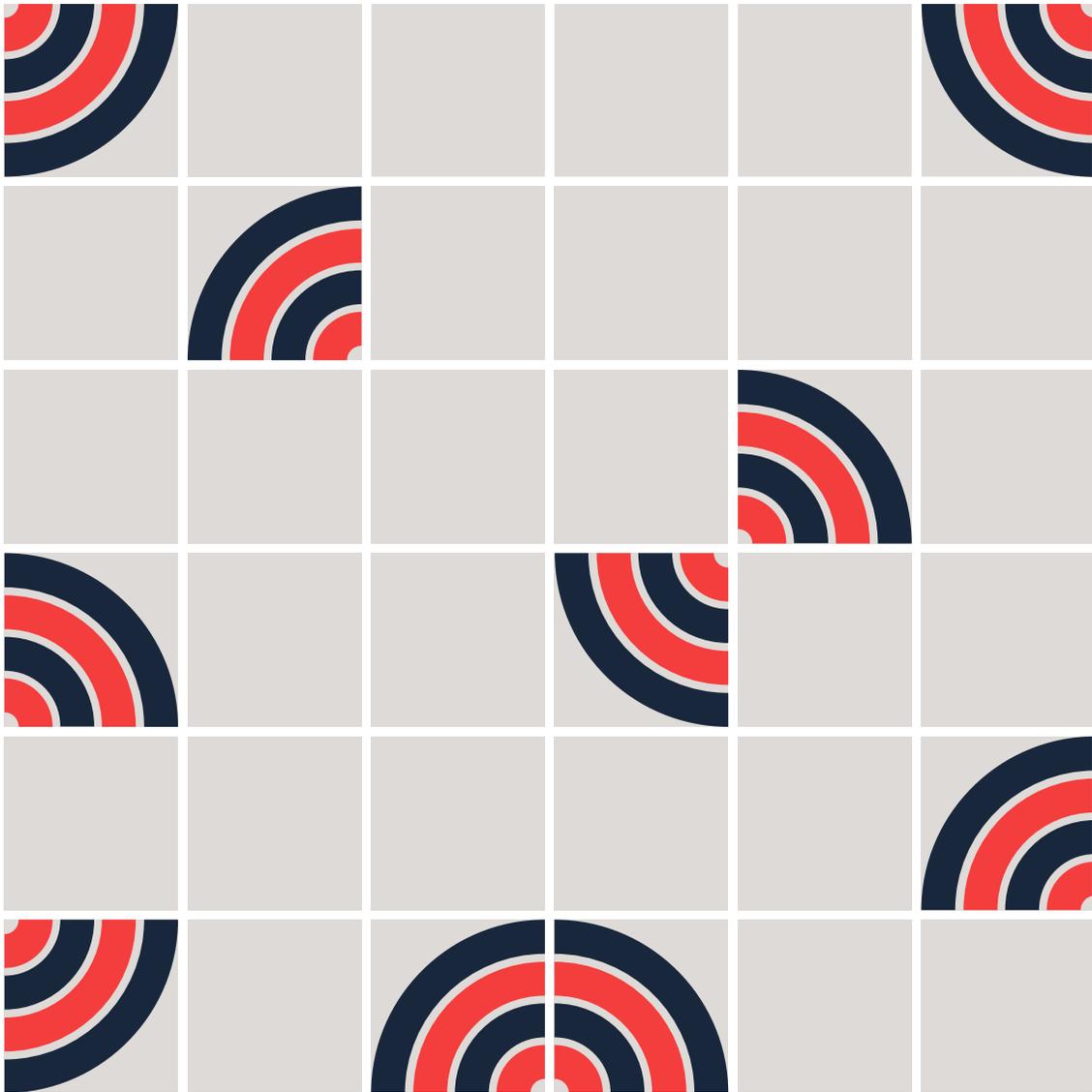


# O Sistema Previdenciário Brasileiro sob a ótica da equidade

Asta Zviniene  
Raquel Tsukada

Nota Técnica

Dezembro 2023



© 2023 Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento / Banco Mundial

1818 H Street NW,

Washington DC 20433

Telefone: +1 202-473-1000

Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Este trabalho é um produto da equipe do Banco Mundial com contribuição externa. As descobertas, interpretações e conclusões expressas neste trabalho não refletem necessariamente os pontos de vista do Banco Mundial, de sua Diretoria Executiva ou dos governos que representam.

O Banco Mundial não garante a exatidão, integridade ou atualidade dos dados incluídos neste trabalho e não assume responsabilidade por quaisquer erros, omissões ou discrepâncias nas informações, ou responsabilidade com relação ao uso ou falha no uso das informações, métodos, processos ou conclusões estabelecidas. As fronteiras, cores, denominações e

outras informações mostradas em qualquer mapa neste trabalho não implicam qualquer julgamento por parte do Banco Mundial sobre o status legal de qualquer território ou o endosso ou aceitação de tais limites.

Nada neste documento constituirá ou será interpretado ou considerado como uma limitação ou renúncia aos privilégios e imunidades do Banco Mundial. Todos os quais são especificamente reservados.

#### **Direitos e Permissões**

O material deste trabalho está sujeito aos direitos autorais. Como o Banco Mundial incentiva a disseminação de seu conhecimento, esse trabalho pode ser reproduzido, no todo ou em parte, para fins não comerciais, desde que seja dada total referência a esse trabalho.

Quaisquer dúvidas sobre direitos e licenças, incluindo direitos subsidiários, devem ser dirigidas a World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: +1 202-522-2625; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Cite como: Zviniene, Asta; e Raquel Tsukada (2023). *O Sistema Previdenciário Brasileiro sob a Ótica da Equidade*. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.

# AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem a Josefina Posadas, Ignacio Raul Apella, Himanshi Jain, Eduardo Pereira da Silva (Ministério da Previdência Social do Brasil), e Luis Henrique Paiva da Silva (PNUD) pelos seus excelentes comentários e sugestões. Esta nota foi elaborada sob a supervisão de P. Facundo Cuevas, William Wiseman and Johannes Zutt.

# CONTEÚDO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Panorama do sistema previdenciário nacional e o impacto da reforma de 2019.....</b>	<b>12</b>
<b>3. Equidade no sistema previdenciário brasileiro.....</b>	<b>19</b>
3.1 Diferenças na duração do recebimento do benefício.....	22
3.2 A interação do benefício mínimo de aposentadoria com os requisitos de tempo de contribuição.....	30
3.3 Diferenças de alíquotas de contribuição e o papel da tributação.....	38
3.4 Judicialização da elegibilidade ao benefício.....	43
<b>4. Síntese das Conclusões .....</b>	<b>47</b>

# FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Despesas com transferência de renda a aposentados e pensionistas: regimes públicos da OCDE (2017) e do Brasil (2019).....	8
<b>Figura 2.</b> Razão de dependência de idosos (65+/20-64): Índice do Brasil e de países de alta renda .....	9
<b>Figura 3.</b> Panorama do sistema de seguridade social no Brasil.....	14
<b>Figura 4.</b> Receitas e benefícios do RGPS urbano (esquerda) versus rural (direita) (2016-2022), em % do PIB .....	16
<b>Figura 5.</b> Projeção das receitas, despesas e déficits do RGPS.....	17
<b>Figura 6.</b> Idade de aposentadoria ‘Novo 65’ necessária para manter constante as taxas de dependência da velhice.....	17
<b>Figura 7.</b> Nove elementos que afetam a equidade no sistema de aposentadoria no Brasil.....	19
<b>Figura 8.</b> Parcela de trabalhadores que se aposentam com diferentes aposentadorias RGPS e BPC .....	24
<b>Figura 9.</b> Número de aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas, por faixa etária do beneficiário .....	25
<b>Figura 10.</b> Número de aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas, por sexo do segurado, segundo faixas etárias.....	25
<b>Figura 11.</b> Benefícios cessados como proporção do total de benefícios previdenciários em 2019 por faixa etária (aposentadoria por idade).....	27
<b>Figura 12.</b> Idade legal de aposentadoria para mulheres e homens nos países da OCDE e da América Latina e Caribe .....	28
<b>Figura 13.</b> Parcela dos benefícios de aposentadoria RGPS e BPC concedidos iguais à aposentadoria mínima .....	31
<b>Figura 14.</b> Tempo de contribuição dos beneficiários que se aposentaram com benefício mínimo previdenciário em 2018.....	33
<b>Figura 15.</b> Taxa interna de retorno por decil das contribuições feitas para aposentados urbanos com benefício previdenciário mínimo em 2018.....	34
<b>Figura 16.</b> Consolidação dos componentes da aposentadoria por idade (BPC e aposentadoria rural) e da garantia previdenciária mínima proporcional .....	36
<b>Figura 17.</b> Níveis de aposentadorias não contributivas nos países da OCDE e da ALC, em comparação com o rendimento per capita .....	37
<b>Figura 18.</b> Regime tributário por decis de renda .....	41
<b>Figura 19.</b> Evolução da concessão de benefícios pelos tribunais .....	44

<b>Figura 20.</b> Evolução do valor total dos benefícios concedidos judicialmente .....	46
<b>Figura 21.</b> Valor presente líquido das contribuições vitalícias e benefícios de aposentadoria para perfis individuais selecionados em termos de salário de pré-aposentadoria .....	51

## TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Número de RGPS e benefícios previdenciários pagos pelo INSS em 2021* .....	13
<b>Tabela 2.</b> Número de contribuintes RGPS e beneficiários ativos, 2020 .....	14
<b>Tabela 3.</b> Planos de aposentadoria RGPS e BPC e requisitos de elegibilidade a benefícios (2023) .....	23
<b>Tabela 4.</b> Duração do benefício cessado em 2019 e valor médio dos benefícios em 2021.....	26
<b>Tabela 5.</b> Limites de elegibilidade e valores de benefícios em programas de prevenção à pobreza para idosos (BPC) e para a população em geral (Bolsa Família), 2023.....	32
<b>Tabela 6.</b> Regime fiscal e cobertura previdenciária .....	39
<b>Tabela 7.</b> Tratamento dos aposentados e pensionistas no âmbito do imposto sobre o rendimento das pessoas físicas e das contribuições para a seguridade social.....	42
<b>Tabela 8.</b> Resumo das reformas propostas e seu impacto sobre a equidade.....	50
<b>Tabela 9.</b> Características dos perfis individuais utilizados na figura 21.....	52
<b>Anexo 1.</b> Dimensões regionais do envelhecimento e da cobertura previdenciária .....	54

## QUADROS

<b>QUADRO 1.</b> Estatísticas que caracterizam o sistema previdenciário brasileiro .....	48
--	----

# 1. INTRODUÇÃO

**O Brasil alcançou uma cobertura quase universal de benefícios para idosos por meio de uma combinação de planos de previdência contributivos, semi-contributivos e não-contributivos.** Um dos principais objetivos da seguridade social é preparar as famílias para lidar com a perda de renda do trabalho na velhice. No Brasil, os idosos estão relativamente bem protegidos contra a pobreza e estão subrepresentados entre os pobres (Paiva e Ansiliero, 2021). Políticas complementares também ajudam a aumentar o padrão de vida dos idosos, inclusive por meio de isenções de imposto de renda e incentivos para continuidade do trabalho e da educação assegurados por meio do Estatuto do Idoso. Uma série de benefícios pecuniários menores (por exemplo, meia-entrada em eventos culturais e viagens gratuitas em transportes públicos) e de benefícios não pecuniários (por exemplo, balcões de atendimento preferencial em muitos estabelecimentos públicos e privados) também estão disponíveis para melhorar o bem-estar dos idosos.

**No entanto, este pacote de benefícios para o idoso bastante abrangente tem um custo elevado.** Em 2019, o sistema previdenciário brasileiro consumiu 12,7% do PIB (7,8% atribuíveis ao Regime Geral de Previdência Social, RGPS), 0,8% ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), dos quais 0,34% são atribuíveis ao BPC-idoso e 0,45% ao BPC-invalidez),<sup>1</sup> e 4,1% para previdência dos servidores públicos federais e subnacionais).<sup>2,3</sup> A figura 1 mostra que muito poucos – e muito mais velhos – países da OCDE possuem despesas em níveis semelhantes. Esta elevada despesa corrente

---

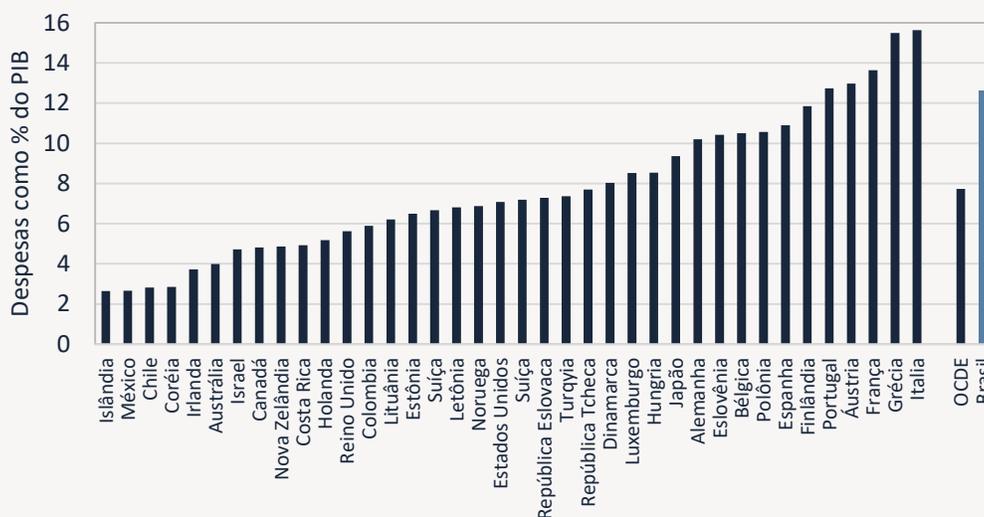
<sup>1</sup> As despesas incluídas no total são coerentes com as categorias de benefícios destacados na Tabela 1 e excluem os benefícios não previdenciários. O BPC e a Renda Mensal Vitalícia são contabilizados em conjunto.

<sup>2</sup> <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/paineis-estatisticos/panorama-da-previdencia/informacoes-financeiras-e-estatisticas-dos-segurados>. Acessado em outubro de 2023. O custo com previdência dos militares está incluído no total da previdência dos servidores públicos.

<sup>3</sup> (2022).

possivelmente compete com o investimento e diminui recursos fiscais na população mais jovem, que necessita de assistência governamental para desenvolver e preservar seu capital humano. Além disso, o déficit de 2,7% do PIB no plano contributivo RGPS implica uma grande transferência de todos os cidadãos para apenas aqueles cobertos por benefícios contributivos da seguridade social, introduzindo desigualdades regressivas adicionais no sistema. Na medida em que os déficits previdenciários contributivos são financiados por impostos regressivos, como o imposto sobre o valor agregado (IVA), a regressividade geral do pacote de benefícios fiscais aumenta ainda mais.

**Figura 1. Despesas com transferência de renda a aposentados e pensionistas: regimes públicos da OCDE (2017) e do Brasil (2019)**

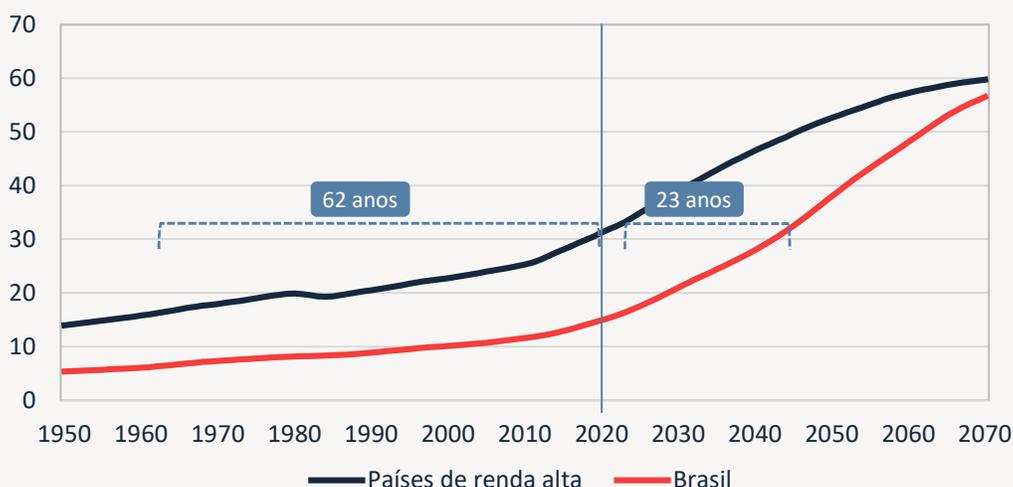


Fonte: "Public expenditure on old-age and survivors benefits", in OCDE (2021).

**Além disso, embora a razão entre idade ativa e população idosa no Brasil ainda seja favorável, o país está envelhecendo muito rápido.** Em comparação com os países de alta renda, que dobraram sua razão de dependência nos últimos 62 anos, o Brasil terá apenas 23 anos para fazer o mesmo (figura 2). Portanto, o Brasil terá que ajustar suas políticas e benefícios relacionados ao envelhecimento mais rapidamente em comparação com os ajustes históricos dos países agora de alta renda. Terá também de fazê-lo a um nível de renda mais baixo e, conseqüentemente, com uma base de receitas fiscais mais baixa. Isso não apenas colocará pressão fiscal direta sobre o governo, mas também aumentará os custos de saúde e de cuidados de longo prazo, reduzindo ainda mais o envelope de gastos do orçamento do governo. A política de cuidados ainda é uma área incipiente de políticas públicas no Brasil, mas certamente crescerá à medida que o número de idosos aumentar e o número de seus filhos de meia-idade capazes de cuidar deles diminuir. É igualmente importante ter presente

que as taxas de dependência de idosos da população em geral não são as mesmas que a proporção de contribuintes em relação aos beneficiários, que também é frequentemente designada por "taxa de dependência do sistema". Como mostrado no anexo 1, o envelhecimento populacional é mais acentuado no Sul do Brasil, enquanto a "taxa de dependência do sistema" é maior no Nordeste do Brasil, que sofre com a baixa taxa de participação dos jovens no mercado formal de trabalho.

**Figura 2. Razão de dependência de idosos (65+/20-64)<sup>4</sup>: Índice do Brasil e de países de alta renda**



**Fonte:** Perspectivas da População Mundial 2022, Nações Unidas.

**Nota:** A classificação dos países por nível de rendimento baseia-se na Renda Nacional Bruta per capita do Banco Mundial (acessado em 1 de julho de 2022). Estão disponíveis mais informações em: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>

**O sistema previdenciário brasileiro também gera iniquidades.** Estas surgem quando são aplicadas regras mais generosas a alguns grupos de trabalhadores (por exemplo, professores, profissionais de saúde, pessoal de segurança), quando as pessoas são tratadas de forma diferente com base em características inatas (por exemplo, gênero) e quando alguns pacotes de benefícios de aposentadoria são subsidiados mais do que outros de forma regressiva e que distorce incentivos. O acesso desigual ao processo de concessão de benefícios também contribui para a

<sup>4</sup> A razão de dependência dos idosos é definida como a razão entre a população com mais de 65 anos e a população com 20-64 anos.

iniquidade. A equidade, no entanto, tem sido ofuscada no debate previdenciário no Brasil, já que o lado fiscal tende a ocupar grande parte das atenções (BRASIL, 2021).

**A equidade de um sistema de previdência é uma medida importante, mas frequentemente negligenciada, do sucesso da política social.** Em "A Teoria da Justiça", Rawls explica a equidade como incorporada ao princípio da justiça social, necessária para determinar a divisão dos benefícios entre os muitos arranjos sociais possíveis, atribuindo direitos e deveres e definindo "a distribuição apropriada dos benefícios e encargos da cooperação social" (Rawls, 1999, p.4). Enquanto o senso comum define igualdade como tratar todos da mesma maneira, equidade refere-se a garantir que todos tenham acesso igual a oportunidades e recursos, e que os benefícios sejam distribuídos de forma justa e proporcional com base nas necessidades e circunstâncias individuais. Um sistema de proteção social pode ser considerado promotor de equidade se: (i) seus programas fornecerem proteção suficiente aos pobres, e (ii) o financiamento for distribuído de forma justa, enquanto os subsídios previdenciários – na medida em que forem empregados – forem progressivos.

**Especificamente no contexto do sistema previdenciário, equidade significa que os benefícios previdenciários sejam distribuídos de forma equitativa com base nas contribuições dos indivíduos e em outros fatores relevantes (componente contributivo), ao mesmo tempo que protejam os idosos da pobreza (componente não contributivo).** A justiça distributiva se concentra em como os benefícios e encargos são distribuídos entre os membros da sociedade, em particular entre os indivíduos que participam do sistema. Aqueles que contribuírem mais para o sistema deveriam, em igualdade de circunstâncias, receber benefícios mais altos. A equidade também envolve reconhecer e abordar a vulnerabilidade de certos grupos à pobreza. Ao promover a justiça e a equidade no sistema previdenciário, é possível garantir que todos os trabalhadores tenham acesso às mesmas oportunidades de aposentadoria, segurança e estabilidade financeira na velhice.

**Ao buscar a equidade, no entanto, é importante não sobrecarregar o sistema previdenciário com muitos objetivos adicionais.** Em geral, na política econômica e social, "um problema - uma solução" funciona melhor. É sempre tentador para os formuladores de políticas de previdência oferecerem alíquotas de contribuição mais baixas, critérios de elegibilidade de benefícios menos rigorosos e aposentadorias mais altas para aqueles que sofreram injustiças devido a desigualdades históricas e estruturais (por exemplo, discriminação de gênero, cuidados não remunerados, trabalho em condições insalubres) ou que fizeram importantes contribuições sociais, devido à sua profissão (por exemplo, ensino, policiamento). No entanto, esses objetivos são melhor abordados por meio de políticas separadas e especificamente desenvolvidas para o propósito em questão - sistemas judiciais para tratar da discriminação, leis de remuneração justa para garantir uma compensação adequada pelo trabalho e políticas de mercado de trabalho que garantam oportunidades de mudança de ocupação quando necessárias por motivos de saúde. Nesse contexto, um sistema de aposentadoria poderia se concentrar em regras simples e justas de um

seguro contributivo de renda na velhice e um plano não contributivo de prevenção da pobreza na velhice.

**Além disso, o Brasil pode querer reconsiderar os aspectos de equidade do atual sistema de aposentadoria dadas as seguintes preocupações de equidade intrageracional.** Primeiro, o contrato social, elaborado há mais de três décadas na Constituição Federal de 1988, precisa se adaptar para lidar com questões de sustentabilidade financeira decorrentes das megatendências emergentes de transições demográficas e do novo mundo do trabalho que afetará o Brasil nas próximas décadas (Morgandi et al., 2023). Segundo, um reequilíbrio mais equitativo dos gastos sociais entre gerações parece necessário para garantir justiça para a sociedade como um todo e para as futuras gerações de brasileiros. Mais de 40% das crianças brasileiras estão crescendo na pobreza, enquanto os benefícios mínimos de aposentadoria contributiva e social colocam a maioria dos idosos na metade da distribuição de renda. Por fim, renda por si só tem se mostrado insuficiente para suprir todas as necessidades dos idosos e de suas famílias. É necessário fortalecer a rede de serviços de cuidado para melhorar a qualidade de vida dos idosos e permitir que os membros adultos da família participem ativamente do mercado de trabalho. Portanto, é necessário alcançar um maior equilíbrio entre os benefícios de aposentadoria e a economia do cuidado, com implicações para o gasto fiscal com as aposentadorias dentro do contexto mais amplo dos gastos com benefícios para a velhice.

**O objetivo desta nota é fornecer uma análise abrangente do sistema de aposentadoria brasileiro através de uma perspectiva de equidade.** Esse foco é importante porque a justiça e a equidade do sistema previdenciário são relevantes mesmo além de seu valor intrínseco para a sociedade: eles também são fundamentais para o crescimento econômico, uma vez que impactam os incentivos de participação no mercado de trabalho, bem como a produtividade dos trabalhadores atuais e futuros. Além disso, considerações políticas também exigem que a justiça e a equidade sejam levadas em conta em quaisquer discussões futuras sobre reforma da previdência. A seção 2 fornece uma visão geral do sistema de aposentadoria e explica brevemente as recentes reformas da previdência no Brasil, enquanto a seção 3 oferece um quadro para abordar questões de equidade no contexto da previdência. Ela explora como o sistema de aposentadoria brasileiro oferece diferentes níveis de proteção a grupos distintos, criando um descompasso entre as contribuições pagas e os benefícios recebidos, nem sempre de maneira progressiva. A seção 4 conclui com um resumo dos resultados e um conjunto de recomendações de políticas.

## 2. PANORAMA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NACIONAL E O IMPACTO DA REFORMA DE 2019

**O sistema previdenciário brasileiro é composto por diversos planos de aposentadoria.** O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) abrange os trabalhadores por conta própria, do setor privado, os trabalhadores independentes e alguns trabalhadores do setor público que não têm direito ao sistema previdência dos servidores públicos.<sup>5</sup> Trata-se de um<sup>6</sup> sistema contributivo de repartição que concede aposentadoria por idade, invalidez e pensões por morte, bem como alguns outros benefícios aos trabalhadores formais (ver secção I do quadro 1). O sistema é gerenciado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vinculado ao Ministério da Previdência Social. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício de assistência social para idosos pobres e pessoas com deficiência que oferece proteção para aqueles que não fazem jus à aposentadoria RGPS (ver seção II da tabela 1), e também é administrado pelo INSS. Por fim, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs), que beneficiam a maioria dos servidores públicos no Brasil, também fazem parte do sistema previdenciário mais amplo, mas não são o foco desta nota (ver Zviniene et al. (2022) para uma avaliação específica). O diagrama da figura 3 destaca a parcela do sistema previdenciário abrangida nesta nota.

---

<sup>5</sup> Quase 3500 municípios no Brasil não possuem regime próprio de servidores públicos e cobrem seus trabalhadores por meio do RGPS. Trabalhadores temporários no serviço público, contratados por entes públicos, também contribuem e são cobertos pelo RGPS.

<sup>6</sup> Os planos contributivos *Pay-As-You-Go* usam a receita de contribuições correntes para pagar as despesas atuais de previdência, ao contrário dos planos contributivos financiados, em que as receitas de contribuições individuais são investidas até o momento em que as aposentadorias precisam ser pagas a quem fez as contribuições.

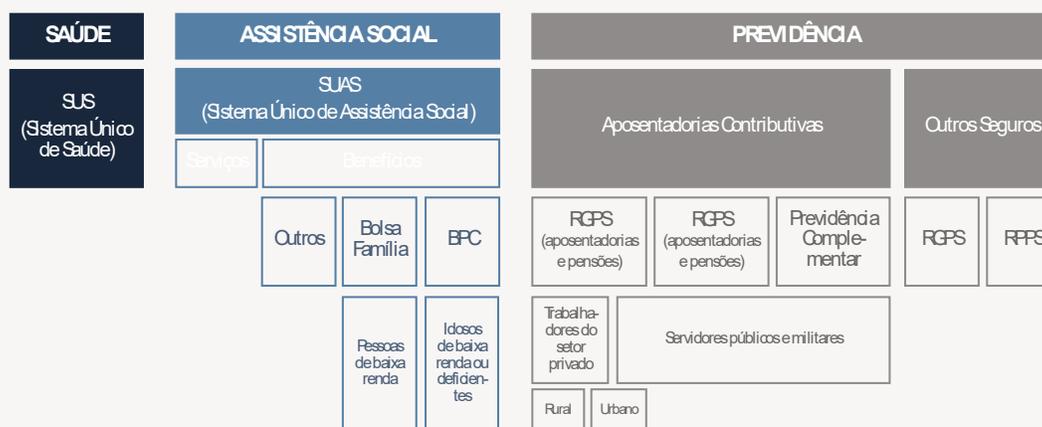
**Tabela 1. Número de RGPS e benefícios previdenciários pagos pelo INSS em 2021\***

<b>Tipo de Benefício</b>	<b>Total</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
<b>TOTAL (I)+(II)+(III)</b>	<b>36.294.726</b>	<b>26.614.055</b>	<b>9.680.671</b>
<b>(I) RGPS benefícios (a+b)</b>	<b>31.453.052</b>	<b>21.809.019</b>	<b>9.644.033</b>
<b>a. Seguridade Social (i+ii+iii+iv+v)</b>	<b>30.704.179</b>	<b>21.086.394</b>	<b>9.617.785</b>
i. Pensão	21.562.563	14.445.898	7.116.665
Por tempo de contribuição	6.674.623	6.650.221	24.402
Por idade	11.682.785	5.044.508	6.638.277
Por invalidez permanente	3.205.155	2.751.169	453.986
ii. Pensão do sobrevivente	8.066.088	5.672.107	2.393.981
iii. Auxílio	1.017.347	912.068	105.279
Doença	850.121	770.267	79.854
Encarceramento	35.616	33.175	2.441
Acidente	13.161	108.626	22.984
iv. Salário-Maternidade	58.127	56.267	1.860
v. Outros	54	54	-
<b>b. Acidente de trabalho (i+ii+iii)</b>	<b>748.873</b>	<b>722.625</b>	<b>26.248</b>
i. Nulidade	200.436	187.835	12.601
ii. Sobrevivente	100.295	96.863	3.432
iii. Auxílio (doença, etc.)	448.142	437.927	10.215
<b>(II) Benefícios Assistenciais (c+d+e)</b>	<b>4.833.188</b>	<b>4.796.550</b>	<b>36.638</b>
<b>c. Assistência (BPC)</b>	<b>4.751.056</b>	<b>4.751.056</b>	<b>-</b>
i. Pessoas com Invalidez	2.580.833	2.580.833	-
ii. Idoso	2.170.223	2.170.223	-
<b>d. Benefício Mensal Vitalício do Sobrevivente</b>	<b>7.503</b>	<b>7.503</b>	<b>-</b>
<b>e. Renda Mensal Vitalícia (RMV)**</b>	<b>74.629</b>	<b>37.991</b>	<b>36.638</b>
i. Invalidez Permanente	68.746	35.177	33.569
ii. Idoso	5.883	2.814	3.069
<b>(III) BLE ***</b>	<b>8.486</b>	<b>8.486</b>	<b>-</b>

**Fonte:** AEPS 2021, Ministério da Segurança Social.

**Notas:** \*Apenas os benefícios previdenciários RGPS destacados (i e ii da incisividade I(a)) e os benefícios de assistência à velhice e invalidez (inciso II(a)) são objeto deste trabalho, constituindo juntos 95% de todos os benefícios pagos pelo INSS. \*\*A concessão de novos benefícios da RMV (Renda Mensal Vitalícia) por idade e invalidez foi descontinuada em 1995. O programa foi substituído pelo BPC para novos beneficiários. \*\*\*Os Benefícios de Legislação Específica (BLE) são benefícios criados por leis que obrigam a União a pagar benefícios mensais para determinados grupos ou indivíduos. Exemplos de BLE são vítimas de talidomida, vítimas do acidente do Césio 137 no município de Goiânia, pessoas com hanseníase que foram internadas compulsoriamente em sanatórios, crianças vítimas do vírus Zika, entre outros casos. Estes são benefícios pagos pelo INSS com recursos do Tesouro Nacional.

**Figura 3. Panorama do sistema de seguridade social no Brasil**



Benefícios previdenciários administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

**Fonte:** Elaborado pelos autores. Nota: Outros seguros incluem benefícios de doença, acidente e maternidade segurados através dos regimes contributivos RGPS e RPPS.

**Tabela 2. Número de contribuintes RGPS e beneficiários ativos, 2020**

Número de contribuintes (2020)	Número de beneficiários, por número de benefícios recebidos*		Número de beneficiários com idade 65+	
	Total	Número de benefícios	Total	Número de beneficiários
<b>Total</b>	<b>51.539.953</b>	<b>Total</b>	<b>32.221.869</b>	65 a 69 anos: 5.983.044
Empregados	38.161.778	1 benefício	28.767.188	70 a 74: 4.809.981
Contribuintes Individuais	10.958.575	2 benefícios	3.424.423	75 a 79: 3.286.694
Trabalhador doméstico	1.284.178	3 benefícios	29.826	80 a 84: 2.265.833
Opcional (opcional)	1.133.581	4 benefícios	432	85 a 89: 1.224.536
Colaborador Especial	1.841			90 ou mais: 756.671

**Fonte:** Anuário Estatístico da Previdência Social 2021/Ministério da Previdência Social.

**Nota:** \*As prestações de velhice, invalidez e sobrevivência constituem 96 por cento de todas as prestações RGPS pagas. O restante inclui outros benefícios previdenciários listados nas alíneas iii) e iv) e v) da subseção I, alínea a), da Tabela 1.

**Em 2020, o RGPS somava 51,5 milhões de contribuintes ativos (tabela 2).** O número de participantes ativos inclui aqueles que fizeram pelo menos uma contribuição em 2020 e representa 56,4% da população economicamente ativa no Brasil (as taxas de cobertura são, no entanto, muito menores no Norte e Nordeste do Brasil, como mostra o anexo 1). No entanto, esse número não contabiliza um número significativo de registros inativos que provavelmente serão reativados no futuro e também podem resultar em solicitações de benefícios previdenciários. Finalmente, é provável que

brasileiros mais jovens estejam planejando sua participação no plano à medida que envelheçam, o que eventualmente também resultará em solicitações de benefícios previdenciários. Portanto, as perspectivas futuras de cobertura previdenciária da coorte atual de trabalhadores são significativamente maiores do que a contagem atual de participantes ativos sugeriria.

**Os 32,2 milhões de beneficiários de aposentadorias RGPS e BPC contrastam com apenas 20,7 milhões de brasileiros com 65 anos ou mais – a idade de elegibilidade para aposentadoria mais utilizada fora do Brasil.** Esse elevado número de beneficiários, 11% dos quais recebem mais de um benefício,<sup>7</sup> tem sido um dos principais motivos para os altos gastos previdenciários no Brasil. Por outro lado, 88% da população brasileira de 65+ recebe pelo menos um benefício previdenciário (esse número seria ainda maior se fossem incluídos os servidores aposentados que recebem aposentadorias do RPPS<sup>8</sup>), indicando que a diferença de cobertura de idosos no Brasil é bastante pequena. A dimensão geográfica também é importante: com base nos dados de pesquisa em domicílios, a taxa de cobertura de idosos no estado do Amazonas está abaixo de 60%, como mostra o anexo 1.

**O elevado número de beneficiários e as pressões fiscais daí decorrentes foram os principais fatores que motivaram a reforma da Previdência de 2019 que, entre outras medidas, instituiu a eliminação gradual de algumas opções de aposentadoria antecipada, embora aspectos de equidade do sistema também fizeram parte do debate.** Consequentemente, a reforma ajustou o valor dos benefícios vitalícios principalmente para os indivíduos com renda mais elevada. As principais reformas incluíram a eliminação gradual da opção de aposentadoria antecipada com base na duração da contribuição, aumentando substancialmente a idade mínima de aposentadoria para os indivíduos com renda mais elevada. A reforma também introduziu maior progressividade nas alíquotas de contribuição e endureceu as regras de pensão para aqueles que recebem vários benefícios. Todas essas medidas tornaram o sistema mais justo e sustentável fiscalmente, mas algumas iniquidades importantes permanecem.

**A reforma da previdência de 2019 encontrou uma oposição significativa, particularmente de sindicatos e outros grupos, que argumentaram que a reforma do sistema previdenciário impactaria negativamente os indivíduos de baixa renda.** Os críticos apontavam que a última série de reformas não havia sido suficiente para lidar com privilégios generosos entre certos grupos de segurados. Eles também alegavam que a lacuna de cobertura em meio aos altos níveis de informalidade no mercado de trabalho poderia piorar devido à redução da generosidade do benefício e

---

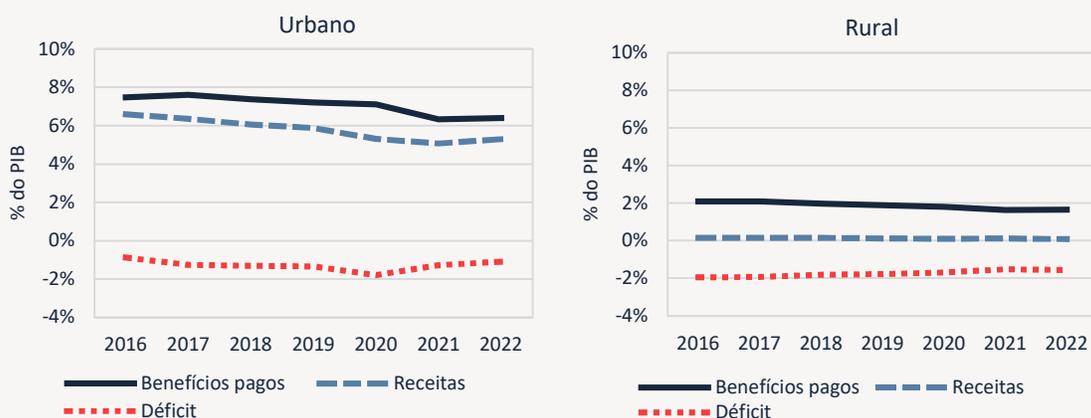
<sup>7</sup> A maioria dos casos de recebimento múltiplo de benefícios inclui uma pensão por morte.

<sup>8</sup> A transferência de crédito contributivo entre RGPS e RPPS é possível e são raros os casos de recebimento de aposentadoria de velhice de ambos os sistemas.

ao aumento da exigência de tempo de contribuição para a aposentadoria contributiva para homens (que foi aumentada de 15 para 20 anos).

**Apesar destes esforços de reforma, as partes contributivas da aposentadoria no sistema de seguridade social, incluindo o plano principal do RGPS, continuam a gerar grandes déficits.** Em 2021, o RGPS teve déficit de R\$ 261 bilhões, resultado de contribuições insuficientes dos trabalhadores urbanos e de um setor rural altamente subsidiado (figura 4). A previdência arrecadou R\$ 462,2 bilhões em contribuições (5,19% do PIB) e pagou R\$ 709,6 bilhões em benefícios (7,97% do PIB). Os déficits do RGPS urbano e rural são semelhantes (-1,1% e -1,6% do PIB, respectivamente), com a diferença de que o regime de previdência rural arrecada muito pouca receita. De fato, um plano de previdência rural mais se assemelha ao programa de assistência social do que ao plano de previdência contributiva, já que apenas 7% dos benefícios anuais pagos aos beneficiários rurais são cobertos por impostos sobre produtos agrícolas.

**Figura 4. Receitas e benefícios do RGPS urbano (esquerda) versus rural (direita) (2016-2022), em % do PIB**



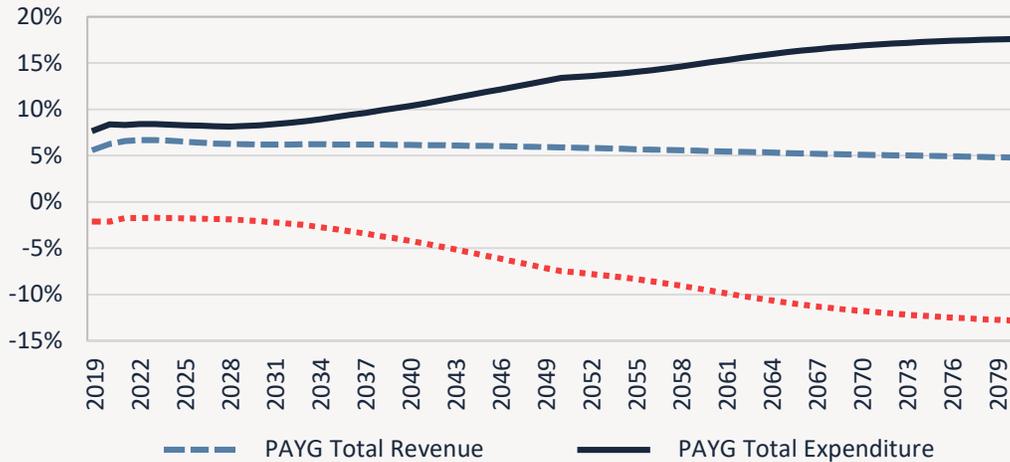
**Fonte:** Boletim Estatístico da Previdência Social, 2016-2022, SEPREV/Ministério da Previdência Social. Fonte do PIB: IBGE.

**Nota:** Outros benefícios previdenciários RGPS (além de aposentadoria e pensões) estão incluídos nas despesas.

**Infelizmente, estima-se que as economias fiscais geradas pela introdução gradual das medidas da reforma de 2019 sejam compensadas pelo aumento dos custos do envelhecimento da população, e as despesas projetadas devem ainda superar as receitas no médio a longo prazo.** A duração média e a generosidade dos benefícios de aposentadoria diminuirão apenas muito gradualmente durante o próximo período de transição de 30 anos: espera-se que as taxas de substituição só se estabilizem no novo nível após 2050. No entanto, estas medidas não serão suficientes para equilibrar

receitas e despesas a médio prazo. O crescimento dos déficits das aposentadorias será retomado logo que os aumentos da idade da reforma atualmente legislados sejam totalmente internalizados, por volta de 2030 (figura 5).

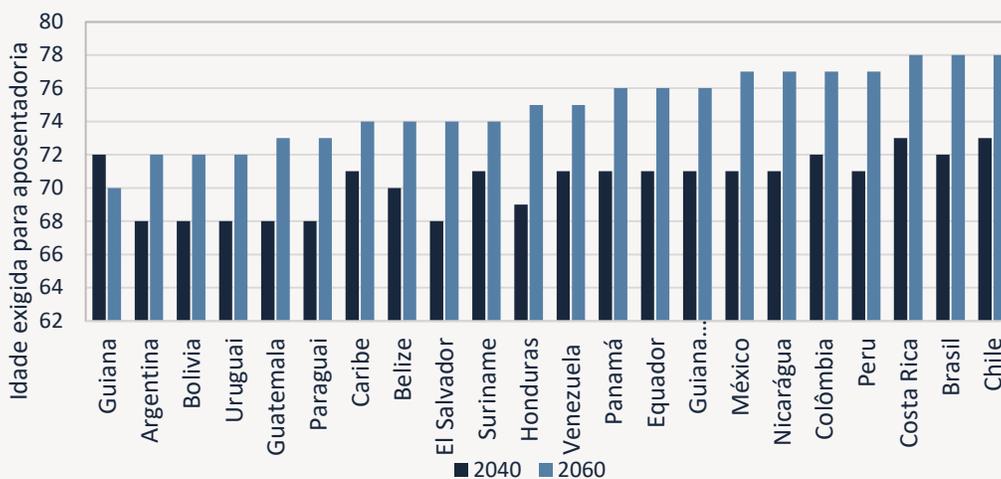
**Figura 5. Projeção das receitas, despesas e déficits do RGPS**



**Fonte:** Simulações do PROST do Banco Mundial utilizando dados do INSS.

**Nota:** As projeções foram elaboradas na época da Reforma da Previdência.

**Figura 6. Idade de aposentadoria 'Novo 65' necessária para manter constante as taxas de dependência da velhice**



**Fonte:** Cálculo dos autores com base nas Nações Unidas (2019).

**Será impossível continuar a compensar o envelhecimento da população a médio e longo prazo apenas com aumentos da idade de aposentadoria e serão necessárias outras reformas.** A figura 6 pergunta até quanto a idade "normal" de aposentadoria de 65 anos precisaria aumentar para manter constante a taxa de dependência da velhice. Como o Brasil é um dos países que envelhece mais rápido na América Latina, esse novo "normal" teria que passar para 72 anos em 2040 e 78 anos em 2060. Obviamente, mudanças tão drásticas seriam difíceis de se alcançar devido ao estado de saúde da população e às realidades sociopolíticas. Portanto, um conjunto mais diversificado de reformas precisa ser considerado, tendo em mente a progressividade e a equidade do sistema previdenciário. O restante desta nota considera quais aspectos dos planos de previdência RGPS e BPC poderiam ser ajustados para atingir essas múltiplas metas.

### 3. EQUIDADE NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

O sistema previdenciário administrado pelo INSS apresenta múltiplas fontes potenciais de iniquidade. Como mostra a figura 7, estas resultam de: (i) alguns trabalhadores receberem benefícios previdenciários mais generosos do que outros após contribuírem com o mesmo valor para o sistema previdenciário, ou (ii) trabalhadores que receberam benefícios iguais terem contribuído com valores diferentes. Além disso, muitas vezes o tratamento diferenciado não leva ao alívio da pobreza. As quatro subseções seguintes concentram-se em analisar se há de fato motivos para um tratamento diferenciado se as desigualdades decorrerem de (1) diferenças na duração do recebimento do benefício, (2) da interação do nível mínimo de aposentadoria com os requisitos do tempo de contribuição, (3) diferenças de alíquota de contribuição e políticas de tributação, e (4) judicialização da concessão de benefícios.

Figura 7. Nove elementos que afetam a equidade no sistema de aposentadoria no Brasil

Diferenças na duração do recebimento do benefício			A interação da garantia de aposentadoria mínima com os requisitos de tempo de contribuição			Diferenças de alíquotas de contribuição e políticas de tributação		Judicialização da concessão de benefícios
								
Idade de aposentadoria	Expectativa de vida	Elegibilidade para pensão por morte	Período mínimo de contribuições	Taxa de acumulação por anos de contribuições	Aposentadoria mínima	Alíquota de contribuição	Iniquidades geracionais e geográficas	Acesso arbitrário aos benefícios

Fonte: Elaborado pelos autores.

## Diferenças na duração do recebimento do benefício

- 1. Idade da aposentadoria:** O RGPS discrimina os trabalhadores em termos de gênero e status urbano-rural, permitindo que eles se aposentem em diferentes idades de aposentadoria: de acordo com as novas regras, as mulheres podem se aposentar aos 62 anos, enquanto os homens só podem fazê-lo aos 65 anos; os professores do ensino primário e secundário se aposentam aos 57 e 60 anos para mulheres e homens, respectivamente; e moradores da zona rural aos 55 e 60 anos. Além disso, trabalhadores em empregos perigosos também podem se aposentar mais cedo.
- 2. Expectativa de vida:** As desigualdades também podem surgir devido às diferentes expectativas de vida de certos grupos de beneficiários. Por exemplo, as mulheres tendem a viver mais do que os homens, o que se traduz no maior valor esperado dos benefícios ao longo da vida. Da mesma forma, pessoas de renda mais alta tendem a receber subsídios implícitos do plano de previdência porque, estatisticamente, espera-se que vivam mais. A expectativa de vida é, portanto, útil para informar a política de idade de aposentadoria e, por exemplo, as evidências não justificam as diferenças entre as idades de aposentadoria dos trabalhadores urbanos e rurais no Brasil.
- 3. Elegibilidade para pensão por morte:** A duração do benefício de aposentadoria depende da expectativa de vida do beneficiário principal da aposentadoria, bem como do sobrevivente. Cerca de 10% dos beneficiários atuais do RGPS recebem mais de um benefício. Na maioria desses casos, o segundo benefício é uma pensão por morte. Alguns indivíduos empregados também recebem uma pensão por morte resultando em 'dupla renda'. Em ambos os casos, há a possibilidade de aumento dos padrões de vida dos membros sobreviventes do domicílio, o que nunca foi a intenção do programa de pensão, principalmente projetado com um único provedor de renda por família em mente.

## A interação do valor mínimo de aposentadoria com os requisitos de tempo de contribuição

- 1. Requisitos mínimos de contribuição:** O RGPS estabelece períodos mínimos de contribuição diferenciados (reduzidos) para a elegibilidade à aposentadoria para alguns grupos de trabalhadores. Por exemplo, mulheres, trabalhadores com deficiência, professores do ensino fundamental e médio, bem como aqueles que trabalham em condições de periculosidade à saúde, podem contribuir por períodos mais curtos.
- 2. Taxa de acumulação por ano de contribuição:** A fórmula de benefícios previdenciários RGPS não é linear, recompensando os primeiros anos de contribuição de forma mais generosa do que os anos posteriores. Assim, aqueles que chegam mais rápido à aposentadoria acumulam uma maior taxa de retorno de suas contribuições.

- 3. Aposentadoria mínima:** Uma vez que dois terços dos novos aposentados têm seu benefício de aposentadoria aumentado até o nível da aposentadoria mínima, o subsídio associado a esta garantia é dispendioso para o sistema e contribui substancialmente para os déficits do RGPS. A garantia de aposentadoria mínima também é oferecida em um nível relativamente alto – 8% acima do salário mínimo em termos líquidos – elevando os beneficiários para os 5º e 6º decis de renda.<sup>9 10</sup> Na medida em que esta transferência é financiada pelo orçamento geral, pode ser, na pior das hipóteses, regressiva e, na melhor das hipóteses, ineficaz na redução da pobreza e na melhoria da desigualdade de rendimentos.

## Diferenças de alíquotas de contribuição e políticas de tributação

- 1. Alíquota de contribuição:** O RGPS permite que certos grupos de trabalhadores contribuam menos para o plano de seguridade social com base em seu status de emprego, que não está necessariamente relacionado com a renda do contribuinte. Por exemplo, trabalhadores autônomos, bem como trabalhadores de pequenas e médias empresas e microempreendedores, têm taxas de contribuição preferenciais, e as contribuições dos empregadores variam significativamente. As "contribuições" dos trabalhadores rurais, que são melhor descritas como imposto de vendas vinculado à produção agrícola, nem mesmo envolvem o registro do nome do "contribuinte".
- 2. Desigualdades geracionais e geográficas:** Algumas desigualdades resultam de transferências intergeracionais, características dos sistemas de repartição Pay-As-You-Go. Por exemplo, se os trabalhadores mais velhos recebem benefícios mais generosos do que os trabalhadores mais jovens, isso pode criar uma sensação de injustiça. Da mesma forma, a maioria das receitas é arrecadada em regiões mais urbanizadas do país, o que normalmente é assumido como um subsídio para as partes mais pobres do país. No entanto, se as aposentadorias mais altas, também pagas aos residentes das regiões mais urbanizadas, forem subsidiadas, então o sistema pode estar transferindo recursos para áreas mais ricas e de maior renda do país.

## Judicialização da concessão de benefícios

- 1. Acesso arbitrário aos benefícios:** Quando os benefícios são negados por meio de processos administrativos regulares, indivíduos com melhor educação ou melhor informados frequentemente conseguem reivindicar os benefícios nos tribunais. Por exemplo, 20% das solicitações de BPC previamente negadas são

---

<sup>9</sup> O cálculo faz referência aos decis de renda de <https://www.statista.com/statistics/1251075/average-monthly-income-percentile-brazil/>

<sup>10</sup> Enquanto os trabalhadores com salário mínimo têm 11% de contribuição previdenciária, os aposentados que recebem aposentadoria mínima não, o que introduz a diferença nos níveis de renda na base líquida.

eventualmente restabelecidas pelos tribunais. O grau de judicialização dos benefícios negados por incapacidade é ainda maior.

O restante desta seção da nota examinará os principais fatores em cada um dos quatro agrupamentos acima de forma integrada, avaliando quais fatores mais contribuem para as iniquidades inerentes aos planos de previdência RGPS e BPC.

### 3.1 Diferenças na duração do recebimento do benefício

---

**O sistema previdenciário administrado pelo INSS permite algumas opções de aposentadoria, e os trabalhadores se auto selecionam na que melhor se adapta às suas circunstâncias.** As principais opções são: (1) aposentadoria por tempo de contribuição (TdC), (2) aposentadoria por invalidez permanente, (3) aposentadoria urbana por idade, (4) aposentadoria rural por idade e (5) aposentadoria não contributiva (BPC) (ver tabela 3 para requisitos de elegibilidade). Nas últimas duas décadas, o crescimento mais acentuado foi na solicitação de aposentadoria urbana por idade, devido à urbanização contínua, bem como à expansão das opções subsidiadas de contribuições para o RGPS (ver figura 8). A proporção de aposentados pela TdC também cresceu significativamente, substituindo um pouco as aposentadorias por invalidez, dado que esse benefício estava disponível em idade relativamente precoce e que os procedimentos de solicitação eram muito mais simples do que os do benefício por incapacidade.<sup>11</sup>

**Ao estabelecer diferentes idades de aposentadoria para diferentes grupos populacionais, o Brasil criou desigualdades significativas no sistema previdenciário.** Diferentes idades de aposentadoria são oferecidas com base no gênero, local de residência, profissão e condições de emprego. Além disso, essas diferenças podem se complementar. Por exemplo, uma mulher que vive em uma área rural pode se beneficiar tanto de seu gênero quanto de seu local de residência, o que lhe permitiria se aposentar 10 anos mais cedo em comparação com um homem que vive na cidade. A reforma da previdência de 2019 reduziu algumas dessas diferenças, mas muitas delas continuam relevantes.

**O maior foco da reforma de 2019 foi a redução da diferença de idade ao se aposentar por tempo de contribuição versus por idade.** A primeira opção está sendo eliminada na próxima década, embora o efeito da diminuição do fluxo de novos aposentados por tempo de contribuição já esteja sendo fortemente sentido (figura 9): nos dois primeiros anos após a reforma, o número de novos aposentados por tempo de contribuição diminuiu 37%, enquanto o número de aposentados por idade permaneceu dentro da faixa usual. No entanto, mesmo com fluxos reduzidos, em 2020

---

<sup>11</sup> A queda acentuada nos pedidos de invalidez em 2020 provavelmente foi temporária devido à lentidão do processo de certificação de incapacidade relacionado à Covid-19.

os aposentados por tempo de contribuição constituíram aproximadamente o mesmo número de aposentados que os que se aposentam por idade.

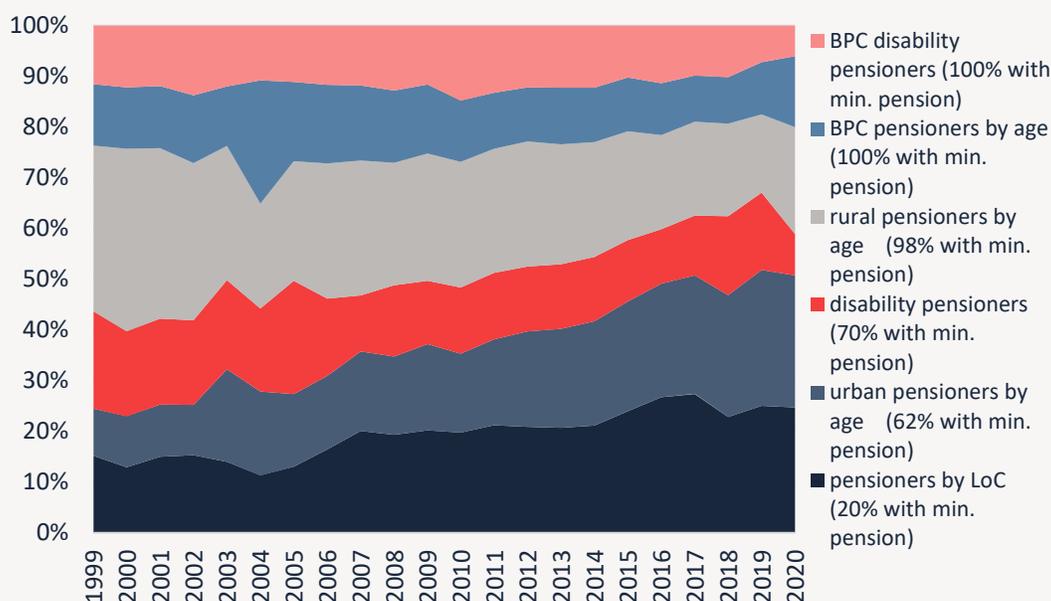
**Tabela 3. Planos de aposentadoria RGPS e BPC e requisitos de elegibilidade a benefícios (2023)**

Opção de Aposentadoria	Tempo Mínimo de Contribuição (feminino/masculino)	Idade Mínima (feminino/masculino)	Requisitos Adicionais
<b>Tempo de contribuição (TdC, lei 42 (regular)) - 3 regras de transição*</b>	1) 30/35	1) 58/63	1) idade mínima aumentando 6 meses por ano
	2) 30/35	2) idade + TdC é igual a 90/100	2) idade+TdC sobe 1 ponto ao ano
	3) 32/37	3) 57/60	3) TdC cresce 6 meses por ano
<b>Tempo de contribuição (TdC, lei 46 (especial)**</b>	Válido para filiados antes da reforma de 2019:	Válido para filiados após a reforma de 2019:	Redução de 5,10 ou 15 anos em relação aos requisitos da regra de transição
	-15/15 para alto risco;	-55/55 para risco muito alto;	
	-20/20 para risco médio;	-58/58 para risco médio;	
	-25/25 o baixo risco	-60/60 o baixo risco	
<b>Tempo de contribuição (TdC, lei 57 (professores))</b>	25/25 ou regras de transição	57/60 ou regras de transição	Redução de 5 anos em relação aos requisitos das regras de transição regulares
<b>Aposentadoria urbana por idade</b>	15/20	62/65	–
<b>Aposentadoria rural por idade***</b>	15/15 de residência rural	55/60	–
<b>Invalidez permanente</b>	12 meses	Não aplicado	–
<b>BPC – Idoso</b>	Não aplicado	65/65	Renda domiciliar per capita inferior a 1/4 de salário mínimo
<b>BPC – Deficiência</b>	Não aplicado	Sem exigência de idade	Renda domiciliar per capita inferior a 1/4 de salário mínimo

**Notas:** \*Os requisitos de elegibilidade estão a tornar-se gradualmente mais rigorosos após a reforma de 2019, na sequência de várias regras de transição; os trabalhadores com deficiência que se aposentam de acordo com a lei 42 podem fazê-lo 5 anos antes. \*\*Aposentadoria especial é concedida para trabalho em condições perigosas, por exemplo, ruídos e vibrações, agentes químicos (poeira e gases) ou agentes biológicos (bactérias, vírus e outros microrganismos); Artigo 19.º da Emenda Complementar 103/2019 \*\*\*Não é exigida a comprovação de contribuição.

**Apesar da reforma, a compreensão das desigualdades produzidas pela duração da aposentadoria por contribuição continua relevante, já que um grande subconjunto de já aposentados continuará a usufruir do subsídio associado ao seu pacote de aposentadoria pelas próximas duas décadas.** Uma das razões pelas quais a desigualdade regressiva decorre dessas diferenças de elegibilidade previdenciária é que os membros com maiores salários e com maior apego ao mercado de trabalho formal tendem a atingir o mínimo de 30/35 anos de contribuição mais cedo e acabam recebendo benefícios previdenciários mais altos (74% a mais,<sup>12</sup> em média) em comparação com aqueles que se aposentam aos 62/65 anos com 15/20 anos de contribuição. Em 2021, a idade média desses aposentados da TdC estava próxima dos 55 anos, cerca de 5 anos mais jovem do que para os que se aposentam por idade (figura 10). O dado também demonstra que essa opção de aposentadoria subsidiada foi mais prevalente entre os homens.

**Figura 8. Parcela de trabalhadores que se aposentam com diferentes aposentadorias RGPS e BPC<sup>13</sup>**



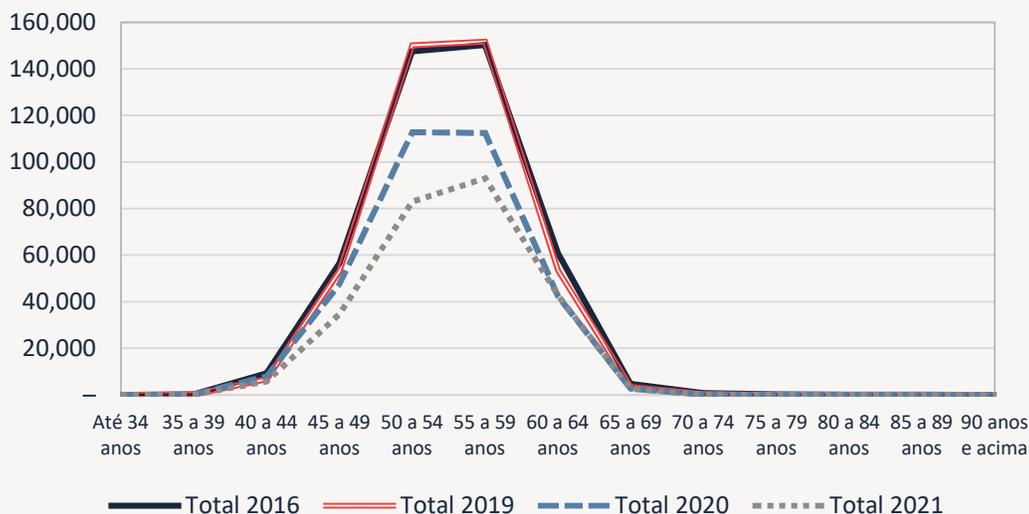
**Fonte:** InfoLogo e Anuário Estatístico da Previdência Social 2022/Ministério da Previdência.

**Nota:** A categoria «aposentados por TdC» inclui os que se aposentam ao abrigo da lei 42 (90% de todos os aposentados da TdC, incluindo 2% que se aposentam com invalidez), da lei 46 (8% de todos os aposentados da TdC, incluindo 4% que trabalham em condições de trabalho de médio e alto risco) e da lei 57 (2% de todos os aposentados da TdC).

<sup>12</sup> Dados administrativos da AEPS de 2021.

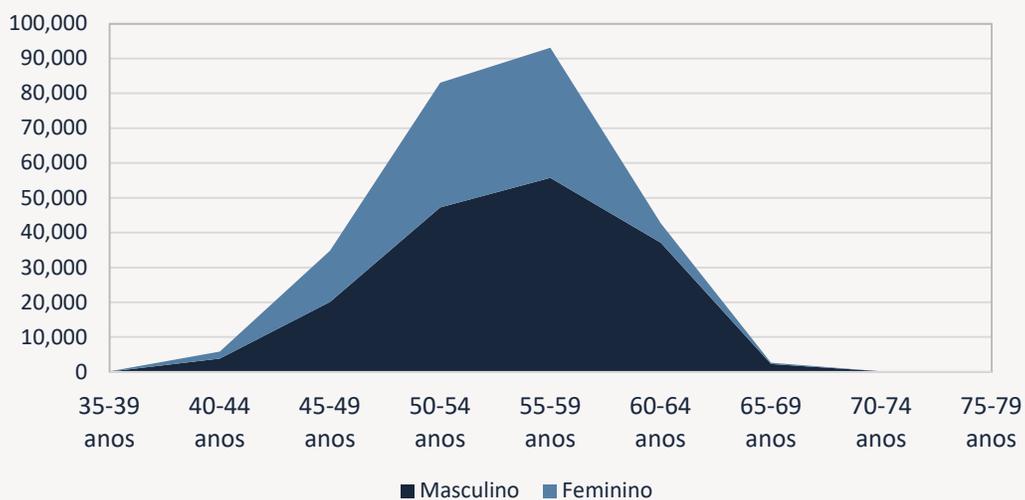
<sup>13</sup> 66% dos pensionistas se aposentam com aposentadoria mínima.

**Figura 9. Número de aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas, por faixa etária do beneficiário**



Fonte: AEPS 2022/Ministério da Previdência Social.

**Figura 10. Número de aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas, por sexo do segurado, segundo faixas etárias**



Fonte: AEPS 2022/Ministério da Previdência Social.

Nota: As aposentadorias por tempo de contribuição cessadas antes dos 65 anos são ignoradas para efeitos de comparação equitativa.

**Em média, aqueles que se aposentam por idade recebem benefícios por períodos mais curtos do que aqueles que se aposentam por tempo de contribuição.**

Enquanto os benefícios urbanos associados à aposentadoria por idade duram, em média, 15,4 anos, os associados à aposentadoria por tempo de contribuição têm duração média de 20,4 anos (tabela 4). O efeito é quase exclusivamente atribuível aos homens, para os quais a diferença na duração média do benefício entre as duas opções de aposentadoria foi de 8,4 anos. Embora a parcela dessas aposentadorias subsidiadas continue a diminuir entre os novos aposentados, sua participação entre os aposentados existentes será alta nas próximas 2 a 3 décadas.

**Tabela 4. Duração do benefício cessado em 2019<sup>14</sup> e valor médio dos benefícios em 2021**

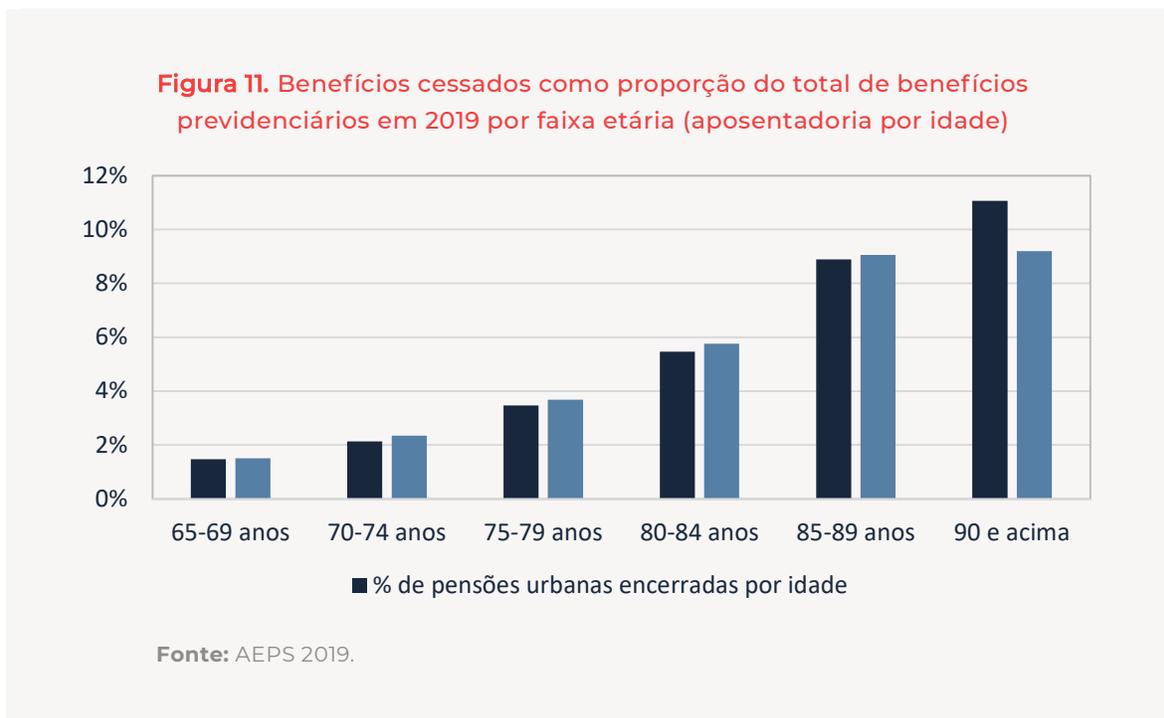
	Duração do benefício, 2019 (anos)	Valor médio mensal do benefício, 2021 (R\$)
Aposentadoria por TdC	20,4	2532
Aposentadoria por idade, urbana	15,4	1456
Aposentadoria por idade, rural	19,0	1103
Pensão por morte urbana	16,5	1704
Pensão por morte rural	16,5	1096

Fonte: AEPS 2021.

**As diferentes idades de elegibilidade para a aposentadoria nas zonas rurais e urbanas são igualmente injustificadas por razões de mortalidade.** A Tabela 4 mostra que a duração média da aposentadoria rural por idade, concedida 5 anos mais jovem, dura 19,0 anos, em comparação com a aposentadoria urbana por idade que dura 15,4. A diferença seria ainda maior se os números fossem ajustados para as taxas de mortalidade rural entre 55 e 65 anos. De fato, a análise das idades em que as aposentadorias rurais versus urbanas por idade são cessadas mostra que as aposentadorias rurais experimentam taxas de mortalidade muito semelhantes às dos seus homólogos urbanos (figura 11). Essas estatísticas contradizem um equívoco popular de que os trabalhadores rurais morrem muito mais jovens. Eles também não estão necessariamente envolvidos em trabalhos físicos mais difíceis, já que trabalhos com salários mais baixos em áreas urbanas podem ser igualmente exigentes fisicamente. Por último, a justificativa destas diferenças de idade com o argumento de que as zonas rurais são mais pobres é igualmente falha, uma vez que a remuneração média dos trabalhadores nas zonas urbanas não se aplica quando se considera o conjunto de trabalhadores urbanos que se aposentam por idade. Além disso, a consideração da pobreza seria melhor abordada por meio da eliminação da pobreza em vez de programas de aposentadoria. Portanto, é difícil encontrar uma

<sup>14</sup> O ano foi escolhido para evitar os efeitos da COVID-19.

justificativa estatística ou teórica para manter as diferenças de idade na elegibilidade à aposentadoria entre trabalhadores rurais e urbanos.



**O Brasil está reduzindo gradualmente a diferença de gênero para os trabalhadores urbanos para 3 anos, mas ainda mantém uma diferença de 5 anos nas áreas rurais.**

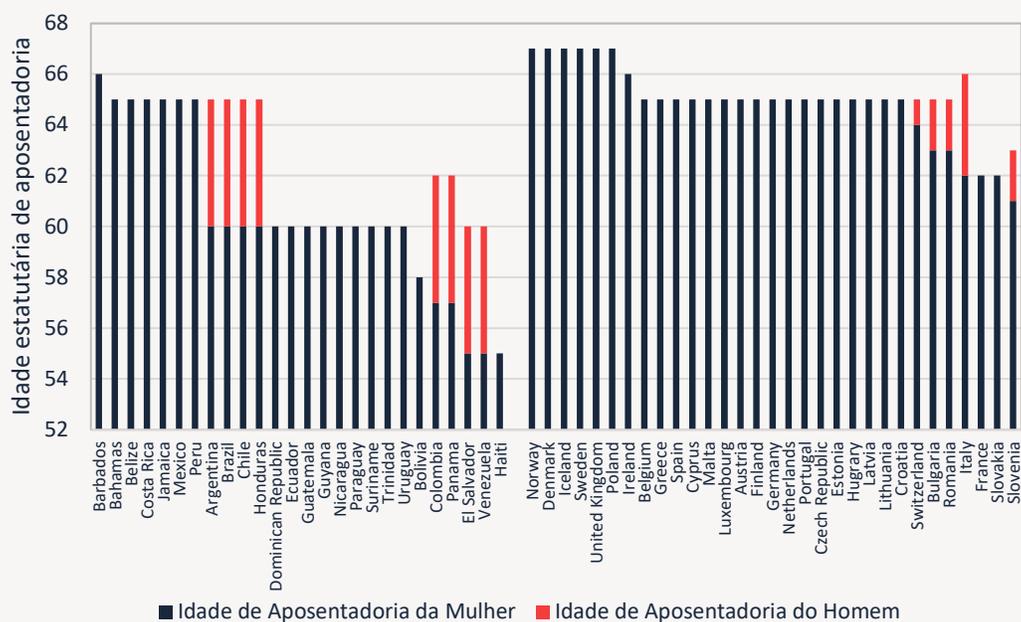
A maior expectativa de vida feminina é um fato estatístico bem estabelecido em todo o mundo. No Brasil, a análise da duração do benefício sugere que as mulheres que se aposentam por idade recebem o benefício 3,5 anos a mais do que os homens. Novamente, a diferença seria ainda maior se os números fossem devidamente ajustados para a mortalidade feminina em idades mais jovens, enquanto os homens ainda não estão aposentados. Enquanto isso, a maioria dos países da OCDE já igualou as idades de aposentadoria entre os gêneros e elas estão se tornando mais raras mesmo na América Latina (figura 12).

**As diferenças de idade de aposentadoria devidas a uma profissão ou condições de emprego específicas são difíceis de se justificar.**

Por exemplo, no Brasil, professores podem se aposentar muito mais cedo do que outros trabalhadores. Enquanto a maioria dos representantes dessas profissões se aposenta por meio do regime do funcionalismo público, alguns estão contribuindo para o RGPS. Os membros do RGPS que trabalham em condições perigosas têm privilégios semelhantes de aposentadoria antecipada. É difícil apresentar uma justificativa para a antecipação das idades de aposentadoria dos professores, mas pode haver preocupações legítimas sobre o trabalho em condições perigosas por períodos prolongados. No entanto, estas preocupações poderiam ser melhor abordadas através da criação (1) de oportunidades de reconversão mais fáceis, (2) da reavaliação da lista

de profissões em que a aposentadoria antecipada se justifica e (3) do ajuste das políticas de compensação e das taxas de contribuição dos empregadores, de modo a que os trabalhadores em empregos perigosos e os seus empregadores pudessem criar poupanças de aposentadoria adicionais suficientes para suprir a diferença entre a aposentadoria dos trabalhadores dos empregos atuais e a idade normal de aposentadoria. Infelizmente, as atuais contribuições adicionais patronais não são suficientes: por exemplo, durante um período de contribuição de 25 anos, o prêmio de contribuição de 6% para ocupações de alto risco resulta em contribuições extras totais no valor de 150% do salário anual, enquanto o recebimento de aposentadoria 5 anos antes para um trabalhador com taxa de reposição de 100% vale 500% do salário anual. Portanto, da forma como está, o restante dos contribuintes do RGPS está subsidiando os custos trabalhistas de trabalhos perigosos, o que reduz os incentivos dos empregadores para melhorar as condições de trabalho e reduzir o número de trabalhadores expostos a ambientes nocivos.

**Figura 12. Idade legal de aposentadoria para mulheres e homens nos países da OCDE e da América Latina e Caribe**



Fonte: OCDE/BID/Banco Mundial 2014, OCDE 2019.

**Em vez disso, a heterogeneidade da expectativa de vida é um fator mais importante a ser considerado ao definir as idades de aposentadoria.** Nesta área, as diferenças de rendimento podem ter uma importância descomunal. Por exemplo, nos Estados Unidos, um homem de 40 anos no 1º quartil de distribuição de renda pode esperar viver 10 anos a menos do que um homem no 4º quartil, enquanto a diferença

para mulheres de 40 anos é de 6 anos (Chetty et al. 2016). Também é importante distinguir entre expectativa de vida saudável e expectativa de vida geral. É difícil insistir em idades de aposentadoria mais elevadas se as pessoas acrescentarem sobretudo anos insalubres às suas vidas, mesmo na presença do envelhecimento demográfico global e do aumento das despesas com aposentadorias. Portanto, o sucesso de programas preventivos de saúde é de fundamental importância não só para a melhoria da vida dos brasileiros, mas também para a saúde do sistema previdenciário brasileiro.

**Por fim, os benefícios de pensão por morte também precisam ser ajustados à transição demográfica e às mudanças no mercado de trabalho.** O número de novos benefícios de pensão por morte atribuídos a cada ano é próximo de um terço dos novos benefícios de aposentadoria<sup>15</sup> e a participação do custo do programa de pensão nos gastos gerais com previdência do RGPS é igualmente alta, em cerca de um terço. Esse índice deve crescer ainda mais à medida que o Brasil envelhece, e a parcela dos gastos com benefícios de sobrevivência deve crescer com isso. Como mostra a tabela 4, o benefício médio de pensão por morte dura em média 16,5 anos. Os cônjuges com mais de 55 anos recebem 72% de todos os benefícios de sobrevivência, sendo 92% desses cônjuges do sexo feminino. Por isso, a maioria dos beneficiários de pensões por morte são viúvas que já não têm filhos pequenos para sustentar e que muitas vezes têm o seu próprio salário ou rendimento de aposentadoria para se sustentarem: em 2021, o número de beneficiários de RGPS com múltiplos benefícios situou-se em 3,454 milhões, enquanto o número de viúvas com mais de 55 anos constituiu 6,402 milhões). Historicamente, a pensão por morte do RGPS era igual ao valor da aposentadoria do falecido, o que para a maioria das viúvas trabalhadoras ou aposentadas significava que o seu nível de vida aumentava após a morte do cônjuge (embora seja geralmente aceito que, para manter o mesmo nível de vida, o cônjuge viúvo precisa apenas de cerca de 70 por cento do rendimento anterior combinado de ambos os cônjuges)

**Embora a reforma de 2019 tenha tentado reduzir os gastos com pensões por morte, na prática os gastos gerais diminuíram apenas marginalmente, em parte devido à alta incidência dos benefícios mínimos de aposentadoria.** A pensão por morte foi reduzida para 60 por cento da aposentadoria do falecido para os sobreviventes solteiros e, no caso de benefícios múltiplos do RGPS, o menor benefício é agora reduzido através de uma escala progressiva. No entanto, o efeito fiscal dessa medida foi limitado. Se em 2019, antes da reforma da previdência, a média de novos benefícios de pensão por morte era de 102% da média da aposentadoria original, em 2021, após a aplicação das novas regras, ficou em 98%. O efeito limitado da medida é altamente influenciado pela aposentadoria mínima, que ainda é aplicada individualmente a cada benefício, em vez da soma de todos os benefícios recebidos por um indivíduo. A redução progressiva do segundo benefício RGPS também só começa acima do valor da aposentadoria mínima.

---

<sup>15</sup> A aposentadoria por idade, por tempo de serviço ou por invalidez é considerada aposentadoria primária/original.

## 3.2 A interação do benefício mínimo de aposentadoria com os requisitos de tempo de contribuição

**No Brasil, o tempo mínimo de contribuição para aposentadoria por tempo de contribuição deixa algumas pessoas desprotegidas e diminui a lisura do sistema.**

Para ter direito aos benefícios contributivos, as regras do RGPS exigem 15 anos de contribuição para mulheres e trabalhadores de atividades de alto risco e 20 anos para homens (contra 15 anos após a reforma de 2019). No entanto, alguns trabalhadores contribuem menos anos, perdendo todas as suas contribuições anteriores e acabando por subsidiar outros membros do RGPS. Aqueles que não conseguem se qualificar para a aposentadoria contributiva e também não passam no teste de pobreza associado aos benefícios do BPC "caem em um vazio" entre os dois programas e não podem reivindicar nenhum benefício de renda na velhice. Isso afeta mais frequentemente os trabalhadores de renda média-baixa que se encontram à margem dos mercados de trabalho formal e informal, e é especialmente prevalente entre os trabalhadores por conta própria.

**É provável que o número de homens que se encontrem sem uma renda na velhice tenda a crescer nos próximos anos.** O período de contribuição mínimo para homens aumentou de 15 para 20 anos apenas recentemente, após a reforma de 2019, e seu efeito ainda não está totalmente refletido nos dados de beneficiários. Embora o Brasil esteja tentando subsidiar a formalização por meio de alíquotas substancialmente menores de contribuições e impostos, os ganhos de cobertura entre os trabalhadores de menor renda têm sido limitados, como discutido na seção 3.3.

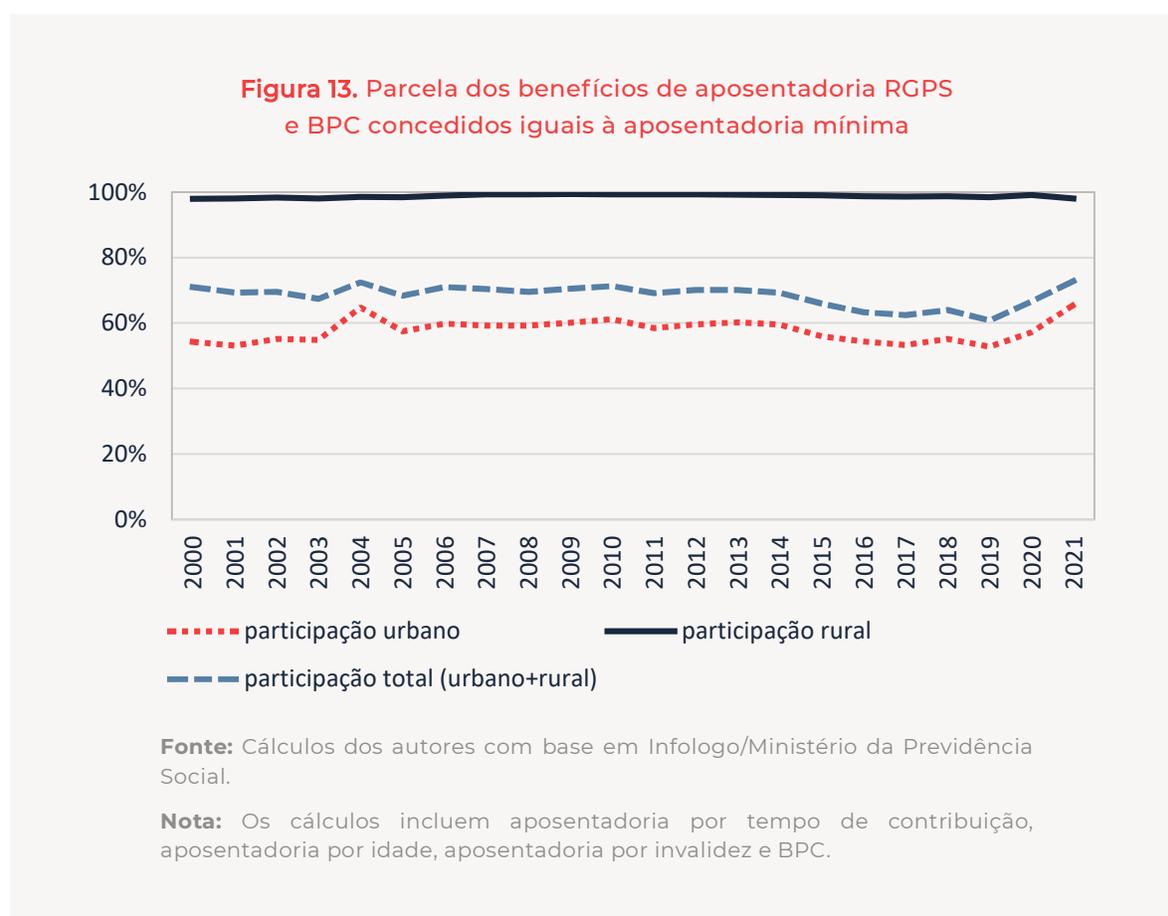
À primeira vista, as regras parecem ser relativamente justas, pelo menos para os abrangidos: embora as condições de elegibilidade para a aposentadoria sejam diferentes, a fórmula para calcular o benefício mensal (BM) em todas as opções de aposentadoria contributiva é a mesma.<sup>16</sup> O benefício é baseado no rendimento médio do indivíduo (média dos salários de contribuição indexados à inflação – ACS) e na duração de seu tempo de contribuição, calculado conforme a equação abaixo. O teto do benefício, que ficou em 5,7 salários mínimos no ano de 2023, atinge apenas menos de 1% dos novos aposentados RGPS e BPC (2% para quem se aposenta com aposentadoria urbana).

$$\text{BM} = \text{SMC} \times (60\% + 2\% \text{ para cada ano superior a 15/20 anos de contribuição}) \text{ (f/m)}$$

BM: Benefício mensal  
SMC: Salário médio de contribuição

<sup>16</sup> A exceção à regra é concedida àqueles que estão se aposentando sob as regras de transição do TdC (3) na Tabela 3. Esses aposentados podem se aposentar com 100% do salário médio da carreira.

**No entanto, a aposentadoria mínima efetivamente torna a fórmula do benefício obsoleta para a maioria das pessoas.** A aposentadoria mínima equivale a um salário mínimo e ficou em R\$ 1320 em 2023. Como foi mostrado na subseção anterior na figura 8, ela se aplica a 20% dos novos beneficiários por TdC, 62% dos novos beneficiários urbanos que se aposentam por idade, 70% daqueles que se aposentam por invalidez e perto de 100% dos novos benefícios de aposentadoria restantes. No geral, de todos os benefícios de aposentadoria do RGPS e BPC pagos pelo INSS, 66% das aposentadorias urbanas, 98% das rurais e 73% de todas as aposentadorias equivalem a um salário mínimo (figura 13). Curiosamente, de 2019 para 2021, a parcela de beneficiários urbanos que recebem aposentadoria mínima aumentou acentuadamente devido a uma menor parcela de novos aposentados de renda mais alta que se aposentam por meio do TdC após a reforma de 2019.



**Este nível de aposentadoria mínima, especialmente para uma aposentadoria não contributiva destinada a prevenir a pobreza, é comparativamente elevado.** O Bolsa Família é um programa de prevenção à pobreza para a população em geral, e seu limite de elegibilidade e níveis de benefícios são muito menores (tabela 5). Além disso, a garantia mínima de aposentadoria atualmente é fixada no patamar do salário mínimo, sendo 8% maior que o salário mínimo líquido, devido à isenção de contribuições previdenciárias sobre a aposentadoria. Uma aposentadoria mínima que

equivale ao salário mínimo também é alta para os padrões internacionais, uma vez que geralmente é considerado apropriado que aqueles que estão trabalhando ativamente sejam remunerados mais do que aqueles que recebem uma aposentadoria e podem desfrutar de seu lazer. Em 2021, 66% dos novos aposentados (71% das mulheres e 57% dos homens) se beneficiaram da garantia de aposentadoria mínima, o que os colocou no quinto decil de renda. Essa parcela provavelmente continuará a crescer devido às menores taxas de reposição geradas pela nova fórmula de cálculo do benefício que está sendo gradualmente implementada após a reforma de 2019.

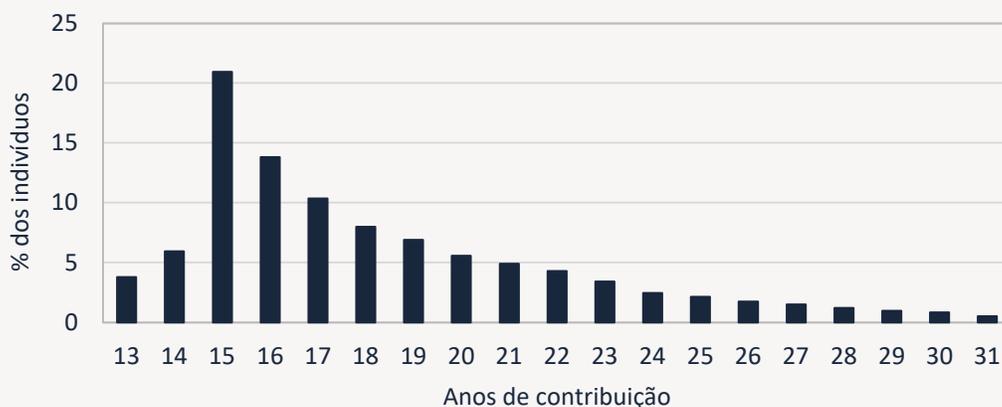
**Tabela 5. Limites de elegibilidade e valores de benefícios em programas de prevenção à pobreza para idosos (BPC) e para a população em geral (Bolsa Família), 2023**

	Limite de elegibilidade, R\$ per capita/mês	Valor mensal do benefício
Bolsa Família	218	R\$ 600 por família, mais
		R\$ 150 por criança com menos de 6 anos, mais
		R\$ 50 por criança de 7 a 17 anos e mulheres grávidas
BPC	330	R\$ 1.320 por pessoa com mais de 65 anos

**Fonte:** Ministério do Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome, referência de novembro de 2023.

**O período de contribuição mínima arbitrariamente definido em combinação com a fórmula de benefícios não lineares e a garantia mínima de aposentadoria relativamente alta desencorajam históricos de contribuição mais longos.** Para aqueles que não esperam atingir uma aposentadoria superior ao benefício mínimo (66% dos aposentados), todas as contribuições pagas após atingir a elegibilidade mínima para a aposentadoria são um imposto puro. Infelizmente, os vínculos formais do mercado de trabalho para pessoas de menor renda são mais fracos, de modo que essa parcela da população é mais sensível aos incentivos à formalização e tem maior probabilidade de otimizar seus períodos de contribuição. Portanto, o resultado mostrado na figura 14 é previsível: o tempo de contribuição mais frequente de quem tem direito a uma aposentadoria mínima é de 15 anos, com apenas 9% dos indivíduos contribuindo por mais de 25 anos.

**Figura 14. Tempo de contribuição dos beneficiários que se aposentaram com benefício mínimo previdenciário em 2018**



**Fonte:** SEPREV/Ministério do Trabalho.

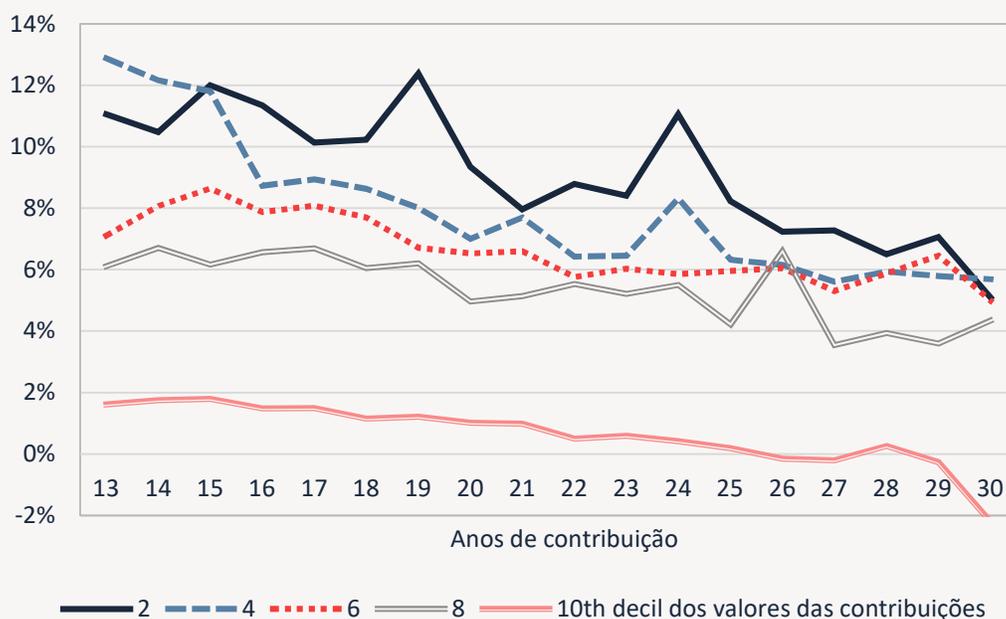
**Nota:** Não havia informações sobre o histórico de contribuições dos indivíduos que eventualmente não atenderam aos requisitos mínimos para a aposentadoria, o que potencialmente se estende ao lado esquerdo da distribuição. Com a reforma de 2019, o pico do gráfico deve se aproximar dos 20 anos de contribuição para os homens nos próximos anos.

**Não surpreendentemente, a taxa interna de retorno (TIR)<sup>17</sup> sobre as contribuições feitas por aqueles que se aposentam com aposentadoria mínima é alta, mas diminui acentuadamente à medida que o histórico de contribuições se alonga (ver figura 15).** Os aposentados que estão nos decis mais baixos das contribuições totais vitalícias e só contribuem durante 15 anos atingem uma taxa interna de retorno real média de 12%, o que implica um subsídio injustamente elevado. Aqueles que pagaram a maioria das contribuições, caindo no 10º decil de contribuições feitas, e que contribuíram ao longo de 25 anos recebem 0% de taxa interna de retorno real. Portanto, a política de benefícios mínimos gera grande desigualdade mesmo entre os aposentados mais pobres, que recebem o benefício mínimo.

**Mesmo para quem está contando com uma aposentadoria acima do patamar mínimo, a fórmula do benefício RGPS desestimula períodos de contribuição mais longos, uma vez atingido o tempo mínimo de contribuição.** Como a fórmula concede 60% do salário médio nos primeiros 15/20 anos (3% a 4% ao ano de contribuição) e apenas 2% depois disso, o "retorno" das contribuições posteriores diminui.

<sup>17</sup> A TIR é calculada hipoteticamente assumindo que as contribuições para a aposentadoria são desviadas para uma conta remunerada, a partir da qual uma aposentadoria igual à prometida pelo plano de repartição é eventualmente paga para o período igual à esperança média de vida. A TIR é uma taxa de juros real que esgotaria totalmente a conta hipotética no último pagamento da aposentadoria.

**Figura 15. Taxa interna de retorno por decil das contribuições feitas para aposentados urbanos com benefício previdenciário mínimo em 2018**



Fonte: SEPREV/Ministério da Previdência Social.

Nota: As linhas coloridas representam diferentes decis da distribuição dos valores das contribuições pelos beneficiários de aposentadoria durante sua vida profissional.

## Proposta de reforma do benefício mínimo

**Tendo em conta os grandes desafios de sustentabilidade que o sistema de aposentadoria enfrenta e as desigualdades inerentes à garantia da aposentadoria mínima, a reforma da aposentadoria mínima é vital, juntamente com medidas compensatórias na provisão de aposentadorias sociais.** A atual política de aposentadoria mínima também reduz os incentivos à contribuição, reduz a eficiência da prevenção da pobreza<sup>18</sup> para os grupos de renda mais baixa e bloqueia os efeitos de muitas medidas da reforma da previdência de 2019. Atualmente, o Brasil oferece uma "garantia de benefício mínimo" para a maioria dos idosos por meio de três programas: (i) a garantia de aposentadoria mínima; (ii) a pensão rural (de fato não contributiva); e (iii) a aposentadoria social do BPC. Essa mistura de programas é fiscalmente cara e contém vários elementos de design que a tornam insustentável e

<sup>18</sup> A eficiência da prevenção da pobreza é baixa, porque o mesmo número de pessoas poderia ser retirado da pobreza com gastos mais baixos por beneficiário.

distorcida. Uma série seguinte de mudanças de desenho nos três benefícios melhoraria sua equidade e consistência e aumentaria sua eficiência: 1) reformar o benefício mínimo garantido de aposentadoria contributiva, rateando a generosidade do benefício com o número de anos de contribuição e removendo o tempo mínimo de contribuição; 2) rever o nível do benefício do BPC para repor os incentivos à contribuição para o sistema previdenciário; e 3) consolidar o BPC com as aposentadorias rurais.

**Seria mais justo avaliar a generosidade da aposentadoria mínima com o número de anos que os indivíduos contribuíram para o sistema durante a sua vida ativa.**

Atualmente, o valor mínimo da aposentadoria é fixado como equivalente ao salário mínimo, mas apenas quem faz pelo menos 15 anos de contribuição recebe algum benefício. A reforma proposta retiraria a contribuição mínima de 15 anos, deixando de penalizar aqueles com histórico de trabalho mais curto.<sup>19</sup> Ao mesmo tempo, o benefício deixaria de ter seu piso atual elevado e, em vez disso, o piso seria proporcional aos anos de contribuição. Um trabalhador com histórico contributivo completo (35 anos para os homens no momento) continuaria a ter direito a uma aposentadoria mínima completa, enquanto um com 5 anos de contribuição teria direito a 5/35 desse valor. Apenas essa parte contributiva do benefício seria extensível aos dependentes sobreviventes (por meio da pensão por morte) e incluiria o pagamento da 13ª aposentadoria. Para aqueles que não tenham direito à aposentadoria integral, o benefício do BPC poderia ser usado para complementar a diferença de renda, conforme discutido a seguir.

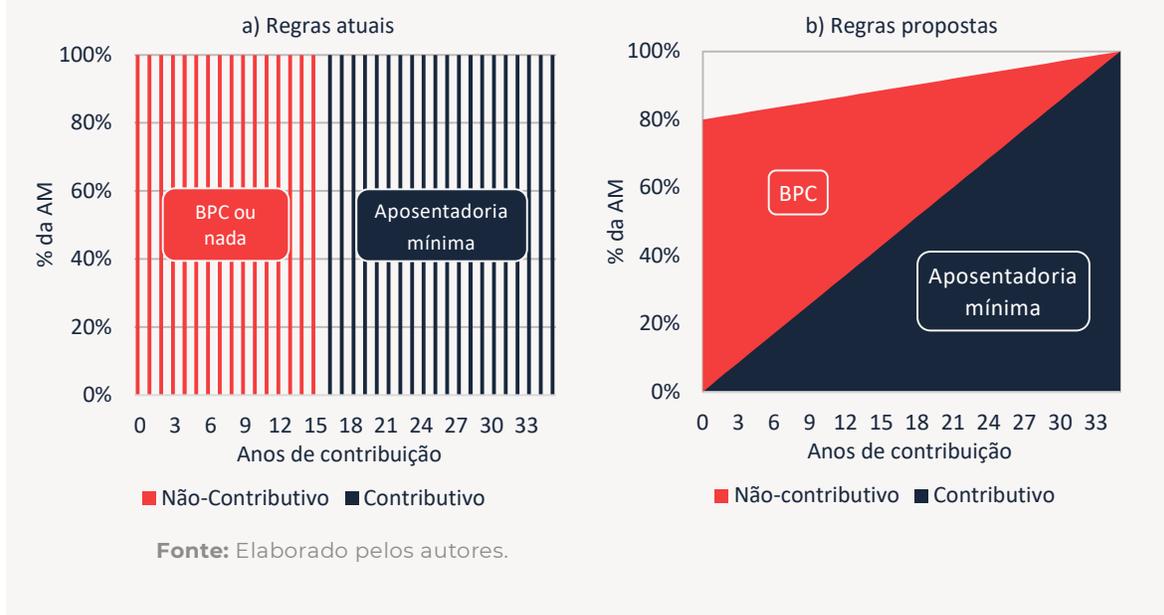
**O BPC poderia então ser coordenado com essa nova aposentadoria contributiva para garantir que todos os idosos permaneçam fora da pobreza.**

De acordo com a prática usual na maioria dos países, o benefício do BPC poderia ser gradualmente reduzido em termos reais (mantendo seu valor nominal) para se tornar inferior à aposentadoria mínima contributiva, incentivando a formalidade e trazendo equidade ao sistema. Além disso, para os idosos que têm direito a apenas uma parcela da aposentadoria contributiva por causa do curto histórico contributivo, o BPC complementaria a renda. Para os idosos sem aposentadoria contributiva (como os que trabalharam na informalidade a vida toda), o BPC seria pago integralmente (figura 16). Esse desenho tornaria, *de fato*, universal a proteção mínima na velhice e eliminaria o teste de renda atualmente aplicado ao BPC. Esta abordagem universal não seria excessivamente dispendiosa, uma vez que a maioria das pessoas idosas já recebe algum benefício agora, mas ajudaria a amenizar o desafio político de uma reforma e a reduzir as ineficiências administrativas.

---

<sup>19</sup> Sem a mudança na fórmula do benefício, um indivíduo estaria acumulando de 3% a 4% do salário por ano de contribuição nos primeiros 20/15 anos (masculino/feminino) e 2% depois disso.

**Figura 16. Consolidação dos componentes da aposentadoria por idade (BPC e aposentadoria rural) e da garantia previdenciária mínima proporcional**



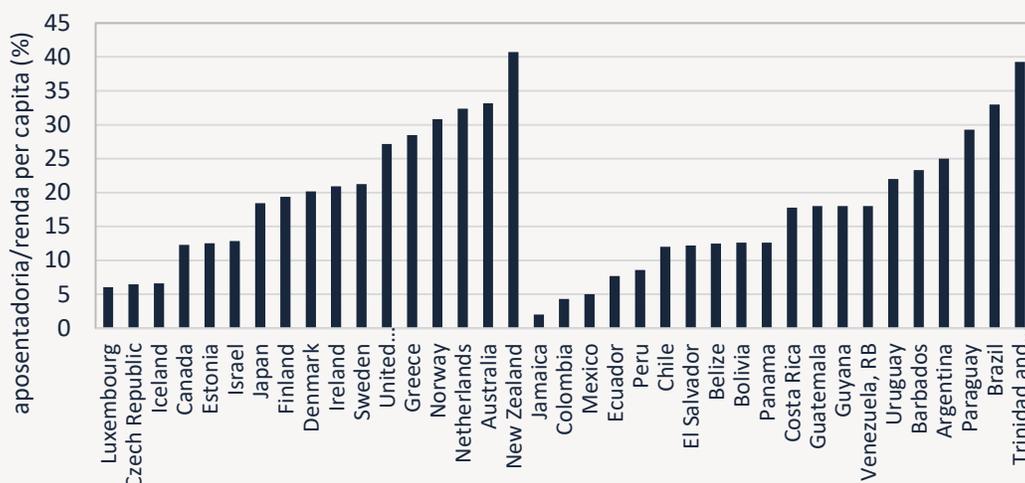
**A poupança gerada por esta reforma aumentaria a sustentabilidade fiscal do sistema sem aumentar a pobreza.** Como a aposentadoria mínima responde por grande parte dos benefícios previdenciários concedidos anualmente, a reforma teria um impacto fiscal considerável. De acordo com a nossa proposta, se a taxa de retorno implícita for mantida em 4 a 6 por cento, não só para aqueles com uma carreira profissional completa de 35 anos, mas também para aqueles com carreira parcial (rateando o valor mínimo da aposentadoria), a economia total nos gastos atuais com aposentadoria seria de 36 por cento. Mesmo contabilizando o aumento dos gastos com o BPC, a economia total ainda seria de cerca de 30% de todos os gastos correntes com benefícios mínimos, ou R\$ 80 bilhões por ano (0,9% do PIB). Para se ter uma ideia, os gastos com o BPC atualmente são de R\$ 76,5 bilhões por ano (R\$ 34 bilhões com BPC-idosos e R\$ 42,5 bilhões com BPC-deficientes).

**O nível atual do BPC é alto pelas comparações internacionais (figura 17), portanto, uma redução do benefício para cerca de 80% não deve ser vista como drástica.**<sup>20</sup> A generosidade da atual aposentadoria não contributiva do BPC no Brasil só é similar à de Trinidad e Tobago. Na Austrália e na Nova Zelândia, a aposentadoria não contributiva também é alta, mas esse benefício é universal e não é complementado por um plano *pay-as-you-go*. Da forma como está desenhado, o BPC cria incentivos

<sup>20</sup> A redução do BPC em 20% é escolhida apenas para fins ilustrativos. O valor do BPC deve ser visto como uma escolha política a ser determinada em relação a outros programas de redução da pobreza e ao custo de vida dos idosos.

incompatíveis com o restante do sistema. Em primeiro lugar, com um valor igual à aposentadoria mínima contributiva, a aposentadoria do BPC prejudica os incentivos para que os indivíduos contribuam ao longo de sua vida ativa e não é justa com os trabalhadores de baixa renda que contribuíram para o sistema previdenciário. A aplicação do teste de renda ao benefício do BPC também não é justa: um único idoso com renda inferior a 25% do salário mínimo tem direito a um benefício do BPC, elevando sua renda para 125% do salário mínimo, enquanto uma pessoa com renda pouco acima de 25% do salário mínimo é desqualificada para o recebimento do BPC, deixando o segundo muito mais pobre que o primeiro.<sup>21</sup> Em segundo lugar, como discutido anteriormente, o salário mínimo não é uma medida adequada de necessidade. Eventualmente, uma vez atingido o nível desejado de benefício não contributivo, a indexação desse benefício a uma cesta de consumo mínimo seria muito mais adequada, se o objetivo do benefício for proteger os beneficiários da pobreza.

**Figura 17. Níveis de aposentadorias não contributivas nos países da OCDE e da ALC, em comparação com o rendimento per capita**



Fonte: OCDE (2021).

**Assim, a reforma proposta oferece múltiplas vantagens.** Melhora os incentivos para contribuir, aumenta a equidade e aumenta a sustentabilidade fiscal do sistema de aposentadorias. Além disso, a proposta relativa ao benefício assistencial consolidado reduziria a carga administrativa sobre os indivíduos, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e os tribunais (ver subseção 3.4), ao mesmo tempo em que garantiria que

<sup>21</sup> Um domicílio de dois idosos com renda inferior a 25 salários mínimos por pessoa receberia dois benefícios do BPC.

toda a população idosa estivesse protegida contra a queda na pobreza. Como a lacuna de cobertura e as taxas de pobreza entre os idosos são mais prevalentes nas regiões do nordeste e nos bolsões urbanos de pobreza, a introdução de benefícios universais com procedimentos de concessão simplificados provavelmente beneficiaria mais os idosos desfavorecidos que lá vivem.

### 3.3 Diferenças de alíquotas de contribuição e o papel da tributação

---

**O Brasil oferece algumas opções para declarar rendimentos do trabalho para fins de tributação, com respectivas alíquotas de contribuição diferenciadas para aposentadorias** (tabela 6). Muitos governos têm regimes tributários diferentes que dependem do nível de renda ou do modo de trabalho de um contribuinte, mas diferenciar as alíquotas de contribuição previdenciária é outra questão. As diferenças de regime fiscal são geralmente justificadas pela dificuldade em cumprir e fazer cumprir as leis fiscais, pela necessidade de progressividade da renda na cobrança de impostos, promoção ou proteção de certos modos de trabalho, etc. Os demais cidadãos são então convidados a suportar uma carga fiscal mais pesada. No entanto, a abordagem brasileira vai um passo além e tenta engendrar subsídios cruzados implícitos não apenas entre toda a sociedade por meio do regime tributário, mas também dentro do grupo menor de membros do RGPS. Uma forma do sistema previdenciário tentar fazer isso é diferenciando as alíquotas de contribuição individual com base na renda, entre 7,5% para os trabalhadores com salário mínimo e 14% para a faixa de renda mais alta. Embora esta não seja uma abordagem muito usual em outros países, esse mecanismo é claramente progressivo e transparente. No entanto, outras diferenças nas taxas de contribuição com base na profissão são difíceis de justificar, pois não deixam nítida a linha entre tributação e contribuição, e entre benefícios não contributivos e contributivos, diminuindo a confiança no sistema.

**Tabela 6. Regime fiscal e cobertura previdenciária**

<b>Categoria</b>	<b>Plano de Benefício</b>	<b>Contribuição do Empregado</b>	<b>Contribuição da empresa</b>	<b>Se empresa optante do SIMPLES</b>
<b>Empregados</b>				
<b>Empregados<sup>a</sup></b>	Plano Completo	7,5 a 14% do salário	20% (não limitado ao teto do RGPS) + 1,2 ou 3% de SAT (podem ser reduzidas em até 50% ou aumentadas em até 100%, em razão do Fator Acidentário de Prevenção).	Alíquotas iniciais variam de 4% a 15,5%, incidentes sobre a receita bruta da empresa.
<b>Trabalhador Avulso<sup>a</sup></b>	Plano Completo	7,5 a 14% do salário		
<b>Empregados Domésticos<sup>a</sup></b>	Plano Completo	7,5 a 14% do salário	8% + 0,8% SAT	–
<b>Contribuintes individuais</b>				
<b>Autônomo</b>	Plano Completo	20% da remuneração	–	–
	Plano Completo <sup>b</sup>	11% da remuneração	20% do valor da remuneração	2,5 a 9,59% da receita bruta
	Plano Simplificado <sup>c</sup>	11% do salário mínimo	–	–
<b>Empresários<sup>d</sup></b>	Plano Completo	11% do pró-labore	20% do valor do pró-labore	Alíquotas iniciais variam de 4% a 15,5%, incidentes sobre a receita bruta da empresa.
<b>MEI</b>	Plano Simplificado	5% do salário mínimo	–	–
<b>Facultativos</b>	Plano Completo	20% do salário de contribuição	–	–
	Plano Simplificado	11% do salário mínimo	–	–
	Baixa renda <sup>e,f</sup>	5% do salário mínimo	–	–
<b>Segurado especial</b>				
<b>Segurado especial</b>	Plano Simplificado	1,2% do valor bruto da comercialização	–	–

**Fonte:** SPREV/Ministério da Previdência Social.

**Notas:**

- a) Alíquotas incidentes progressivamente sobre o salário contributivo mensal, observado o limite máximo de contribuição (teto) do RGPS.
- b) Se forem prestados serviços à empresa, esta retém e cobra a contribuição dos trabalhadores independentes.
- c) Os optantes pelo Plano Simplificado não podem prestar serviços a empresas.
- d) A sociedade retém e recolhe a contribuição do empresário.
- e) Pessoa sem rendimentos próprios exclusivamente dedicada ao trabalho doméstico no âmbito da sua residência, desde que pertença a uma família de baixos rendimentos.
- f) Considera-se de baixa renda uma família com renda mensal de até 2 salários mínimos.

**Por exemplo, o plano de previdência para residentes rurais dificilmente pode ser considerado contributivo, embora seja classificado como tal.** Pequenos agricultores, pescadores, mineiros, silvicultores e população indígena têm direito a uma aposentadoria mínima igual a um salário mínimo de acordo com a categoria de "contribuinte especial". As pessoas nessa categoria devem contribuir com uma alíquota de 1,3% sobre as vendas de produtos agrícolas, mas na essência o plano funciona como um regime previdenciário não contributivo: uma comprovação de atividade econômica na área rural por 15 anos satisfaz os critérios de elegibilidade da aposentadoria, mas também uma autodeclaração de residência rural. Para se aposentar com benefício superior ao mínimo, o morador rural tem a opção de contribuir com 20% do salário acima do salário mínimo e se aposentar por tempo de contribuição de acordo com as regras regulares do RGPS. No entanto, 98% da população rural se aposenta com aposentadoria mínima. A proposta inicial da reforma de 2019 tentou endurecer os requisitos para a aposentadoria rural, exigindo alguns anos de contribuição formal, mas o dispositivo foi rejeitado pelo Congresso Nacional. Claramente, prevalece um sentimento popular de que as áreas rurais são pobres e devem ser subsidiadas, mesmo que as condições de vida em bolsões de pobreza urbana possam ser tão duras. Isso é parcialmente resolvido com a oferta de um benefício não contributivo do BPC para residentes urbanos pobres, mas é oferecido em idades mais avançadas e não inclui uma 13ª parcela ou um benefício de pensão por morte, levantando questões sobre a lógica de tratamento diferenciado com base na residência.

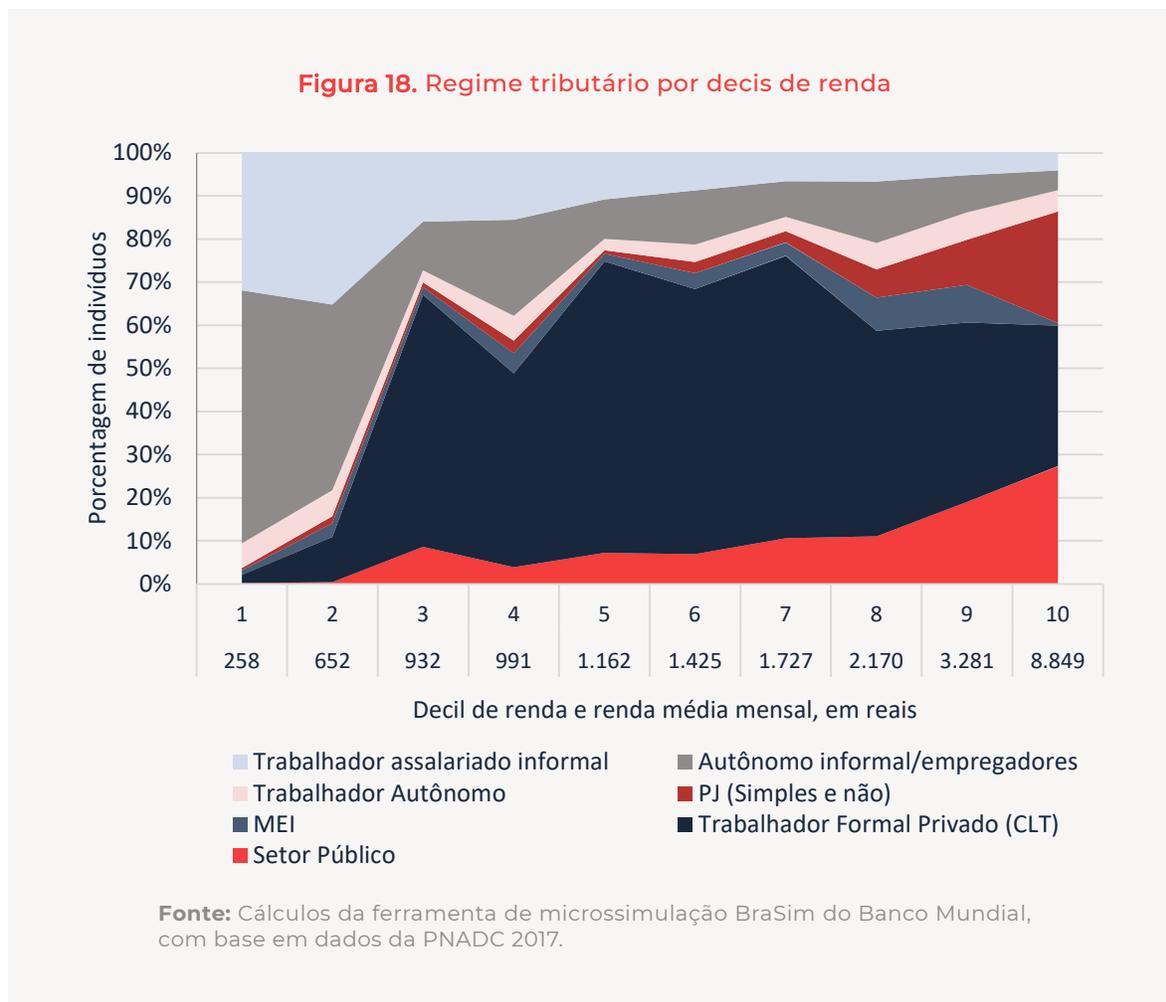
**As contribuições dos microempreendedores também são altamente subsidiadas, o que muitas vezes é utilizado por indivíduos de alta renda (figura 17).** Com uma alíquota de contribuição muito menor do que a de outros trabalhadores urbanos, o regime MEI (Microempreendedor Individual) oferece acesso a um pacote completo de benefícios, incluindo o benefício de pensão por morte. Há muitas evidências anedóticas de que as menores alíquotas de tributação e contribuição criaram incentivos para que as empresas "contratassem" funcionários como trabalhadores MEI, mesmo que suas funções se assemelhem principalmente a uma relação empregado-empregador. Em 2021, cerca de 10% dos contribuintes do RGPS declararam este regime contributivo, somando apenas 1% das receitas do RGPS. Diante das evidências, seria lógico ao menos limitar o uso desse benefício apenas a trabalhadores de baixa renda.

**Por fim, os proprietários de pequenas empresas (*Pessoa Jurídica ou PJ*) que pagam impostos sob o regime SIMPLES<sup>22</sup> podem fixar eles mesmos sua base de contribuição, independentemente de sua renda real (*pro labore*, salário-base autodeclarado).** Embora a alíquota de contribuição seja fixada para esse grupo em 11%, a arbitrariedade da base de contribuição selecionada também torna o valor da contribuição arbitrário. Isso não seria um problema se o nível do benefício previdenciário correspondesse ao histórico de contribuições. No entanto, dado que a

---

<sup>22</sup> Ver regime tributário do SIMPLES Nacional na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

aposentadoria mínima é fortemente subsidiada, o acordo oferece uma taxa de retorno implícita muito atraente, introduzindo outra fonte de tratamento desigual que beneficia mais de 20% dos indivíduos de alta renda, como mostra a figura 18.



**O alinhamento das taxas de contribuição para a aposentadoria entre todos os tipos de trabalhadores seria mais justo e poderia reduzir os incentivos para se disfarçar o trabalho dependente como trabalho independente.** Em algumas circunstâncias, taxas de contribuição mais altas interfeririam na capacidade ou na disposição dos trabalhadores de contribuir. No entanto, nesses casos, uma opção de aposentadoria não contributiva resultaria, a um nível de benefício mais baixo, sem o seguro de sobrevivência e sem o pagamento da 13ª parcela. Fiscalmente, o benefício do BPC de 80% do salário mínimo seria mais barato do que a aposentadoria mínima integral líquida das contribuições vitalícias do MEI, como será mostrado na figura 21 da seção final. A subseção 3.2 oferece um mecanismo para aplicar esta separação clara entre aposentadorias contributivas e não contributivas de uma forma justa.

**Também é importante levar em conta as desigualdades geracionais e regionais ao considerar alíquotas justas de contribuição e impostos.** Embora a redução da generosidade dos planos de previdência seja necessária ao longo do tempo, ela pode sobrecarregar uma geração, geralmente os jovens. No entanto, o ônus da reforma poderia ser mais amplo, socorrendo as gerações mais velhas. A abordagem mais comum para atingir esse objetivo é usar a tributação progressiva dos rendimentos previdenciários. A maioria dos países de alta renda tributa a renda previdenciária, e a prática também está se espalhando pela América Latina e o Caribe (tabela 7). Isso seria ainda mais relevante para o Brasil, que historicamente oferece benefícios previdenciários bastante generosos e enfrenta um envelhecimento especialmente acelerado. As contribuições previdenciárias sobre a renda previdenciária são outra alternativa que já tem precedentes para as aposentadorias de servidores públicos no Brasil. As considerações de equidade também exigem que todos os rendimentos, incluindo salários e todos os benefícios, sejam somados primeiro, antes que as taxas de tributação e as garantias de renda mínima sejam aplicadas. A implementação de tais medidas também teria implicações regionais de transferência de renda, já que a maioria das receitas adicionais seria coletada de localidades de renda mais alta.

**Tabela 7. Tratamento dos aposentados e pensionistas no âmbito do imposto sobre o rendimento das pessoas físicas e das contribuições para a seguridade social**

	Isenção ou crédito fiscal extra	Alívio total ou parcial dos rendimentos de aposentadoria do PAYG BD	Contribuições para a seguridade social sobre os rendimentos das aposentadorias
Argentina		X	Baixo
Bahamas			Nenhum
Barbados	X		Nenhum
Belize			Nenhum
Bolívia		X	Baixo
Brasil		X	Nenhum
Chile	X		Baixo
Colômbia			Baixo
Costa Rica			Nenhum
República Dominicana		X	Nenhum
Equador		X	Nenhum
El Salvador			Baixo
Guatemala			Nenhum
Guiana		X	Nenhum
Haiti			Nenhum

	Isenção ou crédito fiscal extra	Alívio total ou parcial dos rendimentos de aposentadoria do PAYG BD	Contribuições para a seguridade social sobre os rendimentos das aposentadorias
Honduras			Nenhum
Jamaica	X	X	Nenhum
México	X		Nenhum
Nicarágua		X	Nenhum
Panamá		X	Baixo
Paraguai		X	Baixo
Peru		X	Nenhum
Suriname		X	Baixo
Trinidad e Tobago			Nenhum
Uruguai	X		Baixo
Venezuela		X	Baixo

Fonte: OCDE/BID/Banco Mundial 2014.

Nota: PAYG BD significa pay-as-you-go benefício definido, mesmo que o sistema de repartição.

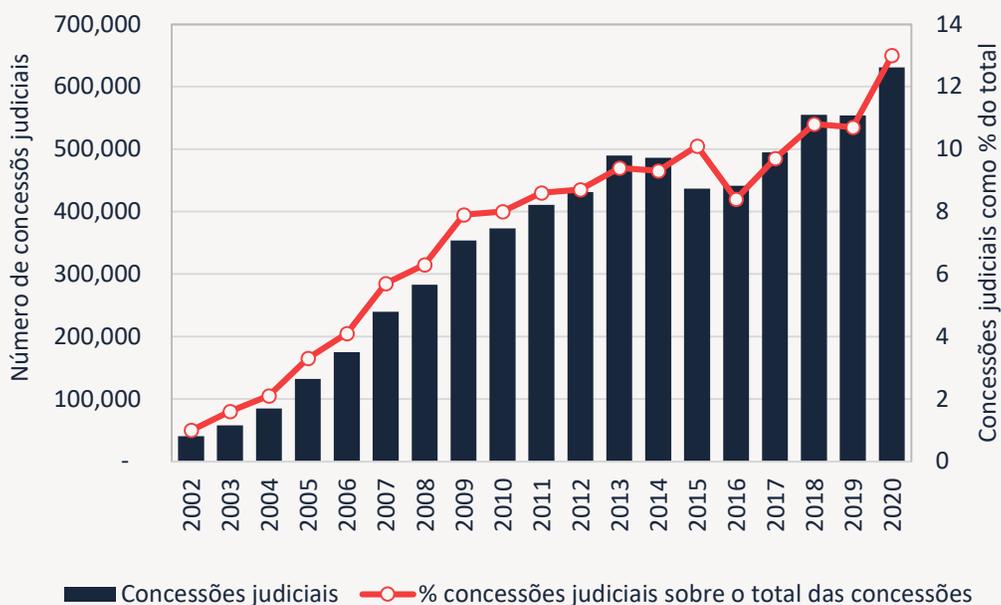
### 3.4 Judicialização da elegibilidade ao benefício

**A capacidade do cidadão de contestar decisões administrativas do INSS sobre a elegibilidade ao benefício é uma característica positiva do sistema brasileiro, mas parece ser cada vez mais abusiva.** A judicialização dos benefícios previdenciários no Brasil teve um aumento acentuado desde os anos 2000 e não para de crescer (figura 19). A parcela de benefícios concedidos por meio do sistema judicial, ou seja, a taxa de sucesso do processo de judicialização, também tem aumentado, em parte porque o sistema sobrecarregado do INSS já não contesta muitos casos nos tribunais. Em janeiro de 2023, 15,7% dos benefícios do INSS foram concedidos dessa forma. Três mecanismos principais explicam o crescimento da judicialização de benefícios no Brasil: (i) menor taxa de concessão de benefícios por medidas administrativas e falha nos mecanismos de recurso administrativo levam os indivíduos a recorrer ao Judiciário; (ii) maior tempo médio de resposta às solicitações administrativas<sup>23</sup> favorece a judicialização e maior chance de sucesso para o solicitante; (iii) a facilidade de acesso às informações sobre os procedimentos e as taxas de sucesso da judicialização reforçam uma demanda crescente pela via judicial. Embora a

<sup>23</sup> O tempo médio de concessão do benefício passou da média de 25 dias em 2013 para 75 dias em 2019 (INSPER, 2020, utilizando dados do BEPS vários anos).

digitalização<sup>24</sup> tenha ampliado as opções para os possíveis beneficiários se comunicarem com o INSS, a baixa alfabetização digital de muitos solicitantes teria levado a um maior número de solicitações com erros que levam a negativas de benefícios, o que, por si só, também pode ter aumentado a judicialização.

**Figura 19. Evolução da concessão de benefícios pelos tribunais**



Fonte: Costanzi et al (2021), elaborado a partir de dados do SINTESE/INSS, MTE e DATAPREV.

**A judicialização, no entanto, pode produzir desigualdades de diversas formas.** São elas: i) nem todos têm fácil acesso aos tribunais, muitas vezes excluindo aqueles que moram em localidades distantes fora das capitais; ii) nem todos podem navegar pelos termos e etapas legais para iniciar e monitorar o andamento de sua solicitação, de modo que apenas os indivíduos mais instruídos e mais bem informados são capazes de reivindicar benefícios nos tribunais; (iii) a resolução de casos pode levar a que casos semelhantes sejam decididos de forma diferente por diferentes tribunais e juízes, levando a um tratamento desigual nos termos da lei; (iv) o precedente legal pode influenciar decisões atuais baseadas em decisões históricas que foram tendenciosas, incorporando desigualdades ao sistema por longos períodos de tempo; (v) as diferenças no financiamento e nos recursos alocados em todo o sistema jurídico

<sup>24</sup> O "Meu INSS" é um aplicativo online via web e celular onde os solicitantes podem solicitar sete tipos diferentes de benefícios, além de alguns outros serviços, como simulação de benefícios previdenciários, atualização de dados pessoais, apresentação de atestados médicos exigidos em pedidos de benefícios, entre outros.

podem afetar sua eficácia e a prestação equitativa da justiça; e (vi) sistemas judiciais sobrecarregados podem resultar em atrasos significativos na resolução de casos, de modo que aqueles que podem se dar ao luxo de esperar podem ter uma vantagem, enquanto aqueles com necessidades legais urgentes podem experimentar tratamento desigual devido ao atraso.

**A judicialização dos benefícios não programados (aqueles relacionados à incapacidade do indivíduo) predomina e parece estar associada a divergências quanto à validade e abrangência do atestado de exame médico, realizado pelo médico credenciado ao INSS (INSPER 2020).** O parecer do perito médico muitas vezes resulta na negativa administrativa do benefício, que depois é flexibilizada pelo judiciário, que concede o benefício. Mais de 90% dos benefícios negados administrativamente solicitados em 2019 se concentram em cinco categorias: doença, maternidade, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição e BPC por invalidez (INSPER, 2020). Os seis benefícios mais frequentes concedidos pelo judiciário são: auxílio-doença, aposentadoria BPC por idade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição, BPC por invalidez e benefício de pensão por morte. A figura 20 fornece evidências adicionais para a taxa de expansão da judicialização dos benefícios.

**A judicialização é um processo demorado e custoso para o governo.** Anualmente, são gastos cerca de R\$ 4,6 bilhões com o aparato estatal federal envolvido na análise de processos judiciais relacionados a benefícios do INSS, o que inclui a mobilização dos procedimentos administrativos (por servidores do INSS) e da burocracia judicial (por magistrados, servidores da Justiça Federal, da Advocacia-Geral da União e defensores públicos da União).<sup>25</sup> O tempo de espera por uma consulta de atestado médico pode ultrapassar 365 dias em algumas localidades, expondo a escassez de profissionais, principalmente em áreas fora das capitais.<sup>26</sup> A falta de profissionais do INSS é um problema há quase uma década e agora chegou a um ponto crítico: em 2024 o governo pretende contratar 1500 médicos peritos, aumentando em 50% a capacidade de trabalho atual e localizando-os no interior. Em outubro de 2023, havia 633 mil solicitações pendentes na lista de espera para consulta de atestado médico.<sup>27</sup>

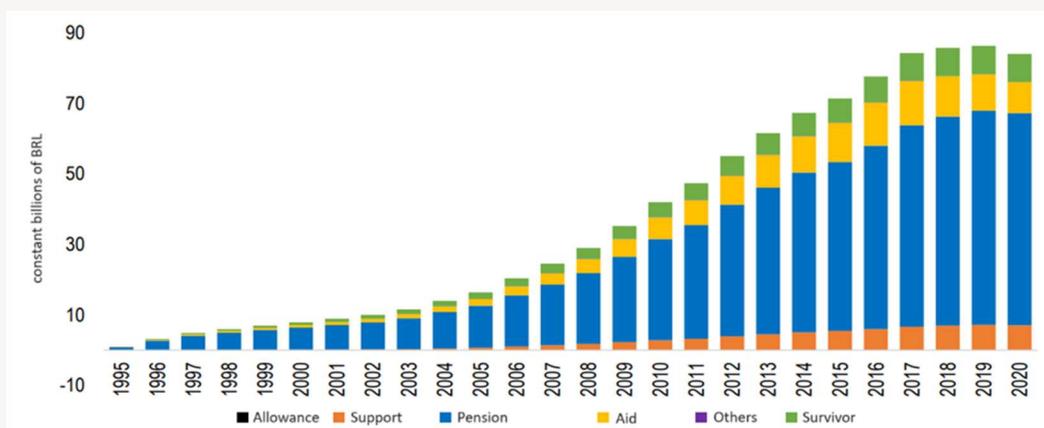
---

<sup>25</sup> Parecer de 2018 do TCU, órgão controlador nacional, disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/audiencia-publica-no-tcu-trata-da-judicializacao-dos-beneficios-do-inss.htm>, acessado em 26 de outubro de 2023.

<sup>26</sup> Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/10/previdencia-tera-concurso-com-1500-vagas-para-medico-perito-em-2024.shtml?pwgt=krji50basgb72pqnqs0l5jsbu4pjsz9ahanqai8louai682&utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=compwagift](https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/10/previdencia-tera-concurso-com-1500-vagas-para-medico-perito-em-2024.shtml?pwgt=krji50basgb72pqnqs0l5jsbu4pjsz9ahanqai8louai682&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagift), acessado em 26 de outubro de 2023.

<sup>27</sup> Fonte: Portal da Transparência, <https://www.gov.br/inss/pt-br/portal-de-transparencia/portal-de-transparencia/>, acessado em 6 de novembro de 2023.

**Figura 20. Evolução do valor total dos benefícios concedidos judicialmente**



**Fonte:** Costanzi et al (2021) utilizando dados da extração especial do INSS/Dataprev.

**Nota:** O extrato não inclui os valores referentes ao 13º salário. Os valores no gráfico incluem uma estimativa do décimo terceiro: 1/12 da despesa anual de todos os grupos de espécies, exceto os apoios assistenciais.

**Para o futuro, a simplificação dos processos e soluções eficientes são urgentemente necessárias.** A melhoria da eficiência das concessões administrativas pode ser uma via para diminuir a judicialização, enquanto melhorias na eficiência da burocracia judicial podem agilizar a concessão de benefícios e agilizar o tratamento igualitário de casos semelhantes. Por exemplo, a intensificação da troca documental digital em vez de avaliações médicas presenciais pode ajudar.<sup>28</sup> No entanto, soluções duradouras dependeriam da simplificação dos processos de atribuição de benefícios. Por exemplo, a subseção 3.3 oferece uma solução integrada que envolve o abandono completo dos testes de renda para benefícios do BPC e dos testes de residência rural para atribuição de aposentadoria por idade, o que ajudaria muito a simplificar os processos do INSS.

<sup>28</sup> Implementado em menor escala pelo governo federal por meio do pedido de benefícios por incapacidade temporária (para licença de trabalho de até 180 dias) e tem potencial para ser ampliado para outros benefícios, diminuindo assim as restrições em relação à escassez de pessoal do INSS.

## 4. SÍNTESE DAS CONCLUSÕES

**A política previdenciária precisa levar em conta múltiplos objetivos, incluindo sustentabilidade fiscal, equidade e acesso universal à proteção da renda na velhice.** Diante do envelhecimento especialmente acelerado enfrentado pela sociedade brasileira e dos elevados gastos previdenciários do país, a saúde fiscal da previdência do RGPS é de suma importância e vem sendo foco de discussões e reformas políticas há algum tempo. No entanto, os aspectos de equidade do sistema previdenciário também são muito importantes. Além do valor social intrínseco de equidade e justiça, esses aspectos afetam os incentivos à formalização do mercado de trabalho e o crescimento econômico. Portanto, tendências recentes de aumento da participação dos beneficiários de aposentadoria mínima, aumento da prevalência de regimes contributivos subsidiados e crescente judicialização da concessão de benefícios previdenciários apontam para a crescente importância do monitoramento e correção dos aspectos equânimes do sistema. As iniquidades discutidas na Seção 3 desta nota decorrem de uma infinidade de regimes de contribuição e aposentadoria, interações entre vários requisitos de tempo de contribuição e nível mínimo de aposentadoria, falta de tributação da renda previdenciária e acesso desigual e complicado aos procedimentos de concessão de benefícios.

**Os efeitos das iniquidades discutidos nesta nota são grandes e um tanto inesperados.** Algumas desigualdades chocantes podem ser inferidas a partir do quadro 1, que reúne algumas estatísticas selecionadas discutidas ao longo da nota. Um conjunto de exemplos estilizados resumindo os principais achados é apresentado na figura 21 (ver suposições usadas na tabela 8). A figura apresenta a modelagem das contribuições vitalícias e da renda previdenciária de 10 indivíduos estilizados que contribuem e se aposentam sob diferentes regras de planos de aposentadoria. De acordo com as premissas utilizadas, todos os indivíduos são subsidiados pelo sistema previdenciário. É importante ressaltar que, uma vez que os resultados são apresentados em termos de salário individual antes da aposentadoria, menor valor presente líquido da cobertura previdenciária em termos de salário individual ainda pode significar maior subsídio em termos nominais. Por exemplo, um indivíduo típico que se aposenta sob o regime de TdC provavelmente se beneficiará mais em termos nominais e menos em relação ao seu próprio rendimento pré-aposentadoria.

## QUADRO 1. ESTATÍSTICAS QUE CARACTERIZAM O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

### Gastos

- Gastos com aposentadorias de 12,7% do PIB (em comparação com 7,7% para um país médio da OCDE)
- Déficit do RGPS de 2,7% do PIB (população coberta subsidiada pelos contribuintes)
- Apenas 7% dos gastos com previdência rural são cobertos por contribuições do setor rural

### Filiação

- Apenas 56,4% da população economicamente ativa no Brasil contribui para o RGPS
- RGPS e BPC têm 32 milhões de aposentados e pensionistas, enquanto o Brasil tem apenas 20,7 milhões de idosos acima de 65 anos
- 11% dos beneficiários recebem mais de um benefício do governo
- Para manter a mesma razão de dependência, o "novo 65 anos" teria que subir para 72 em 2040 e 78 em 2060
- A taxa de dependência na velhice dobrará em apenas 23 anos (foram necessários 62 anos para os países de alta renda)

### Elegibilidade e duração da aposentadoria

- Uma mulher que mora em uma área rural no Brasil pode se aposentar 10 anos mais cedo do que um homem em uma área urbana
- Os aposentados urbanos por idade vivem em média 15,4 anos, enquanto os aposentados por tempo de contribuição vivem 20,4
- Uma aposentadoria rural por idade dura em média 19 anos, enquanto uma aposentadoria urbana por idade dura 15,4
- 10% de todos os aposentados que se aposentam por tempo de serviço têm requisitos de elegibilidade reduzidos
- Idade média dos aposentados por tempo de contribuição é de 55 anos
- Aposentadoria média urbana por tempo de contribuição é 74% maior do que por idade
- O benefício médio de sobrevivência dura 16,5 anos
- Os cônjuges com mais de 55 anos recebem 72% de todas as pensões por morte, sendo 92% do sexo feminino

### Aposentadoria mínima

- A aposentadoria mínima é efetivamente 8% maior do que o salário mínimo
- O nível da aposentadoria mínima coloca os seus beneficiários entre os decis de 5º e 6º da distribuição de renda no país.
- Cerca de dois terços dos aposentados aposentam-se com aposentadoria mínima
- Apenas 9% dos aposentados urbanos com aposentadoria mínima contribuíram por mais de 25 anos
- Entre os aposentados urbanos com aposentadoria mínima, os aposentados com menor contribuição vitalícia atingem 12% de taxa interna real de retorno das contribuições, enquanto os que contribuíram por mais de 25 anos recebem 0%.

### Judicialização

- 15,7% dos benefícios do INSS são concedidos judicialmente (de cerca de 0% em 2002)
- O tempo médio de concessão do benefício passou de 25 dias em 2013 para 75 dias em 2019
- O tempo de espera para uma consulta de atestado médico pode ultrapassar os 365 dias em algumas localidades

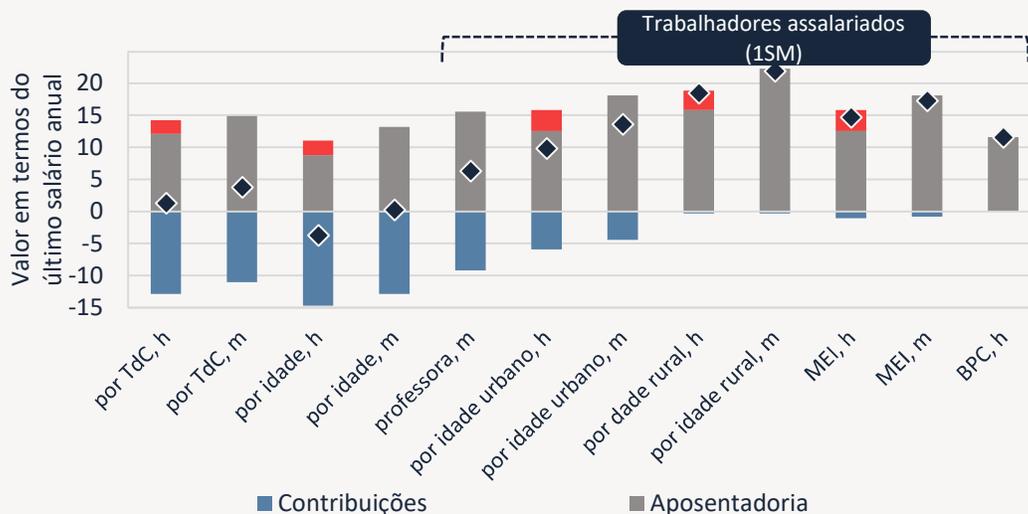
**Esta nota sugere um pacote de reformas que aumentaria a sustentabilidade fiscal e melhoraria a equidade do sistema.** As reformas propostas incluem o reexame da base das diferenças de idade de aposentadoria, a eliminação dos regimes de contribuições subsidiadas, a tributação dos rendimentos de aposentadoria para melhorar a equidade intergeracional, a simplificação dos procedimentos de aplicação de alguns benefícios e a introdução de aposentadorias sociais universais com níveis diferenciados de benefícios contributivos e não contributivos. Consideramos esta última medida especialmente importante, uma vez que dois terços dos aposentados brasileiros estão se aposentando com valor mínimo de aposentadoria que não depende das contribuições acumuladas, o que tem implicações de longo prazo para equidade, justiça, formalização do mercado de trabalho, conformidade tributária, crescimento econômico e sustentabilidade fiscal do sistema previdenciário nacional. É importante ressaltar que a racionalização do sistema previdenciário a uma proteção justa e simples contra a pobreza na velhice e ferramenta de poupança na velhice também deve ser complementada com outros programas destinados a corrigir diretamente outros males econômicos e sociais: discriminação, desigualdade, baixo capital humano, mercados de trabalho ineficientes e desenvolvimento econômico regional desigual. A tabela 8 apresenta uma lista detalhada das medidas propostas, observando seu impacto na melhoria da equidade em várias dimensões analisadas separadamente nas seções anteriores desta nota.

**Tabela 8.** Resumo das reformas propostas e seu impacto sobre a equidade

	Reduzir as diferenças na duração do benefício	Reduzir os subsídios de benefícios além da proteção contra a pobreza	Reduzir os subsídios fiscais e contributivos	Equalizar o acesso aos benefícios
<b>Alterações nas condições de elegibilidade ao benefício</b>				
Eliminar as diferenças de gênero nas idades de aposentadoria	X	X		X
Eliminar as distinções urbano/rural na elegibilidade	X	X		X
Revisar a lista de profissões consideradas perigosas	X	X		X
Eliminar as diferenças na legislação previdenciária para os professores	X	X		X
Eliminar os testes de renda e de atividade rural, rateando o benefício universal do BPC à proporção da vida adulta sem contribuições		X		X
Simplificar os procedimentos de pedido de benefícios de aposentadoria				X
<b>Contribuições e benefícios</b>				
Eliminar distinções urbano/rural nas contribuições e benefícios		X	X	X
Aumentar as taxas de contribuição patronal para a lista restante de profissões perigosas		X	X	X
Desvincular o BPC e os níveis mínimos contributivos de aposentadoria, sub indexando o BPC até atingir o nível desejado		X		
Ratear a aposentadoria contributiva mínima à proporção da vida adulta com contribuições		X		X
Equalizar as taxas de contribuição entre profissões e entre empregadores			X	
<b>Outros</b>				
Tratar objetivos sociais e econômicos não relacionados à aposentadoria por meio de políticas diretas fora do sistema de previdência	X	X	X	
Imposto sobre rendimentos de aposentadorias		X	X	

Fonte: Elaborado pelos autores.

**Figura 21. Valor presente líquido das contribuições vitalícias e benefícios de aposentadoria para perfis individuais selecionados em termos de salário de pré-aposentadoria**



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

**Nota:** O salário de pré-aposentadoria do beneficiário do BPC é assumido como igual a um salário mínimo; o benefício de aposentadoria para todos os perfis é assumido como sendo 100% do salário médio vitalício; a modelagem pressupõe 2% de crescimento real do salário e 2% de taxa de desconto real; a modelagem pressupõe 13 pagamentos mensais de benefícios contributivos e 12 pagamentos mensais de aposentadoria do BPC por ano. Presume-se que os perfis 1-3 pagam 14% de contribuição previdenciária (faixa de renda mais alta).

**Tabela 9.** Características dos perfis individuais utilizados na figura 21

	LOS	Taxa de Contribuição	Duração do benefício (aposentadoria própria + pensão por morte)
1. Masculino, TdC regular	35	0,31	22,4 (aposenta-se aos 55 anos)
2. Feminino, TdC regular	30	0,31	22,4 (aposenta-se aos 55 anos)
3. Masculino, urbano por idade	20	0,31	17,4 (aposenta-se aos 65 anos)
4. Feminino, urbano por idade	15	0,31	20,4 (aposenta-se aos 62 anos)
5. Professora	25	0,31	25,4 (aposenta-se aos 57 anos)
6. Masculino, rural	15	0,02	21,0 (aposenta-se aos 60 anos)
7. Feminino, rural	15	0,02	26,0 (aposenta-se aos 55 anos)
8. Masculino, MEI	20	0,05	17,4 (aposenta-se aos 65 anos)
9. Feminino, DE	15	0,05	20,4 (aposenta-se aos 62 anos)
10. Homem, BPC	-	-	13,4 (aposenta-se aos 65 anos, sem sobrevivência)

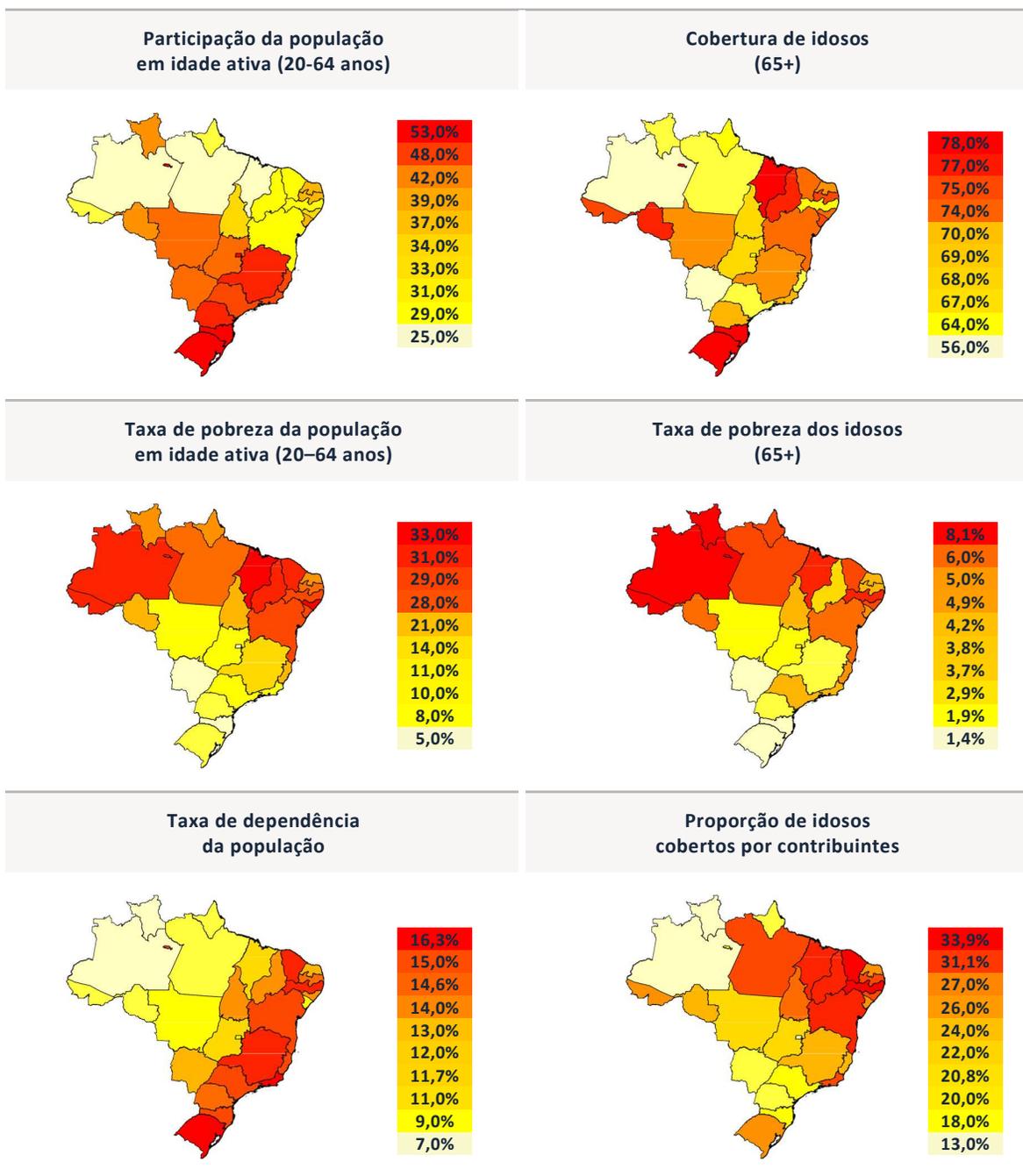
**Nota:** A esperança de vida feminina é assumida 2 anos acima da média e 4 anos mais elevada do que para os homens. Presume-se que o pacote de benefícios para homens inclua 4 anos de benefício de sobrevivência.

# REFERÊNCIAS

- Brasil (2021). Adequação e equidade na política previdenciária: indicadores para o Brasil. Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 38, 1st Edition. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, SPREV.
- Chetty, Raj, Michael Stepner, Sarah Abraham, Shelby Lin, Benjamin Scuderi, Nicholas Turner, Augustin Bergeron e David Cutler (2016). "A associação entre renda e expectativa de vida nos Estados Unidos, 2001-2014." JAMA, pp. 1750-1766.
- Costanzi, Rogério Nagamine, Alexandre Zioli Fernandes, Bernardo Patta Schettini, Carolina Fernandes dos Santos, Thais Riether Vizioli, and Otávio José Guerci Sidone (2021) "Evolução das concessões judiciais de benefícios no INSS", Informe de Previdência Social vol.33, n.6. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência. <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/informes-de-previdencia-social/2021/informe-de-previdencia-junho-2021.pdf>
- Instituto de Ensino e Pesquisa – INSPER (2020). A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Relatório Final de Pesquisa: Justiça Pesquisa. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ. ISBN 978-65-88014-64-6
- Morgandi, Matteo, Raquel Tsukada, Malin Linnea Sofia Ed, Asta Zviniene, Luis Henrique Paiva e Betina Ferraz Barbosa (2023). Proteção Social para o Brasil do Futuro: Preparando para a Mudança com Inclusão e Resiliência. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.
- OCDE (2021). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5e853d47-en>.
- Paiva, Luis e Graziela Ansiliero (2021). O Sistema de Proteção Social da Terceira Idade Brasileira. In: S. I. Rajan (org.) Manual do Envelhecimento. Saúde e Políticas Públicas: Perspectivas da Ásia, pp. 1-15. Cingapura: Springer Cingapura.
- Rawls, John (1999). Uma Teoria da Justiça: Edição Revista. Imprensa da Universidade de Harvard. versão impressa ISBN 0-674-00077-3.
- Zviniene, Asta, Rovane Battaglin Schwengber e Raquel Tsukada (2022). Regimes Estaduais de Previdência do Servidor Público no Brasil: Contexto, História e Lições da Reforma. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.

# ANEXO

## Anexo 1. Dimensões regionais do envelhecimento e da cobertura previdenciária



Fonte: Base de dados da PNAD por pesquisa domiciliar, 2012.