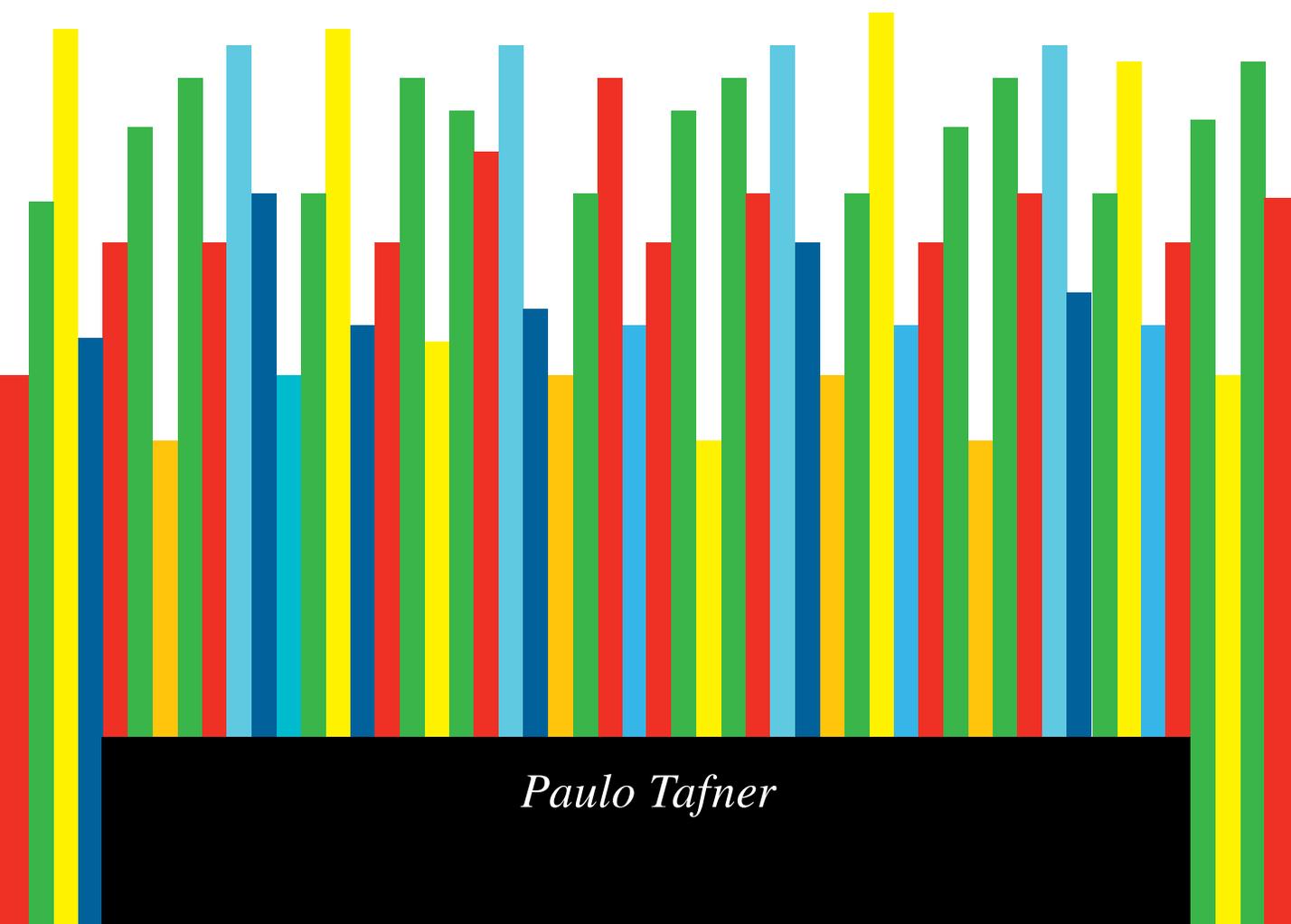


DESAFIOS E REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA



Paulo Tafner

RESUMO

Nos últimos vinte anos a questão previdenciária ocupou grande parte do espaço do debate dedicado aos rumos e às transformações da política social no Brasil. Nesse período, ocorreram duas importantes reformas, em 1998 e 2003. A despeito dos esforços empenhados nelas, muita coisa ainda deve ser feita, uma vez que essas reformas se mostraram insuficientes para a solução dos problemas.

Um dos grandes obstáculos de nossa previdência social é que as regras que a regem ainda resistem a alterações, embora as mesmas não respondam mais à realidade atual da sociedade brasileira. O problema adquire contornos mais dramáticos no momento em que vivemos, de importantes mudanças demográficas.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é discutir a questão previdenciária brasileira no âmbito da construção de uma agenda de reformas que vise a orientar decisões de autoridades que trabalham no tema e auxiliar na busca de soluções definitivas. Nesse debate, incluem-se outros paralelamente, como, por exemplo: o que esperar dos gastos previdenciários diante da perspectiva de mudança demográfica?

Palavras-chave: previdência social no Brasil, reformas, mudanças demográficas, políticas públicas.

ABSTRACT

In the last 20 years the social security issue has taken up a lion's share of the debate on the paths and changes in the social policies of Brazil. Throughout that period two important reforms have taken place, one in 1998 and the other in 2003. Despite their efforts, there is still a lot to be done, as those reforms have proven to be insufficient as regards solving problems.

One of the main obstacles to our social security is that its rules still resist changes, although they do not fit the current reality of Brazilian society. The problem assumes more dramatic tones in this moment when we witness important demographic changes.

This way, this goal of this article is to discuss the Brazilian social security issue concerning the building-up of a reform agenda aiming at orienting decisions by authorities in charge of it, and also at supporting the search for definite solutions. Engaging in this debate entails others, such as the following question: what to expect concerning social security costs when we are under the perspective of demographic changes?

Keywords: social security in Brazil, reforms, demographic changes, public policies.

Neste artigo procurei fugir do padrão acadêmico. Abordei de forma simples e direta as principais questões e desafios da previdência no Brasil. Busquei restringir-me a fornecer ao leitor os elementos fundamentais do tema para que pudesse formar seu juízo e opinião. Quando julguei relevante, expressei claramente minha opinião. Em relação à parte empírica, optei por utilizar os dados mais recentes disponíveis, deixando de lado as séries históricas. Apesar disso, sempre que necessário, rendi-me à tradição.

Perseverando na ideia de facilitar a leitura, procurei estruturar o texto num modelo do tipo perguntas e respostas. Essa opção exigiu duas difíceis tarefas: 1) selecionar as principais perguntas sobre o tema; e 2) respondê-las de forma fundamentada, porém sucinta.

O texto está estruturado em seis seções, além desta introdução. Na primeira, procuro discutir a questão, destacando o permanente processo de mudança previdenciária no contexto doméstico e internacional. Nela, apresento um resumo sintético dos “números de nossa previdência” e faço algumas comparações internacionais. Na segunda seção, mostro um conjunto de dados sobre a componente demográfica brasileira, buscando destacar os enormes desafios que teremos pela frente. Na terceira, apresento, de forma bastante sintética, as questões centrais sobre a previdência no Brasil. Procuro oferecer os argumentos basais do debate, mas deixo clara, em cada questão, a minha posição sobre o tema. Na parte final dessa seção ofereço o que considero os debates mais polêmicos da questão previdenciária. Na quarta seção, apresento o impacto da mudança demográfica sobre os gastos previdenciários. E, na quinta, mostro uma agenda de reformas previdenciárias que pode amenizar o processo de elevação de custos de nosso sistema. A sexta seção apresenta uma singela conclusão.

UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO E OS NÚMEROS DE NOSSA PREVIDÊNCIA

Desde o quarto final do século XX, os sistemas previdenciários em muitos países tiveram suas estruturas reformadas. Na América Latina, as reformas iniciaram-se na década de 1980 e, desde então, mais de uma dezena de países passou por reformas de seus sistemas. O processo foi iniciado com o Chile, em 1981, e se concentrou fortemente na década de 1990¹, mas se estendeu para os anos 2000. O Brasil não ficou apartado do processo: em 1998 e em 2003 promoveu reformas que exigiram alterações constitucionais. Apesar disso, as reformas foram incompletas, e nova rodada de reformas será necessária.

A onda reformista atendia a um imperativo decorrente da transição demográfica por que passaram ou estão passando os países. As mudanças demográficas estão na raiz dos desequilíbrios estruturais dos sistemas previdenciários que, em sua quase totalidade, estão estruturados sob o princípio de repartição. Nesses sistemas, a geração ativa financia os benefícios da geração que já se retirou do mercado². Exatamente porque são gerações que financiam outras gerações, esse regime de financiamento está fortemente sujeito à dinâmica demográfica. Uma geração de ativos que seja numerosa exigirá que a geração sucessora seja igualmente numerosa, ou, sendo numericamente inferior, que os ganhos de produtividade da nova geração sejam elevados o suficiente para arcar com os gastos da anterior.

Essa fragilidade de sistemas estruturados em regime de repartição pode ser potencializada caso sejam também estruturadas com benefício definido, como é o caso do Brasil. Isso porque, sendo o benefício definido, as alíquotas de contribuição e as condições de elegibilidade de acesso aos benefícios devem estar muito bem calibradas para que

PAULO TAFNER
é subsecretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, pesquisador do Ipea e coautor de *Demografia – A Ameaça Invisível* (Campus).

Este texto está baseado em quatro outros artigos e um livro que produzi nos últimos dois anos. Um dos artigos e o livro foram feitos em parceria com Fabio Giambiagi. Poressarazão, seria justo que ele fosse aqui um coautor. Carolina Botelho fez leitura atenta e corrigiu diversos erros, além de conferir ao texto um estilo mais suave. A ela meus sinceros agradecimentos. Os erros e omissões remanescentes são de responsabilidade do autor.

1 Peru (1993), Colômbia (1994), Argentina (1994), Uruguai (1996), Bolívia (1997), México (1997), Brasil (1998 e 2003), El Salvador (1998), Nicarágua (2001) e Costa Rica (2001).

2 Nesses sistemas há, implicitamente, uma lógica de solidariedade entre gerações. Cada indivíduo ativo financia um inativo e espera que, no futuro, a geração sucessora pague seu benefício.

não surjam déficits estruturais no sistema e precisam, também, ser flexíveis para que possam ser ajustadas a alterações demográficas. No entanto, não é isso o que ocorre. A inflexibilidade das regras faz com que surja desequilíbrio. E, com ele, pressões para que o sistema seja reformado.

Sabemos que reformar envolve a disputa sobre quais segmentos sociais devem arcar com os custos de uma reforma. Para os beneficiários, o melhor seria elevar a carga dos ativos. Para os segurados ativos, um aumento geral de impostos, de modo a compartilhar os custos com a coletividade. Para os empresários e os consumidores, o melhor seria aumentar a carga sobre ativos e beneficiários.

O fato é que mudanças demográficas têm ocorrido com regularidade, mesmo em países demograficamente jovens como o Brasil. E seu impacto é tão profundo que, na literatura sobre o tema, tem sido chamado de “risco demográfico”.

No caso brasileiro, o “risco demográfico” era, até pouco tempo, uma ficção. Entretanto, com as mudanças reprodutivas dos últimos vinte anos, essa situação se modificou. Mesmo antes dessa mudança, diversos autores³ já indicavam a necessidade de adequação das regras operacionais, posto que as condições de acesso aos benefícios eram particularmente generosas. O resultado é que os gastos previdenciários brasileiros como proporção do PIB têm crescido consistentemente desde o final dos anos 1980, constituindo-se, atualmente, no principal item de despesa do orçamento da União. Mantidas as regras operacionais de nosso sistema, essa situação tende a se agravar.

Pequeno histórico e números recentes

A Constituição Federal de 1988 definiu o atual sistema previdenciário brasileiro. Desde então, duas reformas constitucionais (EC 20/1998 e EC 41/2003) foram realizadas e, em complementação, foram regulamentados vários aspectos definidos na Constituição. Duas dessas regulamentações são importantes: a)

a Lei nº 8.213, de 24/7/1991, que define e regulamenta o Plano de Benefícios da Previdência Social; b) a Lei nº 8.742, de 7/12/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – Loas), que define que, no Brasil, a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado.

O sistema está estruturado em dois regimes. O primeiro, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dá conta dos trabalhadores do setor privado, que paga mensalmente 23,5 milhões de benefícios, dos quais 22,7 milhões estritamente previdenciários; o segundo, o Regime Próprio de Previdência (RPP), é restrito aos trabalhadores do setor público dos três níveis de governo, sendo que cada nível tem seu próprio regime. No âmbito da União, o RPP paga, mensalmente, 1,1 milhão de benefícios. Os militares, apesar de fazerem parte do Regime Próprio, têm plano específico, com regras diferentes daquelas observadas entre os civis.

Devido à enorme diferença do valor médio de benefício pago em cada regime, é comum o entendimento de que o problema de sustentabilidade previdenciária está no setor público. Uma análise mais pormenorizada, entretanto, nos conduz à conclusão oposta (ver Giambiagi & Tafner, 2010).

Ao longo dos últimos anos, a despesa com o RPP, após crescer consistentemente até 1994 – como consequência da implementação do preceito constitucional –, permaneceu estável desde então. O mesmo, porém, não aconteceu com os gastos do INSS, que cresceram consistentemente durante todo o período. Esses gastos passaram de 4,3% do PIB, em 1994, para 7,2% do PIB, em 2010, sendo hoje o principal gasto do orçamento federal.

Três fatores combinados contribuíram decisivamente para esse desempenho dos gastos do INSS: a) regras pouco restritivas de aposentadoria e pensão face às tendências demográficas do país; b) reajustes do salário mínimo desde meados dos anos 90; e c) baixo crescimento médio do PIB. Para o futuro, um quarto componente terá papel decisivo: a dinâmica demográfica.

O volume de concessão de novos benefícios tem crescido a uma taxa média anual

3 Ver os trabalhos pioneiros de Oliveira (1980; 1982). Também se debruçaram sobre o tema Oliveira et al. (1997; 1999; 2004), Tafner e Giambiagi (2007), Tafner (2008), Cechin (2005; 2007), Rocha e Caetano (2008). Mais recentemente, Giambiagi e Tafner (2010) apresentaram propostas de reformas.

bastante elevada entre 1990 e 2010. O crescimento médio anual da concessão de benefícios totais do INSS, entre 1990 e 2009, foi de 6,21% ao ano, e a concessão de benefícios estritamente beneficiários, no mesmo período, foi de 6,05% ao ano, sendo que a concessão de aposentadorias cresceu a um ritmo anual de 4,81%. Esse ritmo de crescimento deveu-se, fundamentalmente, às regras do sistema previdenciário, pois a população idosa, no mesmo período, passou de 9,897 milhões de indivíduos, em 1990, para 18,224 milhões, em 2010, o que equivale a uma taxa de crescimento médio anual de apenas 3,09%.

O aumento dos gastos do INSS dependeu também do “efeito-preço”, ou seja, do reajustamento dos benefícios previdenciários. Em apenas quinze anos (de 1995 a 2010), os gastos com benefícios do INSS foram multiplicados por 2,3, e os gastos com pagamentos exclusivamente previdenciários foram elevados, em termos reais, em 2,2 vezes. Chama atenção ainda o fato de que a aposentadoria por idade e por invalidez e os benefícios assistenciais apresentaram crescimento real de gastos superior ao crescimento do número de benefícios, reflexo do efeito do reajustamento real do benefício previdenciário.

Também a cobertura previdenciária – uma medida da proteção social do sistema previdenciário – elevou-se em quase 5 pontos percentuais entre 1984 e 2008 e, em termos absolutos, cresceu 57% no mesmo período. Nesse período, a cobertura previdenciária total elevou-se de 69,7% para 74,3%. Mas, enquanto a cobertura média da população atingiu 74,3%, para o segmento idoso (indivíduos com 60 anos ou mais), elevou-se para 93,7% e, para o grupo de 65 anos ou mais, aumentou de 93% para 95,8%. Esse resultado indica uma cobertura quase universal para esses segmentos etários.

Parece claro que a proteção social ao segmento etário mais velho está praticamente completa, mas resta atingir 25% da população que, ainda hoje, permanece fora do sistema de proteção social. Essa “desproteção” previdenciária está concentrada em crianças, jovens e adultos jovens, e por ora não será discutida.

DESEMPENHO DEMOGRÁFICO

O mundo experimentou ao longo do século XX uma transição demográfica a partir de três forças motrizes: 1) forte elevação inicial da taxa de fecundidade logo após o término da Segunda Guerra Mundial; 2) pronunciada redução da taxa de mortalidade entre os segmentos mais velhos da sociedade; e 3) a partir da segunda metade da década de 70, uma contínua queda na taxa de fecundidade. As resultantes desse processo podem ser assim sintetizadas: a) crescimento da população a taxas declinantes e até, em alguns casos, negativas; b) contínuo envelhecimento da população.

Esse envelhecimento pode ser expresso pela idade mediana da população. Entre 1950 e 2000, com exceção da África, todos os continentes apresentaram elevação na idade mediana. Em média, novamente, com exceção da África, esse aumento foi de cinco anos (crescimento de 20%). Na Europa, o aumento foi de 7,9 anos (27%) e, na América do Sul, foi de 4,6 anos, equivalente a 23%.

Para os próximos quarenta anos, a América do Sul será o continente com maior aumento da idade mediana, tanto em termos absolutos, quanto relativos. A idade mediana do continente passará de 28 para 42,1 anos. Na metade deste século, a população sul-americana não mais será jovem (indivíduos com até 30 anos de idade). E o Brasil, como será visto a seguir, é o país que mais envelhecerá.

Demografia brasileira em perspectiva comparada

Também no Brasil, a partir da metade do século passado, três fatores demográficos entraram em funcionamento: 1) diminuição da mortalidade infantil; 2) queda na fecundidade; e 3) redução da mortalidade adulta. Passou a ocorrer no Brasil o que sucedeu antes nos países europeus. O inusitado é que estamos repetindo o processo demográfico a uma velocidade muito maior.

A primeira mudança ocorreu a partir da década de 1930, quando se reduziu a taxa de

4 Para detalhes, ver: Camarano & Kanso, 2009; Ipea, 2006, cap. 2; e Beltrão et al., 2004.

5 Comparando-se o Brasil com países sul-americanos é possível perceber que, enquanto na década 1950-60 tínhamos a segunda maior taxa de crescimento demográfico – atrás apenas da Venezuela –, na década 2000-10 tivemos a quarta menor taxa do continente, e as projeções indicam que, para a atual década, passaremos a ter a segunda menor taxa de crescimento demográfico. Somente o Uruguai terá uma taxa inferior à brasileira.

6 Ver: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. World Population Prospects: The 2008 Revision. United Nations, New York.

mortalidade infantil, que era de 134,7 óbitos para cada mil nascimentos, no quinquênio 1950-55, para 90,5 no quinquênio 1970-75 e para 27,3 no quinquênio 2000-05. Nos cinquenta anos entre 1950 e 2000, a queda na mortalidade infantil foi de aproximadamente 80%, e continua caindo. Dados mais recentes (da mesma fonte) indicam que essa taxa é hoje inferior a 23 óbitos por mil nascidos vivos (26,9 para homens e 19,9 para mulheres). Esse desempenho fez com que o crescimento da população se desse a taxas bem elevadas entre 1950 e 1970⁴.

Como resultado dos três fatores demográficos, a taxa de crescimento populacional brasileira caiu quase 70% entre 1950 e 2010, como mostra a Tabela 1, em que o Brasil é comparado com outros países sul-americanos⁵.

A consequência desse desempenho demográfico brasileiro foi o aumento da esperança de vida ao nascer e da idade mediana. Segundo as Nações Unidas, em 1950, a idade mediana brasileira era 19,2 anos; em 2000, era 25,3 anos (acréscimo médio de 1,22 ano por década); e, em 2050, a idade mediana brasileira deverá atingir 45,6 anos (com elevação média de 4,06 anos por década). Enquanto isso, a esperança de vida saltou de

50,9 anos em 1950 para 71 em 2000, devendo atingir 75,9 anos em 2020⁶.

O que esperar para o futuro?

Nesta subseção serão utilizadas informações do IBGE. A combinação da mortalidade (infantil e entre idosos) com a redução na taxa de fecundidade resulta na elevação da esperança de vida ao nascer e no envelhecimento da população. A esperança de vida condicionada às idades mais elevadas apresentou melhorias ainda mais expressivas. Em 1980, a esperança de vida ao nascer para homens era de 58 anos e para mulheres, 66. Em 2000 esses números eram 67 anos para homens e 74 anos para mulheres. Aos 60 anos, no mesmo período, houve elevação de mais de três anos para homens e de aproximadamente cinco anos para as mulheres.

O resultado foi uma mudança acentuada na pirâmide etária brasileira e um aumento expressivo da participação do grupo idoso no total da população, com redução correspondente da participação dos segmentos mais jovens. É de se destacar que o grupo etário de “superidosos” (aqueles com 80 anos ou mais) estará entre os mais numerosos da população⁷.

TABELA 1

TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO POPULACIONAL, PAÍSES SUL-AMERICANOS, POR DÉCADA (1950-2020)

Períodos	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	Venezuela	Uruguai	Demais
1950-1960	1,89	3,03	2,32	2,92	4,05	1,27	2,59
1960-1970	1,50	2,81	2,27	2,91	3,53	1,02	2,80
1970-1980	1,61	2,39	1,56	2,34	3,48	0,37	2,73
1980-1990	1,45	2,09	1,67	2,13	2,72	0,65	2,42
1990-2000	1,29	1,53	1,57	1,82	2,14	0,66	1,92
2000-2010	0,97	1,16	1,06	1,53	1,75	0,15	1,40
2010-2020	0,86	0,68	0,84	1,22	1,41	0,35	1,21

Fonte: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. World Population Prospects: The 2008 Revision. United Nations, New York

TABELA 2

COMPOSIÇÃO ETÁRIA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA E RAZÕES DE DEPENDÊNCIA DEMOGRÁFICA, POR DÉCADA

Década	0 a 14 anos (A) (%)	15 a 59 anos (B) (%)	60 anos ou mais (C) (%)	80 anos ou mais (D) (%)	Inv. razão dep. demográfica idosos $1/(C/B)$	Inv. razão dep. demográfica "superidosos" $1/(D/B)$	Inv. razão dep. demográfica infantil $1/(A/B)$	Inv. razão dep. demográfica total $1/((A+C)/B)$
1980	38,24	55,69	6,07	0,50	9,17	111,72	1,46	1,26
1990	35,33	57,92	6,75	0,63	8,58	92,37	1,64	1,38
2000	29,78	62,10	8,12	0,93	7,64	67,02	2,09	1,64
2010	25,58	64,44	9,98	1,37	6,46	46,94	2,52	1,81
2020	20,07	66,26	13,67	1,93	4,85	34,27	3,30	1,96
2030	16,99	64,31	18,70	2,73	3,44	23,54	3,79	1,80
2040	14,88	61,36	23,76	4,30	2,58	14,27	4,13	1,59
2050	13,15	57,10	29,75	6,39	1,92	8,94	4,34	1,33

Fonte: IBGE, projeção de população (revisão 2008)

Para efeitos previdenciários, o segmento etário composto por indivíduos de 60 anos ou mais é especialmente relevante, posto que sete em cada dez beneficiários da previdência têm 60 anos ou mais (PNAD/2008).

A pirâmide etária perde progressivamente o formato triangular (típico de países jovens) para assumir um formato trapezoidal. Além disso, a faixa etária modal, que em 1980 era de 0 a 4 anos, passa para de 15 a 19 anos em 2000 e de 45 a 49 em 2050, sendo que o grupo mais numeroso será de mulheres com 80 anos ou mais.

Essa transformação é grave em termos previdenciários, porque, além da crescente participação do grupo etário de 60 anos ou mais, o número de indivíduos em idade ativa (15 a 59 anos) será praticamente o mesmo observado em 2010. Além disso, o contingente de indivíduos com 80 anos ou mais será especialmente numeroso, e esse segmento é crucial para a determinação do tempo de duração dos benefícios previdenciários.

Apesar de a população ativa já estar com taxas de crescimento declinantes, a taxa de

crescimento da população economicamente ativa (PEA) – e isso basicamente por conta da crescente participação da mão de obra feminina –, ainda que também declinante, é sistematicamente superior à da primeira. Apesar disso, ela é inferior às taxas de crescimento dos segmentos idosos da população e bem inferior à taxa de crescimento dos “superidosos”, o que exigirá ganhos enormes de produtividade da economia e/ou crescimento da taxa de formalização.

Uma forma alternativa de expressar o tamanho relativo dos grupos idosos no total da população pode ser dada pelas razões de dependência demográfica. Na Tabela 2, estão apresentadas a composição percentual da população e as diversas razões de dependência demográfica. A primeira é aquela usualmente utilizada em estudos previdenciários e consiste na razão entre a população de inativos (60 anos ou mais) e a população ativa (15 a 59 anos). O inverso dessa razão nos fornece o número médio de indivíduos ativos para cada inativo. Por isso mesmo, essa estatística nos dá uma ideia relativamente precisa

7 Segundo estimativas do autor, entre os “superidosos”, haverá, em 2050, mais de 400 mil centenários.

do esforço da geração ativa no custeio previdenciário. Do ponto de vista econômico, a população ativa, além de financiar os inativos, deve também financiar as crianças e os jovens em sua formação. Por isso, essa razão de dependência também é apresentada na referida tabela. Por fim, estão apresentadas duas outras estatísticas. Uma específica para o grupo etário de “superidosos”, e uma que incorpora a pressão de custos que a geração ativa sofre, dado que esse grupo etário financia tanto idosos quanto crianças e jovens.

Esse movimento demográfico fará com que, em 2050, menos de dois ativos sejam responsáveis pelo financiamento de cada inativo, em contraposição aos atuais 6,5 ativos para cada inativo. Redução ainda mais expressiva ocorrerá no financiamento de “superidosos”: enquanto em 1980 havia 112 ativos para financiar cada “superidoso”, em 2050 serão apenas 9 ativos. Apesar dessa queda no número de ativos para financiar inativos, dada a acentuada redução da população de crianças e jovens, o inverso da razão de dependência total crescerá até a próxima dé-

cada, decrescendo a partir de então, sendo ligeiramente inferior ao que era na década de 1990, o que tem levado alguns analistas a se referirem também a um bônus demográfico. Essa, entretanto, pode ser uma análise apenas parcialmente verdadeira. Isso porque o volume de transferências de recursos a idosos tem sido sistematicamente superior ao transferido a crianças e jovens.

Razão de dependência contributiva

Na Tabela 2 foi apresentado o inverso da razão de dependência de idosos. Esse número nos oferece o potencial máximo da relação entre contribuintes e beneficiários⁸, ou seja, a capacidade ou potencial máximo de contribuição, mantidos os demais fatores constantes – como alíquotas, nível de remunerações, grau de formalização da relação de trabalho, etc. Em 1980, esse número era 9,17; em 2010 é 7,64; e, para 2050, está estimado em 1,92.

Uma medida mais realista do financiamento do sistema é usualmente fornecida

8 Há a possibilidade de um beneficiário ser também um contribuinte. Com dados da PNAD dos anos 2000, a incidência média de beneficiários que contribuem para a previdência corresponde a 8,5% do total de beneficiários e a 4,1% do total de contribuintes. Entretanto, parece haver uma tendência declinante em ambas as razões. Em 2001, 9,2% dos beneficiários eram também contribuintes. Em 2009, esse número havia se reduzido para 8,2%, com queda de 1 ponto percentual.

TABELA 3

DIVERSOS INDICADORES SOBRE POTENCIAL DE CONTRIBUIÇÃO

Década	Inverso da razão dep. demográfica (A)	Contribuinte/beneficiário (B)	“Hiato” contributivo (B) / (A)	Taxa de crescimento anual médio pop. 15 a 59 anos*	Taxa de rescimento anual médio do grau de formalização	Taxa de crescimento anual médio do nº de contribuintes
1980	9,17	3,11	0,34	-	-	-
1990	8,58	3,24	0,38	-	-	-
2000	7,64	2,04	0,27	-	-	-
2010	6,46	2,27	0,35	-	-	-
2020	4,85	2,50	0,52	0,98	2,03	3,00
2030	3,44	2,54	0,74	0,14	5,33	5,47
2040	2,58	2,45	0,95	-0,35	6,72	6,37
2050	1,92	1,92	1,00	-0,89	7,33	6,44

* Refere-se à taxa média dos 10 anos concluídos no ano de referência.

Fonte: PNAD (diversos anos). Elaboração do autor

pela razão entre contribuintes e beneficiários. Quanto mais próxima esta for do inverso da razão de dependência demográfica de idosos, menores serão a informalidade e o desemprego estrutural do país. Obviamente, em nenhuma parte do mundo, a razão entre contribuintes e beneficiários atinge o potencial máximo e, em países nos quais a informalidade é estruturalmente elevada, as razões ficam muito distantes entre si.

Oliveira et al. (1997), a partir de dados dos Anuários Estatísticos da Previdência Social, mostraram que o comportamento da razão entre contribuintes e beneficiários para o período entre 1929 e 1990, com exceção da metade final da década de 1930, é claramente decrescente, ficando estabilizada em torno de 2,5 a partir de meados da década de 1980.

A partir de dados da PNAD para o período 1982-2009 calculamos essa mesma razão. Os resultados indicam progressiva deterioração da razão contribuintes/beneficiários, ainda que em anos recentes – devido ao crescimento acelerado do produto e também ao aumento do grau de formalização da relação de trabalho – tenha havido uma ligeira recuperação. Consideradas as médias por década, a razão cai de 3,02 na década de 1980 para 2,26 nos anos 90 e cai ainda mais, para 2,14, na atual década, perfazendo uma queda total de 30% em pouco mais de duas décadas e meia⁹.

É possível construir uma medida do “hiato” contributivo, expresso pela razão entre o potencial de contribuição (inverso da razão de dependência demográfica de idosos) e a razão contribuintes/beneficiários. A Tabela 3 apresenta esses dados e uma simulação, cujo objetivo é identificar qual a taxa de formalização necessária para que esse “hiato” desapareça até 2050, consideradas as já previstas taxas de crescimento da população ativa (entre 15 e 59 anos) e o total de beneficiários (aqui tomados pelo total de indivíduos com 60 anos ou mais). Os resultados indicam que a partir de 2020, quando o total de indivíduos ativos se estabilizará, a expansão da razão contribuinte/beneficiário dependerá quase que exclusivamente da expansão da formalização da relação de trabalho e a taxas bem elevadas.

Sobrevida pós-benefícios

Há pouco mais de um século, a vida após os 60 era evento raro. Em 1900, segundo dados dos censos demográficos norte-americanos, apenas 64 em cada mil habitantes tinham 60 anos ou mais e tão somente cinco em cada mil habitantes tinham 80 anos ou mais. Em cinquenta anos esses números dobraram. Em 2000, a expectativa de vida ao nascer já era de 77,6 anos, mas, se o indivíduo conseguisse sobreviver até os 60, sua esperança de vida era de mais 21,7 anos, ou seja, se atingisse os 60, em média, sobreviveria até os 82 anos.

Esses números são importantes porque, enquanto a esperança de vida ao nascer fornece uma ideia das condições gerais de vida de uma população, a expectativa de vida condicionada à idade indica as condições de vida das pessoas mais velhas e, portanto, é muito relevante para se avaliar a necessidade de financiamento do sistema previdenciário. Quanto maior for a esperança de vida condicionada à idade de obtenção de benefício previdenciário, maior será o número de anos de recebimento desse benefício (aposentadorias e/ou pensões).

Independentemente de considerações sobre modalidades de sistemas previdenciários, podemos entender um sistema previdenciário como um contrato por meio do qual cada indivíduo se compromete a pagar certo percentual de sua renda corrente durante dado tempo, para poder receber um valor – normalmente, uma fração de sua renda corrente – depois que se retirar do mercado de trabalho, por estar velho ou fisicamente incapacitado.

Para a sustentabilidade desse contrato, é necessário que o montante de depósitos acrescidos de rendimento seja suficiente para cobrir as despesas quando o trabalhador deixar de contribuir e passar a receber benefícios. Tudo o mais constante, quanto maior for o tempo que o trabalhador receber o benefício, maior terá que ser sua contribuição ao longo de sua vida laboral, de forma a constituir fundos suficientes para o seu período de inatividade.

9 Esse resultado ocorreu mesmo com contínua melhoria a partir de 2004.

A despeito da similitude da sobrevivência condicionada à idade, em outros países as idades para obtenção de aposentadoria são muito diferentes. Indivíduos com características demográficas semelhantes terão acesso à aposentadoria muito mais jovens, no Brasil, do que praticamente em qualquer outro país. E, por conseguinte, receberão benefícios por muito mais tempo. Giambiagi e Tafner (2010) compararam o tempo de recebimento de benefícios no Brasil com um conjunto de países. Para o Brasil, no momento em que tivessem se aposentado, as esperanças de vida condicionadas à idade seriam de 29,7 anos para mulher (79,7 anos de vida) e de 22,7 para homem (77,7 anos de vida). Ela receberia benefícios por praticamente o mesmo tempo que contribuiu, e ele por aproximadamente 2/3 de seu período contributivo. Viverão praticamente tanto quanto vivem os europeus, mas terão trabalhado muito menos tempo do que eles e receberão benefícios por mais tempo do que eles (8 anos a mais, se homem, e 10,7 anos a mais, se mulher).

ALGUMAS QUESTÕES SOBRE PREVIDÊNCIA

Na presente seção procuro responder a seis questões que permeiam o debate sobre previdência.

O que afeta o equilíbrio do sistema?

O equilíbrio do sistema previdenciário depende não apenas de suas condições próprias, mas das variáveis que estão fora do sistema. No seu próprio âmbito, depende, por exemplo, das regras de elegibilidade e de concessão dos benefícios, do valor destes, das regras de contribuição e das alíquotas. Fora dele, depende do nível de emprego, do grau de formalidade, do salário real médio e da produtividade – variáveis que são determinadas no mercado de trabalho e estão sujeitas às condições macroeconômicas e institucionais.

Depende, ainda, da dinâmica demográfica que, por sua vez, depende das condições

sanitárias, de higiene, de saúde e de hábitos da população. Costumes e valores da sociedade que determinam o comportamento das famílias, que são mutáveis no tempo.

É evidente que: 1) boa parte do equilíbrio de um sistema de previdência depende de variáveis alheias ao próprio sistema; 2) parte expressiva dessas variáveis está mudando e compromete o equilíbrio previdenciário, embora tais mudanças não sejam necessariamente ruins. Apenas um exemplo: quando as condições sanitárias e de saúde melhoram, a população vive mais e melhor. Isso é ótimo do ponto de vista individual e social, mas um problema no que diz respeito ao financiamento da previdência, porque todo esse “ganho” de bem-estar é apropriado privadamente, na medida em que as regras atuais dos sistemas de previdência não incorporam essa mudança. O ideal seria que parte desse ganho fosse apropriada pela sociedade, o que significaria aumentar a idade com que os trabalhadores se aposentam.

No Brasil os efeitos demográficos foram muito menos severos. Em contrapartida, nosso início de transição demográfica se deu em um período de reduzido crescimento econômico. A simultaneidade do início da transição demográfica, expansão dos direitos sociais a partir da CF-1988, a “estagflação” da década de 80 e as profundas alterações produtivas da década de 1990 acabaram por colocar o país em uma difícil e curiosa situação: temos ainda pela frente a complementação da transição demográfica, mas já apresentamos gastos previdenciários anormalmente elevados.

No âmbito das variáveis internas, um aspecto central, conforme apontaram Gruber e Wise (2004), são os diversos incentivos (regras institucionais) que são dados aos agentes, tanto nas regras gerais dos sistemas de aposentadoria (como, por exemplo, idade de aposentadoria, acumulação de benefícios, valor do benefício, etc.), quanto no mercado de trabalho – seja o custo associado ao fator trabalho, seja o grau de flexibilidade da contratação/demissão, sejam ainda as regras de acesso e de tempo de duração do seguro-desemprego, além, obviamente, de seu valor.

Isso significa que não é verdade que bastaria a economia crescer para que os problemas de nossa previdência fossem resolvidos. Nem tampouco que, se a economia brasileira tivesse crescido como a de outros países do mundo, não haveria problema em nossa previdência¹⁰.

É evidente que crescimento maior é positivo, mas, certamente, essa não é a resolução do problema e é uma variável que depende de tantos outros fatores que, apostar nela como solução, é simplesmente impedir que soluções estruturais sejam debatidas e submetidas ao escrutínio público. Feitas essas considerações, apresento a seguir um diagrama esquemático de como abordar a questão da previdência.

Gastamos demais?

Parece-me impossível discutir se gastamos demais ou não com previdência sem recorrer a comparações com o resto do mundo. Nossos gastos anuais situam-se próximos de 12% do PIB. Haverá sempre vozes argumentando que esse montante é até pouco, pois somos um país de gente pobre. Advogo que nossos gastos são anormalmente elevados dado nosso padrão demográfico.

É comum que se diga que o problema da previdência no Brasil está no funcionalismo público. Isso não é plenamente correto. Os gastos são elevados, a clientela é reduzida e o valor do benefício é alto (correto). Além disso, responde por um terço do total de gastos previdenciários do país e seu déficit operacional responde por mais da metade do déficit total. Mas, se todas essas alegações são corretas, por que a conclusão de que os problemas da previdência no Brasil estão no funcionalismo público não está plenamente correta? Porque as duas reformas constitucionais¹¹ (1998 e 2003) e a iminente implementação do regime de previdência complementar praticamente equacionaram a trajetória de gastos desse regime, de modo que no prazo de 40-50 anos não haverá mais déficit e, se houver, será residual.

Os dois fundamentos de um regime de previdência são a reposição da renda para o indivíduo – quando estiver incapacitado para

o trabalho por idade ou doença – ou para seus dependentes, quando morre. Em qualquer dos casos, há uma correlação positiva e estatisticamente relevante entre o fato gerador e a idade média da população. Países com elevada presença de idosos gastam mais com previdência como proporção de seu produto. O Gráfico 1 apresenta as despesas previdenciárias (% do PIB) e as respectivas razões de dependência demográfica para uma amostra de 77 países.

É evidente que o Brasil, apesar de jovem, apresenta gastos equivalentes aos de países cuja razão de dependência é três vezes maior do que a nossa. As linhas verdes indicam que para a razão de dependência atual brasileira deveríamos ter gastos menores do que 5% do PIB em termos médios (a linha preta indica que, mesmo considerado um intervalo de confiança de 95%, os gastos não ultrapassariam 8,8%, portanto, inferiores aos 9,1% caso tivéssemos crescido nos últimos 27 anos à taxa média de crescimento do mundo, como indicado anteriormente). Por outro lado, as linhas azuis indicam que nossos gastos atuais são compatíveis com razões de dependência demográfica próximas a 28-29%, enquanto a nossa é de apenas 9,1%.

Risco demográfico: o que significa?

É consenso que o mundo experimentou, ao longo do século XX, especialmente a partir da segunda metade da década de 1940, uma transição demográfica que resultou em um progressivo envelhecimento da população.

O aumento da esperança de vida entre 1950 e 2000 foi de 8,1 anos para a Europa e 9,5 para a média dos países desenvolvidos, representando um aumento médio de mais de 1,5 ano de esperança de vida por década. O Japão se destaca, com elevação de 18 anos na esperança de vida ao nascer, ou 3,6 anos por década, mas esse comportamento reflete os efeitos da guerra.

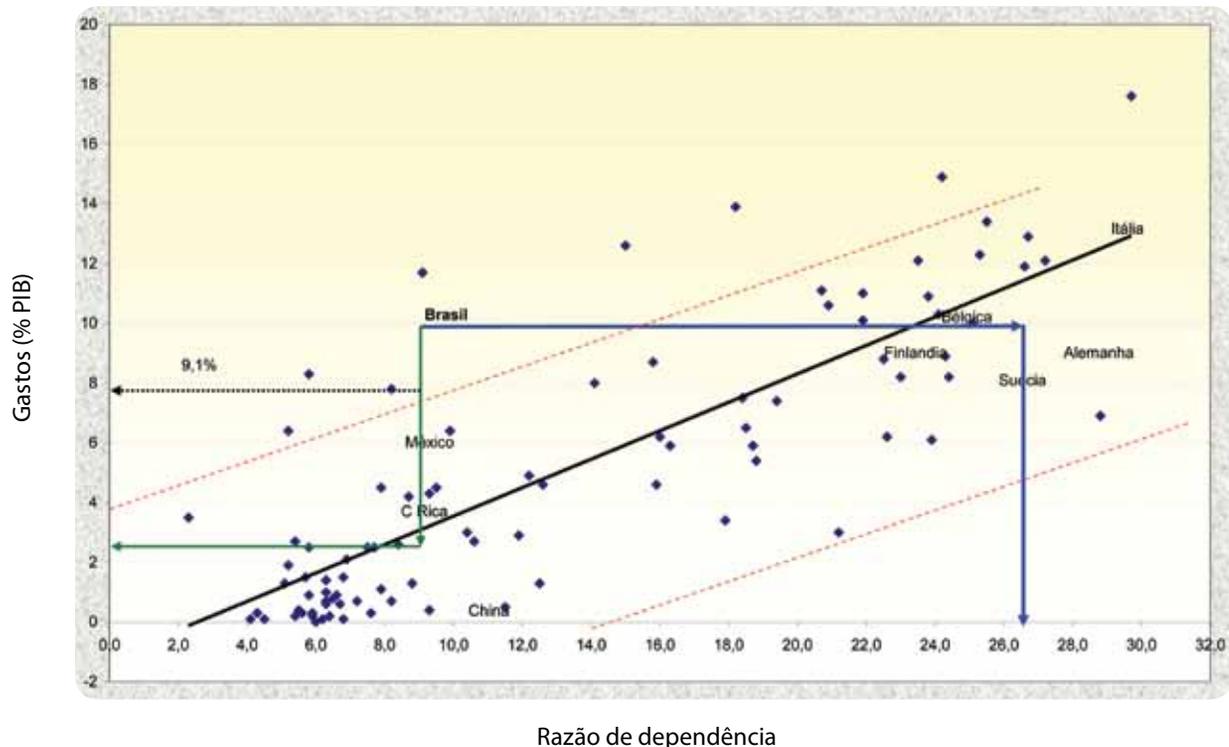
A América do Sul e o Brasil especialmente apresentam crescimento ainda superior. A esperança de vida ao nascer entre nós subiu 3,9 anos por década e subirá, nas

10 Por exemplo, se a economia brasileira tivesse crescido segundo a média mundial entre 1980 e 2006 (27 anos) – e admitida a hipótese de que isso tivesse sido possível –, os gastos correntes da previdência como percentagem do PIB cairiam dos atuais 11,8% do PIB para 9,1%, o que, como veremos, continuaria nos colocando entre os que mais gastam e como um “ponto fora da curva”.

11 Em realidade, no caso da previdência do setor público, a reforma de 2003, feita através da EC 41, foi posteriormente complementada pela EC 47 do ano seguinte.

GRÁFICO 1

GASTOS COM PREVIDÊNCIA (% PIB) OBSERVADOS E ESTIMADOS A PARTIR DA RAZÃO DE DEPENDÊNCIA DE IDOSOS – 2008



Fonte: Banco Mundial

TABELA 4

ESPERANÇA DE VIDA POR SEXO NO BRASIL: 1980 – 2000

Esperança de sobrevida	1980		2000		Ganho no período	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Ao nascer	58,39	65,51	66,03	74,30	7,64	8,79
Idade óbito	58,39	65,51	66,03	74,30	13,08%	13,41%
Aos 16 anos	49,26	55,92	52,45	60,54	3,19	4,62
Idade óbito	65,26	71,92	68,45	76,54	6,48%	8,26%
Aos 60 anos	13,87	17,55	16,52	20,80	2,65	3,24
Idade óbito	73,87	77,55	76,52	80,80	19,14%	18,47%

Fonte: extraído e adaptado de Camarano (2006)

próximas quatro décadas, mais outros 2,1 anos a cada década¹². A combinação da elevação da esperança de vida ao nascer com a redução na taxa de fecundidade resultou no envelhecimento progressivo da população e no aumento da participação dos segmentos etários mais velhos do total da população.

A mudança no padrão demográfico provoca alterações significativas na estrutura atuarial de sistemas de previdência. No Brasil, isso veio acompanhado de baixo desempenho macroeconômico, expressivo aumento dos direitos sociais e forte ajustamento produtivo na década de 1990.

Nossas regras são “generosas”?

Aposentadoria

Há apenas seis países no mundo que se caracterizam por não colocar limites de idade na legislação que regula as aposentadorias (Caetano & Boueri, 2006). São eles: Brasil, Nigéria, Argélia, Turquia, Eslováquia e Egito. A ausência de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição (TC) no INSS faz com que a duração esperada

desse benefício seja muito maior no Brasil do que a no resto do mundo. Na amostra de 66 países apresentada por Rocha e Caetano (2008), constata-se que, no caso dos homens, a aposentadoria por TC é recebida, em média, por 23 anos, contra 16,5 anos no resto dos casos, e no caso das mulheres esses valores são de 29 e 21, respectivamente (ver Tabela 5).

Não há nenhuma razão para não fixarmos uma idade mínima de aposentadoria por tempo de contribuição, nos moldes do que já ocorre com o setor público, combinando idade (60H e 55M ano) e tempo de contribuição.

Pensões

O Brasil é o único país que praticamente não impõe nenhuma condição de qualificação para o recebimento de pensão por morte: não exige idade mínima do cônjuge, não exige casamento e nem dependência econômica, não requer carência contributiva, não se extingue na ocorrência de nova união e ainda permite o acúmulo com aposentadoria e/ou com a renda do trabalho, além de ser um benefício vitalício.

Tafner (2006) mostrou três outras coisas relevantes: a) que, do total de pessoas que

¹² Esse resultado poderá ser ainda maior caso tenhamos redução na mortalidade juvenil masculina, dado que, sozinho, reduz a esperança de vida ao nascer dos homens em 1,3 ano e 0,6 ano no total da população.

¹³ Os valores indicados de idade de aposentadoria são valores médios de 2005, extraídos do Ministério da Previdência Social. Como não há idade mínima para acesso a esse benefício, os valores refletem apenas a escolha da idade dos beneficiários, uma vez cumprido o requisito de tempo de contribuição (30 e 35 anos, H/M, respectivamente).

TABELA 5

IDADE MÍNIMA E DURAÇÃO ESPERADA DA APOSENTADORIA – BRASIL X GRUPOS DE PAÍSES

Países/grupos de países	Idade mínima de aposentadoria		Duração esperada	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
OCDE (29 países)	64	63	16	21
América Latina (7 países)	62	60	17	21
Mundo (66 países)	62	60	16	21
INSS: tempo de contribuição ¹³	56	52	23	29
INSS: idade (rural)	60	55	19	26
INSS: idade (urbano)	65	60	16	22

Fonte: Rocha, 2007

recebem pensão, 17% recebem também aposentadoria, 22% recebem renda do trabalho e outros 5% recebem aposentadoria e trabalho; b) que apenas 16% dos que recebem pensão têm filhos menores; c) que, se fosse aplicada a regra vigente na Itália (a mais generosa da amostra, depois do Brasil), seriam economizados recursos suficientes para acabar com 18% da pobreza de nossa gente, através de um programa de transferência de renda focalizado entre os mais pobres.

Acumulação de benefícios

O Brasil não é o único país a permitir o acúmulo de benefício, mas é o único que permite a acumulação sem qualquer restrição. A Inglaterra, por exemplo, permite que a viúva acumule o benefício de pensão com o de aposentadoria por até dois anos, quando terá que optar por um deles. A Noruega permite a acumulação da pensão com aposentadoria ou de outra fonte de renda desde que seu valor seja no máximo 50% do benefício. Os Estados Unidos permitem que um aposentado trabalhe, mas, nesse caso, seu benefício é reduzido em até 50%. A França impõe a saída do mercado de trabalho quando o trabalhador se aposenta. O Chile permite a volta ao mercado de trabalho quando requisitada a aposentadoria, mas essa flexibilidade é concedida a apenas algumas categorias de baixa remuneração.

A permissão brasileira para que o aposentado (ou pensionista) ter outra renda sem qualquer condicionalidade produz um efeito inusitado: a renda individual daqueles para recebem benefício é consistentemente maior do que a de indivíduos que não têm benefícios.

Os debates mais polêmicos

No debate previdenciário há questões que, em geral, servem apenas para confundir fatos e interesses. Há três tipos básicos: 1) aquelas que são expressão de privilégios decorrentes de algum grupo de poder e que não se fundamentam em qualquer evidência; 2) aquelas que, não tendo qualquer fundamento, não defendem um particular interesse, mas desviam

o foco do debate e criam um falso sentimento de que, “antes da reforma, deve-se fazer muitas outras coisas”; 3) aquelas que se apoiam em evidências parciais, em meias-verdades, mas fornecem “argumentos” de forte apelo popular para evitar a reforma do sistema.

No primeiro grupo, enquadra-se o caso de algumas categorias profissionais que argumentam estar sujeitas a tarefas desgastantes, razão pela qual deveriam se aposentar com menos tempo de contribuição. Não dedicarei a essa questão uma análise detalhada, já discutida em outras ocasiões.

No segundo grupo, enquadram-se, por exemplo, os argumentos de que bastaria acabar com a sonegação que a previdência seria equilibrada, ou que bastaria que as dívidas previdenciárias fossem pagas para que acabasse o “rombo”. Tanto uma como outra permeiam o imaginário coletivo, mas são desprovidas de senso (ver, a respeito, Tafner, 2008).

A Constituição como “verdade revelada” e o “déficit” previdenciário

Alguns autores¹⁴ têm defendido a ideia de que nosso sistema previdenciário não pode ser analisado isoladamente, pois faz parte do sistema de seguridade social. Se tomássemos o total de arrecadação desse sistema e o cotejássemos com o total de gastos, ao invés de déficits, teríamos superávits. O resultado, ainda segundo eles, seria mais positivo caso “fosse respeitada a Constituição”, e os recursos subtraídos ao sistema através da DRU (Desvinculação de Receitas da União) retornassem ao sistema.

Do ponto de vista lógico, a CF-1988 é um pacto legitimamente firmado pelas forças políticas e sociais no momento de sua aprovação. Mas é um pacto que reflete interesses e preferências daquele momento. Não se pode entender a CF-1988 como “uma verdade revelada” por Deus e, portanto, inquestionável. As dezenas de mudanças já realizadas na CF-1988 mostram exatamente isso. Portanto, discutir eventuais mudanças no texto constitucional, longe de ser “atacar” a CF-1988, é realizar o que ela mesma previu.

14 Ver a propósito, por exemplo, Gentil (2007), Passarinho (2007), Sicsú (2007).

No plano doutrinário, uma emenda constitucional (como foi a DRU) aprovada segundo as normas previstas na Constituição é tão legítima quanto a própria Constituição. Logo, atacar a DRU é atacar a Constituição que julgam defender.

No plano normativo, se de um lado a Constituição estabelece o Sistema de Seguridade Social, de outro ela também define, no *caput* do art. 201 que “Os planos de previdência social, mediante contribuição...” e, no parágrafo primeiro desse mesmo artigo que “Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários”. Isso significa que a previdência no Brasil, segundo a Constituição, está indissolavelmente associada à contribuição. É, portanto, um seguro social. Sendo um seguro, seu equilíbrio financeiro dependerá dos fluxos de recebimentos e de pagamentos. Assim como se deve isolar o que é benefício assistencial da previdência social, o mesmo deve ser feito no que se refere à arrecadação.

A última confusão é de natureza econômica. A noção de déficit ou superávit deve ser analisada cuidadosamente quando utilizada isoladamente em programas, sistemas e outras divisões orçamentárias. Se, por exemplo, *n-1* programas governamentais apresentam déficits em montante total equivalente a 100 e o *n*ésimo programa apresenta superávit de, digamos, 30, então o governo terá superávit de 30 e poderá utilizar o excedente para fazer novos investimentos, quitar dívidas anteriores ou fazer reservas; se os valores forem o contrário, o governo terá déficit de 30, e terá que financiar esse déficit deixando alguém sem receber, contraindo dívidas, aumento da carga tributária, emitindo moeda (fazendo inflação), ou uma combinação qualquer dessas opções.

No caso da previdência, o volume de arrecadação é inferior aos gastos, ainda que o montante de recursos do Sistema de Seguridade Social seja suficiente para cobrir esse descasamento financeiro. Mas isso significa que recursos que poderiam – e deveriam – ser alocados em outras atividades estão sendo deslocados para a previdência social. Para

manter o volume de gastos com saúde e outras atividades, o governo tem recorrido à elevação da carga tributária, concentrada especialmente em contribuições, dadas as características especiais dessa espécie tributária.

A previdência como mecanismo de redução de pobreza e desigualdade

Alguns analistas veem a previdência como um programa social destinado a garantir a todos os inativos um benefício mínimo de forma não contributiva. Essa ideia é algumas vezes complementada pelo entendimento de que a previdência é um sistema assistencial e redistributivo, em que as contribuições devem ser pagas conforme disponibilidade de cada indivíduo, e os benefícios, recebidos conforme a necessidade (Delgado & Cardoso Jr., 2000; Delgado, 2005; Lavinás, 2006).

Dois dos argumentos mais frequentemente utilizados para a defesa da previdência como uma “renda mínima”, ou como programa sem correspondência contributiva, são seu caráter de redução da pobreza e da desigualdade social, tanto no âmbito individual quanto no âmbito familiar, e como garantia e defesa de renda contra a informalidade e precarização das relações de trabalho presentes em nossa economia. Ambos os argumentos são verdadeiros. Mas apenas parcialmente verdadeiros.

Tafner (2007) mostrou que a eficácia da previdência como redutor da pobreza se acelerou até 2003, mas deixou de crescer e caiu ligeiramente a partir de então. A redução da potência do instrumento recente como redutor de pobreza revela seu esgotamento.

O fato de a previdência atuar como redutor da pobreza não implica que o instrumento seja eficientemente utilizado e nem que esteja atuando sobre os mais pobres. Por exemplo, se houver dois indivíduos pobres, sendo um deles mais pobre do que o outro, se a política pública dedicar recursos ao *menos* pobre, certamente diminuirá a pobreza, mas não atingirá o mais pobre, nem tampouco atingirá sua potência máxima. Por isso, reduzir a pobreza não significa necessariamente atender

aos *mais* pobres, mas apenas aos pobres. Barros e Carvalho (2006) mostraram que: primeiro, apenas três de cada dez beneficiários da previdência que recebem o piso salarial vivem em família pobre; segundo, que o salário mínimo é entre três e quatro vezes menos eficiente para reduzir pobreza do que um programa focalizado (como o Bolsa Família, por exemplo) e, por consequência, é quatro vezes mais caro do que esse programa para atingir o mesmo objetivo. Caso o programa fosse focalizado nos segmentos mais desprovidos de renda, o impacto sobre a redução da pobreza seria muito mais intenso do que o da previdência, como mostrado por Tafner (2008).

Um segundo aspecto da questão diz respeito à capacidade da previdência em reduzir a pobreza familiar. Um argumento muito utilizado por defensores dessa posição é que o idoso, ao receber uma renda do sistema previdenciário, a compartilha com seu núcleo familiar. Sendo verdadeira essa assertiva, isso implicaria que a incidência de pobreza seria invariante com a idade e, mais especificamente, a incidência de pobreza entre crianças e jovens não poderia ser superior à pobreza entre idosos e, se o fosse, seria em magnitude negligenciável devido a fatores demográficos e de composição de famílias. Não é isso, todavia, o que ocorre entre nós.

No Brasil, a incidência de pobreza entre crianças e jovens (até 18 anos) é mais de três vezes maior do que a entre idosos (pessoas com 65 anos e mais) e, exclusivamente entre crianças, é quase vinte vezes maior. Isso implica que o compartilhamento de renda entre gerações está muito aquém daquele imaginado pelos defensores dessa ideia.

O IMPACTO DA MUDANÇA DEMOGRÁFICA SOBRE OS GASTOS PREVIDENCIÁRIOS

Como nossas regras previdenciárias são muito “generosas”, o que esperar dos gastos previdenciários diante da perspectiva de mudança demográfica?

As simulações a seguir estão concentradas apenas nos gastos do INSS, especificamente os benefícios de aposentadoria, pensão, Loas e RMV. Não foram considerados os gastos dos regimes próprios, que têm se mantido constantes, em torno de 4% do PIB (sendo 2% para a União e 2% para estados e municípios). São considerados três cenários possíveis e, em todos, são mantidas constantes as regras institucionais da previdência social e a taxa de formalização observada em 2009. O primeiro cenário leva em conta apenas o envelhecimento e mantém o valor real dos benefícios. A hipótese de manutenção do valor real dos benefícios é extremamente conservadora, tendo em conta o histórico observado nos últimos quinze anos. O aumento real dos benefícios foi, em média, de cerca de 4 a 5% ao ano¹⁵. O segundo cenário leva em conta, além do efeito demográfico, um aumento real de 1% ao ano até 2022 no valor dos benefícios de um salário mínimo, e aumento real de 3% a cada cinco anos, até 2022, para os benefícios acima de um salário mínimo. A partir desse ano, todos os benefícios têm seu valor real mantido constante. O terceiro cenário é exatamente igual ao segundo, mas incorpora um ganho real de 4% por década para todos os benefícios a partir de 2022, admitindo-se, ainda, a hipótese de que os custos para a população idosa são ligeiramente superiores aos da média da população e que esse diferencial será repassado aos benefícios¹⁶. Em todos os cenários, as regras institucionais são preservadas, e o valor médio dos benefícios – estimado pelo autor – é R\$ 690,78 em 2010¹⁷. Para os três cenários, a distribuição percentual por tipo de benefícios é mantida constante¹⁸. A Tabela 6 apresenta, para períodos de cinco anos a partir de 2010, a população idosa e a quantidade de benefícios por tipo.

A quantidade de benefícios é, em média, 22% maior que a população de cada ano considerado. Isso acontece porque, como dito antes, a legislação permite que os indivíduos obtenham mais de um benefício. Além disso, quanto maior for a sobrevivência daqueles com mais de 60 anos, maior será o número

15 Esses valores referem-se aos benefícios de aposentadoria, pensão, Loas e RMV.

16 O Bureau of Labor Statistics, dos EUA, fez estudo sobre o padrão de gastos e calculou índices de preços específicos para o grupo de idosos. Os resultados sugerem que esses têm inflação ligeiramente superior à da média da população.

17 Essa estimativa incorpora o reajuste de 7,7% concedido para as aposentadorias acima do piso.

18 A hipótese subjacente aqui é de que a expansão da concessão de benefícios decorrente da ampliação da oferta dos serviços previdenciários – como, por exemplo, a ampliação da rede de postos de atendimento do INSS em todo o território nacional, a agilização no prazo de concessão de benefícios que represava o fluxo, etc. – não terá mais qualquer efeito aqui para a frente, restando, portanto, apenas o efeito demográfico.

de benefícios previdenciários a se pagar. A expectativa de vida do brasileiro condicionada à idade vem crescendo desde meados dos anos 70 e vai continuar crescendo ainda, por muitos anos.

A partir dos dados sinteticamente apresentados acima foram feitas as simulações da trajetória de despesas da previdência social com pagamentos de benefícios de aposentadoria, pensão e RMV+Loas¹⁹ para o período 2010-50. Giambiagi e Tafner (2011) já apresentaram as simulações. No horizonte temporal de quarenta anos a partir de agora, o número de benefícios será multiplicado por 3,32 (de 23,7 milhões para 78,7 milhões). Considerando o primeiro cenário, o gasto anual total com benefícios previdenciários saltará de 212,9 bilhões de reais, em 2010, para 707,2 bilhões, em 2050 (em R\$ de 2010), representando uma taxa média de crescimento de 3,05% ao ano. Se tomarmos uma hipótese menos otimista, expressa pelo cenário 2, a despesa total anual, partindo do mesmo patamar, aumentará para 775,2 bilhões de reais em 2050, o que significa um

crescimento nos gastos a uma taxa média de 3,3% ao ano. Finalmente, no cenário 3, em que as hipóteses parecem ser mais condizentes com a realidade brasileira, o volume de gastos se elevará, no mesmo período, para 864,2 bilhões de reais (a preços de 2010). Nesse cenário, o ritmo médio de crescimento das despesas previdenciárias será de 3,6% ao ano para os próximos quarenta anos. Para manter constante a relação entre as despesas da previdência social e o PIB, este seria o piso de crescimento da economia para os próximos quarenta anos.

Deve-se destacar que, mesmo no cenário menos otimista (cenário 3), os níveis de reajustes são muito inferiores àqueles observados na última década e meia. Os benefícios indexados ao mínimo, por exemplo, cresceram em termos reais a uma taxa média de 5,5% ao ano nos últimos quinze anos. E mesmo os benefícios acima do piso previdenciário, cujos reajustes foram mais modestos, tiveram aumento real, em termos médios, de 1,5% ao ano. No total, os benefícios previdenciários cresceram, em termos reais, a

¹⁹ Esse montante não representa a totalidade de gastos do INSS com pagamento de benefícios, mas apenas aqueles mais diretamente ligados à questão previdenciária. Considerado o período 2004 a 2009, esses benefícios representaram 92% do total de benefícios emitidos e 91% do total de despesas do INSS.

TABELA 6

POPULAÇÃO COM 60 ANOS OU MAIS E QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS EMITIDOS POR TIPO – BRASIL: 2010-50

Ano	Pop. 60 anos ou mais (10 ⁶)	Total de benefícios emitidos – dezembro de cada ano (10 ⁶)			
		Aposentadoria	Pensão	Loas + RMV	Total de benefícios
2010	19.282	15.445	6.804	1.457	23.706
2015	23.230	18.607	8.198	1.756	28.560
2020	28.322	22.685	9.994	2.141	34.820
2025	34.476	27.615	12.166	2.606	42.387
2030	40.473	32.418	14.282	3.059	49.759
2035	46.080	36.910	16.261	3.483	56.653
2040	52.056	41.696	18.369	3.935	64.000
2045	58.746	47.055	20.730	4.440	72.225
2050	64.051	51.304	22.602	4.841	78.747

Fonte: elaboração do autor

um ritmo médio anual de 3,05%. No cenário 3, em termos médios, durante os próximos quarenta anos, os benefícios terão um ganho real de apenas 0,5%. Isso revela que a manutenção da relação despesa previdenciária/ PIB exigirá, além de crescimento constante de pelo menos 3,3% do PIB pelos próximos quarenta anos, muito bom senso das autoridades no sentido de conter as pressões por elevação do valor dos benefícios previdenciários. Aumentos reais médios de, por exemplo, 1% ao ano exigirão 4,1% de crescimento do PIB para o mesmo período.

CRITÉRIOS PARA UMA AGENDA DE REFORMAS

Uma agenda de reforma deve ter critérios norteadores, de modo a orientar os decisores e as lideranças políticas. Em síntese, esses critérios são:

- *tratamento desigual a casos desiguais.* Para os que já cumpriram os requisitos definidos pela legislação, seus direitos devem ser respeitados. Para os que já começaram a trabalhar, seu histórico profissional e contributivo deve ser considerado. Os que ainda não ingressaram no mercado de trabalho, quando o fizerem, estarão submetidos às novas regras;
- *carência.* Uma reforma deve contemplar um prazo de carência, visando a eliminar eventuais descontinuidades no planejamento de vida dos indivíduos. A proposta que será apresentada contempla um prazo de carência de três anos;
- *gradualismo.* Definir como princípio que as alterações aprovadas incidam suavemente ao longo do tempo, completando a transição no final de um processo que deverá ser longo, em prazo de duas décadas;
- *paralelismo com o mundo.* As novas regras para a obtenção de benefícios de aposentadoria (idade e tempo de contribuição) e pensões por morte devem estar alinhadas com as regras existentes em outros países, especialmente aqueles que já realizaram suas reformas e caminham para uma situação de elimina-

ção ou minimização de déficits estruturais;

- *convergência.* Uma agenda de reformas deve contemplar o princípio de que, no futuro, todos devem estar sujeitos às mesmas regras. Isso implica que a agenda deve idealizar um único sistema previdenciário para todos os trabalhadores, independentemente de trabalharem no setor público ou privado;
- *regra para o salário mínimo e indexação.* Uma agenda deve contemplar o princípio básico de desindexação. Isso pode ser feito em três etapas, como será visto a seguir;
- *acúmulo de benefícios.* Uma agenda de reformas deve impedir, para o futuro, que haja acúmulo de benefícios. A legislação brasileira permite que um indivíduo possa ter mais de um benefício previdenciário. Isso deve progressivamente ser reduzido até sua plena impossibilidade ao término do período de reformas.

Uma agenda de reformas com os princípios aqui propostos contempla um conjunto de regras que poderia promover uma transição suave rumo a um sistema previdenciário único, ajustado à nova situação demográfica e às condições socioeconômicas do país. Com uma transição suave, a preservação integral dos direitos de quem já recebe benefícios e o reconhecimento da proporcionalidade de direitos para aqueles que já estão no mercado de trabalho, haverá tempo para que as pessoas ajustem seus planos de vida, sem mudança abrupta das regras. A preservação de todos os benefícios ativos, a existência de prazo de carência e a regra de proporcionalidade contributiva eliminam descontinuidades e diluem no tempo e entre várias gerações os custos do ajuste.

CONCLUSÃO

Nos últimos vinte anos a questão previdenciária ocupou grande parte do espaço do debate dedicado aos rumos e às mudanças da política social no Brasil. Nesse período, ocorreram duas importantes reformas previdenciárias, em 1998 e 2003. Entretanto, muita coisa ainda deve ser feita.

Como vimos, as regras que regem a nossa previdência ainda resistem a mudanças, embora as mesmas não respondam mais à realidade atual da sociedade brasileira. O Brasil ainda não foi capaz de renunciar categoricamente a certos benefícios, ainda que os mesmos sejam usufruídos pelo grupo da população que menos necessita.

O argumento, por exemplo, de que a previdência deve ser mantida como está porque é um mecanismo de transferência de renda, como foi mostrado, é falho. Seja porque o fundamento da previdência no Brasil, assim como em diversos países, é o seguro social, seja porque, cada vez mais, quem é beneficiário da previdência não é pobre. É, assim, mais adequado corrigirmos os problemas da previdência e aprimorarmos os programas

sociais, concentrando recursos desses últimos nos pobres, com atendimento prioritário dos mais pobres.

As autoridades públicas, que detêm o poder de desenhar, gerir e conduzir as políticas públicas no Brasil, devem estar atentas às questões aqui expostas. A previdência social é uma instituição fundamental para uma sociedade, não apenas pela natureza de sua função, mas também porque ela é interdependente de outras importantes instituições, como o mercado de trabalho. Quando a sua gestão vai mal, ela drena recursos de outras importantes atividades do Estado, influencia negativamente o mercado de trabalho e impõe limites ao crescimento econômico, tão necessário para a produção de riqueza suficiente para todos.

BIBLIOGRAFIA

- BARROS, R. P.; CARVALHO, M. "A Efetividade do Salário Mínimo como Instrumento para Reduzir a Pobreza e a Desigualdade no Brasil", in *Uma Agenda para o Crescimento Econômico e a Redução da Pobreza*. TD nº 1.234. Rio de Janeiro, Ipea, nov./2006.
- BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A.; KANSO, S. "Dinâmica Populacional Brasileira na Virada do Século XX". Texto de Discussão nº 1.034. Ipea, ago./2004.
- BUREAU of Labor Statistics. *Experimental Consumer Price Index for Americans 62 Years of Age and Older, 1998-2005*. April/2006.
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S. "Perspectivas de Crescimento para a População Brasileira: Velhos e Novos Resultados". Texto de Discussão nº 1.426. Rio de Janeiro, Ipea, 2009.
- CECHIN, J. "Reformas e Previdência Complementar no Serviço Público: Convergência entre Regimes". 5º Congresso Brasileiro de Previdência Complementar. São Paulo, 20-21 de junho de 2005.
- CECHIN, José; CECHIN, Andrei. "Desequilíbrios: Causas e Soluções", in Paulo Tafner e Fabio Giambiagi (orgs.). *Previdência no Brasil – Debates, Dilemas e Escolhas*. Rio de Janeiro, Ipea, 2007.
- DELGADO, G.; CARDOSO JR., J. C. "Universalização de Direitos Sociais Mínimos no Brasil: o Caso da Previdência Rural nos Anos 90", in *Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza*. Brasília, MPAS, 2000.
- DELGADO, Guilherme. C. "Política Social e Distribuição de Renda no Brasil", in *Seminário: Salário Mínimo e Desenvolvimento*. Campinas, IE/Unicamp. 28 e 29 de abril de 2005.
- GENTIL, Denise L. "A Política Fiscal e a Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: Análise Financeira do Período Recente", in João Sicsú (org.). *Arrecadação (De Onde Vem?) e Gastos Públicos (Para Onde Vão?)*. São Paulo, Boitempo, 2007.

- GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. *Demografia: a Ameaça Invisível – o Desafio Previdenciário que o Brasil Se Recusa a Encarar*. Rio de Janeiro, Campus-Elsevier, 2010.
- GRUBER, J.; WISE, D. A. *Social Security and Retirement Around the World: Micro-estimation*. Chicago and London, The University of Chicago Press, 2004.
- IPEA. *Brasil: o Estado de uma Nação – Mercado de Trabalho, Emprego e Informalidade*, 2006.
- LAVINAS, L. "From Means-test Schemes to Basic Income in Brazil: Exceptionality and Paradox", in *International Social Security Review*, v. 59, n. 3, July-Sep./2006, pp. 103-25.
- MONTEIRO, J.; ASSUNÇÃO, J. J. "Outgoing the Shadows: Estimating the Impact of Bureaucracy Simplification and Tax Cut on Formality and Investment", in *Série Seminários Dimac*, out./2006.
- OLIVEIRA, F. E. B. "Proteção Social e Equidade: uma Proposta para o Seguro Social", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 28, nº 2, ago./1980, pp. 339-70.
- _____. "Alguns Aspectos Conceituais, Operacionais e Estruturais da Previdência Social Brasileira", in *TDI*, nº 53, dez./1982. Rio de Janeiro, Ipea, 1982.
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. *Reforma na Previdência*. Rio de Janeiro, Ipea, 1997.
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; PINHEIRO, S. S.; PEYNEAU, F. P. L.; MENDONÇA, J. "O Idoso e a Previdência Social", in A. A. Camarano (org.). *Os Novos Idosos Brasileiros: Muito Além dos 60?*. Rio de Janeiro, Ipea, 2004, cap. 12, pp. 411-26.
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; PASINATO, M. T. M. "Reforma Estrutural da Previdência: uma Proposta para Assegurar Proteção Social e Equidade". Texto para Discussão, nº 690. Rio de Janeiro, Ipea, 1999.
- OLIVEIRA, F. E. B. de; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. "Reforma da Previdência". Texto para Discussão nº 508. Rio de Janeiro, Ipea, 1997.
- PASSARINHO, P. "Previdência Social Pública: um Serviço Universal ao Cidadão Brasileiro", in João Sicsú (org.). *Arrecadação (De Onde Vem?) e Gastos Públicos (Para Onde Vão?)*. São Paulo, Boitempo, 2007.
- ROCHA, R. R. "A Previdência no Brasil: uma Comparação com a OCDE e Países de Renda Média". Apresentação feita no Congresso dos 40 anos da Anbid. São Paulo, 2007.
- ROCHA, R.; CAETANO, M. "O Sistema Previdenciário Brasileiro: uma Avaliação de Desempenho Comparada", in Marcelo Caetano (org.). *Previdência Social no Brasil: Debates e Desafios*. Brasília e Rio de Janeiro, Ipea, 2008, pp. 39-78.
- SICSÚ, João. "PAC: Quatro Anos Depois, o Governo Tenta Mudar o Rumo", in João Sicsú (org.). *Arrecadação (De Onde Vem?) e Gastos Públicos (Para Onde Vão?)*. São Paulo, Boitempo, 2007.
- TAFNER, P. "Previdência no Brasil: Debates e Desafios", in Marcelo Caetano (org.). *Previdência Social no Brasil: Debates e Desafios*. Brasília e Rio de Janeiro, Ipea, 2008, pp. 103-42.
- _____. "Simulando o Desempenho do Sistema Previdenciário e Seus Efeitos sobre Pobreza sob Mudanças nas Regras de Pensão e Aposentadoria". Texto de Discussão (1264). Rio de Janeiro, Ipea, 2007.
- _____. *Micro-instituições e Desempenho do Sistema Previdenciário Brasileiro: Alguns Efeitos Não Antecipados*. Tese de doutorado. IUPERJ, 2006.
- TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. *Previdência no Brasil: Debates, Dilemas e Escolhas*. Rio de Janeiro, Ipea, 2007.
- TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. "Previdência Social – uma Agenda de Reformas", in Edmar Bacha e Simon Schwartzman (orgs.). *Brasil: a Nova Agenda Social*. Rio de Janeiro, LTC, 2011.