

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."





A PARTICIPAÇÃO DO IDOSO NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

Adolfo Furtado

Consultor Legislativo da Área V
Direito do Trabalho e Processual do Trabalho

ESTUDO

FEVEREIRO/2005



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	4
O IDOSO NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO	11
CONCLUSÕES	21

© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

A PARTICIPAÇÃO DO IDOSO NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

Adolfo Furtado

APRESENTAÇÃO

O processo de envelhecimento da população, motivado pela queda nas taxas de fecundidade e pela elevação da esperança de vida, é um fenômeno mundial. De acordo com o IBGE¹, o número de pessoas com 60 anos ou mais em todo o planeta passou de 204 milhões, em 1950, para cerca de 579 milhões em 1998.

Estima-se que em 2050 o mundo terá cerca de 1,9 bilhão de idosos, uma quantia equivalente à das crianças de 0 a 14 anos de idade. Nos países desenvolvidos, a população idosa corresponderá, naquele ano, a um terço da população total. Mesmo nos países em desenvolvimento, onde as taxas de fecundidade ainda serão maiores e a esperança de vida ao nascer continuará menor que na porção desenvolvida do globo, os idosos constituirão cerca de 20% da população total.

O Brasil acompanha essa tendência de envelhecimento populacional. Segundo o IBGE, cerca de 14,5 milhões de indivíduos, ou 8,6% da população brasileira, tinham pelo menos 60 anos de idade no final da década passada, contra 10,7 milhões em 1991² (7,3% da população). Apesar de um aumento de quase 4 milhões no montante de idosos ao longo da década, a população brasileira ainda era relativamente jovem, se comparada aos países desenvolvidos. Na Europa, havia em 1999 em média 1 idoso em cada grupo de cinco indivíduos. Nos Estados Unidos e no Canadá, a proporção de idosos girava em torno de 16% da população total. No Japão, esse percentual subia para 22,3%.

No âmbito da população idosa brasileira, as taxas de crescimento demográfico na década passada variaram na proporção direta da idade: enquanto o grupo de 60 a 64 anos apresentou um incremento populacional de 26,5%, o grupo de pessoas com 75 anos de idade ou mais cresceu nada menos do que 49,3%.

Essa mudança acelerada do padrão demográfico em todo o mundo suscita vários desafios relacionados à gestão de políticas públicas, notadamente aquelas relacionadas à prestação de serviços de saúde e à seguridade social.

¹ Ver IBGE [2002], p.4.

² As projeções demográficas para o ano de 2020 apontam um crescimento dessa proporção para 13%.

No que diz respeito à seguridade social, sem dúvida a principal questão diz respeito à sustentabilidade do sistema de aposentadorias e pensões no longo prazo, tendo em vista o fato de que não só vem caindo a relação entre trabalhadores economicamente ativos e inativos, como também tem aumentado sistematicamente a expectativa de sobrevida em idades mais avançadas.

Implicações do envelhecimento populacional para o sistema de seguridade social

Nesse contexto, muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento vêm adotando medidas que visam a assegurar o equilíbrio atuarial dos sistemas de previdência social. Várias dessas medidas afetam a decisão de aposentadoria dos indivíduos e, por conseguinte, também causam impactos sobre a escolha entre permanecer economicamente ativos ou deixarem de integrar a força de trabalho. Tais políticas são voltadas prioritariamente para adiar a data de aposentadoria e estimular a permanência dos idosos no mercado de trabalho.

Medidas adotadas para o sistema de seguridade

Mudanças na taxa de participação³ dos idosos alteram, por sua vez, a oferta de trabalho global e, conseqüentemente, influenciam o nível de ocupação em outros grupos de idade. O objetivo deste estudo é avaliar os impactos da participação de idosos – especialmente os aposentados – no mercado de trabalho brasileiro, com vistas a subsidiar a formulação de políticas ativas. Procurar-se-á aqui avaliar os prós e contras da adoção de instrumentos de incentivo à admissão de idosos no mercado formal de trabalho, em detrimento de medidas que incentivem a contratação de jovens.

OBJETIVO

Para tanto, este estudo compõe-se de três seções, além desta Apresentação. A primeira seção traz uma breve síntese da relação entre os esquemas de concessão de benefícios da seguridade social, nos países desenvolvidos, e a decisão de o idoso permanecer ou sair da força de trabalho.

A segunda seção caracteriza o idoso no mercado de trabalho brasileiro, com ênfase nas diferenças em relação à situação dos países desenvolvidos e às características específicas que podem influenciar a decisão de adotar políticas voltadas para a inserção ou proteção do idoso no segmento formal do mercado de trabalho.

A última seção apresenta as principais conclusões sobre a situação do idoso no mercado de trabalho e os prováveis efeitos de políticas de incentivo à admissão desses grupos específicos de trabalhadores no segmento formal do mercado de trabalho.

A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, e especialmente na Europa, as mudanças demográficas que levaram ao envelhecimento progressivo da população coincidiram, a partir das crises do petróleo na década de setenta, com uma elevação permanente das taxas de desemprego estrutural.

³ A taxa de participação, dentro de determinado grupo etário, é a razão entre as pessoas economicamente ativas e o total de pessoas. Corresponde, conseqüentemente, à proporção de pessoas de determinado grupo etário que participam do mercado de trabalho.

Na presença de políticas macroeconômicas contracionistas e de uma grande rigidez salarial, os incentivos à aposentadoria precoce foram utilizados nos países desenvolvidos para tentar reduzir os altos níveis de desemprego. Apesar de na maioria dos países a idade para aposentadoria ter permanecido constante, outros benefícios da seguridade social foram usados com o objetivo de induzir os indivíduos a deixarem mais cedo a força de trabalho, abrindo espaço para os jovens que ingressavam no mercado de trabalho.

Nesse sentido, muitos países relaxaram as exigências para a concessão de aposentadoria por invalidez, que teve um generalizado aumento de beneficiários na Europa, especialmente entre os trabalhadores mais idosos. Ademais, outros países se utilizaram de seus programas de seguro-desemprego como forma de realizar uma transição para a aposentadoria por idade. Os trabalhadores que ficavam desempregados acima de determinada idade podiam receber o benefício do seguro-desemprego até a data em que se tornavam elegíveis para a aposentadoria por idade.

Mecanismos legais utilizados para induzir os indivíduos a deixarem o mercado de trabalho

Quadro 1
OECD - Estimativas da idade média de transição para a inatividade

	Homens						Queda 1995-60
	1950	1960	1970	1980	1990	1995	
Australia	66.0	66.1	65.0	62.7	62.4	61.8	-4.3
Austria	66.4	63.9	62.7	60.1	58.7	58.6	-5.3
Belgium	64.8	63.3	62.6	61.1	58.3	57.6	-5.6
Canada	66.7	66.2	65.0	63.8	62.8	62.3	-3.9
Denmark	67.1	66.7	66.3	64.5	63.3	62.7	-4.0
Finland	66.8	65.1	62.7	60.1	59.6	59.0	-6.1
France	66.1	64.5	63.5	61.3	59.6	59.2	-5.3
Germany	65.7	65.2	65.3	62.2	60.3	60.5	-4.7
Greece	68.2	66.5	65.6	64.9	62.3	62.3	-4.2
Iceland	68.9	68.8	66.7	69.3	68.9	69.5	0.7
Ireland	68.3	68.1	67.5	66.2	64.0	63.4	-4.8
Italy	66.9	64.5	62.6	61.6	60.9	60.6	-3.8
Japan	66.7	67.2	67.7	67.2	66.5	66.5	-0.7
Luxembourg	65.8	63.7	62.5	59.0	57.6	58.4	-5.2
Netherlands	66.4	66.1	63.8	61.4	59.3	58.8	-7.3
New Zealand	64.8	65.1	64.7	62.9	62.2	62.0	-3.1
Norway	67.6	67.0	66.5	66.0	64.6	63.8	-3.2
Portugal	67.8	67.5	67.2	64.7	63.9	63.6	-4.0
Spain	68.1	67.9	65.2	63.4	61.6	61.4	-6.5
Sweden	66.8	66.0	65.3	64.6	63.9	63.3	-2.7
Switzerland	67.7	67.3	66.7	65.5	64.8	64.6	-2.7
Turkey	69.1	68.7	68.0	64.9	63.5	63.6	-5.2
United Kingdom	67.2	66.2	65.4	64.6	63.2	62.7	-3.5
United States	66.9	66.5	65.4	64.2	64.1	63.6	-2.9

Fonte: Blöndal & Scarpetta [1999]

Esses esquemas de incentivo à saída precoce do mercado de trabalho acabaram por fazer com que as idades médias efetivas de aposentadoria, nos países desenvolvidos, caíssem sistematicamente ao longo da segunda metade do século passado, conforme se pode observar no Quadro I⁴.

Os impactos dessa transição sobre a taxa de desemprego, no entanto, não foram sensíveis. Por outro lado, essas medidas acabaram por criar distorções relevantes de longo prazo para os sistemas de seguridade social, o desempenho fiscal e os mercados de trabalho dos países desenvolvidos, especialmente os da Europa continental.

Os esquemas de incentivo à redução das idades de passagem para a inatividade, aliados às mudanças de padrão demográfico, geraram desequilíbrios atuariais na seguridade social, na medida em que freqüentemente estavam presentes aumentos no valor e na duração dos benefícios, simultaneamente a reduções nas receitas de contribuições. Os déficits da seguridade social comprometeram por sua vez, o desempenho fiscal de muitos países.

No mercado de trabalho, a redução da taxa de participação de trabalhadores mais idosos, aliada à queda das taxas de crescimento da PEA jovem, motivou em alguns países uma contração na força de trabalho. A longo prazo, essa tendência de redução na oferta de trabalhadores disponíveis poderia comprometer o próprio crescimento econômico.

Diante desse contexto, os países desenvolvidos promoveram, ao longo da década de noventa, uma completa reviravolta em suas políticas para os idosos. O objetivo passou a ser o de eliminar os incentivos à aposentadoria precoce, para elevar a taxa de participação e o nível de emprego de trabalhadores idosos.

Políticas adotadas a partir de 1990

De acordo com a OCDE⁵, três características distintas de sistemas de aposentadoria por idade afetam a decisão de o trabalhador optar pela inatividade: (i) a idade legal mínima para aposentadoria; (ii) o valor e a taxa de reposição⁶ do benefício; e (iii) um imposto implícito sobre a decisão de continuar trabalhando. Esse imposto implícito é dado pelo confronto entre o ganho esperado – em termos de valores mais altos de aposentadoria no futuro – de permanecer trabalhando, ponderado pelo custo representado pelo montante de aposentadorias não recebidas e contribuições adicionais pagas.

Já se mencionou anteriormente que a *idade mínima legal para a aposentadoria* não se alterou significativamente nos países desenvolvidos, ao longo das quatro últimas décadas. Desde 1960, apenas 7 países⁷ baixaram a idade para a aposentadoria,

⁴ O Quadro I apresenta estimativas de redução da idade efetiva de passagem para a inatividade apenas para homens. A tendência observada para as mulheres foi a mesma. Ver Blöndal & Scarpetta [1999], p. 53.

⁵ Ver OECD [2004].

⁶ A taxa de reposição é dada pela relação entre o valor do benefício e o salário (ou outra fonte de renda do trabalho) anterior do trabalhador.

⁷ Dinamarca (de 67 para 65 anos), França (de 65 para 60), Irlanda (de 70 para 66), Noruega (de 70 para 67), Suécia (de 67 para 65 anos), Turquia (de 65 para 60) e Canadá (de 66 para 65).

enquanto Itália e Nova Zelândia⁸ mais recentemente elevaram a idade mínima de 60 para 65 anos. Atualmente, mais da metade dos países da OCDE optaram por unificar em 65 anos as idades de aposentadoria de homens e mulheres.

A existência de idade mínima para aposentadoria – especialmente quando o indivíduo a atinge em boas condições de saúde e com elevada expectativa de sobrevida – não deveria por si só ter uma influência determinante sobre a decisão de o trabalhador retirar-se definitivamente do mercado de trabalho, a não ser que existam restrições a que o trabalhador continue a trabalhar concomitantemente à percepção do benefício.

Entre os países da OCDE, apenas Portugal, Espanha e até 1999, a Nova Zelândia⁹ exigiam que a concessão de aposentadoria por idade fosse condicionada à permanente passagem do trabalhador para a inatividade. No entanto, mesmo em países onde essas restrições legais não existem, a concessão da aposentadoria é normalmente vinculada à extinção do vínculo empregatício. Dadas as dificuldades para que o trabalhador encontre novo emprego, essa exigência acarreta, na prática, uma restrição objetiva à possibilidade de combinar o recebimento da aposentadoria com um trabalho¹⁰.

Assim, se a taxa de reposição for elevada e houver baixa probabilidade de reemprego, a existência de idade mínima para aposentadoria é um fator importante de indução a que o aposentado deixe o mercado de trabalho. Em função disso tem havido uma reversão na tendência de reduzir a idade mínima legal para a aposentadoria nos países da OCDE.

No que diz respeito à *taxa de reposição do benefício*, o senso comum indica que, quanto maior for a relação entre o valor da aposentadoria e o salário (ou qualquer outra renda do trabalho) anterior, maior será o incentivo para o que trabalhador passe à inatividade.

As taxas de reposição¹¹ variam muito entre os países da OCDE, conforme se pode ver no Gráfico 1.

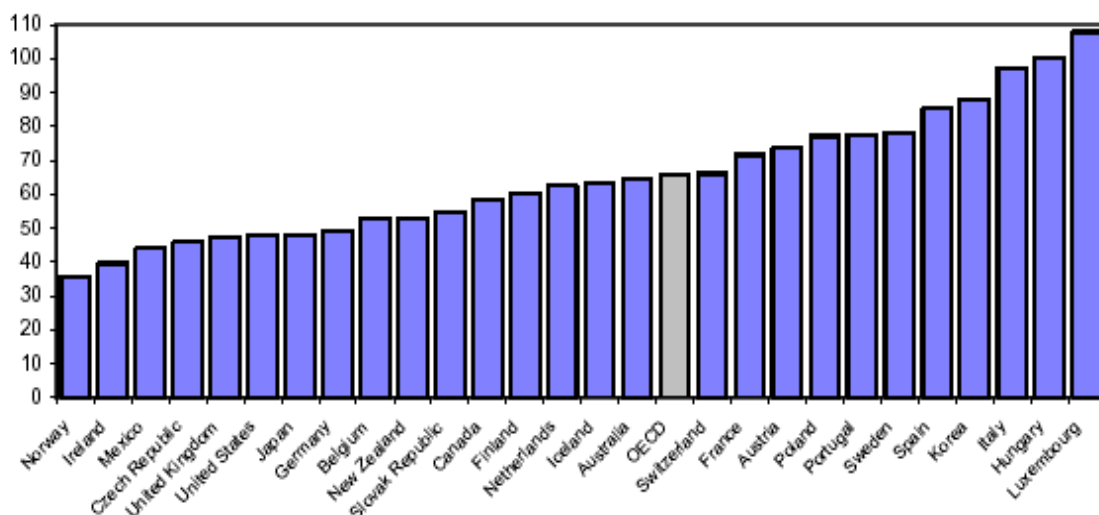
⁸ No caso da Nova Zelândia, as taxas de participação e de ocupação do grupo etário de 55 a 64 anos cresceram no mínimo 15%, após a mudança na idade mínima legal para aposentadoria e outras medidas.

⁹ Um dispositivo do Human Rights Act, que passou a vigorar em fevereiro de 1999, passou a considerar um ato de discriminação baseado em idade a exigência de que o trabalhador se aposente compulsoriamente quando atingir a idade mínima para aposentadoria.

¹⁰ O Brasil apresenta, ao contrário, um alto nível de ocupação entre aposentados. Veremos na próxima seção que o alto grau de informalidade do mercado de trabalho é uma das variáveis que explicam esse fenômeno.

¹¹ As taxas de reposição foram calculadas pela OCDE para seis situações hipotéticas, combinando três níveis de renda e dois tipos de *status* conjugal. Supõe-se que os trabalhadores começaram a trabalhar aos 20 anos, seu salário foi corrigido de acordo com a evolução do salário médio da economia e que ficaram permanentemente empregados, até atingirem a idade para a aposentadoria. A taxa de reposição é calculada antes da dedução de eventuais impostos e contribuições.

Gráfico 1
Taxas de reposição esperadas aos 65 anos de idade (em %)



Fonte: OECD [2004], p.6.

As taxas de reposição são muito díspares não apenas entre os países, mas também dentro de cada país, dependendo do valor do salário de contribuição, do tempo de contribuição e da categoria de segurado.

Na maior parte dos países da OCDE, as taxas de reposição tendem a variar inversamente com o salário anterior. O fato de serem maiores para trabalhadores de estratos mais baixos de renda ajuda a explicar por que estes tendem a se aposentar precocemente. Por sua vez, as taxas de reposição baixas para trabalhadores por conta própria podem explicar o fato de que sua vida economicamente ativa tende a ser mais longa do que a dos empregados.

Dadas as evidências de que há uma relação inversa entre a taxa de reposição do benefício e a decisão de o trabalhador permanecer no mercado de trabalho, muitos países da OCDE têm introduzido esquemas de cálculo do benefício que vinculam a taxa de reposição à permanência no mercado de trabalho após a idade mínima para aposentadoria¹².

Em 1998, a Austrália estabeleceu um bônus de aposentadoria diferida, para os trabalhadores que atinjam a idade para aposentadoria e continuam trabalhando por até cinco anos. Esse bônus consiste em um pecúlio equivalente a 9,4% do montante anual da aposentadoria para cada ano de trabalho. Em 2001, a Espanha aprovou uma mudança na legislação que cria um aumento de 2% no valor da aposentadoria, por ano

¹² Como veremos na seção seguinte, no Brasil o fator previdenciário opera na mesma direção, aumentando as taxas de reposição para os que decidirem adiar sua aposentadoria.

trabalhado além dos 65 anos. A taxa de reposição pode até exceder o salário de contribuição, desde que o trabalhador tenha contribuído por pelo menos 35 anos. A França introduziu em 2004 um aumento de 3% ao ano no valor da aposentadoria para os que continuem trabalhando além dos sessenta anos de idade, por até cinco anos. O Parlamento britânico aprovou uma lei, em 2004, que antecipa para 2005 o novo esquema de incentivo à aposentadoria diferida, com bônus anuais de cerca de 10% no valor do benefício.

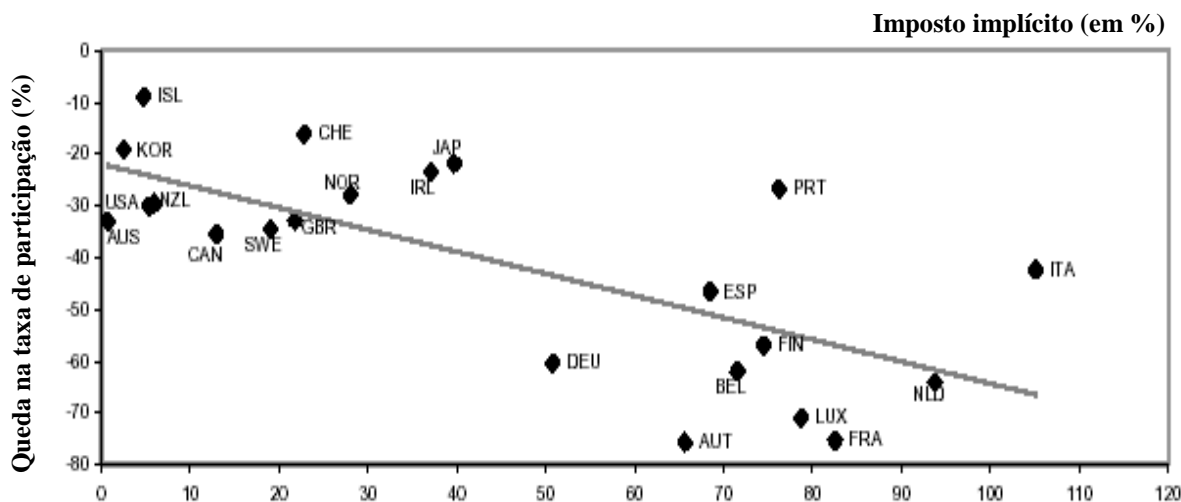
Questiona-se se esses esquemas de elevação progressiva da taxa de reposição produzem os efeitos esperados sobre a decisão de o trabalhador adiar sua aposentadoria, uma vez que essa escolha não depende apenas da comparação entre o valor presente da aposentadoria e o salário atual, mas deve levar também em conta o impacto de duas outras variáveis: as contribuições que deverão continuar a ser aportadas pelo segurado e os benefícios que ele deixará de receber durante o tempo em que continuar trabalhando.

Se o ganho – em termos de valores mais altos de aposentadorias no futuro – decorrente de o trabalhador prolongar sua permanência no mercado de trabalho for igual ao custo das contribuições adicionais pagas e dos valores de aposentadorias não recebidos, diz-se que o sistema previdenciário é atuarialmente neutro. Por outro lado, se esse custo for maior do que o aumento futuro do valor da aposentadoria, o trabalhador estaria sofrendo uma tributação implícita sobre o seu salário. Em tese, quanto maior for esse imposto implícito, menor o incentivo a que o indivíduo adie sua aposentadoria.

Estimativas realizadas pela OCDE mostram que o imposto implícito é relativamente pequeno para grupos de idade mais baixa, mas apresenta uma clara tendência de aumento à medida que o indivíduo fica mais velho. O imposto implícito médio para 22 países da OCDE fica abaixo de 5% aos 55 anos de idade e atinge mais de 30% acima dos 60 anos. De maneira geral, os países da Europa continental apresentam níveis mais elevados de imposto implícito, em comparação com os países nórdicos, anglo-saxões e o Japão.

Gráfico 2

OCDE - Queda na taxa de participação entre grupos etários e imposto implícito



Fonte: OECD [2004], p. 11

O gráfico 2 mostra a correlação entre o percentual de imposto implícito e a queda percentual na taxa de participação no mercado de trabalho entre os grupos etários de 55 a 59 anos e de 60 a 64 anos¹³, para os países da OCDE. Na Islândia (ISL), por exemplo, o imposto implícito é inferior a 10% e a queda na taxa de participação também é inferior a 10%. Nos Países Baixos (NLD), o imposto implícito é próximo a 100% e a queda da taxa de participação é superior a 60%. De modo geral, pode-se observar que há uma correlação negativa entre o imposto implícito prevalecente nos países da OCDE e a taxa de participação no mercado de trabalho, para uma dada faixa etária.

Com base nessas evidências, a OCDE chega à conclusão de que

“os atuais sistemas de aposentadoria por idade e outros programas sociais de transferências de renda induzem trabalhadores mais velhos a antecipar sua decisão de se aposentar. A supressão desses incentivos – particularmente em alguns países da Europa continental onde são muito fortes – adiaria a aposentadoria e aliviaria o peso (fiscal) do envelhecimento da população”¹⁴

A OCDE recomenda, portanto, que o passo mais objetivo para reduzir os incentivos à inatividade precoce da força de trabalho é eliminar os dispositivos legais e os programas sociais que permitem antecipar a idade de aposentadoria. Nesse sentido, benefícios como o seguro-desemprego e a aposentadoria por invalidez não deveriam ser utilizados como esquemas de aposentadoria precoce. Por outro lado, propõe uma revisão – e, quando possível, a eliminação – dos esquemas de aposentadoria proporcional. A permanência dessas trilhas para a aposentadoria precoce, segundo a OCDE,

“reflete os vestígios de uma tentativa equivocada e, em última análise, mal sucedida de lidar com o desemprego crescente nas décadas de setenta e oitenta, por meio da redução do tamanho da força de trabalho”¹⁵.

As reformas dos sistemas de seguridade social nos países desenvolvidos ainda são muito recentes para que se possa avaliar seu impacto sobre as taxas de participação e o nível de ocupação da população idosa. Casey & Yamada [2002] afirmam, nesse sentido, que a pequena melhora no nível de ocupação dos trabalhadores mais idosos, observada nos países da OCDE no final da década de noventa, provavelmente não se deve a essas reformas e sim à recuperação dos mercados de trabalho, motivada por alguns anos contínuos de crescimento econômico.

¹³ Vimos que a taxa de participação é dada pela relação entre o número de indivíduos economicamente ativos e a população total. As taxas de participação são obviamente sensíveis à idade. Tendem a ser baixas entre crianças e adolescentes, atingem um pico entre os trabalhadores adultos e novamente decrescem com a idade, entre os trabalhadores idosos. A queda na taxa de participação entre os grupos etários de 55-59 e 60-64 anos é dada pela seguinte fórmula: $\frac{(Pr_{60-64}) - (Pr_{55-59})}{(Pr_{55-59})}$, onde Pr = Taxa de Participação.

¹⁴ OECD [2004], p. 12 (tradução livre).

¹⁵ Idem, ibidem.

Em muitos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, a preocupação com o equilíbrio atuarial a longo prazo dos sistemas de Previdência Social levou à adoção de reformas semelhantes às levadas a cabo pela maioria dos países desenvolvidos. Medidas foram tomadas para reduzir os incentivos à aposentadoria precoce, a exemplo da restrição à percepção de aposentadoria proporcional e da introdução de mecanismos para elevar a taxa de reposição do salário, em função do adiamento da aposentadoria.

Como veremos na próxima seção, a reforma previdenciária adotada no Brasil guarda muitas semelhanças com a experiência internacional, embora parte dos determinantes que a motivaram seja bem específica de nossa realidade.

O IDOSO NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

Do ponto de vista do mercado de trabalho, o principal objetivo das reformas da seguridade social nos países membros da OCDE foi, como vimos na seção anterior, o aumento das taxas de participação entre os idosos.

O Gráfico 3 mostra as taxas de participação, em 2003, para a população masculina de 60 anos ou mais, em diversos países da OCDE e no Brasil¹⁶. Como se pode observar, o Brasil só é suplantado pela Islândia e pelo México em termos de proporção da população idosa engajada na força de trabalho: 46% dos homens idosos brasileiros eram economicamente ativos em 2003. Entre as mulheres com pelo menos 60 anos de idade, a taxa de participação no Brasil atingiu 19,6%, só inferior aos países nórdicos.

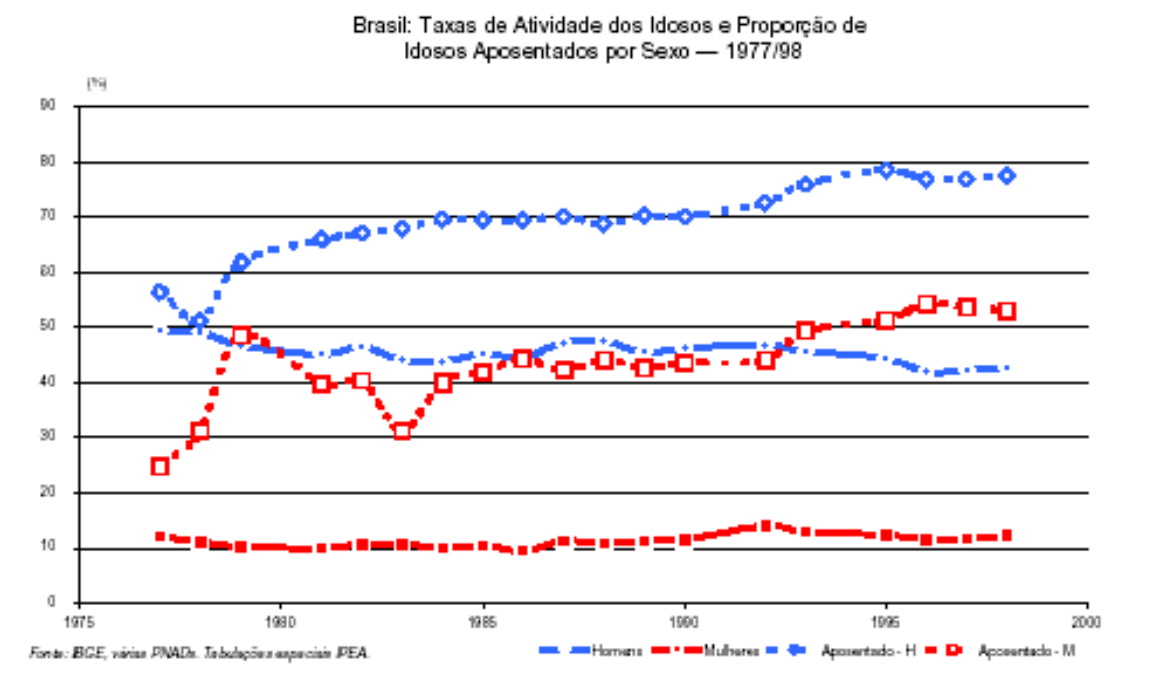
Essas altas taxas de participação da população idosa no mercado de trabalho brasileiro não são um fenômeno novo. O percentual de homens com pelo menos 60 anos de idade, ocupados ou procurando trabalho, esteve sempre acima de 40% do número total de indivíduos dessa coorte, desde a década de oitenta. Da mesma forma, a proporção de mulheres idosas economicamente ativas manteve-se relativamente constante ao longo do último quarto de século. O dado interessante, como aponta Camarano [2001] é que

*“as variações nas taxas de atividade da população idosa não estão refletindo o grande aumento observado na proporção de idosos aposentados. A proporção de homens idosos aposentados passou de 51,2% em 1978 para 77,6% em 1998 e a correspondente para mulheres variou de 31,3% a 53,1%. Quer dizer, as taxas de atividade da população idosa brasileira parecem muito pouco sensíveis à aposentadoria, ao contrário do que ocorre em quase todo o mundo. (...) A volta do aposentado ao mercado de trabalho é uma característica muito particular da sociedade brasileira”.*¹⁷

¹⁶ As taxas de participação para os países da OCDE foram calculadas para o ano de 2003, com a exceção da França (2000), Canadá, Grécia e Islândia (2002), a partir da base de dados LABORSTA da OIT. Não foram incluídas as taxas de participação do Reino Unido, da Suécia e da Suíça, em função de incompatibilidades na definição de grupos etários. No caso do Brasil, a fonte de dados é a PNAD 2003, do IBGE.

¹⁷ Camarano [2001], pp. 2 e 3.

Gráfico 4



Fonte: Camarano [2001], p. 3.

De fato, o gráfico 4 mostra que houve uma mudança de patamar na proporção de idosos aposentados, a partir da aprovação do Plano de Benefícios da Previdência Social, em 1991. Mesmo assim, as taxas de participação de mulheres idosas no mercado de trabalho não foram afetadas, enquanto a ligeira queda observada entre os homens pode ser explicada por razões inerentes ao mercado de trabalho¹⁸.

Que motivos fazem com que as taxas de participação das pessoas com 60 anos ou mais de idade sejam tão pouco sensíveis à percepção da aposentadoria, no Brasil?

Vimos, na seção anterior, que a decisão de o trabalhador permanecer no mercado de trabalho dos países desenvolvidos, mesmo após ter atingido a idade para a aposentadoria, depende de três fatores básicos: (i) a idade mínima legal para a aposentadoria e seu impacto sobre a manutenção ou extinção do vínculo empregatício; (ii) o nível absoluto do benefício e sua taxa de reposição do salário anterior; e (iii) o imposto implícito¹⁹ sobre o salário, se continuar trabalhando após a idade mínima para a aposentadoria.

¹⁸ Note-se que os primeiros anos da década de noventa foram de recessão econômica e, por conseguinte, de retração na demanda por trabalho. Posteriormente, durante o Plano Real assistiu-se a um aumento estrutural taxa de desemprego, conjugado a quedas nas taxas de participação masculina em todas as faixas etárias.

¹⁹ Ver p.9.

Na experiência internacional, a extinção do vínculo empregatício era normalmente exigida para a concessão de aposentadoria, mesmo que não se vedasse a permanência do aposentado no mercado de trabalho. Essa restrição tendia a dificultar a permanência do idoso na atividade.

No Brasil, desde 1991 a concessão da aposentadoria é feita independentemente do desligamento do emprego²⁰. Ademais, embora uma Seção do Tribunal Superior do Trabalho – TST tenha uma orientação jurisprudencial de que a aposentadoria espontânea extingue o contrato de trabalho, não interpreta essa extinção como óbice à permanência do aposentado no mercado de trabalho, inclusive trabalhando para a mesma empresa²¹. Desse modo, a fixação de uma idade e de um tempo de contribuição mínimos para a aposentadoria no Brasil não parece ser, por si só, uma variável institucional que induza a redução das taxas de participação dos trabalhadores idosos.

Possibilidade de continuar trabalhando após aposentado

A segunda variável que influencia sobre a decisão de passagem para a inatividade é o valor do benefício e sua taxa de reposição. Vimos na experiência internacional que quanto maior a taxa de reposição, maior será o estímulo à aposentadoria precoce do trabalhador. Nesse sentido, as reformas recentes dos sistemas de previdência social nos países desenvolvidos têm se pautado pela concessão de bônus sobre o valor básico da aposentadoria, para os trabalhadores que adiam sua passagem para a inatividade.

No caso do Brasil, a introdução do chamado fator previdenciário tem precisamente o objetivo de estimular o trabalhador a adiar sua aposentadoria. O fator previdenciário varia diretamente com o tempo de contribuição e com a idade do trabalhador, e inversamente com sua expectativa de sobrevivência²². Assim, quanto maior for o tempo de contribuição e quanto mais o trabalhador ficar na ativa, maior será sua aposentadoria.

Isso é verdade desde que a natureza do trabalho se mantém, correto? Caso eles mudem para trabalhos por conta própria, este argumento não se sustenta.

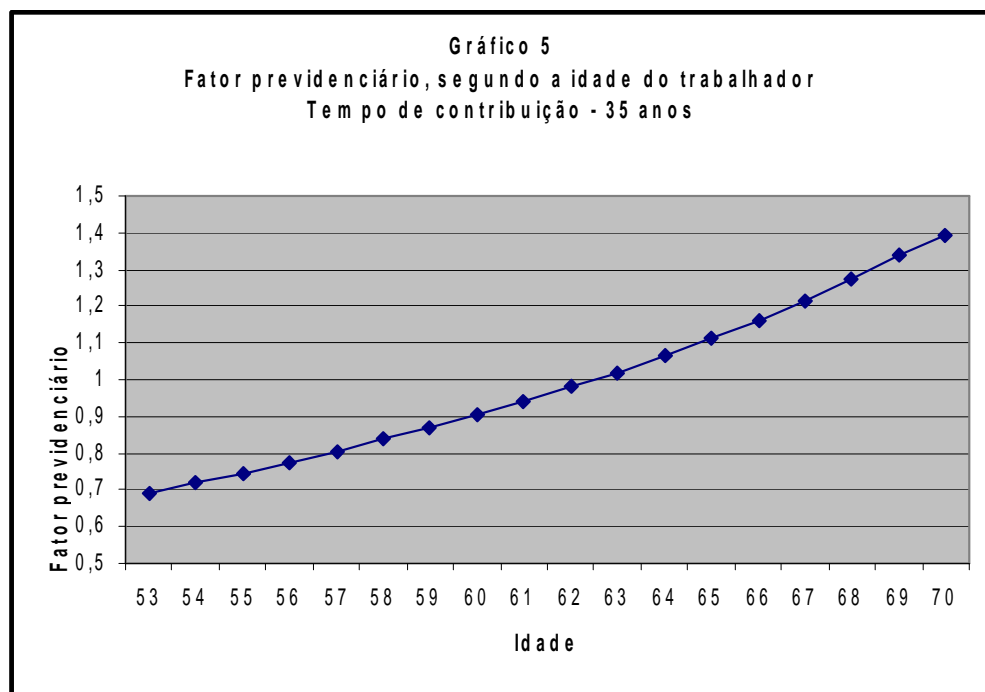
²⁰ Vide o seguinte inciso I do art. 49 da Lei nº. 8.213/91: “Art. 49. A aposentadoria por idade será devida: I - ao segurado empregado, inclusive o doméstico, a partir: a) da data do desligamento do emprego, quando requerida até essa data ou até 90 (noventa) dias depois dela; ou b) da data do requerimento, **quando não houver desligamento do emprego** ou quando for requerida após o prazo previsto na alínea a”.

²¹ É a seguinte a orientação jurisprudencial da Seção de Dissídios Individuais, exarada em novembro de 2000: “177. Aposentadoria espontânea. Efeitos. - A aposentadoria espontânea extingue o contrato de trabalho, **mesmo quando o empregado continua a trabalhar na empresa após a concessão do benefício previdenciário**. Assim sendo, indevida a multa de 40% do FGTS em relação ao período anterior à aposentadoria”.

²² É a seguinte a fórmula do fator previdenciário:
$$\text{Fator Previdenciário} = \frac{Tc * a}{Es} * \left(1 + \frac{Id + Tc * a}{100}\right)$$
, onde

Tc= tempo de contribuição; a = alíquota; Es= Expectativa de sobrevivência e Id= Idade. O salário de benefício é igual à média corrigida dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994, multiplicada pelo fator previdenciário.

O Gráfico 5 mostra claramente o incentivo do mecanismo do fator previdenciário à permanência do trabalhador no mercado de trabalho. A curva mostra os valores do fator previdenciário para cada idade, considerando que o trabalhador tem exatamente 35 anos de contribuição²³. Um trabalhador que tenha completado 35 anos de contribuição aos 53 anos de idade terá sua aposentadoria reduzida em cerca de 30%, caso deseje se aposentar imediatamente. Se trabalhar mais dez anos, o valor de sua aposentadoria praticamente dobrará²⁴. O fator previdenciário afeta diretamente, portanto, a taxa de reposição da aposentadoria, em função da idade e do tempo de contribuição do trabalhador.



Nos países da OCDE, a taxa de reposição tende a variar inversamente com o salário anterior. Isso explicaria parcialmente a maior incidência de aposentadorias precoces entre trabalhadores de baixa renda. No Brasil, em função da fórmula de cálculo da aposentadoria, a taxa de reposição dependerá fundamentalmente da trajetória das remunerações reais do trabalhador, ao longo de sua vida ativa.

O valor inicial da aposentadoria pela Previdência Social, como vimos, é obtido a partir da média real das 80% maiores remunerações do trabalhador, multiplicada pelo fator previdenciário. Supondo que o trabalhador brasileiro sofre de ilusão monetária e considera relevante a comparação do valor da aposentadoria com seu último salário

²³ Assim, por exemplo, um indivíduo de 53 anos deveria ter ingressado no mercado de trabalho formal no mínimo com 18 anos de idade, para ter acumulado 35 anos de contribuições.

²⁴ Permanecendo mais dez anos como empregado, seu tempo de contribuição subirá para 45 anos e sua idade será de 63 anos. O fator previdenciário será, então, igual a 1,3343.

nominal²⁵, e atribuindo o valor 1 ao fator previdenciário, a taxa de reposição será igual ou superior a 100% se o último salário nominal for inferior ou igual à média real das remunerações utilizadas para o cálculo do valor do benefício.

Nesse sentido, o Gráfico 6 apresenta uma simulação da taxa de reposição da aposentadoria por tempo de contribuição, para onze trabalhadores que se aposentam aos 63 anos, com 35 anos de contribuição²⁶. A diferença entre os trabalhadores é o nível de renda, medido em salários mínimos. Supôs-se, que, no período relevante para o cálculo da média real dos salários anteriores, seus rendimentos estavam perfeitamente indexados ao salário mínimo²⁷. Assim, o primeiro trabalhador teria ganhado um salário mínimo durante toda a sua vida ativa, enquanto o último sempre ganhou o equivalente a 30 salários mínimos.

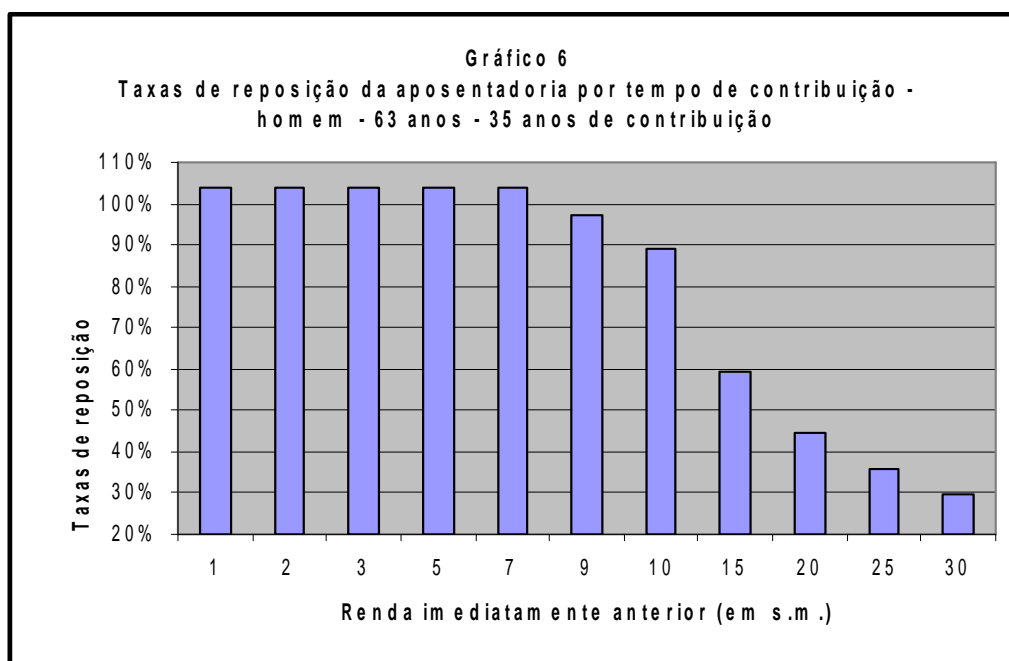
O valor calculado para a aposentadoria foi então comparado com o último salário nominal bruto percebido pelo trabalhador. Note-se que as taxas de reposição excedem 100% do último salário nominal para trabalhadores que recebiam até pouco mais de sete salários mínimos, começando a se reduzir a partir de nove salários mínimos, em função da existência de um teto para o valor do benefício. Em torno de dez salários mínimos, o trabalhador já atinge o teto máximo da aposentadoria da Previdência Social e a taxa de reposição declina constantemente, até atingir apenas 29,7% para o trabalhador que ganhava 30 salários mínimos.

²⁵ E não com a média real de suas remunerações passadas.

²⁶ Essa situação foi escolhida em função de o fator previdenciário ser próximo a 1 (1,0196). As simulações foram feitas a partir do simulador de aposentadoria do Ministério da Previdência Social (<http://www010.dataprev.gov.br/cws/contexto/conrmi/index.html>).

²⁷ Durante o período que vai de julho de 1994 a dezembro de 2004, o salário mínimo teve um aumento gradual de seu poder aquisitivo.

O Gráfico 6 indica, por conseguinte, que a taxa de reposição da aposentadoria é pouco sensível ao nível de renda, até pelo menos a faixa de remuneração que atinge o teto do benefício, desde que a trajetória dos aumentos nominais de salários tenha sido semelhante. Assim, para a maioria dos trabalhadores brasileiros, a taxa de reposição não parece ser empecilho à aposentadoria.



Apesar de as taxas de reposição serem elevadas para os salários mais baixos, a maior parte dos benefícios está concentrada nas faixas de valor mais baixo. Assim, cerca de 80% dos aposentados por idade recebem menos de dois salários mínimos e 57% dos aposentados por tempo de contribuição estão abaixo de quatro salários mínimos.

Esses fatores, a ausência de restrições legais ou institucionais à continuidade do trabalho após a aposentadoria e – como veremos – a forma de inserção dos idosos no mercado de trabalho explicam o fato de que há uma grande proporção de aposentados economicamente ativos. A percepção da aposentadoria, juntamente com uma remuneração proveniente do mercado de trabalho, acaba se tornando uma estratégia de sobrevivência ou de melhoria de situação econômica do idoso e de sua família.

Esses 5,2 milhões de trabalhadores com 60 anos de idade ou mais constituem-se em um grupo de risco que justifique a adoção de políticas públicas voltadas para ampliar sua inserção no mercado de trabalho? Para melhor responder a essa questão, é importante conhecer as características dos idosos que permanecem economicamente ativos no Brasil.

Uma breve análise dos dados contidos no Quadro 2 já permite verificar a existência de diferenças marcantes entre idosos urbanos e rurais, bem como entre idosos homens e mulheres, no que diz respeito às taxas de participação e de desemprego.

Em primeiro lugar, é importante apontar para o fato de que a distribuição da população idosa, por condição de domicílio, é muito similar à da População em Idade Ativa - PIA²⁸ total. Enquanto 83% dos idosos são habitantes de regiões urbanas, a taxa de urbanização da PIA brasileira é de 85%. No entanto, os idosos rurais estão sobrerrepresentados na População Economicamente Ativa – PEA, em relação à PEA total. No Brasil, cerca de 17,2% das pessoas economicamente ativas estão nas zonas rurais, ao passo que, entre os idosos, a proporção da PEA rural atinge 31%. Isso acontece porque a taxa de participação dos idosos rurais no mercado de trabalho (58%) é mais do que o dobro da prevalecente entre os idosos urbanos (25,9%).

Quadro 2
População de 60 anos ou mais de idade, segundo algumas características
Brasil - 2003

Características	Total			Urbana			Rural		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	16 732 547	7 371 087	9 361 460	13 960 364	5 962 612	7 997 752	2 772 183	1 408 475	1 363 708
PEA	5 233 778	3 400 101	1 833 677	3 613 978	2 383 563	1 230 415	1 619 800	1 016 538	603 262
Ocupados	5 091 740	3 297 507	1 794 233	3 473 776	2 282 394	1 191 382	1 617 964	1 015 113	602 851
Desocupados	142 038	102 594	39 444	140 202	101 169	39 033	1 836	1 425	411
Taxa de participação	31,3%	46,1%	19,6%	25,9%	40,0%	15,4%	58,4%	72,2%	44,2%
Taxa de desocupação	2,7%	3,0%	2,2%	3,9%	4,2%	3,2%	0,1%	0,1%	0,1%

Fonte: IBGE, PNAD-2003

Notas:

(1) Taxa de participação = PEA/Total

(2) Taxa de desocupação = Desocupados/PEA

Em segundo lugar, é possível constatar que o desemprego entre as pessoas de sessenta anos ou mais é virtualmente um problema urbano. Em 2003, de acordo com a PNAD, apenas 1.836 idosos estavam à procura de trabalho no campo²⁹, o que correspondia a uma taxa de desocupação de 0,1%. Em compensação, cerca de 140 mil idosos estavam desocupados nas cidades, no ano de 2003, número equivalente a 3,9% da PEA com sessenta anos ou mais.

É importante assinalar que a taxa de desemprego entre os idosos urbanos é a mais baixa entre todos os grupos etários da PEA. Em 2003, segundo a PNAD, a taxa média de desemprego foi de 11,2%. No outro extremo, 29,9% dos jovens entre 15 e 17 anos e 26,6% dos que tinham idades entre 18 e 19 anos estavam desempregados nas zonas urbanas.

²⁸ O IBGE considera a população em idade ativa como a de 10 anos ou mais.

²⁹ Como veremos adiante, a posição na ocupação explicam uma parcela significativa dessa baixa desocupação.

Finalmente, pode-se observar no Quadro 2 que há diferenças substanciais de gênero, no que diz respeito às taxas de participação e de desocupação entre os idosos. Nas zonas urbanas, os homens apresentam taxas de participação e de desemprego substancialmente superiores às das mulheres. Note-se, todavia, que as taxas de participação entre os homens têm apresentado uma leve tendência declinante ao longo das três últimas décadas, enquanto a das mulheres tem permanecido relativamente constante. Nas zonas rurais, sete em cada dez homens com idade igual ou superior a sessenta anos permaneciam economicamente ativos, contra 44% das mulheres. Mesmo assim, a taxa de participação das mulheres idosas no meio rural era superior, em 2003, à dos homens nas zonas urbanas.

O Quadro 3 apresenta a distribuição do total de ocupados e dos idosos ocupados, por posição na ocupação, para o ano de 2003. Note-se que a inserção dos idosos no mercado de trabalho brasileiro é bem diferente daquela apresentada pela média da população ocupada.

Em primeiro lugar, enquanto mais da metade dos ocupados (54,4%) é composta por empregados, apenas 1 em cada 5 idosos se insere no mercado de trabalho por meio de uma relação de emprego formal ou informal. Ademais, entre os idosos empregados há uma maior proporção de empregados informais do que para o conjunto de empregados.

Quadro 3
Ocupados por posição na ocupação - Total e ocupados com idade igual ou superior a 60 anos
Brasil, 2003

Posição na Ocupação	Total			60 anos e mais		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	79 250 627	46 401 003	32 849 624	5 091 740	3 297 507	1 794 233
Empregados	43 089 178	27 479 688	15 609 490	1 100 753	841 721	259 032
<i>Com carteira assinada</i>	23 704 107	15 284 508	8 419 599	426 378	341 176	85 202
<i>Militares e estatutários</i>	5 231 897	2 322 958	2 908 939	200 219	106 994	93 225
<i>Outros</i>	14 150 431	9 870 847	4 279 584	473 774	393 169	80 605
<i>Sem declaração</i>	2 743	1 375	1 368	382	382	0
Trabalhadores Domésticos	6 081 879	397 891	5 683 988	212 618	40 246	172 372
Conta Própria	17 709 344	12 357 767	5 351 577	2 115 765	1 620 142	495 623
Empregadores	3 323 943	2 498 808	825 135	386 643	326 140	60 503
Não remunerados	5 610 112	2 538 745	3 071 367	278 397	42 549	235 848
Pção. para próprio consumo	3 319 977	1 029 103	2 290 874	981 270	411 306	569 964
Construção para o próprio uso	116 194	99 001	17 193	16 294	15 403	891
Distribuição de freqüências						
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Empregados	54,4%	59,2%	47,5%	21,6%	25,5%	14,4%
<i>Com carteira assinada</i>	55,0%	55,6%	53,9%	38,7%	40,5%	32,9%
<i>Militares e estatutários</i>	12,1%	8,5%	18,6%	18,2%	12,7%	36,0%
<i>Outros</i>	32,8%	35,9%	27,4%	43,0%	46,7%	31,1%
<i>Sem declaração</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Trabalhadores Domésticos	7,7%	0,9%	17,3%	4,2%	1,2%	9,6%
Conta Própria	22,3%	26,6%	16,3%	41,6%	49,1%	27,6%
Empregadores	4,2%	5,4%	2,5%	7,6%	9,9%	3,4%
Não remunerados	7,1%	5,5%	9,3%	5,5%	1,3%	13,1%
Pção. para próprio consumo	4,2%	2,2%	7,0%	19,3%	12,5%	31,8%
Construção para o próprio uso	0,1%	0,2%	0,1%	0,3%	0,5%	0,0%

Fonte: IBGE, PNAD-2003

Nota:

(1) Os percentuais relativos às categorias de emprego somam 100% e referem-se apenas ao total de empregados

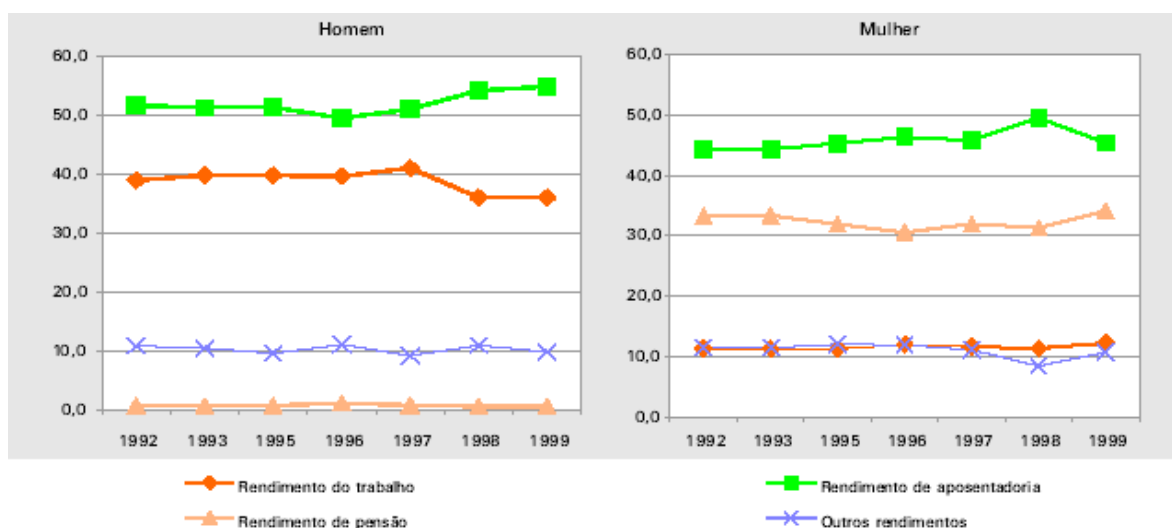
O fato de apenas 8,4% dos idosos ocupados serem empregados com carteira assinada no setor privado tem implicações importantes para avaliar a necessidade e a viabilidade de formular e implementar políticas ativas voltadas para esse segmento específico da força de trabalho, a exemplo de medidas que reduzam o custo de sua contratação ou que lhes assegurem uma parcela dos postos de trabalho das empresas.

Nesse sentido, o Anexo I apresenta as proposições em tramitação na Câmara dos Deputados que visam a regular a participação dos idosos no segmento formal do mercado de trabalho brasileiro. À exceção de uma proposição que visa a restringir a permanência do idoso aposentado no segmento formal do mercado de trabalho, as demais estimulam, seja pela supressão da contribuição previdenciária, seja pela concessão de algum tipo de incentivo fiscal, a contratação de trabalhadores nas faixas de idade mais avançadas.

Nesse contexto, é importante notar que as estratégias de inserção ou permanência da maioria dos idosos no mercado de trabalho não parecem envolver prioritariamente a busca de um emprego formal, mas sim o trabalho por conta própria, a propriedade de uma empresa e – no caso dos idosos nas áreas rurais – a agricultura de subsistência.

Com efeito, 41,6% dos trabalhadores com idade igual ou superior a 60 anos trabalham por conta própria e 7,6% são proprietários de um empreendimento que emprega outras pessoas. Outros 19,3% estão ocupados na produção para próprio consumo. Há ainda 5,5% de idosos não remunerados, ajudando algum tipo de atividade econômica da família. Por conseguinte, praticamente três em cada quatro ocupados com sessenta anos ou mais de idade exercem algum tipo de atividade cuja continuidade não depende de incentivos concedidos a empregadores.

Gráfico 7
Rendimento das pessoas de 60 anos ou mais de idade, segundo a contribuição de cada tipo de rendimento – Brasil – 1992/1999



Fonte: IBGE [2002]

Ademais, para esse grupo majoritário de idosos que trabalham por conta própria ou possuem empreendimentos, a decisão sobre permanecerem ou não ocupados após o início de percepção da aposentadoria é exclusivamente pessoal, o que explica, em parte, as altas taxas de participação desse grupo etário *vis-à-vis* os países desenvolvidos. Na medida em que a determinação de seus níveis de ocupação e de renda depende fundamentalmente dos mercados de produtos e de serviços em que atuam³⁰, parece ser uma decisão natural a de continuarem trabalhando. Nesse caso, o rendimento do trabalho passa a ser uma complementação dos rendimentos provenientes da aposentadoria ou da pensão, como se pode ver no Gráfico 7.

Um segundo ponto a ser considerado quando se tem em mente a formulação de políticas é a maior incidência de empregos informais entre os idosos. Como vimos, entre os trabalhadores com idade igual ou superior a sessenta anos que têm um vínculo empregatício, aqueles sem carteira de trabalho assinada atingem 43% do total, contra cerca de 33% para os empregados de todas as faixas etárias.

³⁰ Ou independem totalmente dos mercados, quando estão voltados para a agricultura de subsistência.

Essa maior proporção de empregados informais entre os idosos pode ter uma razão de natureza institucional. O fato de que uma alta proporção de idosos está aposentada por tempo de contribuição ou por idade retira, para o trabalhador, o principal interesse em buscar uma ocupação no segmento formal do mercado de trabalho.

Afinal, os principais atrativos do emprego formal para o trabalhador são a possibilidade de acesso aos benefícios da Previdência Social e ao seguro-desemprego, além do FGTS. O empregado formal aposentado segue como segurado obrigatório da Previdência Social, mas só tem direito à percepção de dois benefícios juntamente com a aposentadoria que já recebe³¹. Da mesma forma, a percepção do seguro-desemprego não pode ser cumulativa com a aposentadoria. Desse modo, o trabalhador agiria racionalmente ao aceitar um emprego informal, pois o não recolhimento das contribuições previdenciárias reduziria os custos do empregador e poderia elevar seu salário líquido.

Nesse sentido, medidas de incentivo à contratação de idosos por meio da redução da contribuição previdenciária ou da concessão de incentivos fiscais provavelmente teriam um efeito maior sobre o nível de formalização dos empregados idosos do que sobre a redução das taxas de desemprego nessa faixa etária, que já são bastante baixas.

CONCLUSÕES

A população mundial está envelhecendo rapidamente e o Brasil tem seguido essa tendência demográfica. Em 2020, cerca de 13% dos brasileiros terão idade igual ou superior a sessenta anos.

Essa mudança acelerada do padrão demográfico em todo o mundo suscita vários desafios relacionados à gestão de políticas públicas, notadamente aquelas relacionadas à prestação de serviços de saúde e à seguridade social, que precisará assegurar a sustentabilidade do sistema de aposentadorias e pensões a longo prazo.

A onda de reformas nos sistemas de seguridade social, iniciada nos países desenvolvidos e reproduzida na maior parte dos países de renda média, como o Brasil, tem buscado assegurar o equilíbrio atuarial, entre outras medidas, por meio de instrumentos legais e institucionais cujo objetivo é o de adiar a data de aposentadoria e estimular a permanência de idosos no mercado de trabalho.

Vimos na seção 1 que, nos países desenvolvidos, foi necessário, nos anos noventa, reverter políticas que haviam estimulado a aposentadoria precoce, como forma de reduzir a oferta de trabalho e, por conseguinte combater o desemprego estrutural, especialmente na Europa ocidental. Os efeitos dos incentivos à aposentadoria precoce haviam sido desprezíveis sobre as taxas de desemprego, ao contrário de seus efeitos deletérios sobre a sustentabilidade dos sistemas de seguridade social.

³¹ Os benefícios são o salário-família e a reabilitação profissional.

Nesse contexto, os países desenvolvidos reformularam o sistema de aposentadorias para ampliar a idade mínima de percepção do benefício e vincular a taxa de reposição da aposentadoria ao tempo de permanência adicional no mercado de trabalho. Ademais, outras medidas – relacionadas com aposentadoria proporcional, seguro-desemprego e aposentadoria por invalidez – foram tomadas no sentido de reduzir o imposto implícito incidente sobre o salário do trabalhador que permanece ativo após a idade mínima para aposentadoria. Embora não se possa saber com certeza a contribuição efetiva dessas mudanças, o fato é que, na maior parte dos países desenvolvidos, houve uma reversão da tendência de queda das taxas de participação entre os idosos.

A reforma previdenciária implantada no Brasil também teve o objetivo de perseguir o equilíbrio atuarial de longo prazo da Previdência Social. A introdução do fator previdenciário permitiu atrelar a taxa de reposição do benefício à idade e ao tempo de contribuição, atuando como estímulo ao adiamento da data de percepção da aposentadoria por tempo de contribuição.

No entanto, a seção 2 mostrou que há uma enorme diferença entre as realidades vividas pelos idosos nos países desenvolvidos e no Brasil, em relação ao mercado de trabalho. Em primeiro lugar, na grande maioria dos países da OCDE, as taxas de participação dos idosos no mercado de trabalho são muito mais baixas que no Brasil. Em segundo lugar, praticamente nove em cada dez idosos ocupados no mercado de trabalho brasileiro estão engajados em atividades informais.

O acesso quase universal à aposentadoria, a inexistência de impedimentos legais à permanência do aposentado no mercado de trabalho e a inserção predominante dos idosos na economia informal explicam por que, no Brasil, as taxas de participação são tão elevadas e as taxas de desocupação entre as pessoas com 60 anos ou mais de idade são tão baixas.

A análise da inserção dos idosos no mercado de trabalho brasileiro traz, assim, contribuições importantes para a avaliação de políticas públicas.

Em primeiro lugar, pode-se concluir que, se um objetivo das políticas ativas para o mercado de trabalho é reduzir a taxa de desemprego, a clientela formada por idosos não pode ser considerada prioritária, pois a desocupação entre os idosos é virtualmente nula nas zonas rurais e muito abaixo da média nas zonas urbanas. Recorde-se que, ao contrário dos trabalhadores com idade igual ou superior a 60 anos, 29,9% dos jovens entre 15 e 17 anos e 26,6% dos que tinham idades entre 18 e 19 anos estavam desempregados nas zonas urbanas.

Em segundo lugar, se outro efeito pretendido pelas políticas ativas para o mercado de trabalho é ampliar a ocupação no segmento formal da economia, para que os trabalhadores possam ter acesso aos benefícios da Previdência Social, as medidas deveriam ser concentradas principalmente na inserção e permanência de jovens e adultos nesse segmento, para assegurar-lhes, por meio das contribuições atuais, o direito à aposentadoria no

futuro. Sob esse ponto de vista, estimular a formalização de aposentados ocupados no segmento informal pouco agregaria em termos de bem-estar para as gerações futuras.

Finalmente, dadas as elevadas taxas de participação entre os idosos brasileiros e sua predominância no segmento formal, qualquer política de incentivos voltada para a contratação de pessoas nessa faixa etária tenderia a atingir basicamente, em 2003, os cerca de 240 mil idosos em busca de um emprego, em um universo de 5,2 milhões de trabalhadores com idade igual ou superior a 60 anos. Ocorre que, entre os 240 mil idosos procurando trabalho, 97 mil já estavam ocupados, segundo a PNAD-2003. Portanto, mesmo que a política de incentivos fosse bem desenhada e focalizada, o risco seria grande de serem concedidos incentivos para contratar quem já tem um posto de trabalho, dada sua maior probabilidade de reemprego.

Os argumentos acima sugerem que, em princípio, a população idosa brasileira não deve ser considerada como clientela preferencial e prioritária das políticas ativas para o segmento formal do mercado de trabalho, tendo em vista que outros grupos de trabalhadores – especialmente os jovens – encontram-se em situação mais vulnerável, tanto do ponto de vista da ocupação quanto do acesso a fontes de renda. Se o objetivo é melhorar os níveis de renda e a qualidade da ocupação da maioria dos idosos trabalhadores, as políticas mais adequadas devem ser aquelas voltadas para o segmento informal da economia.

ANEXO I

Proposições em tramitação sobre o idoso no mercado de trabalho

PROPOSIÇÃO	AUTOR	ASSUNTO
PL 688/1999	Freire Júnior	Torna facultativa a contribuição previdenciária e para o Sistema S, na contratação de trabalhadores com mais de cinquenta anos de idade.
PL 913/1999	Vic Pires Franco	Concede incentivo fiscal à contratação de trabalhadores com idade igual ou superior a 60 anos. Na apuração do lucro real, é deduzida em dobro a despesa com remuneração e encargos.
PL 3.968/2000	Salvador Zimbaldi	Permite deduzir, até o limite de 3% do imposto devido, as despesas com a contratação de trabalhadores com idade igual ou superior a 50 anos.
PL 4.892/2001	José Carlos Coutinho	Concede incentivo fiscal às empresas que admitirem trabalhadores com idade igual ou superior a 50 anos. O incentivo equivale à dedução em dobro, para efeito de cálculo do imposto de renda, das despesas com salários e encargos sociais desses trabalhadores.
PL 343/2003	Paes Landim	Altera o art. 453 da CLT para considerar extinto o contrato de trabalho em caso de aposentadoria espontânea. É facultada a celebração de novo contrato entre o aposentado e o mesmo empregador. O objetivo é eximir o empregador do pagamento da multa rescisória calculada sobre os depósitos do FGTS.
PL 1.606/2003	Rogério Silva	Modifica a legislação previdenciária para permitir que o aposentado que permaneça trabalhando possa fazer jus à acumulação da aposentadoria com outros benefícios (inclusive outra aposentadoria).
PL 2.559/2003	Jefferson Campos	Retira do aposentado que continua a trabalhar a condição de segurado obrigatório. Equivale a dispensar o empregador do recolhimento das contribuições previdenciárias.
PL 2.635/2003	Clóvis Fecury	Na base de cálculo do imposto de renda, permite a dedução de 150% das despesas com a contratação de aposentados cujo benefício não exceda a dois salários mínimos.
PL 4.417/2004	Corauci Sobrinho	Faculta a recontração do trabalhador que se aposenta espontaneamente, com jornada de trabalho menor e salário proporcional à jornada.
PL 6.804/2002	Eni Voltolini	Concede incentivo fiscal às microempresas que admitirem trabalhadores aposentados com idade igual ou superior a 60 anos. O incentivo consiste na eliminação da contribuição previdenciária.
PL 748/2003	Colombo	Eleva a alíquota da contribuição previdenciária e suspende o pagamento da aposentadoria, em caso de permanência do aposentado no mercado de trabalho.

BIBLIOGRAFIA

BLÖNDALL & SCARPETTA; *The retirement decision in OECD countries*; OECD Economics Department, ECO/WKP(98)15, February 1999.

CAMARANO, Ana Amélia; *Jovens e idosos nordestinos: exemplos de trocas intergeracionais?*, IPEA, Rio de Janeiro, Texto para Discussão n.º 1031, jul/2004.

CAMARANO, Ana Amélia; *O idoso brasileiro no mercado de trabalho*; IPEA, Rio de Janeiro, Texto para Discussão n.º 830, out/2001.

CASEY & YAMADA; *Getting older, getting poorer? A study of the earnings, pensions, assets and living arrangements of older people in nine countries*; OECD, Labour Market and Social Policy – Occasional Papers n.º 60, August 2002.

DEUD, Cláudia; *Alteração na metodologia de cálculo para a tabela de expectativa de sobrevivência para 2002 e seus reflexos no Regime Geral de Previdência Social*; Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa, Brasília, Estudo, Jul/2004.

DUVAL, Romain; *The retirement effects of old-age pensions and early retirement schemes in OECD countries*; OECD Economics Department Working Papers n.º 370, November 2003.

IBGE; *Perfil dos Idosos Responsáveis pelos Domicílios no Brasil – 2000*; IBGE, Rio de Janeiro, Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, n.º 9, 2002.

OECD; *The Labour Force Participation of Older Workers – The Effects of Pension and Early Retirement Schemes*; OECD Economics Department, May 2004.

SMITH, Tom; *A Cross-national Comparison on Attitudes towards Work by Age and Labor Force Status*; OECD, December 2000.

TURNER et alii; *The Macroeconomic Implications of Ageing in a Global Context*; OECD Economics Department Working Papers n.º 193, March 1998.

Gráfico 3
Taxas de participação entre os homens com 60 anos e mais - Diversos países - 2003

