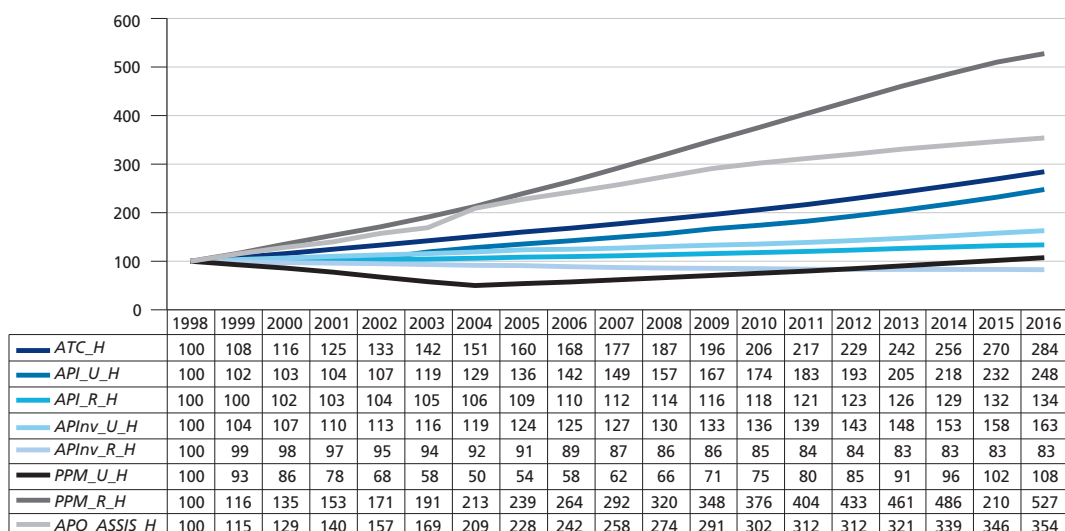
Com respeito aos benefícios assistenciais, o início da série histórica já incorpora os efeitos da regulamentação dos dispositivos constitucionais que tratam das aposentadorias não contributivas (Lei nº 8.742/1993 e suas alterações), devidas a idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência de baixa renda (RFPC inferior a um quarto do salário mínimo). O salto registrado entre 2003 e 2004 (gráfico 4C), para homens e mulheres, se deve à vigência do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), que flexibilizou as regras de elegibilidade para os amparos assistenciais a idosos. A idade mínima de acesso foi reduzida de 67 para os atuais 65 anos e o BPC já concedido a membro da família deixou de ser computado no cálculo do RFPC.

GRÁFICO 4

Variação na quantidade de benefícios ativos para idosos com 65 anos ou mais de idade, segundo sexo e clientela (1998-2016)^{1,2}

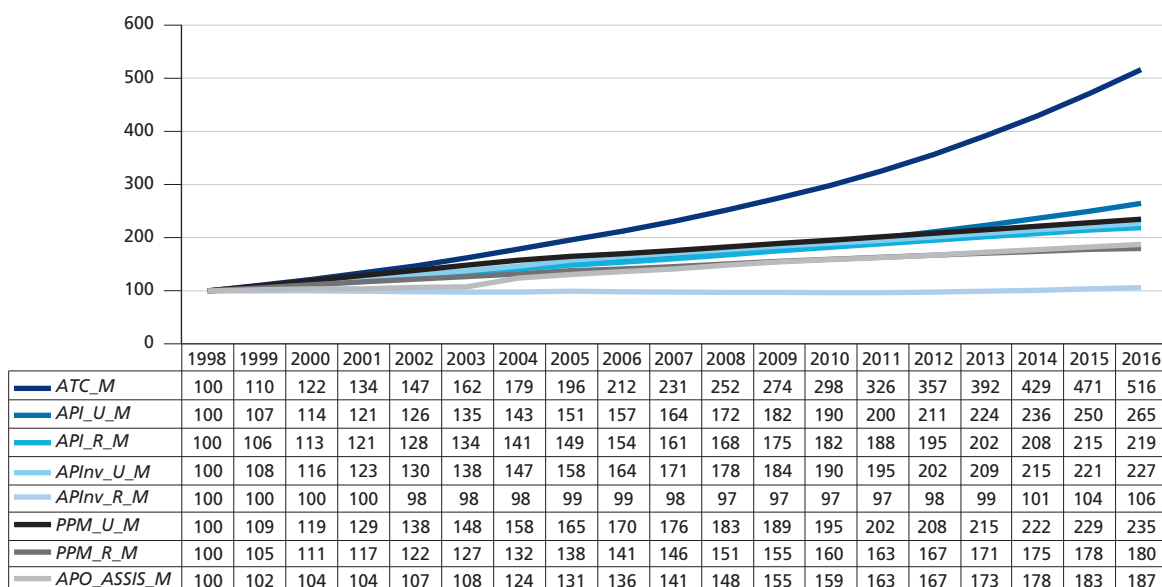
(Em %)

4A – Homens

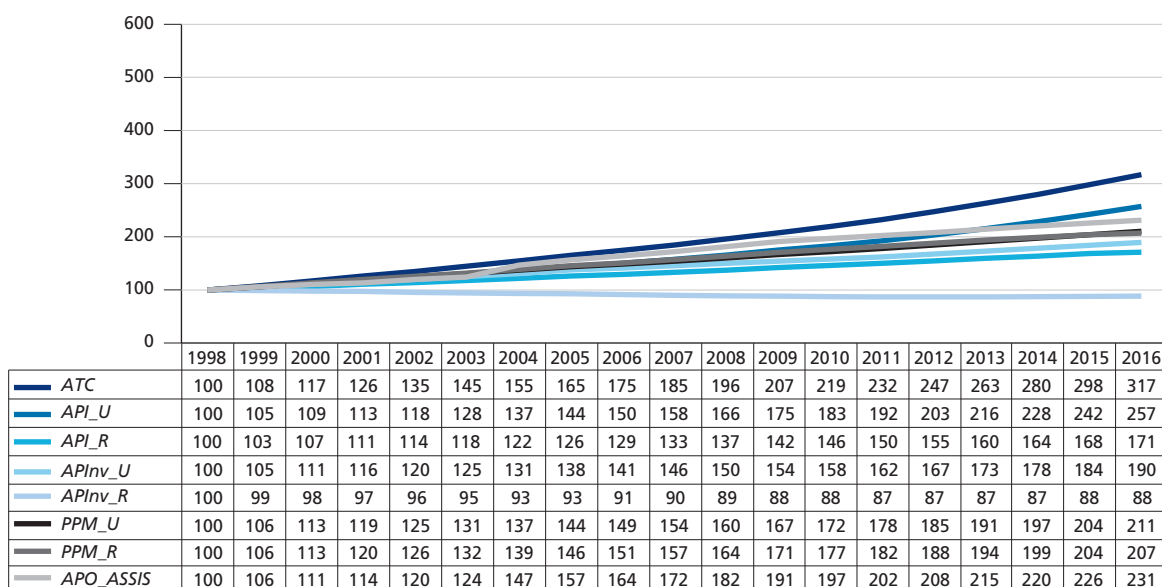


TEXTO para DISCUSSÃO

4B – Mulheres



4C – Total



Fonte: Suíbe e SPREV/ME.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Posição em 31 de dezembro de cada ano.

² Base 100 = 1998.

Obs.: 1. Os grupos de espécies são definidos pelo benefício único ou principal recebido pelo segurado, nos quais, em caso de acumulação, a aposentadoria prevalece sobre a pensão por morte.

2. R – aposentadoria rural; U – aposentadoria urbana.

Os gráficos 5A-5F, construídos com base no único ou principal benefício recebido pelos indivíduos com 65 anos ou mais de idade, confirmam que não há como analisar a cobertura social dos idosos brasileiros sem considerar as dimensões de sexo e clientela. Para esta análise, os segurados acumulando aposentadoria e pensão por morte foram incluídos nos subgrupos de recebedores de aposentadorias. As curvas incluídas nos eixos secundários de cada gráfico indicam a proporção de beneficiários do RGPS e a proporção de pensionistas, segundo sexo e clientela, nessa condição.

Em relação às mulheres (gráfico 5F), a queda no peso daquelas apenas recebendo pensão por morte está ligada à elevação na participação de beneficiárias acumulando aposentadorias e pensões por morte. Em termos agregados, a proporção de mulheres recebendo ao menos uma aposentadoria previdenciária (por tempo de contribuição, idade ou invalidez) cresceu sensivelmente no período (1998: 50%; 2016: 61%), o que também explica a relativa estabilidade nos benefícios assistenciais (1998: 16%; 2016: 15%). Entre os homens, as participações daqueles que recebem apenas pensão por morte ou acumulam aposentadorias e tais pensões são bastante modestas (gráfico 5C), mas apresentam tendências inversas no período – enquanto a primeira decresce, a segunda se eleva, em consequência da maior cobertura feminina.

Há certa estabilidade na proporção de homens aposentados pela Previdência Social entre os extremos da série (1998: 85%; 2016: 84%), mesmo em um contexto de ampla expansão no contingente de idosos no país, mas o cenário masculino parece menos favorável, comparativamente às mulheres. Isso porque, para além de alguma oscilação para baixo nesse indicador nos anos intermediários, a categoria de aposentados pela assistência social apresentou a maior tendência de crescimento no tempo entre os homens (gráfico 5C), aproximando seu peso daquele registrado no estoque feminino – ligeiramente mais alto, mas estável no período. A explicação para essa aparente estabilidade na proporção de homens idosos recebendo alguma aposentadoria previdenciária (contributiva ou semicontributiva), diante da expansão registrada entre as mulheres (gráfico 5F), pode estar na abertura dos registros por clientelas urbana e rural. Os anos 2000 assistiram a uma retomada do aumento das concessões anuais entre segurados urbanos, enquanto na clientela rural (em que a aposentadoria por idade concentra concessões e estoque) a tendência segue o padrão mais moderado observado ainda nos anos finais da década anterior. Em outros termos, a tendência geral para a aposentadoria por idade, considerando ambas as clientelas, é de crescimento no início da década de 1990 e de relativa estabilidade de sua participação no estoque desde então, sustentada nos anos recentes principalmente pelas concessões urbanas femininas. A análise do estoque de aposentados por idade exige que a dimensão de clientela seja sempre considerada, pois o caráter semicontributivo da figura do segurado especial explica não apenas a expansão da cobertura rural, mas também parte da melhoria no nível geral de proteção da população idosa e diferenças no nível de cobertura e de acumulação de benefícios entre mulheres urbanas e rurais.

Entre rurais, a prevalência de segurados especiais explica a elevada concentração de aposentadoria por idade, a elevada proporção de mulheres com benefícios próprios (aposentadorias, não apenas pensão por morte) e o menor peso das aposentadorias assistenciais – embora o BPC não diferencie clientela e parte de seus beneficiários possa ter atuado ou ser dependente de trabalhadores que tenham atuado em atividades rurais, a ampla cobertura rural torna essa espécie virtualmente urbana. Como, antes da CF/1988, as aposentadorias rurais eram direcionadas majoritariamente aos homens chefes de famílias, as mulheres possuíam participação maior de rendas mensais vitalícias rurais. Ao longo dos anos, os benefícios previdenciários foram ocupando o espaço entre as trabalhadoras rurais, e a proporção de pensionistas, ainda significativa, decresceu, passando de 30% (1998) para 17% (2016), refletindo os efeitos da expansão da proteção semicontributiva rural.

Entre as mulheres urbanas (gráfico 5D), a sobremortalidade masculina e as baixas taxas de participação econômica e de filiação previdenciária em décadas passadas se revelam na elevada proporção de mulheres unicamente na condição de pensionistas. Essa proporção diminuiu significativamente, passando de 38% (1998) para 28% (2016), mas o movimento foi menos expressivo que o registrado entre as mulheres rurais, pois para a clientela urbana o alcance de benefícios próprios exige aportes contributivos prévios ao sistema. Também por isso, nesse grupo, os benefícios assistenciais possuem peso importante e ligeiramente crescente no período (1998: 19%; 2016: 22%). Chama a atenção, contudo, não apenas o crescimento na parcela de mulheres urbanas com aposentadorias próprias (gráfico 5D – resultado do somatório de aposentadoria por tempo de contribuição, idade e invalidez), mas o fato de que essa evolução se deu também via expansão nas concessões de aposentadoria por tempo de contribuição.

Entre essas mulheres, portanto, não houve apenas o já mencionado aumento no contingente de beneficiárias – movimento natural em razão do envelhecimento populacional, da maior participação econômica e dos reflexos do aumento da cobertura previdenciária entre mulheres atuando no mercado de trabalho –, mas a taxa de crescimento no estoque de aposentadoria por tempo de contribuição, cujos requisitos de elegibilidade são mais elevados, supera a mesma medida observada para a aposentadoria por idade, vindo por último a por invalidez.²¹ No período de referência (1998-2016), a aposentadoria por tempo de contribuição paulatinamente assumiu peso maior no estoque de beneficiárias urbanas (1998: 5%; 2016: 10%), embora ainda em dimensão

21. É possível uma associação entre a alta de aposentadorias voluntárias precoces e a queda nas involuntárias por invalidez, mas, especialmente entre 2002 e 2008, mudanças nos procedimentos e protocolos médico-periciais atingiram os patamares da aposentadoria por invalidez, e, desde 2016, rotinas mais rigorosas de revisão desses benefícios (legalmente não permanentes e muito sujeitos à judicialização) também afetam os estoques.

modesta comparativamente aos homens ao peso desse benefício no contingente masculino de beneficiários urbanos.

Houve aumento do volume de beneficiários urbanos do sexo masculino, e isso ocorreu principalmente em função da expansão de aposentadorias previdenciárias voluntárias – notadamente via beneficiários de aposentadoria por contribuição, que inclusive expandiram sua prevalência no contingente de beneficiários urbanos. Nesse grupo, a proporção de aposentados por idade permaneceu relativamente constante (1998: 26%; 2007: 24%; 2016: 27%), após leve movimento de queda até o início dos anos 2000 e subsequente recuperação. Perderam espaço os unicamente pensionistas, como mostra o gráfico 5A (1998: 12% e 2016: 2%), já que aumentou a proporção dos que acumulam benefícios, e os aposentados por invalidez (1998: 18%; 2016: 13%); aumentaram sua participação os beneficiários de aposentadorias assistenciais para idosos e pessoas com deficiência de baixa renda (1998: 10%; 2016: 19%) e, como já assinalado, os aposentados por tempo de contribuição (1998: 34%; 2016: 40%).

Entre homens, a proporção de segurados acumulando aposentadorias e pensões por morte é mais alta comparativamente às mulheres, mas em termos absolutos as quantidades são reduzidas e tal padrão está relacionado ao fato de que os homens mais frequentemente possuem benefícios próprios e, quando enviúvam, mais comumente tendem a acumulá-los com as pensões por morte geradas pelo óbito de suas companheiras/cônjuges. Entre as mulheres, a proporção de seguradas acumulando as duas espécies é menor, pois ainda há parcela relevante de mulheres idosas sem benefícios próprios, mas o contingente nessa situação é bem mais significativo em razão de sua sobrevivência maior e dos elevados níveis de cobertura previdenciária masculina. São também marcantes as diferenças entre as clientela urbana e rural: como a Previdência Rural é, na prática, semicontributiva, são maiores as chances de homens e mulheres rurais receberem aposentadorias próprias e gerarem a seus dependentes o direito a pensões por morte.

Dada a expansão na cobertura dos idosos, suposta a partir da expansão expressiva nos estoques de benefícios contributivos, semicontributivos e assistenciais (estes últimos inacumuláveis com os outros), essas proporções cresceram no tempo, para todos os segmentos comparados. Entre os homens idosos, a proporção de acumuladores passou de 1%, em 1998, para 6%, em 2016, tendo como referência o total de homens com benefícios permanentes do RGPS (*API, APO, APIInv* ou *PPM*) – em termos absolutos, o total de segurados nessa condição passou de 18,2 mil (dezembro de 1998) para 384,9 mil (dezembro de 2016); entre as mulheres, essa proporção passou de 4%, em 1998, para 19%, em 2016, com base no total de seguradas com benefícios permanentes do RGPS (*API, ATC, APIInv* ou *PPM*) – em termos absolutos, as mulheres nessa condição passaram de 168,4 mil (dezembro de 1998) para 1,46 milhão (dezembro de 2016).

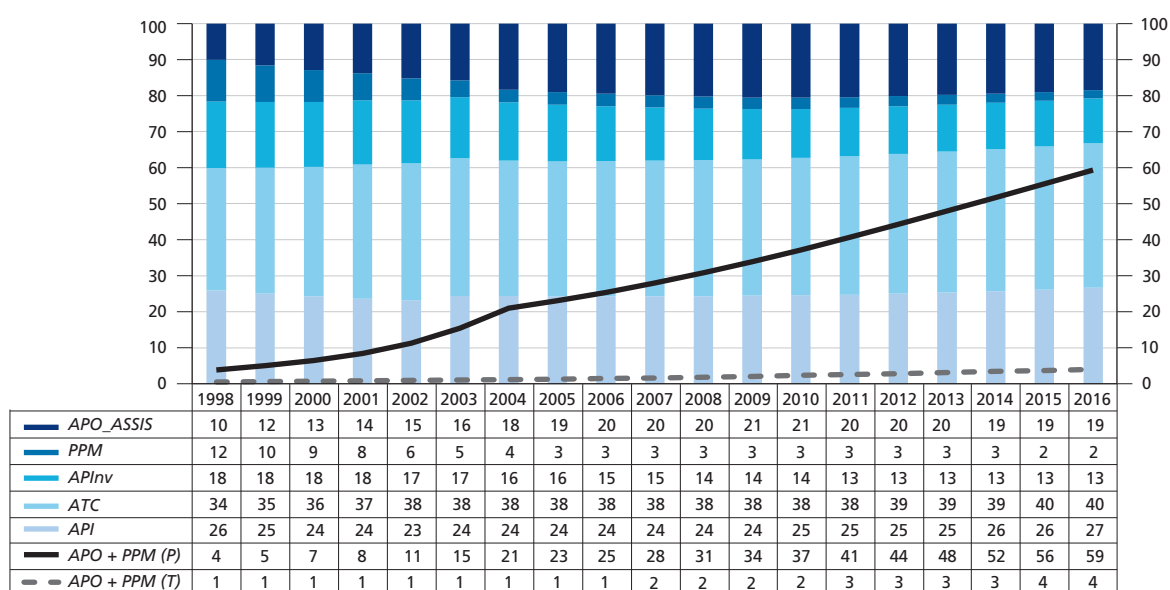
TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 5

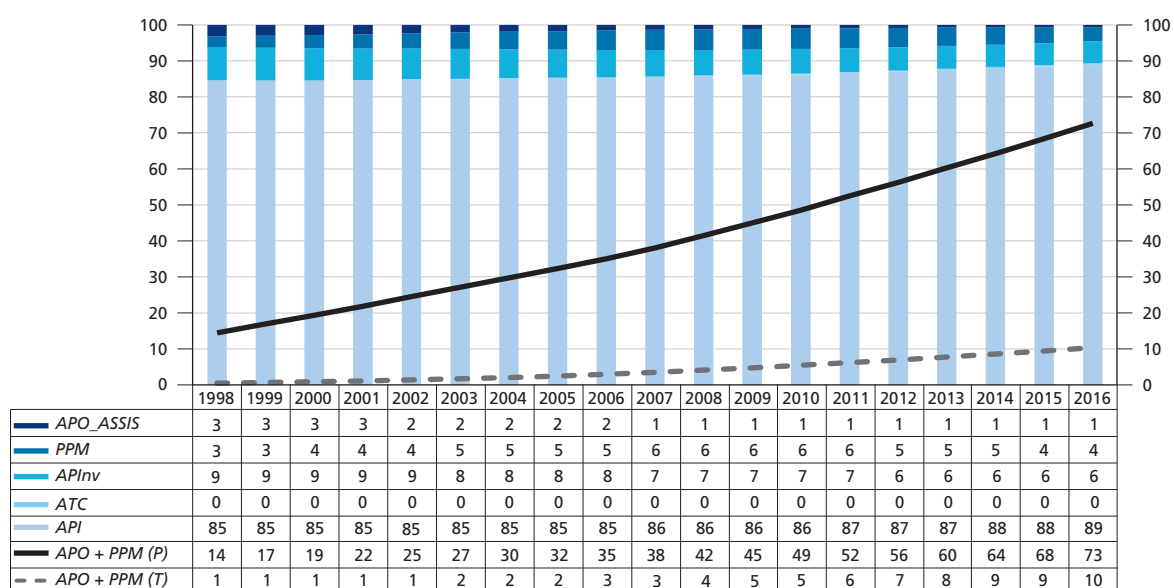
Participação de grupos de espécies de aposentadorias na quantidade de beneficiários com 65 anos ou mais e proporção de pensionistas acumulando benefícios no RGPS (1998-2016)¹

(Em %)

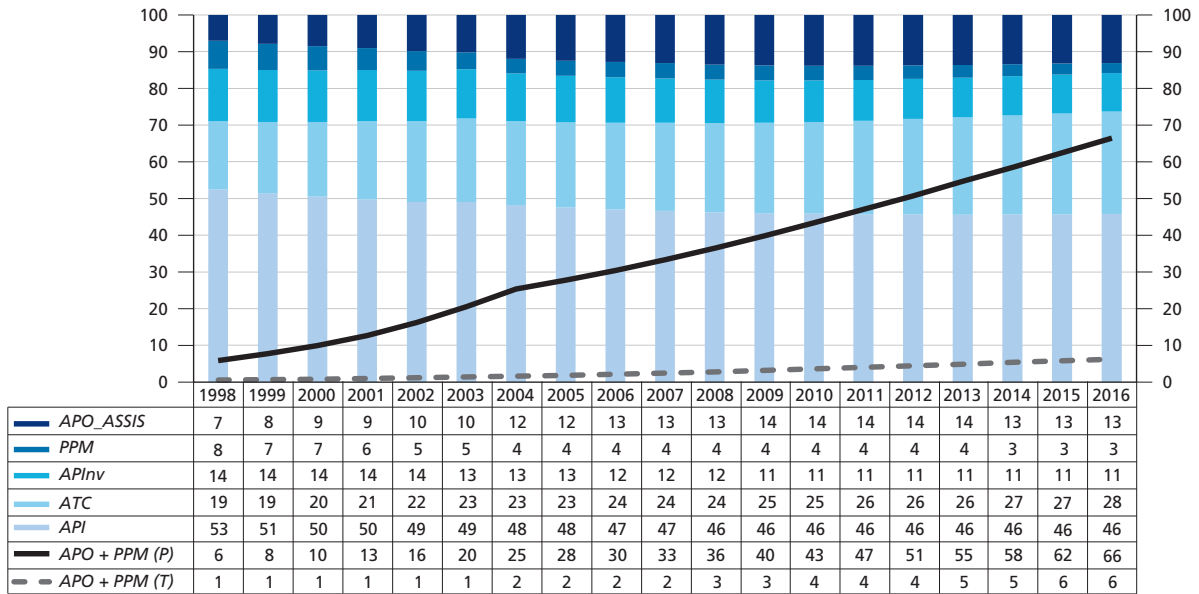
5A – Homens urbanos



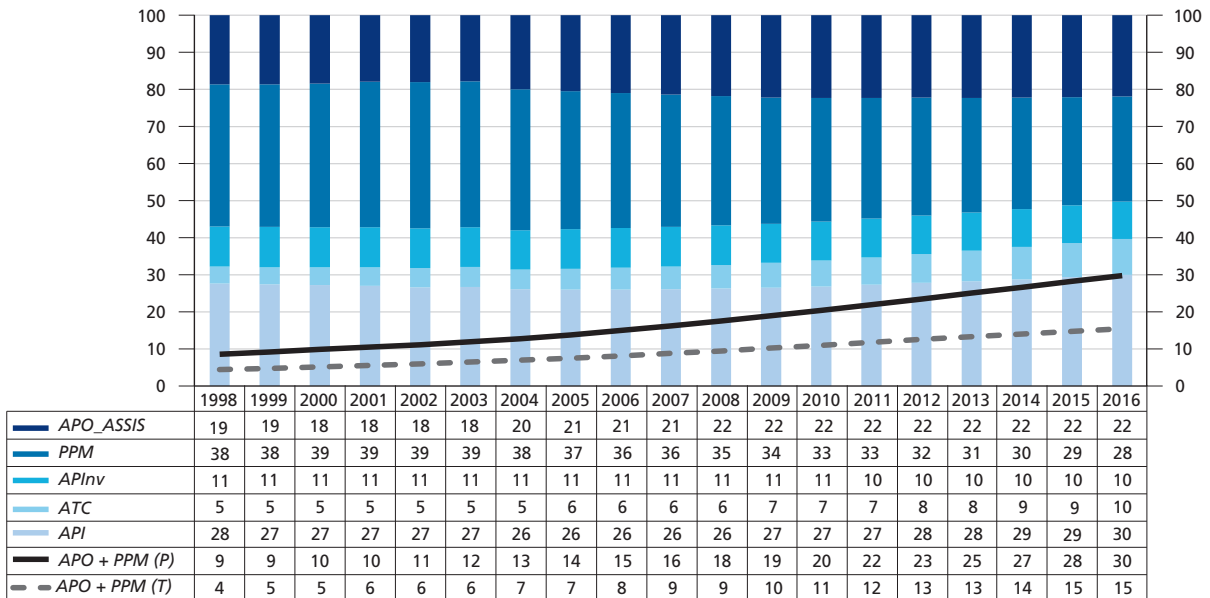
5B – Homens rurais



5C – Homens

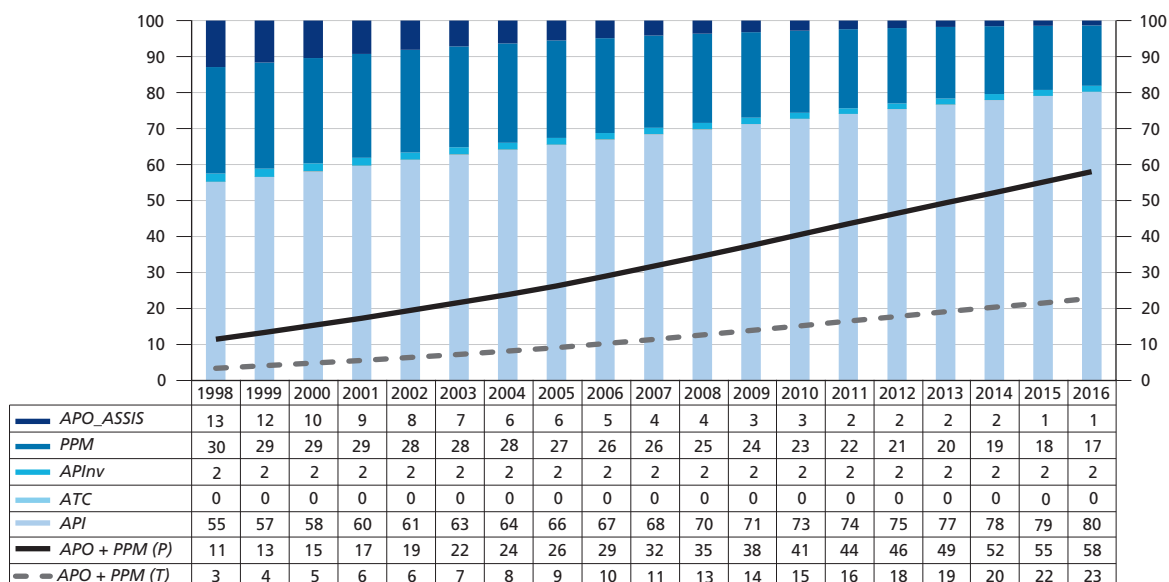


5D – Mulheres urbanas

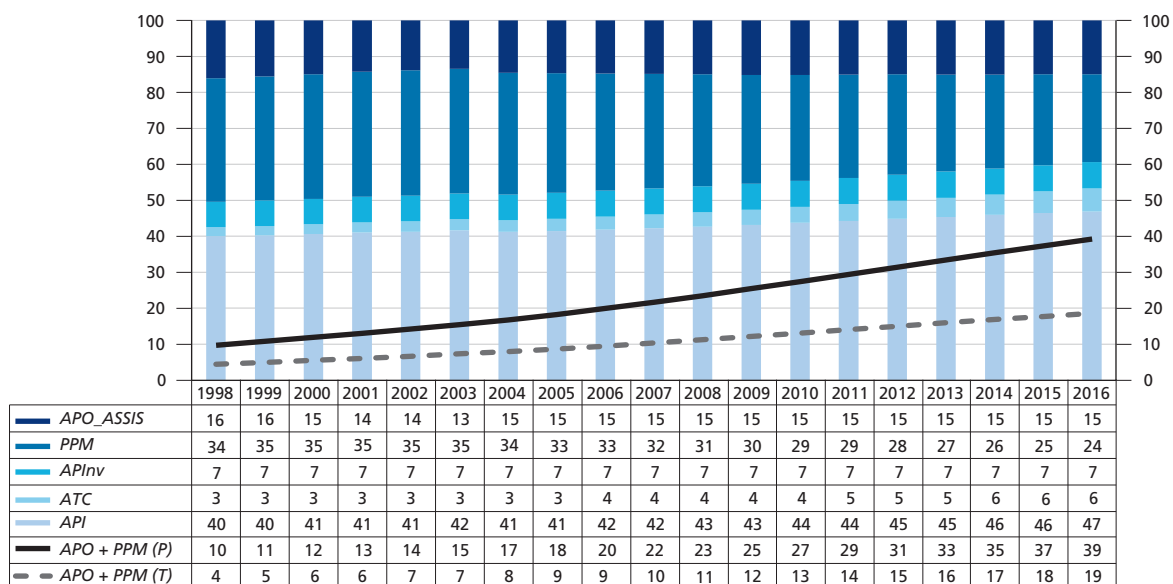


TEXTO para DISCUSSÃO

5E – Mulheres rurais



5F – Mulheres



Fonte: Suibe e SPREV/ME.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Posição em 31 de dezembro de cada ano.

Obs.: 1. Os grupos de espécies são definidos pelo benefício único ou principal recebido pelo segurado, nos quais, em caso de acumulação, a aposentadoria prevalece sobre a pensão por morte.

2. As curvas incluídas nos eixos secundários de cada gráfico indicam a proporção de beneficiários do RGPS e a proporção de pensionistas (segundo sexo e clientela do RGPS) nessa condição.

3. P – benefícios previdenciários; T – total de benefícios (previdenciários e assistenciais).

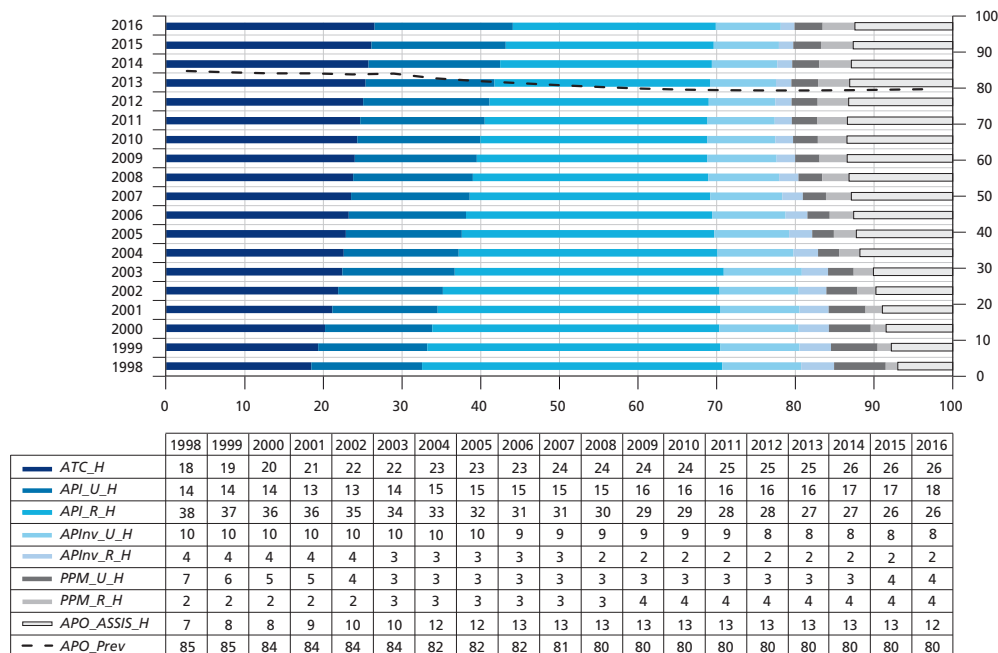
Deixando a quantidade de beneficiários e retomando a análise do estoque de benefícios, os resultados agregados são impostos pela clientela urbana, que prepondera no total de beneficiários e benefícios permanentes do RGPS. Entre os homens, a tendência de declínio na participação de pensionistas (sem benefícios próprios) e aposentados por invalidez no total de beneficiários se mantém, assim como prevalece a expansão no volume de homens recebendo aposentadorias assistenciais e por tempo de contribuição. A estabilidade da aposentadoria por idade no estoque de benefícios urbanos (gráfico 6A) e seu crescimento suavizado entre homens rurais, que paulatinamente perdem espaço, reduzem seu peso entre os beneficiários do sexo masculino. Para o sexo feminino, há também tendência de declínio na participação de pensionistas, mas as aposentadas por invalidez e as mulheres recebendo aposentadorias assistenciais mantêm relativamente estável seu peso entre as beneficiárias. A mudança, como já dito, é a expansão de mulheres com outras aposentadorias próprias, que em termos relativos foi maior por tempo de contribuição e em termos absolutos, por idade.

GRÁFICO 6

Participação de grandes grupos de espécies na quantidade de benefícios ativos, pagos a idosos com idade igual ou superior a 65 anos (1998-2016)¹

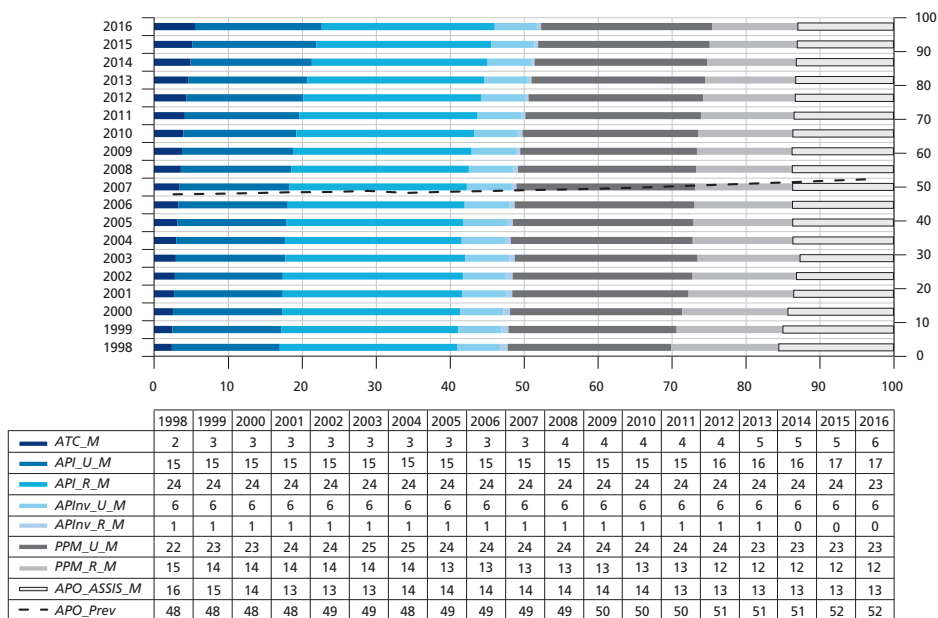
(Em %)

6A – Homens

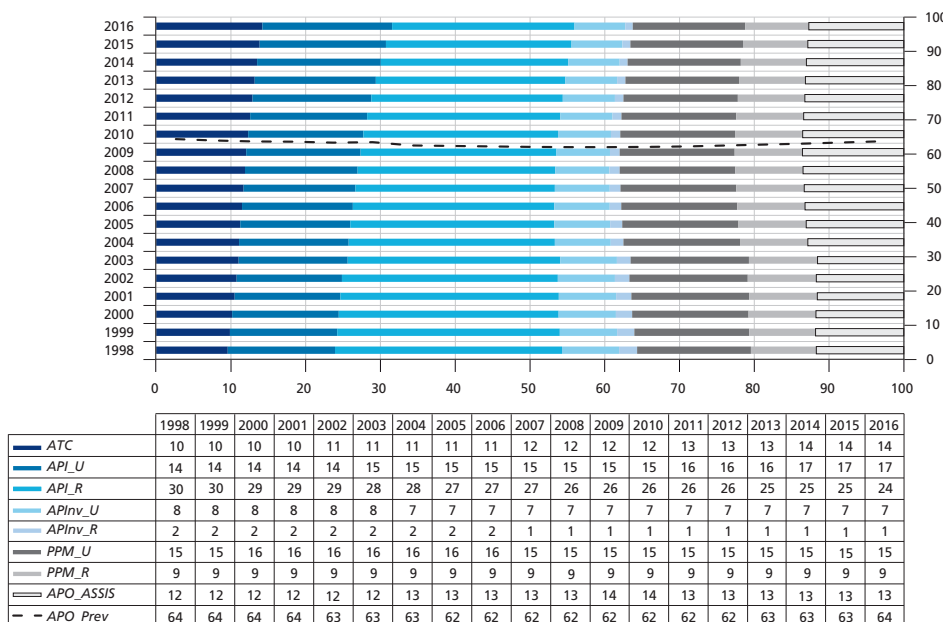


TEXTO para DISCUSSÃO

6B – Mulheres



6C – Total



Fonte: Suibe e SPrev/ME.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Posição em 31 de dezembro de cada ano.

A transformação do estoque de beneficiários em estoque de benefícios implica a incorporação das pensões por morte pagas cumulativamente com aposentadorias, subgrupo crescente entre homens e mulheres no período – o que explica por que o peso das aposentadorias previdenciárias decresce mais significativamente entre os homens (1998: 85%; 2016: 80%) e cresce mais

suavemente entre as mulheres (1998: 48%; 2016: 52%), diante do que se observa no estoque de beneficiários. Resta mais evidente, sob essa ótica, que a relativa estabilidade no peso da aposentadoria por idade entre as mulheres e a queda entre os homens refletem a dinâmica dos benefícios rurais. As aposentadorias por tempo de contribuição e por idade urbana crescem entre homens e, principalmente, entre as mulheres (gráficos 4 e 6), enquanto o estoque de aposentadoria por idade rural cresce a taxas decrescentes e perde espaço no conjunto de beneficiários e benefícios.

A proporção de aposentadorias por idade rurais no estoque total caiu significativamente entre 1998 e 2016 (1998: 30%; 2016: 24%): entre os homens, passou de 38% para 26% (-12 pontos percentuais); entre as mulheres, manteve certa estabilidade (1998: 24%; 2016: 23%). Outra maneira de visualizar esse aspecto da evolução da cobertura entre idosos é analisar a composição do estoque de benefícios a partir da ótica que identifica a natureza dessas transferências, entre benefícios contributivos (previdenciários urbanos ou rurais não contemplados pelo regime especial dos segurados especiais), semicontributivos (destinados ao regime especial rural) e assistenciais (pensões mensais vitalícias, rendas mensais vitalícias e BPC, benefícios não contributivos). Uma tentativa nesse sentido consta do gráfico 7.

No contexto de aumento expressivo no volume de beneficiários, os benefícios contributivos preponderaram e aumentam seu peso, respondendo por parcelas crescentes do estoque de benefícios previdenciários e do estoque de benefícios permanentes do INSS (1998: 45%; 2016: 53%). Ao mesmo tempo, o mencionado arrefecimento no ritmo de novas concessões de benefícios rurais (tipicamente semicontributivos), combinado com a evolução natural das cessações, motivadas principalmente pelos óbitos dos segurados, explica o incremento na proporção do estoque de benefícios contributivos – associados à clientela urbana e à clientela rural não enquadrada como segurada especial. Em termos agregados, houve ainda aumento no volume e relativa estabilidade na participação das aposentadorias não contributivas, assistenciais, no estoque de benefícios permanentes (1998: 12%; 2016: 13%). Entre os sexos, há diferenças, mas convém ressaltar que a proporção de benefícios semi e não contributivos ainda é elevada: pouco mais de 50% dos benefícios permanentes pagos a idosos com 65 anos ou mais são caracterizados como contributivos.

O relativo encolhimento da Previdência Rural semicontributiva se manifestou para ambos os sexos, mas sua intensidade foi maior entre os homens (H_{1998} : 45%, H_{2016} : 32%; M_{1998} : 41%, M_{2016} : 36%), o que reforça a hipótese de que o menor crescimento dos benefícios previdenciários no estoque masculino guarda forte relação com a evolução da aposentadoria por idade rural. O ritmo de concessões de benefícios rurais femininos também arrefeceu, diante dos níveis bastante elevados do início da década de 1990, mas se manteve mais forte que o masculino – em parte, também pelo efeito gerado pelas pensões por morte e sua acumulação mais frequente entre a clientela rural, com aposentadorias próprias. Além disso, como os níveis de mortalidade femininos tendem a ser menores que os masculinos, a maior sobrevivência das mulheres contribui para a manutenção de seus benefícios por mais tempo no estoque.

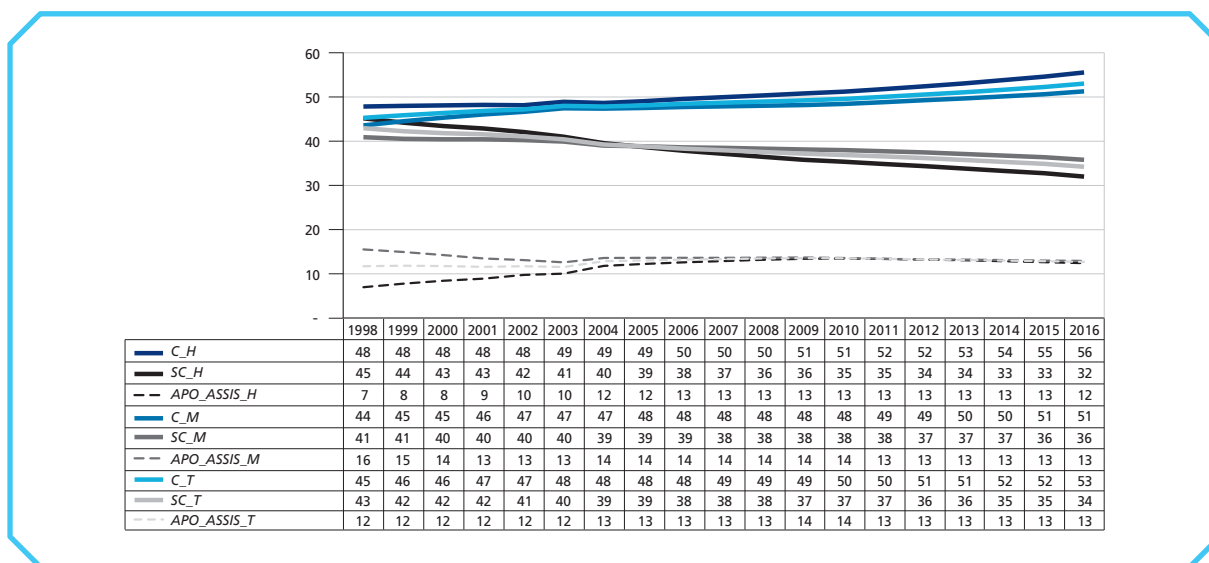
TEXTO para DISCUSSÃO

Para ambos os sexos houve expansão no volume de benefícios previdenciários – principalmente urbanos, tipicamente contributivos –, mas as aposentadorias não contributivas (assistenciais) cresceram mais significativamente entre os homens e inclusive expandiram sua participação no estoque de benefícios masculinos permanentes, contribuindo para compensar a involução dos indicadores relativos à Previdência Rural especial. Entre os benefícios femininos, houve certa oscilação nos anos próximos ao início da vigência do Estatuto do Idoso, mas o peso no estoque caiu ligeiramente entre os anos extremos da série histórica (1998: 16%; 2016: 13%), chegando a 2016 com medida semelhante à masculina (1998: 7%; 2016: 12%). A importância assumida pelas aposentadorias assistenciais no estoque de benefícios e, naturalmente, no nível de cobertura social dos idosos demanda cautela na gestão e parametrização desse benefício, foco recente de diversas propostas de alterações.²²

GRÁFICO 7

Composição do estoque anual do INSS por natureza dos benefícios permanentes para idosos com 65 anos ou mais, segundo sexo (1998-2016)¹

(Em %)



Fonte: Suibe e SPrev/ME.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Posição em 31 de dezembro de cada ano.

Obs.: 1. A classificação se vale de informações de clientela (urbana *versus* rural) e forma de filiação (segurados especiais *versus* outras classificações) na concessão. Nem todo rural é segurado especial, mas, pelas regras vigentes na maior parte do período pós-CF/1988, a ampla maioria da clientela rural assim se qualifica.

2. C – contributivos; SC – semicontributivos; T – total.

22. No campo constitucional, os dispositivos inseridos nas propostas de ECs n^{os} 287/2016 e 6/2019 foram rechaçados; nos campos legal e administrativo, contudo, algumas mudanças foram implantadas e precisarão ser monitoradas, especialmente seus eventuais efeitos sobre a cobertura.

2.4 Notas sobre a evolução recente do estoque e do fluxo de benefícios do INSS

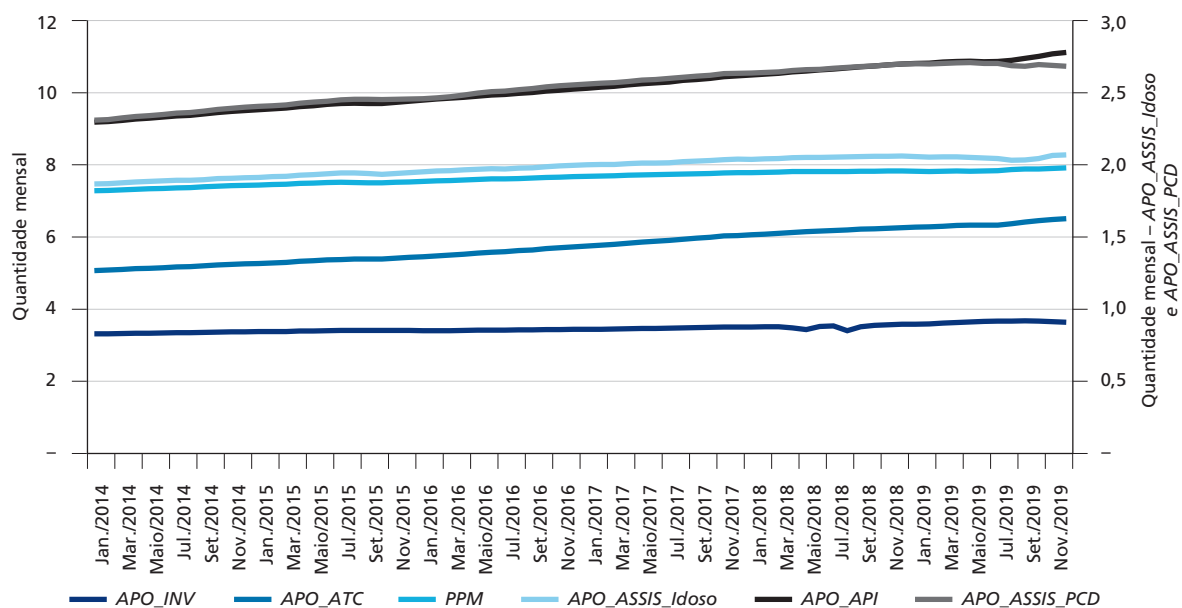
Os microdados utilizados neste estudo se estendem apenas até dezembro de 2016, o que impede a sequência da análise, nos mesmos termos, até os períodos mais recentes. Valendo-se de dados agregados e sem recorte etário, contudo, ainda é possível fazer algumas inferências sobre as tendências observadas nos últimos anos e suas possíveis implicações sobre a cobertura social. Partindo-se da evolução do estoque mensal (benefícios emitidos), nota-se a sustentação da expansão das aposentadorias previdenciárias voluntárias (por tempo de contribuição e por idade) e mudanças no patamar das aposentadorias por invalidez – em parte, por questões conjunturais causadas por greves de servidores e médicos peritos do INSS (2015-2016), mas também por processo intenso de revisão desses benefícios e problemas na capacidade de atendimento do INSS a seus segurados, aspectos que também afetaram as aposentadorias assistenciais (gráficos 8A e 8B).

GRÁFICO 8

Quantidade mensal de benefícios emitidos, segundo grupamentos de benefícios permanentes (jan./2014-dez./2019)

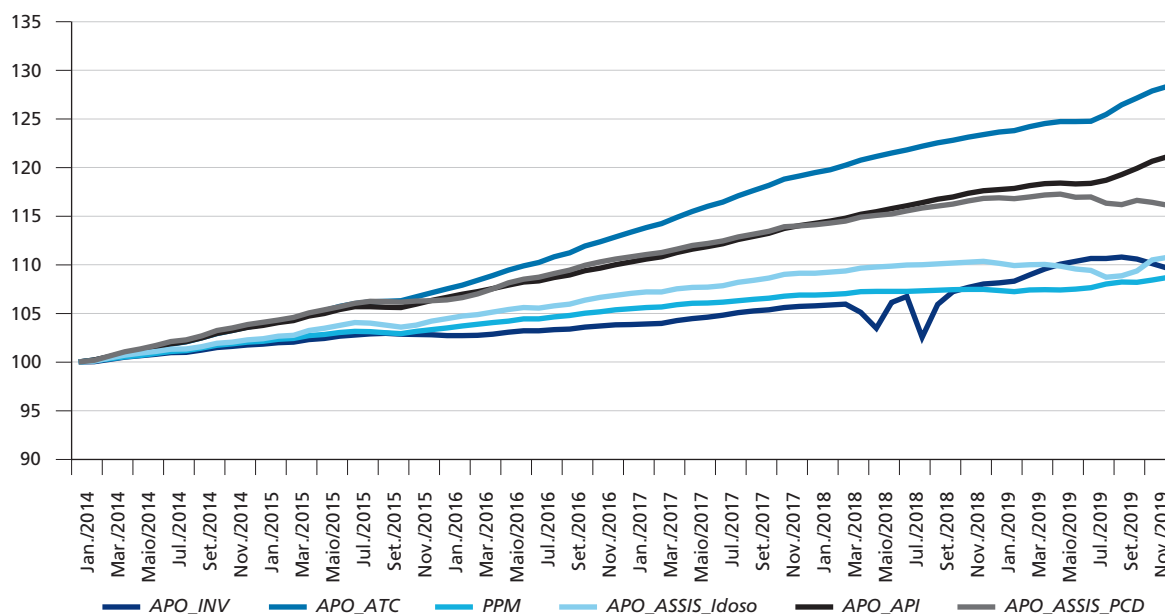
(Em milhões)

8A – Quantidade mensal de benefícios permanentes emitidos



TEXTO para DISCUSSÃO

8B – Evolução na quantidade mensal de benefícios¹



Fonte: Beps/SPrev/ME.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Base 100 = jan./2014.

Obs.: PCD – pessoa com deficiência.

Desde 2016, o INSS realiza esforços adicionais para melhorar a gestão, o acompanhamento e a fiscalização dos benefícios por incapacidade, gerando efeitos sobre o estoque. Com a publicação da Medida Provisória nº 739/2016 (vigência encerrada em 6 de novembro de 2016), houve alterações nas regras para concessão e manutenção dos auxílios-doença, bem como nas exigências de carência para a concessão de salário-maternidade e aposentadoria por invalidez em caso da perda da qualidade de segurado, e foi instituído o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI). A partir disso, por meio da Resolução INSS nº 544/2016, foi criado o Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade (PRBI), focado na realização de perícias médicas nos segurados em gozo de benefícios por incapacidade mantidos ativos há mais de dois anos.

Com a não conversão da Medida Provisória nº 739/2016 em lei pelo Congresso Nacional, publicou-se a Medida Provisória nº 767/2017 (convertida na Lei nº 13.457/2017), que restabeleceu praticamente todo o conteúdo presente no instrumento anterior em matéria dos benefícios por incapacidade. Mais adiante, em 2019, a Medida Provisória nº 871/2019 instituiu o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade (Peabii), o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) e o BPMBI.

O PRBI resultou na cessação de milhares de benefícios com evidências de irregularidades no momento da revisão e, em escala muito menor, na conversão de auxílios-doença de longa duração em aposentadorias por invalidez. Seus desdobramentos e as medidas subsequentes se mostraram mais abrangentes, focando benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS por período superior a seis meses e sem data de cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional; BPCs (*APO_ASSIS*) sem revisão por período superior a dois anos; e outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária concedidos até a data de publicação dessa medida provisória.²³ Os efeitos mais contundentes foram observados entre os benefícios por incapacidade temporários, fora do escopo deste estudo, mas foram encontradas irregularidades nos demais grupamentos de espécies revisados também (Rocha *et al.*, 2018).

O combate a fraudes e irregularidades é salutar, pois garante a legalidade e a transparência na gestão das políticas públicas e pode abrir espaço fiscal para a inclusão de grupos ainda à margem dos sistemas de proteção social. Há medidas, no entanto, que, embora sigam essa mesma lógica, suscitam questões que deverão ser debatidas e mais bem equacionadas para que não haja retrocessos na cobertura. Nesse contexto se insere, por exemplo, o elemento do Decreto nº 8.805/2016, que tornou obrigatória a inscrição de beneficiários e requerentes e de suas famílias no CadÚnico para concessão e manutenção do BPC. Essa medida teve o objetivo defensável de melhorar o controle dos rendimentos declarados para o cálculo do RFPC, cujo patamar é critério para a caracterização da baixa renda e, portanto, para a concessão do benefício. Essa exigência, quando somada às dificuldades de acesso à informação e aos serviços públicos que tendem a marcar os cidadãos tipicamente cobertos pelas aposentadorias assistenciais, pode gerar efeitos sociais adversos se implantada sem cautela, pois a própria condição de pessoa idosa e em situação de vulnerabilidade socioeconômica por gerar a necessidade de novos arranjos familiares, e os legalmente previstos no BPC diferem daqueles normalmente controlados por meio do CadÚnico.

O controle mais rígido já aplicado aos beneficiários do BPC contrasta com o tratamento ainda garantido aos segurados especiais, que não necessitam comprovar vulnerabilidade socioeconômica (aparentemente, presumida) e terão prazo maior para se ajustar aos critérios mais estritos recentemente aprovados para a comprovação da atividade rural passível de ser enquadrada no regime

23. Entre os benefícios permanentes houve aumento sutil no volume mensal de cessações, mas não há evidências de alterações drásticas nos padrões históricos. Há a questão demográfica (envelhecimento do conjunto de beneficiários, combinado a taxas de mortalidade crescentes com a idade) e o crescimento vegetativo do estoque, que naturalmente elevam a quantidade absoluta de cessações, bem como as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 664/2014 (convertida na Lei nº 13.135/2015), que tornaram mais restritas as regras para concessão e manutenção das pensões por morte. De resto, algum movimento de elevação se nota, mas os números não indicam cessações massivas de benefícios ditos permanentes – no contexto deste estudo, como a aposentadoria por invalidez.

especial rural.²⁴ Esses segurados, como visto, podem inclusive acumular benefícios (aposentadorias e pensões por morte) e tendem a alcançá-los bem mais cedo, sendo que, frequentemente, coincidem com os potenciais beneficiários de BPC na condição de baixa renda e na ausência ou insuficiência de contribuições ao sistema previdenciário. O que ambos os grupos também enfrentam em comum é a elevada judicialização na sua concessão, fenômeno bastante conhecido e discutido no país, mas com solução pouco trivial.²⁵

Entre as espécies permanentes analisadas, nota-se grau significativo de judicialização (gráfico 9),²⁶ sendo exceções as pensões por morte e, principalmente, as aposentadorias por idade urbanas, cujos níveis situam-se razoavelmente abaixo das demais. Nas aposentadorias por tempo de contribuição – que incluem as puras, as especiais e as dos professores –, a judicialização envolve, principalmente, questionamentos sobre a aplicação do FP e sobre o cômputo e conversão de tempo especial de atividade. Entre os benefícios assistenciais, os motivos recorrentes são o enquadramento no requisito de RFPC e, principalmente, a contestação de decisões médico-periciais, o que explica índices muito superiores de judicialização entre amparos concedidos a pessoas com deficiência. As perícias médicas também explicam os índices muito maiores de judicialização nas aposentadorias por invalidez, que são ainda mais expressivos para a clientela rural – que, como regra, enfrenta maiores obstáculos para a comprovação da qualidade de segurados especiais.

24. A Lei nº 13.846/19 (conversão da Medida Provisória nº 871/2019) estabeleceu que a partir de 2023 a comprovação da atividade rural e da condição de segurado especial se daria unicamente pelo CNIS. A data-limite foi postergada pela reforma da Previdência (EC nº 103/2019), que estabeleceu que tal exigência apenas ocorrerá quando o CNIS atingir a cobertura cadastral mínima de 50% dos segurados especiais apurados com base nos dados da PNAD Contínua.

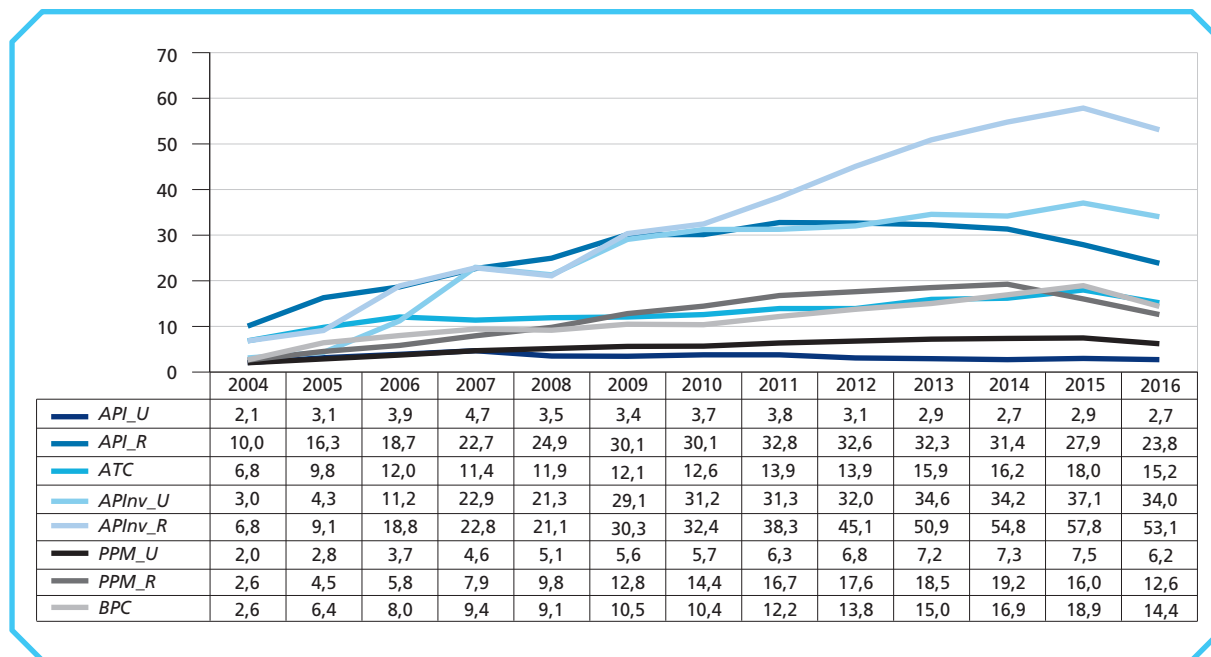
25. Entre os motivos mais comumente citados, estão: a insegurança jurídica associada a determinados elementos comprobatórios de elegibilidade, que tende a levar os servidores do INSS a decidir pelo indeferimento; discordâncias com os resultados de perícias médicas, não raro divergentes daqueles obtidos por via judicial; lentidão administrativa no processo de análise dos requerimentos, causada principalmente por insuficiência e inadequação da estrutura e do modelo de atendimento aos cidadãos; o não esgotamento dos recursos administrativos antes da opção pela judicialização; e a discrepância entre os critérios decisórios do INSS e do sistema judiciário, que, em proporções a serem avaliadas, interpreta e aplica as normas existentes, atua em lacunas jurídicas ou avança na proposição de critérios e parâmetros que extrapolam o arcabouço jurídico estabelecido para a matéria. Este último ponto, em suas diferentes vertentes, pode ajudar a explicar a alegada pouca abertura e celeridade do INSS na aceitação e incorporação dos padrões de decisões judiciais. Vários desses pontos são tratados em Insper (2020).

26. Essas proporções foram estimadas a partir dos microdados do Suibe/Dataprev, sistema que identifica a natureza do despacho que deu origem a cada concessão de benefício. Foram tratadas como concessões judicializadas apenas aquelas com despacho judicial, ainda que, concretamente, um mesmo benefício possa envolver mais de um tema determinante dos diferentes despachos existentes no sistema do INSS.

GRÁFICO 9

Evolução anual da proporção de concessões com despacho judicial, segundo grupos de espécies de benefícios (2004-2016)

(Em %)



Fonte: Suibe e SPrev/ME.

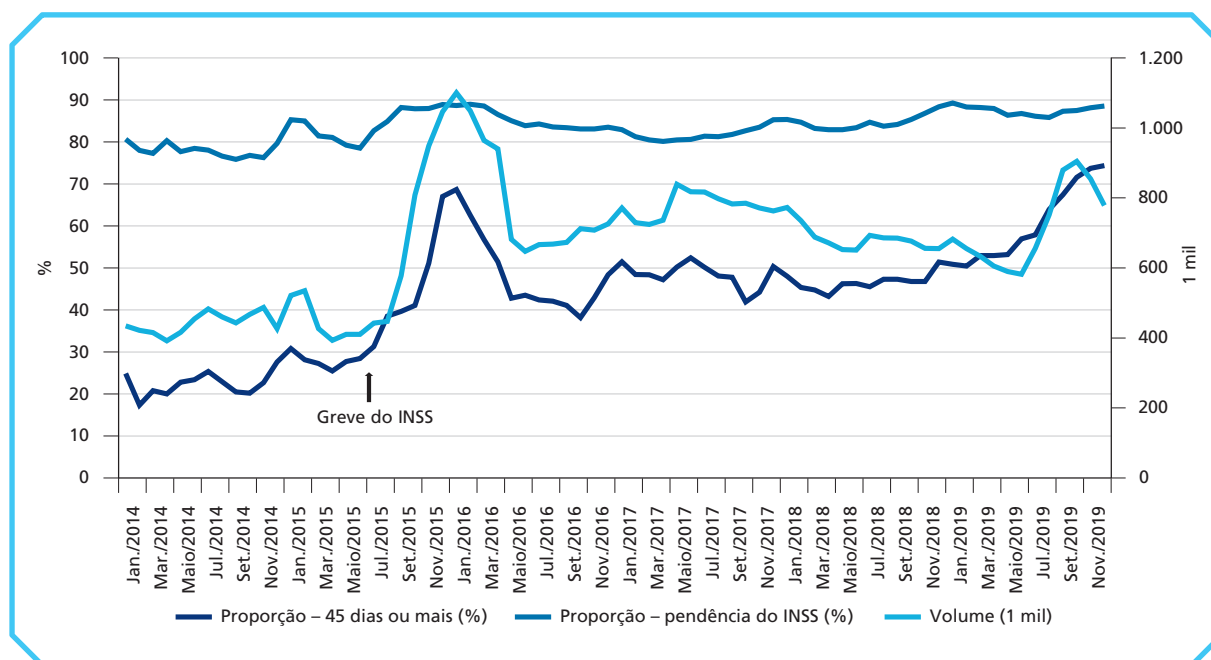
Elaboração dos autores.

Obs.: As oscilações no período 2015-2016 estão relacionadas com uma greve no INSS, com duração de quase três meses, que gerou forte represamento em 2015 e desrepresamentos em 2016.

Se os motivos para a alta judicialização são sabidos, há pouco entendimento sobre o peso de cada um desses fatores. Mais recentemente, um fator proeminente é a alegada deficiência na estrutura e no modelo de atendimento do INSS, que estaria gerando níveis elevados de represamento de requerimentos de benefícios à espera de análise para eventual concessão. Não se trataria de problema recente, mas a crescente escassez de pessoal para atendimento e análise processual, gerada pela substituição insuficiente de servidores aposentados e pela elevação no volume de requerimentos, estaria agravando o problema nos últimos anos (Paiva e Pinheiro, 2021). Se tomado o período entre 2014 e 2019, nota-se que houve aumento no volume de requerimentos, com crescimento expressivo na proporção de requerimentos em análise por mais de 45 dias (janeiro de 2014: 24,9%; janeiro de 2017: 5,5%; dezembro de 2019: 74,4%) e elevação (sutil) na já alta parcela de represamentos por pendências do próprio INSS (gráfico 10). Os indicadores alertam para uma possível elevação no tempo médio de análise para a concessão de benefícios.

GRÁFICO 10

Evolução nos requerimentos de benefícios em análise pelo INSS, segundo tipo de pendência e tempo de espera (jan./2014-dez./2019)



Fonte: Beps/SPrev/ME.

Elaboração dos autores.

O efeito desse represamento recaiu, ao menos inicialmente, sobre as concessões. Notadamente entre 2018 e 2019 (período entre as linhas verticais vermelhas, no gráfico 11), os registros administrativos reportam queda no volume mensal de concessões em praticamente todas as espécies de benefícios permanentes analisadas – exceção feita às aposentadorias por invalidez, beneficiadas por mutirão para realização de perícias médicas. As explicações para essa queda, em hipóteses ainda a serem testadas, podem estar nas citadas deficiências na rede de atendimento do INSS e nas escolhas de soluções que contornassem a necessidade de reestruturação do quadro de servidores. O INSS Digital, iniciado paulatinamente em 2017 e atualmente já implantado em todo o país, pode ter sido precocemente adotado como medida principal contra os gargalos no atendimento.²⁷ Os dados apresentados não permitem que se afirme que o INSS Digital reduziu a concessão dos benefícios, mas, sim, que se questione se essa estratégia acelerada de digitalização do atendimento,

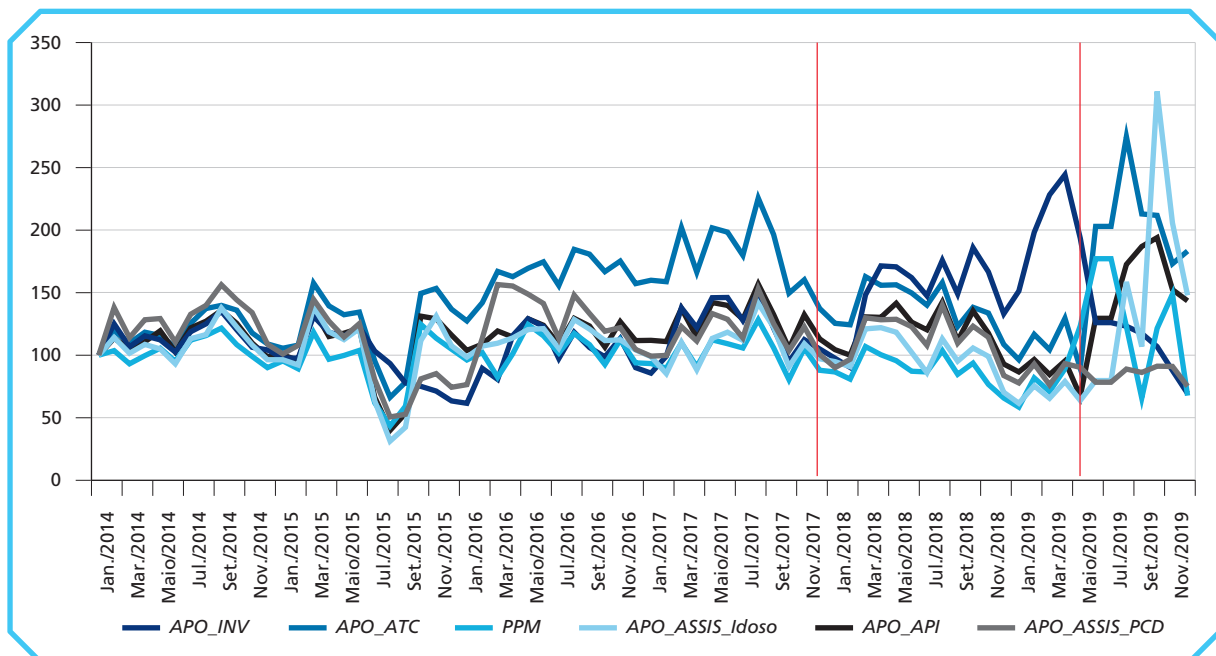
27. O relatório de avaliação da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2020), tratando de ações de controle realizadas em 2019, relata a existência de filas virtuais (inclusive com filas paralelas, que desconsideram a ordem cronológica dos requerimentos e demandas), falhas no processo de priorização, distribuição e análise de tarefas no sistema digital de atendimento e, até então, inexistência de avaliação sobre a suficiência e a distribuição de sua capacidade operacional, aí incluída a alocação de servidores no contexto do novo modelo digital de atendimento.

somada ao uso recorrente de mutirões para a análise de processos repesados (uma solução conjuntural para um problema estrutural), pode ser tomada como alternativa suficiente a uma política eficiente de gestão de pessoal no âmbito do INSS combinada à estrutura digital montada.

GRÁFICO 11

Evolução mensal das concessões de benefícios pelo INSS, segundo grupos de espécies de benefícios (jan./2014-dez./2019)

(Em 1 mil)



Fonte: Beps/SPrev/ME.

Elaboração dos autores.

Obviamente, o modelo de atendimento remoto possui seus benefícios, como a redução de filas (presenciais ou virtuais) para a abertura de processos, o envio de requerimentos e a resolução de pendências que podem ser solucionadas não presencialmente, com a consequentemente liberação de vagas de atendimento presencial para aqueles que efetivamente necessitam desse tipo de atendimento. Ao longo do tempo, quando as futuras gerações de segurados e beneficiários estiverem mais familiarizadas com essas ferramentas e o acesso a elas for mais amplo, parte mais significativa do atendimento poderá, possivelmente, depender de plataformas desse tipo.

No curto e médio prazo, contudo, essa expectativa esbarra no perfil etário e socioeconômico de segurados e beneficiários, que impõe grandes dificuldades no entendimento e no acesso às ferramentas adotadas. Isto também porque o modelo adotado parece ter sido orientado para tornar o processo fundamentalmente virtual, diminuindo o atendimento ao público e,

consequentemente, a oferta de serviços imprescindíveis de orientação e esclarecimento de dúvidas. Em hipótese a ser testada no futuro, a manutenção desse modelo, sem ajustes, pode dificultar o acesso e/ou estimular a dependência de terceiros (familiares, assistentes sociais e agentes de intermediação, em particular, *via judicialização*), como suporte a segurados servidos por um sistema menos compreensivo e humanizado. A pandemia de covid-19, declarada em 2020, tornou essas barreiras mais evidentes e deve (idealmente) suscitar mudanças na política de atendimento e prestação de serviços do INSS, tornando-o mais acessível especialmente para os públicos mais vulneráveis da clientela rural, das aposentadorias assistenciais e dos benefícios por incapacidade.

3 COBERTURA SOCIAL DOS IDOSOS SEGUNDO A PNAD

Muito embora, até aqui, a expansão na quantidade de benefícios contributivos, semicontributivos e assistenciais tenha sido tratada como sinônimo de maior cobertura dos idosos, essa dimensão da proteção social apenas pode ser contemplada adequadamente quando confrontados todos os componentes do indicador. Como os registros administrativos não trazem dados sobre o quantitativo de idosos, denominador natural desse indicador, nesta seção as estimativas de cobertura se baseiam na PNAD, que, além de oferecer estimativas da população idosa, também capta informações sobre o recebimento de benefícios assistenciais e previdenciários, inclusive aqueles pagos por RPPS, não captados pelo Suibe.

Houve, nas últimas décadas, esforços no sentido de ampliar a cobertura previdenciária, conter os desequilíbrios financeiros e atuariais do RGPS e reduzir a inequidade no âmbito do sistema – leia-se manutenção ou criação de subsídios sustentáveis àqueles situados nos décimos iniciais e intermediários da estrutura distributiva e estreitamento dos vínculos entre contribuições e benefícios para aqueles com maior capacidade contributiva. Sob a ótica assistencial, os movimentos mais importantes foram no sentido da flexibilização dos requisitos de elegibilidade e da consequente ampliação do universo de potenciais beneficiários, inclusive para fechar lacunas de cobertura geradas pelos ajustes paramétricos na Previdência Social.

Se alguns desses elementos atuaram no sentido de conter o ritmo de expansão do estoque, outros, como o intenso crescimento vegetativo da população em décadas passadas e o forte processo de envelhecimento populacional vivido pelo país mais recentemente, impulsionaram o aumento no volume de benefícios concedidos e mantidos pelo INSS, aí incluídos os assistenciais. Especificamente no caso dos benefícios previdenciários, também pesa a expansão dos direitos trabalhistas e previdenciários a partir das décadas de 1930-1960 e da progressiva cobertura previdenciária entre categorias de trabalhadores e subgrupos populacionais – com a filiação obrigatória estendida a categorias menos estruturadas, como empregados domésticos e autônomos,

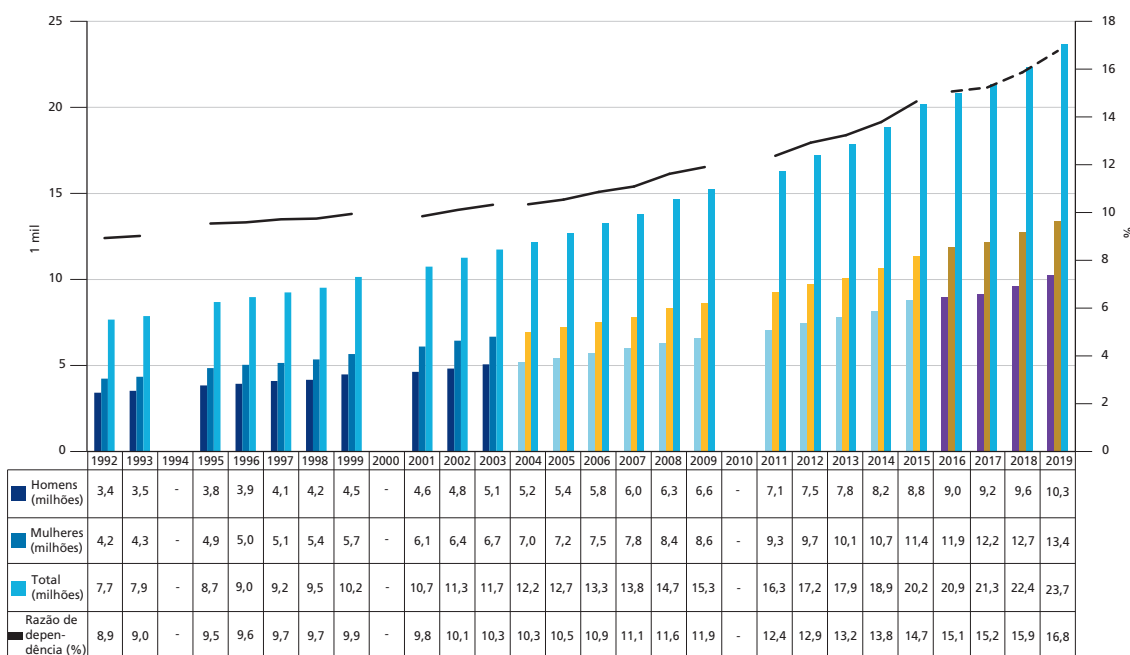
e o conseqüente (e desejável) incremento na heterogeneidade do universo de segurados contribuintes e beneficiários (Guimarães, Costanzi e Ansiliero, 2013; Ansiliero, 2018; Cifuentes, 2020). Em conjunto, esses fatores ajudam a explicar tanto o aumento no volume de benefícios quanto mudanças na composição do estoque.

Há uma aparente sustentação dos níveis de cobertura de idosos, mesmo diante de forte expansão desse subgrupo populacional (gráfico 12A) – definido pelo recorte de 65 anos ou mais, se considerado o padrão comparativo internacional. Muito embora a população idosa tenha aumentado muito no país, aumentando sua razão de dependência,²⁸ a cobertura social (previdenciária e assistencial, considerando o recebimento de aposentadorias, pensões por morte e amparos assistenciais, ou o vínculo contributivo com o RGPS e/ou RPPS ou a condição de segurado especial) cresceu. Esse movimento – forte no período 1992-2002, com relativa estabilidade nos anos subsequentes – se deu muito em função da clientela rural do RGPS, da inclusão previdenciária feminina e do BPC (gráfico 12B).

GRÁFICO 12

Evolução da população idosa, cobertura social e razão de dependência de idosos – idosos: 65 anos ou mais de idade; ativos: 16 a 64 anos (1992-2019)¹

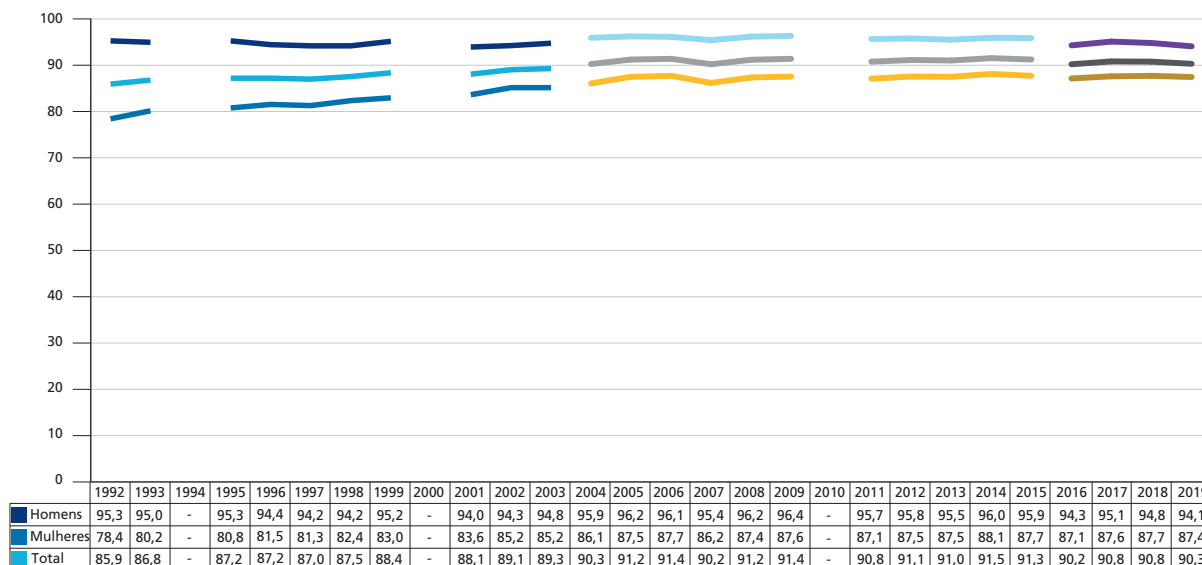
12A – Quantidade de idosos, por sexo, e razão de dependência dos idosos



28. A razão de dependência, nesse contexto, mede a razão entre a população (potencialmente) economicamente dependente e a população (potencialmente) economicamente ativa, ou seja, é dada pela razão entre o total de idosos (65 anos ou mais) e o total de pessoas em idade ativa (16 a 64 anos).

TEXTO para DISCUSSÃO

12B – Cobertura social dos idosos (%)



Fonte: PNAD Anual e PNAD Contínua.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Entre 1992 e 2003, PNAD Anual, exclusive áreas rurais da região Norte (salvo de Tocantins). Entre 2004 e 2015, PNAD Anual, cobrindo o Brasil. Entre 2004 e 2015, PNAD Contínua, cobrindo o Brasil. Em 1994 e 2000, a PNAD Anual não foi a campo.

Obs.: A Lei nº 11.718/2008 implica que os empregados rurais sem carteira que não contribuem para o RGPS ainda sejam incluídos como protegidos na série histórica da PNAD, que termina em 2020, já que neste ponto se encerra a regra de transição. De 2021 em diante, esses trabalhadores, se não contribuintes ou beneficiários da Previdência Social, deverão ser considerados desprotegidos.

Muito embora o incremento na população idosa tenha sido maior entre as mulheres (+216%) que entre os homens (+200%), houve redução no diferencial de cobertura por sexo, com as mulheres crescentemente alcançando proteção via obtenção de benefícios próprios, refletindo os resultados dos registros administrativos. Quando o indicador é desagregado por seus componentes, observa-se situação ainda bastante distinta entre os sexos, mas em (aparente) contínua evolução (gráficos 13A-13C).

O maior volume de idosos protegidos alcança essa condição via recebimento de aposentadorias (contributivas ou não contributivas, aí incluído o BPC) próprias. Mesmo que a proporção masculina ainda supere em muito a feminina, a medida cresceu significativamente mais entre as mulheres – se somados os grupos que recebem apenas aposentadorias e aqueles que acumulam aposentadoria e pensão por morte, a proporção passa de 87,7% (1992) para 90,8% (2015) entre os homens e de 51,8% (1992) para 68,9% (2015) entre as mulheres. Isso também explica o incremento na proporção de aposentados acumulando benefícios, especialmente entre as mulheres, que possuem maior sobrevida que os homens e mais frequentemente se convertem em

pensionistas. Se tomados aqueles recebendo algum benefício, as proporções se elevam especialmente entre as mulheres, via inclusão de pensionistas, reduzindo o *gap* de gênero.

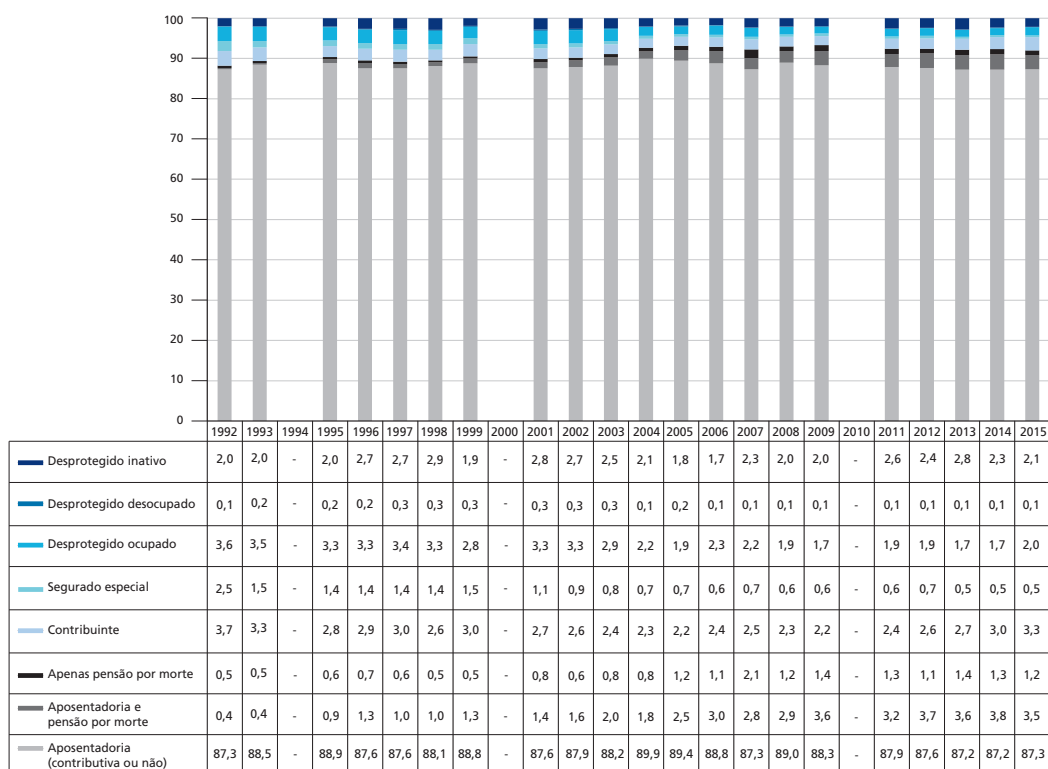
- Homens (gráfico 13A) – 1992: 88,2%; 2015: 92,0%.
- Mulheres (gráfico 13B) – 1992: 73,9%; 2015: 86,4%.

GRÁFICO 13

Decomposição da população idosa, com 65 anos ou mais de idade, segundo sexo e categorias de proteção e desproteção (1992-2015)¹

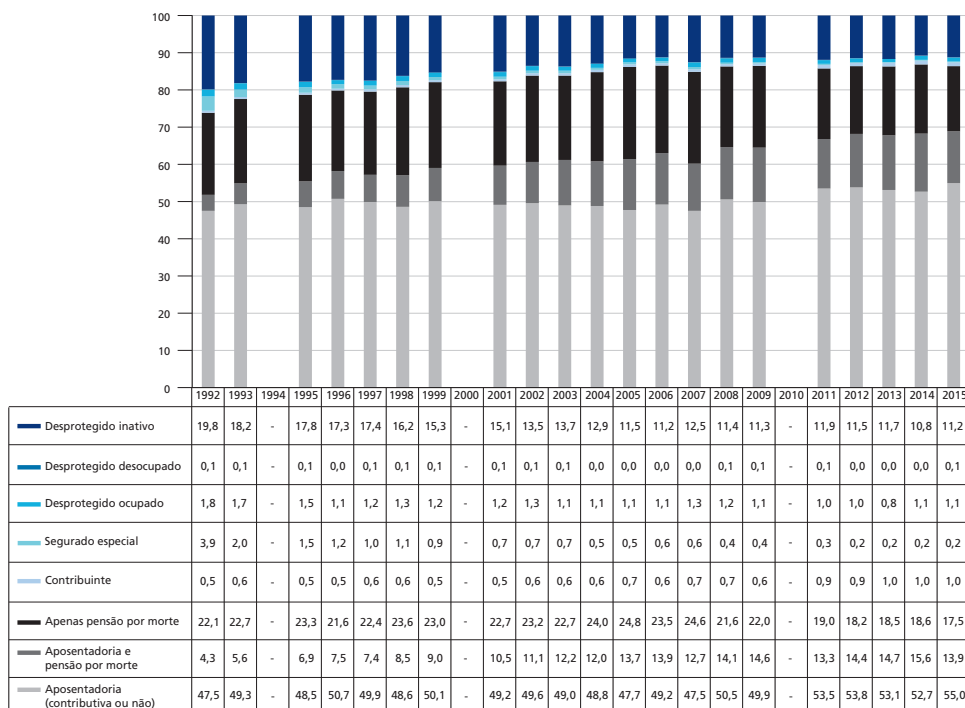
(Em %)

13A – Homens

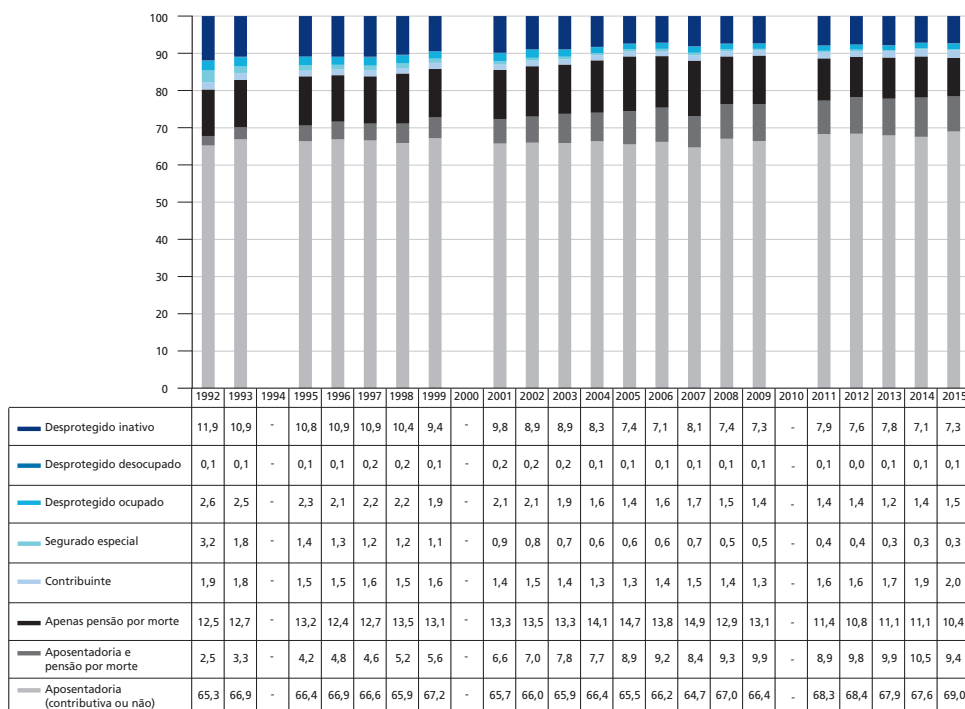


TEXTO para DISCUSSÃO

13B – Mulheres



13C – Total



Fonte: PNAD Anual.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Entre 1992 e 2003, exclusive áreas rurais da região Norte (salvo Tocantins).

Entre as mulheres, houve retração na participação de beneficiárias unicamente de pensão por morte (1992: 22,1%; 2015: 17,5%), mas ainda é elevada a parcela de idosas protegidas apenas na condição de pensionistas. Esse fenômeno tende a ser resultado de um efeito geracional (mulheres sobreviventes em idades mais avançadas, que viveram seus anos de idade ativa em períodos em que sua inserção produtiva era mais difícil ou mesmo culturalmente desincentivada), combinado a dificuldades persistentes, ainda que continuamente menores, para a inclusão laboral e previdenciária das mulheres, em particular daquelas em situação socioeconômica menos favorável. Esses argumentos também ajudam a explicar a maior proporção de mulheres desprotegidas e, principalmente, de mulheres desprotegidas inativas.

- Homens (gráfico 13A) – 1992: 2,0%; 2015: 2,1%.
- Mulheres (gráfico 13B) – 1992: 19,8%; 2015: 11,2%.

No final da série histórica, as demais categorias de proteção (contribuintes e segurados especiais) são pouco relevantes na faixa etária de 65 anos ou mais, dadas as idades típicas de aposentadoria nos RPPS e no RGPS e de concessão do BPC.

Também por isso, juntamente com a dificuldade de diferenciar, na PNAD, os benefícios previdenciários dos assistenciais, a análise de faixas etárias alternativas (60 anos ou mais até 80 anos ou mais de idade) e a abertura do indicador por faixas de RFPC são úteis. A cobertura da subpopulação com 65 anos ou mais é, portanto, naturalmente mais elevada que a cobertura aos 60 ou mais e demais faixas intermediárias, pois no primeiro caso a idade inicial do recorte supera as idades mínimas (RPPS e, no RGPS, aposentadoria por idade rural e por idade feminina urbana) e médias (aposentadoria por tempo de contribuição) de concessão mais baixas e coincide com as idades mínimas mais elevadas – *APO_ASSIS_Idoso*, cuja idade média de concessão em 2019 foi de 66,1 anos, e aposentadoria por idade masculina urbana.

Se elevado o recorte, para contemplar o fato de que os beneficiários mais vulneráveis tendem a obter seus benefícios mais tarde, o grau de cobertura se eleva, mas o grande avanço, no conjunto de idosos, se nota entre as idades de 60 e 66 anos (gráfico 14). As concessões nas idades mais altas tendem a afetar ligeiramente mais a cobertura entre as mulheres e, para ambos os sexos, elas tendem a significar aumento de cobertura pela via assistencial (*APO_ASSIS*, nos estratos mais baixos de rendimento familiar *per capita* – RFPC) e pela via previdenciária mais acessível (*API*). Também convém destacar que, quanto mais elevada a idade, menor o contingente de idosos, e é possível que os sobreviventes possuam perfil socioeconômico médio melhor que aqueles que não sobreviveram até a idade mais alta. Com a idade, também aumentam as chances

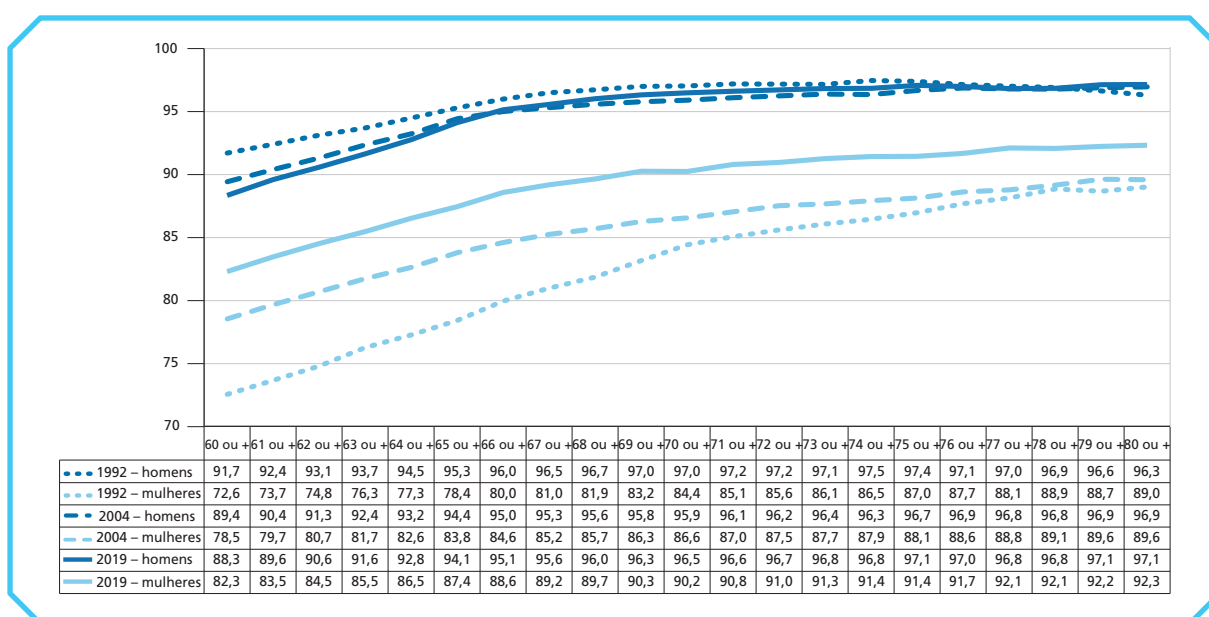
TEXTO para DISCUSSÃO

de que sobreviventes (notadamente mulheres) sem benefícios próprios passem a ser beneficiários de pensões por morte e, nessa condição, acedam à condição de protegidos/cobertos.²⁹

GRÁFICO 14

Cobertura social da população idosa por grupamentos de idade, de 60 anos ou mais a 80 anos ou mais, segundo sexo (1992, 2004 e 2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Anual e PNAD Contínua.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Os dados de 1992 (exclusive áreas rurais da região Norte, salvo de Tocantins) e de 2004 vêm das PNADs Anuais e os de 2019, da PNAD Contínua.

2. As curvas de 2003 (áreas rurais incompletas) e de 2004 (Brasil, incluindo todas as áreas rurais, inclusive da região Norte) são semelhantes e, portanto, a diferença entre 1992 e 2004 pouco se deve à composição das amostras.
3. As curvas de 2015 (PNAD Anual – Brasil) e de 2016 (PNAD Contínua – Brasil) são relativamente próximas, mas, como os patamares de cobertura parecem ligeiramente superiores na comparação da série da PNAD Anual com a série da PNAD Contínua, não se pode descartar que parte da diferença entre 2004 e 2019 se deva às diferenças entre as duas pesquisas do IBGE.

29. Estudo elaborado por Beltrão, Sugahara e Silva (2010), dedicado à estimação da mortalidade entre indivíduos de baixa renda, reitera a associação inversa, bastante presente na literatura, entre nível de renda e mortalidade. Essa literatura sugere que essa associação inversa seria possivelmente mediada por outros fatores relevantes (também potencializados entre si, como gênero, ocupação e nível de educação), o que explicaria que indivíduos com o mesmo rendimento tivessem expectativas de sobrevida distintas. Sobre esse tema, ver também Rogot, Sorlie e Johnson (1992) e Chetty *et al.* (2016). No caso do RGPS, em que o rendimento (valor do benefício, equivalente ao salário mínimo para aproximadamente 70% dos beneficiários) sequer pode ser tomado como referência consistente para o padrão de rendimento ao longo da vida ativa dos beneficiários, o desafio é ainda maior.

A cobertura feminina, embora sistematicamente inferior, tende a crescer a taxas superiores que as masculinas, ainda que ambas sejam decrescentes, na medida em que se utilizam recortes etários mais altos, em razão da concessão de pensões por morte. Entre os homens, ao contrário, a taxa de cobertura praticamente estabiliza nos grupamentos a partir de 67 anos ou mais de idade (gráfico 14). Guardados os limites de comparabilidade entre as pesquisas, padrão semelhante é encontrado não apenas na PNAD Contínua (2019), mas também na PNAD Anual, tomando-se como referência 1992 e 2004. A diferença é que, entre as mulheres, há clara distância entre as curvas anuais, evidenciando a expansão da cobertura feminina. Entre os homens, as curvas quase se confundem nos grupamentos etários mais elevados, mas, especialmente entre as idades de 60 e 65 anos, há alguma alteração em seu ordenamento no tempo, possivelmente associada aos limites de comparabilidade entre as diferentes versões da PNAD.

A evolução menos expressiva entre os homens possui ao menos duas hipóteses explicativas, para além do fato de que os indicadores masculinos já eram mais elevados e possuíam menos espaço para grandes avanços. A primeira passa pela redução no contingente de trabalhadores elegíveis à condição de segurados especiais, resultado condizente com os obtidos a partir dos registros administrativos.³⁰ A segunda, não totalmente independente da primeira, passa pela elevação na idade média de concessão dos benefícios do INSS, movimento impulsionado pelas regras mais duras de concessão, em termos de carência e valor dos benefícios; pela migração de trabalhadores da condição de potenciais segurados rurais para potenciais segurados urbanos; pela elevação na idade média de concessão de aposentadorias por invalidez, em consequência da postergação da concessão de aposentadorias voluntárias; e, ainda, pela migração de potenciais segurados da Previdência Social para a condição de potenciais beneficiários da assistência social, grupo que também se expande em razão da maior sobrevivência da população brasileira, mesmo entre grupos mais vulneráveis.

A desagregação do indicador de cobertura de 2019, segundo décimos da distribuição de RFPC, reitera que a proteção dos idosos melhora entre os recortes etários considerados (60 anos ou mais *versus* 65 anos ou mais), conforme mostra o gráfico 15. De modo geral – como esperado, já que a própria condição de não beneficiários tende a posicionar os idosos nos estratos mais baixos da distribuição de renda –, a cobertura social cresce conforme se eleva a idade e a RFPC, mas

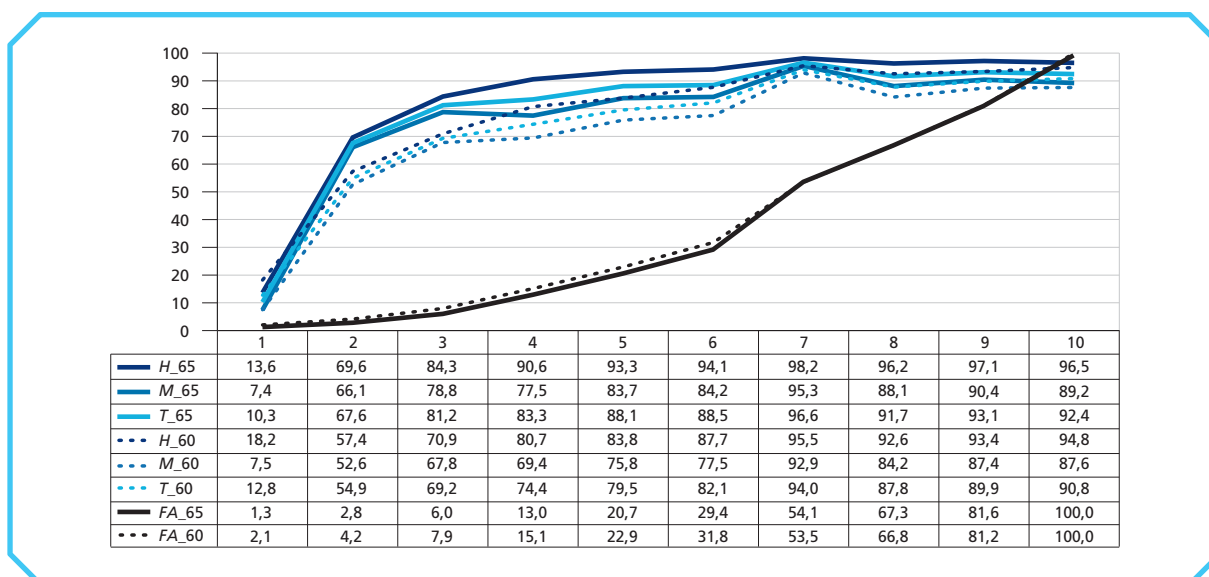
30. Ansiliero e Paiva (2008) e Ipea (2018) reportam a tendência de redução no contingente e na proporção de trabalhadores ocupados, em idade ativa (16-59 anos), na condição de potenciais segurados especiais, quadro que tem se mantido e se estendido também entre ocupados em idades mais elevadas, produzindo efeitos entre os idosos.

TEXTO para DISCUSSÃO

a proporção de idosos em situação de desproteção e vulnerabilidade é reduzida pela efetividade das transferências previdenciárias e assistenciais contra a pobreza na velhice.³¹

GRÁFICO 15

Nível de cobertura social entre os idosos (60 anos ou mais; 65 anos ou mais) e frequência acumulada de idosos e idosos desprotegidos (60 anos ou mais; 65 anos ou mais), segundo décimos da distribuição da RFPC e sexo (2019)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2019 (quinta visita).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. O cálculo da RFPC inclui o valor do rendimento mensal dos benefícios.

2. H – homens; M – mulheres; T – população idosa total, segundo recortes etários de interesse; FA – frequência acumulada.

Entre as mulheres, o avanço na participação feminina no mercado de trabalho e em sua cobertura previdenciária (contributiva e semicontributiva), juntamente com a oferta de aposentadorias não contributivas, permitiu o aumento na proporção de idosas protegidas. Entre os homens, a cobertura contributiva certamente ajudou na manutenção do grau de proteção, mas o patamar tem se sustentado crescentemente pela concessão de BPC/Loas. O benefício se converteu em fonte indispensável de proteção a idosos de baixa renda que passaram a ter sobrevivência maior e a alcançar idades mais altas, e a outros que, apesar das diversas medidas implantadas nas últimas décadas para estimular e

31. Os indicadores do gráfico 15 possuem a limitação de incluir no cálculo da RFPC o valor do próprio benefício, o que pode deslocar beneficiários para posições bastante superiores às quais pertenceriam na ausência dessa transferência. Esse alerta é particularmente importante para o BPC, que é concedido mediante critérios de RFPC.

subsidiar a contribuição previdenciária, a fim de evitar que o RGPS assuma viés excludente, podem ter dificuldades para cumprir com os requisitos de um sistema mais ajustado à sua natureza contributiva.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incorporação paulatina, ao longo das décadas, de categorias de segurados obrigatórios e facultativos no RGPS, a expansão na participação econômica feminina, os períodos de evolução positiva do mercado de trabalho e os incentivos à inclusão de ocupados no RGPS, inclusive mediante subsídios significativos à contribuição previdenciária, favoreceram a concessão dos benefícios previdenciários de natureza contributiva – mesmo em um contexto de acelerado envelhecimento populacional e aumento natural no contingente de idosos precisando de cobertura social e previdenciária. A análise da evolução do estoque de beneficiários e benefícios do RGPS, principal pilar do sistema previdenciário, exige ainda que a dimensão de clientela (urbana *versus* rural) seja sempre considerada, pois o caráter semicontributivo da figura do segurado especial explica não apenas a expansão da cobertura rural pós-CF/1988, mas também parte da melhoria no nível geral de proteção da população idosa brasileira e as diferenças no nível de cobertura e de acumulação de benefícios entre mulheres urbanas e rurais.

A combinação desses fatores com a crescente longevidade da população brasileira aponta para uma hipótese de maior heterogeneidade nos subgrupos de espécies de benefícios previdenciários, bem como para uma maior diversidade socioeconômica no *pool* de segurados do RGPS, de beneficiários do INSS e mesmo na subpopulação de idosos que alcançam idades mais elevadas. Essa dinâmica concilia resultados aparentemente contraditórios entre si, como a expansão concomitante dos componentes contributivo e assistencial do sistema de proteção social aos idosos. A aposentadoria por tempo de contribuição se manteve relevante no volume de concessões previdenciárias e na composição dos estoques, seguida pela aposentadoria por idade urbana, para onde pode ter se deslocado parte do potencial de concessão (possivelmente) perdido por aquelas por tempo de contribuição e (provavelmente) por idade rural, também redirecionado para as aposentadorias assistenciais, impulsionadas ainda pela sobrevida populacional em expansão no país, mesmo em estratos sociais inferiores.

No RGPS, há uma tendência de queda na participação de pensionistas (sem benefícios próprios) e aposentados por invalidez no total de beneficiários masculinos, mas registra-se expansão no volume de homens recebendo aposentadorias assistenciais e aposentadoria por tempo de contribuição. A relativa estabilidade da aposentadoria por idade entre segurados urbanos e seu crescimento suavizado entre homens rurais reduzem seu peso no contingente de beneficiários do sexo masculino. Para o sexo feminino, há também uma tendência de declínio na participação de

pensionistas, enquanto aposentadas por invalidez e mulheres recebendo aposentadorias assistenciais mantêm relativamente estáveis suas participações entre as beneficiárias. A mudança digna de nota é a expansão na quantidade de mulheres com aposentadorias obtidas com contribuições próprias, relativamente maior via tempo de contribuição e em termos absolutos por idade.

O maior ponto em comum entre homens e mulheres, portanto, foi a acomodação da expansão inicial da aposentadoria por idade rural e um subsequente arrefecimento nas novas concessões, o que, juntamente com o crescimento da aposentadoria por idade urbana (entre as mulheres, principalmente), manteve relativamente estável o peso dessa aposentadoria no total de beneficiários. O resultado é a elevação na proporção de benefícios contributivos e de aposentadorias assistenciais no volume de benefícios ativos do INSS. Ou seja, até o momento, a aparente redução de participação da previdência rural semicontributiva tem sido relativamente compensada pelas aposentadorias contributivas com exigências mais brandas (por idade, positivamente afetadas por uma década favorável no mercado de trabalho, pela instituição de sua *modalidade híbrida* e pela mudança legal que permite sua concessão mesmo em caso de perda da qualidade de segurado) e pelas não contributivas, que contribuem para sustentar os níveis de cobertura social da população idosa no país.

Esses resultados, sugeridos pelos registros administrativos do RGPS e reforçados pela PNAD, ocorreram apesar do endurecimento das regras de acesso aos benefícios previdenciários promovidas ao longo do tempo, moderadas pela aplicação de regras de transição. Em parte, essa situação aparentemente contraditória pode estar relacionada ao fato de que, mesmo com tal endurecimento, o crescimento econômico e um movimento positivo de estruturação do mercado de trabalho, entre 2003 e 2014, com aumento da renda e do nível de emprego formal, atuaram favoravelmente em relação ao acesso a benefícios.

Esse saldo aparentemente positivo, ao menos dentro do intervalo temporal considerado neste estudo, precisará ser reavaliado no futuro em função da aprovação da EC nº 103/2019, ainda que esta tenha poupado os trabalhadores mais vulneráveis, entre os quais os segurados especiais, os desprotegidos (dado que mudanças propostas para o BPC foram rechaçadas) e os trabalhadores, especialmente do sexo masculino, que teriam poucas chances de requerer a extinta aposentadoria por tempo de contribuição e que se aposentariam com o piso previdenciário (mantido vinculado ao salário mínimo). Também exigirá acompanhamento cuidadoso a evolução do mercado de trabalho, não apenas em função da crise vivenciada desde 2015, mas também em razão de leis e normas infralegais alteradas mais recentemente, inclusive em matéria de regulamentação e funcionamento do mercado de trabalho (liberação da terceirização de atividades-fim, risco de “pejotização” e previsão de contratos de trabalho intermitentes, por exemplo). Também deverão receber maior atenção questões como a judicialização dos benefícios sociais e as conhecidas deficiências na

rede e no modelo de atendimento ao público oferecido pelo INSS, ambos problemas que postergam o acesso à proteção e que tendem a atingir principalmente os idosos mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A. D. *et al.* **A questão de gênero na idade para a aposentadoria no Brasil: elementos para o debate.** Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2466).

ANSILIERO, G. **Reflexões sobre a PEC nº 287/2016 e suas alterações: limites e possibilidades para a carência mínima para aposentadoria voluntária no regime geral de Previdência Social.** Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2381).

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; FERNANDES, A. Z. **A cobertura previdenciária segundo a PNAD Contínua: uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país.** Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2469).

ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Evolución de los indicadores de Previsión Social para el período reciente (1992-2006). **Revista Internacional de Seguridad Social**, v. 61, n. 3, p. 1-30, 2008.

BELTRÃO, K. I.; SUGAHARA, S.; SILVA, L. Estimate of mortality for individuals from low-income families. *In*: CONTADOR, C. (Org.). **Microinsurance in Brazil: research series.** 1. ed. Rio de Janeiro: ENS; Funenseg, 2010. p. 171-218, v. 2.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação do Instituto Nacional do Seguro Social.** Brasília: CGU, 2020. (Relatório, n. 832154).

CHETTY, R. *et al.* The association between income and life expectancy in the United States, 2001-2014. **Journal of the American Medical Association**, v. 315, n. 16, p. 1750-1766, 2016.

CIFUENTES, R. **Pobreza, mercado de trabalho e políticas sociais no Brasil: evolução de 1992 a 2014.** 2020. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2020.

GUIMARÃES, L. J. R.; COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea; 2013. p. 65-92.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Principais diferenças metodológicas entre as pesquisas PME, PNAD e PNAD Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 2015. (Nota Técnica).

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Anual**. Rio de Janeiro: IBGE, vários anos.

INSPER – INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Previdência social. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 25, p. 9-53, 2018.

PAIVA, A. B.; PINHEIRO, M. B. **BPC em disputa**: como alterações operacionais e regulatórias recentes se refletem no acesso benefício. Brasília: Ipea, 2021. Publicação preliminar.

ROCHA, W. M. *et al.* O Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI). *In*: SACCARO JÚNIOR, N. L.; ROCHA, W. M.; MATION, L. F. (Org.). **CMAP 2016 a 2018**: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 183-196.

ROGOT, E.; SORLIE, P. D.; JOHNSON, N. J. Life expectancy by employment status, income, and education in the National Longitudinal Mortality study. **Public Health Reports**, v. 107, n. 4, p. 457-461, 1992. Disponível em: <www.jstor.org/stable/4597184>.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION; THE WORLD BANK. **World report on disability**. Geneva: WHO, 2011.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Grupos de espécies de benefícios permanentes, segundo clientela e códigos de espécies vigentes e extintas¹

Grandes grupos	Grupos de espécie	Código	Espécie de benefício	
APO	Aposentadoria por idade (API)	7	Aposentadoria por idade do trabalhador rural	
		8	Aposentadoria por idade do empregador rural	
		41	Aposentadoria por idade	
		52	Aposentadoria por idade (extinto Plano Básico)	
		78	Aposentadoria por idade de ex-combatente marítimo (Lei nº 1.756/1952)	
		81	Aposentadoria por idade compulsória (ex-Sasse)	
	Aposentadoria por tempo de contribuição (ATC)		42	Aposentadoria por tempo de contribuição previdenciária
			43	Aposentadoria por tempo de contribuição de ex-combatente
			44	Aposentadoria por tempo de contribuição de aeronauta
			45	Aposentadoria por tempo de contribuição de jornalista profissional
			46	Aposentadoria por tempo de contribuição especial
			49	Aposentadoria por tempo de contribuição ordinária
			57	Aposentadoria por tempo de contribuição de professor (Emenda Constitucional nº 18/1981)
			72	Aposentadoria por tempo de contribuição de ex-combatente marítimo (Lei nº 1.756/1952)
			82	Aposentadoria por tempo de contribuição (ex-Sasse)
	Aposentadoria por invalidez (APIInv)	Previdenciárias	4	Aposentadoria por invalidez do trabalhador rural
			6	Aposentadoria por invalidez do empregador rural
			32	Aposentadoria por invalidez previdenciária
			33	Aposentadoria por invalidez de aeronauta
			34	Aposentadoria por invalidez de ex-combatente marítimo (Lei nº 1.756/1952)
			51	Aposentadoria por invalidez (extinto Plano Básico)
Acidentárias			83	Aposentadoria por invalidez (ex-Sasse)
			5	Aposentadoria por invalidez por acidente do trabalho do trabalhador rural
			92	Aposentadoria por invalidez por acidente do trabalho

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Grandes grupos	Grupos de espécie		Código	Espécie de benefício
PPM	Pensão por morte (PPM)	Previdenciárias	1	Pensão por morte do trabalhador rural
			3	Pensão por morte do empregador rural
			21	Pensão por morte previdenciária
			23	Pensão por morte de ex-combatente
			27	Pensão por morte de servidor público federal com dupla aposentadoria
			28	Pensão por morte do Regime Geral (Decreto nº 20.465/1931)
			29	Pensão por morte de ex-combatente marítimo (Lei nº 1.756/1952)
			55	Pensão por morte (extinto Plano Básico)
		84	Pensão por morte (ex-Sasse)	
				Acidentárias
93	Pensão por morte por acidente do trabalho			
APO_ASSIS	Benefícios assistenciais (aposentadorias não contributivas)		11	Renda mensal vitalícia por invalidez do trabalhador rural (Lei nº 6.179/1974)
			12	Renda mensal vitalícia por idade do trabalhador rural (Lei nº 6.179/1974)
			30	Renda mensal vitalícia por invalidez (Lei nº 6179/1974)
			40	Renda mensal vitalícia por idade (Lei nº 6.179/1974)
			85	Pensão mensal vitalícia do seringueiro (Lei nº 7.986/1989)
			86	Pensão mensal vitalícia do dependente do seringueiro (Lei nº 7.986/1989)
			87	Amparo assistencial ao portador de deficiência (Loas)
			88	Amparo assistencial ao idoso (Loas)

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps) e Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Códigos não negritados, que identificam espécies extintas (ainda mantidas, mas não mais concedidas).

Obs.: Loas – Lei Orgânica da Assistência Social; Sasse – Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economizadores.

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editores

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

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



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL