

Reforma da Previdência é Imperativa

Diagnóstico

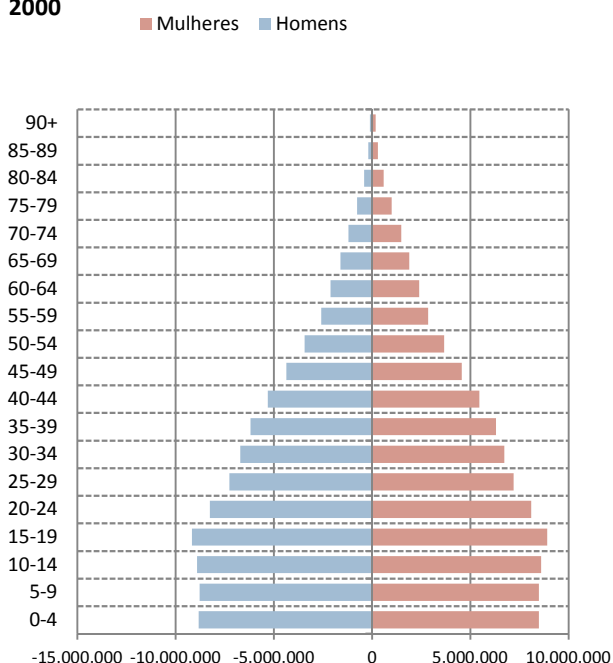
Os gastos com o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) consomem atualmente 41% do orçamento do governo central. Há 20 anos, em 1997, esse percentual era de 35%. Sem uma adequada reforma previdenciária neste momento, somente essa rubrica de gasto

consumirá 63% do orçamento em 2027 e, a partir de 2030, superará os 70%.

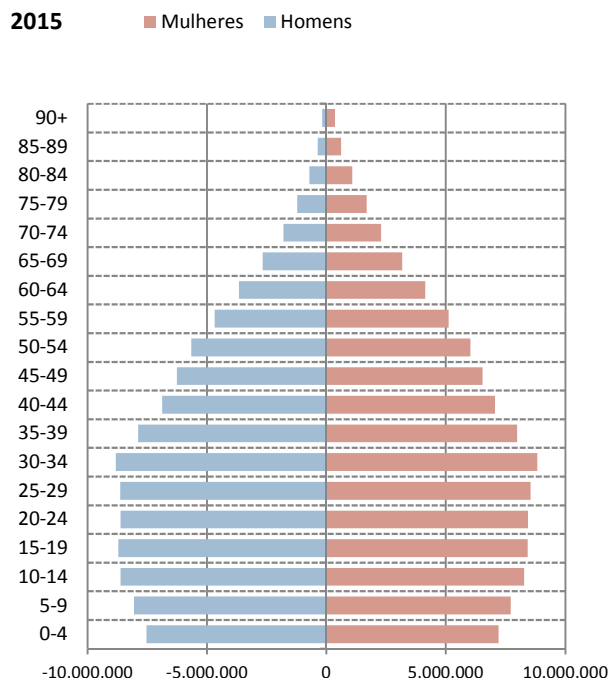
Para imaginar o tamanho do desequilíbrio que essa dinâmica produzirá no país, basta olhar a atual situação de estados como o Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Em 2015, gastaram 63%, 71% e 78% de sua receita apenas para pagar pessoal (ativo e inativo), respectivamente. A velocidade do comprometimento do orçamento decorre do processo de envelhecimento populacional (gráficos 19 a 24).

GRÁFICOS 19 A 24: PROJEÇÃO POPULACIONAL

2000



2015

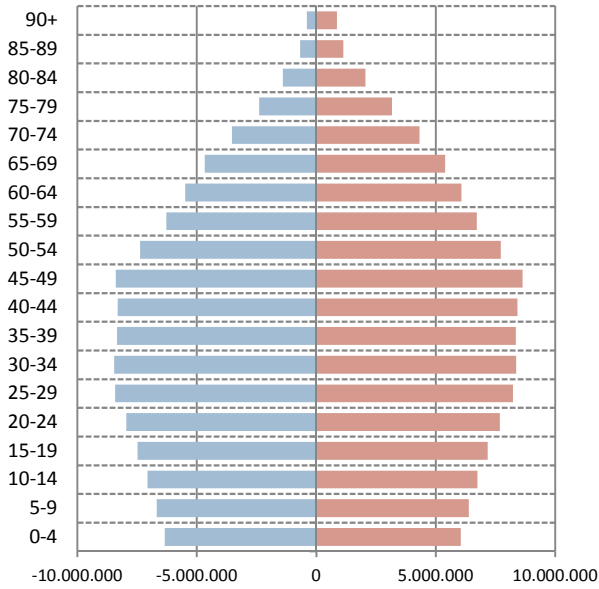


Fonte: IBGE.

Fonte: IBGE.

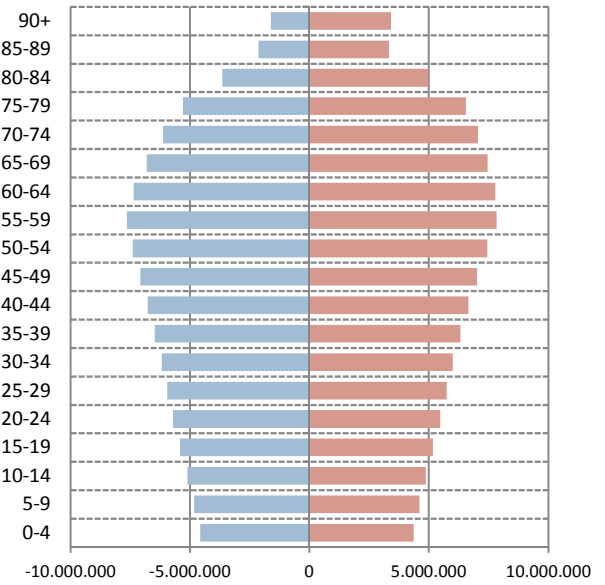
2030

Mulheres Homens



2060

Mulheres Homens

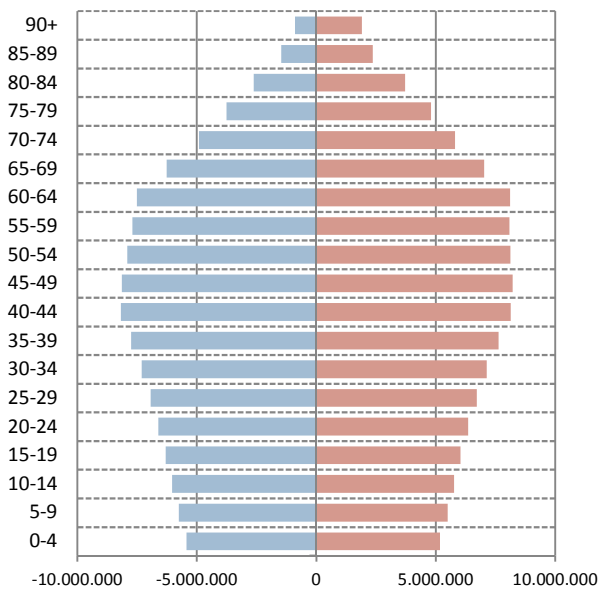


Fonte: IBGE.

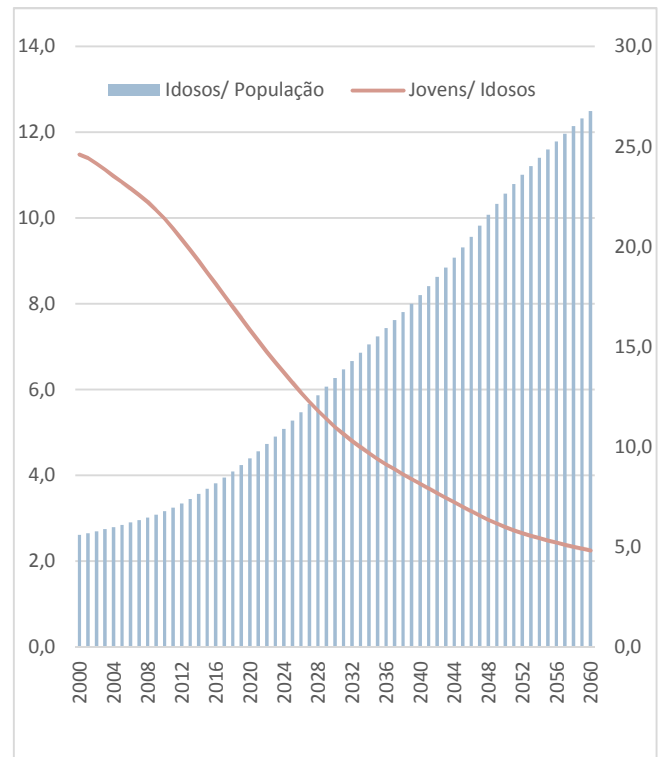
Fonte: IBGE.

2045

Mulheres Homens



Fonte: IBGE.



Fonte: IBGE.

Este quadro evidencia que ficará cada vez mais difícil disponibilizar recursos suficientes para dar conta das demandas da sociedade por saúde, educação, saneamento básico e segurança, principalmente. Mostra também ser uma necessidade reformar a previdência, fazendo-a convergir para as melhores práticas internacionais. Ademais, não seguir esse caminho implica demolir a mais relevante medida fiscal recém-aprovada pelo Congresso Nacional, que é a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que institui o novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social.

Para rumar na direção de uma economia de alta renda, o país terá, necessariamente, de tomar decisões maduras e de grande relevância na agenda de reformas econômicas. A reforma da previdência é apenas uma delas, a primeira de muitas que o País precisa endereçar. A literatura internacional é vasta em torno dos caminhos para que as economias superem o que o Banco Mundial denominou de armadilha da renda média (*“the middle-income trap”*)¹. Dentre os fatores necessários, é notável o papel da robustez das instituições no País, bem como da qualidade da educação, do desenvolvimento do mercado financeiro e de infraestrutura avançada que ajude a inserir o País nas chamadas cadeias globais de valor.

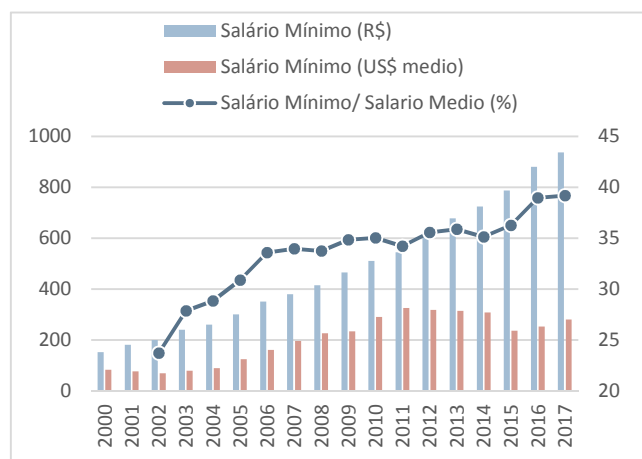
Conforme detalhamos no “Box – O cálculo do déficit da previdência social” a seguir, a previdência social gerida no âmbito federal, que incluiu o RGPS e o Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) apresentou déficit de 3,7% do PIB em 2016. A isso se agrega o déficit dos estados e municípios de 1,0% do PIB, onde pesa as regras especiais para aposentadoria (de militares e professores, em particular). Com isso, o déficit consolidado da previdência chegou a 4,7% do PIB, em 2016.

Tomando apenas o RGPS, sua contribuição em 2016 para o déficit de R\$ 159,5 bilhões do governo central foi de 94%. Dentre os fatores que condicionam o ressaltado déficit, destaca-se o crescimento das despesas previdenciárias, de aproximadamente 6,5% acima da inflação nos últimos 19 anos. Além das aposentadorias

(por idade, tempo de contribuição e invalidez), estão incluídas nessas despesas as pensões por morte, os auxílios (doença, acidente e reclusão) e o salário maternidade.

Além da dinâmica de crescimento do número de beneficiários da previdência (entre 3% e 3,5% ao ano) – reflexo das regras de elegibilidade para concessão do benefício – contribuírem para a robusta expansão da despesa, há também o efeito preço associado à política de valorização do salário mínimo. Como 64% do número de benefícios do RGPS são indexados ao piso laboral, prática inexistente nos países do G-20 e verificável apenas em países como Venezuela, Bolívia, Paraguai e Colômbia², sua política de valorização teve destacada influência na expansão dos gastos. Conforme evidenciado no gráfico 25, houve recuperação do salário mínimo para patamares observáveis em outros países, tanto em dólar (US\$300) quanto em proporção da renda média (cerca de 40%). Em síntese, a combinação dos efeitos preço (i.e, do salário mínimo) e quantidade, explicam a significativa expansão de 6,5% (em média) do gasto previdenciário.

GRÁFICO 25: DINÂMICA DE CRESCIMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Elaboração: IFI

Além do efeito direto dessa política no gasto previdenciário, transmitida através dos benefícios cujo valor é igual ao piso, houve também um efeito indireto que transbordou para outras rubricas de gasto social. Na medida em que o salário mínimo é utilizado como

¹ De maneira simplificada, a “armadilha da renda média” é o ponto em que diversas economias, após avançarem da baixa para a média renda, não conseguem sustentar o progresso na direção de países com renda

mais elevada. Para tanto, uma série de ações de política econômica são requeridas. Para maiores detalhes, ver <http://bit.ly/2lbR3XV>.

² Para maiores detalhes, ver Nery (2016). Disponível em <http://bit.ly/2k2YLkO>.

referência para concessão de uma série de programas sociais, como o abono salarial e os benefícios de prestação continuada (BPC), seu crescimento acima do salário médio da economia produziu como efeito colateral, além do aumento do valor dos benefícios, a entrada de novos beneficiários, fortalecendo a dinâmica de crescimento do quantum de outros benefícios sociais.

Do ponto de vista prospectivo, como o RGPS funciona sob a forma de repartição simples, a transmissão do veloz processo de envelhecimento populacional se dá via redução do número de jovens (15 anos < idade < 65 anos) que financiarão os idosos (idade > 65 anos), chamado de razão de dependência. De forma prática, a razão de dependência aponta quantos trabalhadores ativos no mercado de trabalho existem para pagar os benefícios dos aposentados e pensionistas. Essa relação, que foi de 10 ativos para cada inativo em 2010, terá recuo sistemático nas próximas décadas: serão apenas 2 ativos para cada inativo em 2060.

A leitura dos gráficos da evolução populacional nos gráficos de 1 a 6 evidenciam de forma inequívoca que o processo de envelhecimento populacional do país será bastante intenso. O número de idosos como percentual da população total sairá de 8% em 2016 para 27% em 2060. De outra forma, enquanto o número de idosos (idade superior a 65 anos) aumentará 42 milhões, haverá expressiva redução da população ativa (entre 15 e 65 anos) em 11 milhões.

A proposta de reforma da previdência

No princípio de dezembro do ano passado, o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/16, que trata da reforma da previdência. Dentre as principais medidas, estão: (1) busca por maior equidade e redução da concentração de renda através extinção de regimes especiais, (2) mudança nas pensões por morte e (3) mudança nos Benefícios de Prestação Continuada (BPC).

Quanto ao primeiro ponto, a proposta iguala as regras de aposentadoria do regime geral (RGPS) e próprio (RPPS), tanto para homens e mulheres, quanto para trabalhadores urbanos e rurais. Conforme evidenciado na tabela 4, a experiência internacional revela que a instituição de uma idade mínima de aposentaria é regra dominante entre diversos países do mundo, bem como a homogeneidade para gênero. É incontestável, portanto,

que as regras previdenciárias ora propostas pelo Poder Executivo estejam em linha com as melhores práticas internacionais.

TABELA 4: IDADE MÍNIMA EM DIFERENTES PAÍSES

G-20	HOMEM	MULHER
África do Sul	N/A*	N/A
Alemanha	65-67	65-67
Austrália	65	65
Canadá	65	65
Coreia do Sul	61	61
Estados Unidos	66	66
França	65	65
Índia	55	55
Indonésia	55	55
Itália	66	62-66
Japão	65	65
México	65	65
Reino Unido	65	62
Rússia	60	55
Turquia	60	58
AMÉRICA DO SUL	HOMEM	MULHER
Argentina	65	60-65
Bolívia	55	50
Chile	65	60
Colômbia	62	57
Paraguai	65	65
Peru	60	60
Uruguai	60	55-60
Venezuela	60	55

(*)N/A: Não se aplica

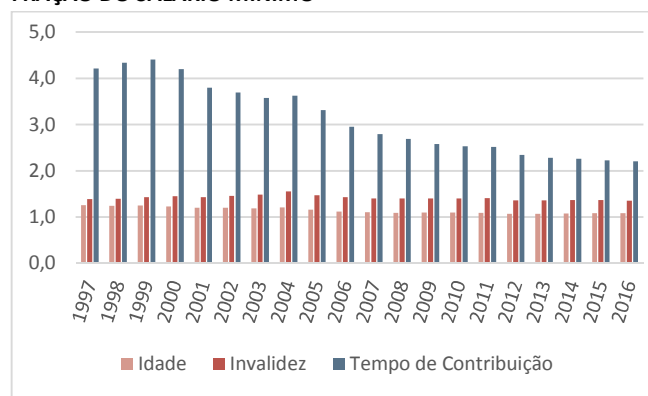
Fonte: Nery (2016), Reforma da Previdência: Uma introdução em perguntas e respostas

Na realidade, no Brasil, já há instituição de regime de aposentadoria por idade mínima. Os mais pobres, com menor nível educacional e precário acesso continuado ao mercado formal de trabalho, se aposentam por idade mínima de 65 e 60 anos, se homem e mulher, respectivamente. O benefício médio para esse grupo de indivíduos é muito próximo do salário mínimo, mas a idade mínima não vale para todos.

Para um outro grupo de indivíduos, de maior nível educacional, acesso facilitado ao mercado formal de trabalho e, naturalmente, de maior renda, não há idade

mínima para aposentadoria. É o caso das aposentadorias por tempo de contribuição, regime pelo qual os mais favorecidos se aposentam. A despeito deste grupo de aposentados representar 30% da quantidade emitida de benefícios, seu custo equivale a 45% do total de aposentadorias pagas, reflexo do maior valor do benefício médio. Enquanto nas aposentadorias por idade o benefício médio é de 1,1 vez o salário mínimo, os aposentados que se aposentam por tempo de contribuição, sem limite de idade mínima, têm benefício equivalente ao dobro (2,2 vezes o mínimo) do primeiro grupo (gráfico 26).

GRÁFICO 26: BENEFÍCIO MÉDIO DAS APOSENTADORIAS COMO FRAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO



Fonte: Ministério da Previdência Social (MPS). Elaboração: IFI

De acordo com os anuários e boletins mensais do Ministério da Previdência Social (agora Secretária de Previdência Social), parte significativa das aposentadorias por tempo de contribuição estão concentradas em poucos estados, notadamente os mais desenvolvidos e ricos como os da região Sul e Sudeste. Esse diagnóstico, associado à ausência de idade mínima, faz o regime de aposentadoria por tempo de contribuição ser regressivo e concentrador de renda. Conforme apontado por Caetano *et al* (2016)³, 63% dos que se aposentaram precocemente, i.e, com idade inferior a 60/55 anos (homem/mulher), estão entre os 40% mais ricos.

Com relação ao segundo ponto, relativo às regras das pensões por morte, importa notar que após aprovação da Medida Provisória (MP) nº 664/15⁴, houve algum avanço

na direção das práticas internacionais. Antes da MP, não havia tempo mínimo de contribuição, tampouco prazo mínimo de casamento ou união estável para acessar o benefício, além da pensão ser vitalícia. Com a aprovação da MP, mesmo após alterações pelo Congresso Nacional que minimizaram a potência da proposta, passou-se a exigir dois anos de casamento ou união estável, bem como um ano e meio de contribuição. A pensão, que antes era vitalícia, agora varia de acordo com a idade.

As pensões por morte são o segundo mais importante benefício do RGPS no que se refere à quantidade emitida. Junto com as aposentadorias (65%), as pensões por morte (26%) respondem por mais de 90% dos benefícios emitidos, cujo valor médio de 1,3 vezes o salário mínimo supera o valor médio de 1,1 vezes das aposentadorias por idade.

A despeito das importantes reformas realizadas nas pensões, elas são parciais. Restam ainda pontos relevantes para serem ajustados como: (1) impedir o acúmulo com aposentadorias e (2) ajustar a taxa de reposição. De acordo com a exposição de motivos (EM) da PEC 287/16⁵, “o percentual de pensionistas que acumulam pensão e aposentadoria cresceu de 9,9%, em 1992, para 32,4%, em 2014”. Isso representa, ainda segundo a EM, 2,4 milhões de beneficiários, dos quais aproximadamente 71% estão entre os 30% mais ricos. Ou seja, assim como nas aposentadorias por tempo de contribuição, as pensões por morte também contribuem para reduzir a progressividade da previdência social.

Finalmente, o último ponto da PEC 287/16 trata dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), que destina um salário mínimo a pessoas idosas ou com deficiência cuja renda per capita seja inferior a 25% do salário mínimo. Conforme destacado por Giambiagi⁶, a despeito da atual idade mínima requerida para concessão do BPC ser de 65 anos, a idade já foi de 70 anos, quando a Lei nº 8.742/93 que instituiu o programa foi aprovada.

Vale notar ainda dois fatos interessantes: o primeiro, de que não há discriminação de idade por gênero para a concessão do benefício assistencial e o segundo, de acordo com dados do IBGE, de que houve elevação de

³ Texto para Discussão 2230 do IPEA. Disponível em <http://bit.ly/2lXvYzi>.

⁴ Convertida na Lei 13.135/15. Disponível em <http://bit.ly/2g2xNEP>.

⁵ Íntegra da PEC 287/16, disponível em <http://bit.ly/2lXR1l9>.

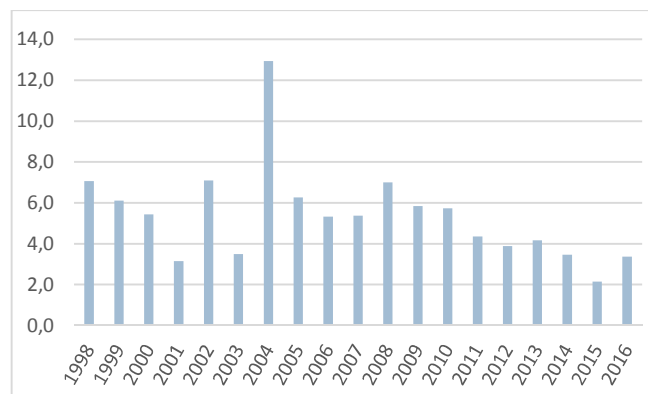
⁶ Artigo no Valor, denominado “Agenda Infraconstitucional”. Disponível em <http://bit.ly/2mdszwQ>.

quatro anos na expectativa de sobrevida das pessoas com 65 anos de 1998 para 2013. É notório, portanto, que a proposta de elevação da idade mínima nos próximos dez anos (elevação de 1 ano a cada 2 anos) não faz nada mais do que ajustá-la à expectativa de sobrevida.

Além do efeito colateral demográfico, a necessidade de se promoverem mudanças no BPC é também justificada, para coibir incentivos incorretos e deletérios ao equilíbrio fiscal-previdenciário. Como a idade mínima do BPC é, para o homem, igual a idade mínima de aposentadoria por idade, não reformar o benefício assistencial deve gerar um desincentivo à contribuição.

Adicionalmente, vale revisitar o efeito indireto da política de valorização do salário mínimo, já sublinhado por nós nos parágrafos acima. A transmissão deste efeito nas contas públicas pode ser particularmente captada através da elevada taxa de crescimento da quantidade do número de beneficiários do BPC, que nos últimos 19 anos (desde 1998) avançou (em média) 5,4% ao ano (gráfico 27). Esse efeito, associado à política de valorização do salário mínimo, indexador dos benefícios, explica o robusto avanço das despesas para 0,8% do PIB em 2016 (ante 0,26% em 2003).

GRÁFICO 27: TAXA DE CRESCIMENTO DO QUANTUM DE BENEFICIÁRIOS DO BPC



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps). Elaboração: IFI

Conforme estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁷, a taxa de pobreza acima de 60 (4,2%) e 65 (3,5%) anos no país é substancialmente menor que a verificada em outras 18 economias, onde a taxa atinge 18,8% e 19,3%, respectivamente, para o ano

de 2010. Nesse sentido, como se vê, não há elementos suficientes para temer uma eventual elevação da pobreza na terceira idade em função das necessárias alterações na política do BPC.

Os efeitos fiscais da reforma previdenciária

São duas as novas regras propostas: a primeira, uma nova regra permanente de acesso ao benefício, dada pela instituição da idade mínima de 65 anos (igual por gênero e trabalhador); a segunda, uma regra de transição para homens e mulheres com mais de 50 e 45 anos, respectivamente. Enquanto a regra permanente leva em conta a instituição do tempo mínimo de 25 anos de contribuição e idade mínima ajustável pela expectativa de sobrevida aos 65 anos, a regra de transição propõe um adicional de 50% do tempo que faltaria para o indivíduo se aposentar na regra antiga (de aposentadoria por tempo de contribuição).

A proposta de reforma extingue o fator previdenciário (criado em fins de 1999 como alternativa à derrota da reforma de 1998) e a regra 85/95 (criada em fins de 2015 e equivalente a soma de idade com tempo de contribuição), além da integralidade e paridade para os servidores públicos que ingressaram até 2003 com idade inferior à definida na regra de transição (de 50/45 para homem/mulher).

No tocante à regra de transição, é importante registrar que ela é adequada, uma vez que contempla homens e mulheres que começaram a contribuir ainda muito jovens, entre a idade de menor aprendiz (acima de 14 anos) e menor de idade (maior de 16 e menor de 18 anos). Isso porque, como o requisito para aposentadoria por tempo de contribuição é de 35/30 anos para homem/mulher, dada as idades utilizadas como linha de corte para a regra de transição (50/45), implica dizer que a vida contributiva teve início aos 15 anos. Esse diagnóstico, percebem, desmonta a crítica comumente feita de que a reforma prejudicaria as pessoas que começaram a trabalhar muito jovens.

Partindo da atual idade média de aposentadoria por tempo de contribuição para homens/mulheres, de 56/53 anos, temos que (na média) o início da vida contributiva

⁷ “Melhores Aposentadorias, Melhores Salários”, disponível em <http://bit.ly/2IDD60Y>.

se dá aos 21/23 anos, mais tarde do que a considerada pelo governo na regra de transição proposta (de 15 anos). É visível, portanto, que ao definir um corte de idade mais baixo o governo buscou contemplar na proposta grupos que poderiam ser excluídos. Esse fato reforça a leitura de que a proposta é sóbria e equilibrada.

O “pedágio” de 50% do tempo que faltaria para se aposentar implica em moderado incremento médio do tempo de trabalho, de 3/4 anos para homens/mulheres. De outra forma, partindo da atual idade média de 56/53 anos e da idade corte para transição de 50/45 anos para homem/mulher, a nova idade de aposentadoria, cumprindo o “pedágio”, se daria aos 59/57 anos.

Conforme apontado por Tafner (2017), a instituição da idade mínima é a medida que sozinha mais contribui para o reequilíbrio fiscal da previdência social, equivalente a cerca de 28% do ganho. A desindexação dos benefícios ao salário mínimo, bem como a extinção da possibilidade de acúmulo de benefícios, também possui grande importância na redução dos gastos do RGPS (tabela 5).

TABELA 5: GANHO FISCAL DE DIFERENTES PONTOS DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA

Ano	Regra Atual	Idade Mínima	Regra 85/95	Desindex. SM	Acum. Benef.	Apos. Profs.
2016	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%
2020	10,1%	13,9%	9,8%	9,7%	8,9%	9,3%
2025	13,2%	11,6%	12,6%	12,3%	11,6%	12,4%
2030	14,8%	12,7%	13,9%	13,6%	13,0%	13,9%
2035	16,8%	14,1%	15,7%	15,7%	14,7%	15,8%
2040	18,0%	14,5%	16,6%	16,0%	15,8%	16,9%
2045	19,0%	14,7%	17,4%	16,6%	16,7%	17,8%
2050	19,2%	14,5%	17,4%	16,6%	16,9%	18,0%
2055	19,2%	14,2%	17,2%	16,4%	16,8%	18,0%
2060	18,8%	13,5%	16,7%	16,8%	17,3%	17,6%
IMPACTO ESTIMADO		-27,9%	-11,3%	-10,6%	-8,1%	-6,1%

Fonte e Elaboração: Paulo Tafner e IFI

Não obstante a inequívoca contribuição do estabelecimento da idade mínima, Caetano *et al* (2016)⁸ destacam a relevância tanto da regra de transição quanto de uma idade mínima progressiva. De acordo com as

projeções dos autores, que são próximas das apresentadas por Tafner, a despesa no longo prazo (em 2060) pode alcançar 16% ou 14,6% do PIB, dependendo da regra escolhida. Atualmente, elas estão em 8,1% do PIB.

São quatro as regras simuladas pelos autores: A primeira, no cenário base, assume a manutenção do fator previdenciário; a segunda, define idade mínima de 55/60 anos para mulher/homem que seria adotada após cinco anos; a terceira, com idade mínima de 55/60 progressiva que alcançaria 60/65 para mulher/homem em 2041; e, a quarta, a fórmula 85/95 que prevê progressão até 2026 para 90/100.

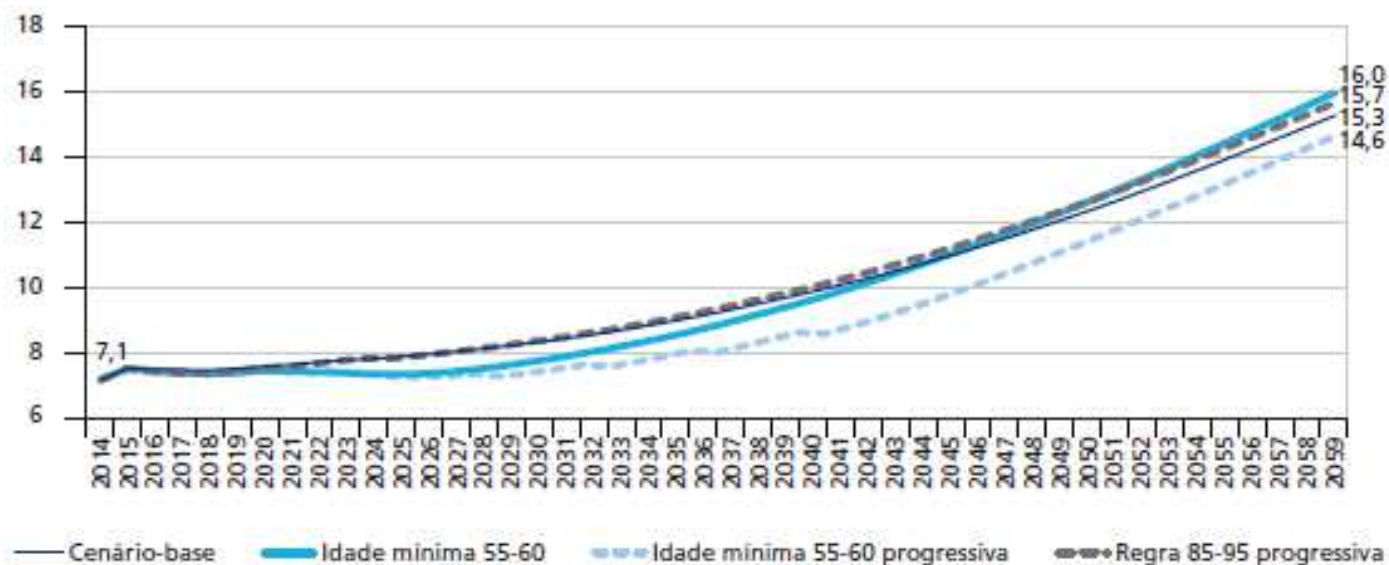
As simulações revelam que a idade mínima fixa, de 55/60 para mulher/homem, apesar de reduzir a despesa no curto e médio prazo, é pouco efetiva para o controle de gastos a longo prazo. A perda de potência em prazo longo é explicada em função da regra não captar os avanços na expectativa de sobrevivência da população. A ausência desse mecanismo, faz a regra de idade mínima fixa produzir um nível de gasto 0,4% do PIB superior ao estimado com a aplicação da fórmula 85/95 (de 15,7% do PIB). Frente ao cenário base, a idade mínima fixa produz uma despesa do RGPS superior em 0,7% do PIB em 2060.

Já no caso de uma regra de idade mínima (de 55/60) progressiva, que atingiria 65/60 anos, a redução do gasto é de 1,4% do PIB. Entretanto, como notam os autores, mesmo sob essa regra fiscalmente mais equilibrada o nível de gasto do RGPS ainda é muito elevado, o que demanda medidas adicionais como a convergência da idade mínima por gênero e a desvinculação com o salário mínimo.

Diante o exposto, os números (ver gráfico 27) mostram que propostas alternativas à apresentada pelo governo devem manter a essência da reforma, qual seja: (1) definição de idade mínima com ajuste equilibrado em torno da expectativa de sobrevivência, (2) convergência das regras, minimizando a instituição de regimes especiais, bem como (3) a impossibilidade de acúmulo de benefícios.

⁸ Texto para Discussão 2230 do IPEA. Disponível em <http://bit.ly/2lXvYzi>.

GRÁFICO 27: CENÁRIOS DE REFORMA DO RGPS (% DO PIB)



Fonte e Elaboração dos Autores

Box. A evolução e as características do déficit da Previdência Social

A Previdência e a Seguridade Social no Brasil têm mostrado recorrentes déficits. Se a trajetória atual já preocupa, mais alarmante ainda são as perspectivas de longo prazo decorrentes da evolução demográfica.

A previdência social brasileira é complexa, possui inúmeros regimes, com regras específicas para contribuições e benefícios. Considerando-se a **previdência pública federal**, numa perspectiva ampla, é possível separá-la em dois grandes subsistemas: o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, subdividido em Urbano e Rural, a cargo do INSS; e o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos – RPPS, destinado aos funcionários públicos, separado entre civis e militares.

Existem basicamente três formas de se organizar sistemas previdenciários: o regime de repartição, o de capitalização e os regimes mistos, que consistem em combinações entre os dois primeiros.

Segundo Giambiagi e Além (2011)⁹ "no sistema de repartição, essencialmente, as aposentadorias dos inativos, a cada momento do tempo, são financiadas pelos ativos contemporâneos, ficando estes sujeitos, quando se aposentarem, a terem suas aposentadorias financiadas pelos ativos da geração seguinte".

A segunda forma de organização da previdência corresponde ao regime de capitalização no qual, segundo Rezende (2001)¹⁰, "cada trabalhador deve auferir um benefício que reflete exatamente seu montante de contribuição ao longo da vida ativa. Existe uma conta específica na qual as contribuições são capitalizadas a uma determinada taxa de juros".

A terceira via é uma fusão entre os dois regimes anteriores. Segundo Rezende, o "modelo de previdência misto é composto por um plano básico universal de caráter público com um teto para os benefícios e um complementar privado, no qual cada indivíduo forma um fundo de poupança que irá garantir sua renda complementar na inatividade".

As reformas efetuadas sobre o sistema previdenciário brasileiro nas últimas décadas¹¹ visaram aproximá-lo de um regime misto. Nesse sentido, é importante fazer referência ao Art. 202 da Constituição Federal de 1988 - CF/88:

"O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar".

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

Na mesma direção, a Lei nº 12.618, de 2012, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais, levou o subsistema dos servidores públicos federais à situação semelhante:

*Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o **regime de previdência complementar** a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União. (Grifos nossos)*

Para a operacionalização do dispositivo legal mencionado, foram criadas a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal dos Poderes Executivo (Funpresp-Exe)¹², e Judiciário (Funpresp-Jud)¹³. A partir desse desenho, o regime previdenciário brasileiro passa a ter para cada um de seus subsistemas públicos federais (geral e dos servidores) um plano básico universal de caráter público, organizado na forma de repartição simples, com um teto para os benefícios, e um plano complementar privado, opcional, na forma de capitalização.

⁹ Finanças Públicas no Brasil - Teoria e Prática. 4a ed. Campus, 2011.

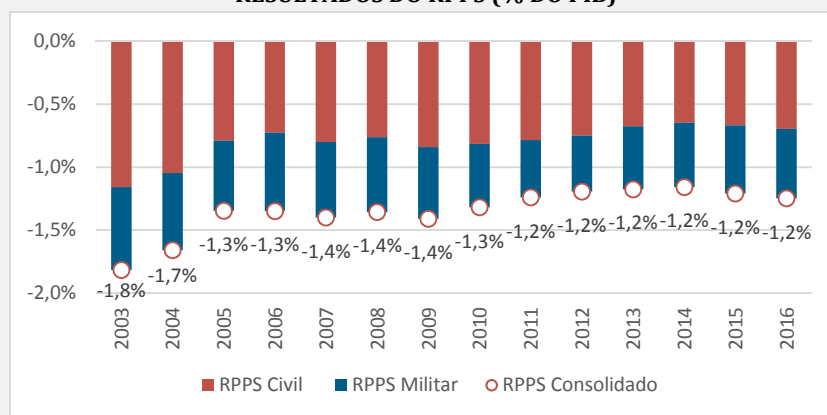
As reformas também impuseram uma nova concepção financeira e atuarial de previdência no País. Dentre seus objetivos, destaca-se a readequação de suas fontes de financiamento, de forma a torná-lo financeira e atuarialmente equilibrado. Essa nova visão está cristalizada na redação dada ao art. 201 da CF/88:

*Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial** (...)*

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, sem grifos no original)

Apesar da diretriz clara na direção da obtenção de equilíbrio financeiro e atuarial¹⁴, os regimes previdenciários no Brasil estão longe de atingirem a almejada sustentabilidade. No tocante ao RPPS, o gráfico revela a evolução de seus dois subsistemas (civil e militar) nos últimos 14 anos: ambos têm sido, recorrentemente, deficitários.

RESULTADOS DO RPPS (% DO PIB)



Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Elaboração: IFI.

O RGPS, por sua vez, apresenta também resultado agregado fortemente deficitário, porém com dinâmica heterogênea entre seus dois subsistemas. Como se observa no gráfico a seguir, a previdência rural é deficitária em todo o período analisado. Já o regime urbano apresenta um padrão mais cíclico, alterando entre períodos de déficit e superávit.

Como as despesas previdenciárias do segmento urbano possuem caráter mais linear - determinadas tanto pela combinação das regras de elegibilidade quanto pela própria dinâmica demográfica - parte da trajetória do resultado previdenciário é atribuído às variações cíclicas da receita. Na medida em que a maior parte dessas receitas incide sobre a folha de pagamentos, cuja principal determinante são as variáveis de rendimento e ocupação no mercado de trabalho, sua dinâmica responde de forma defasada ao ciclo de crescimento econômico. Por essa razão, o resultado do regime urbano apresenta maior efeito cíclico.

¹⁰ Finanças Públicas. 2a ed. Atlas, 2001.

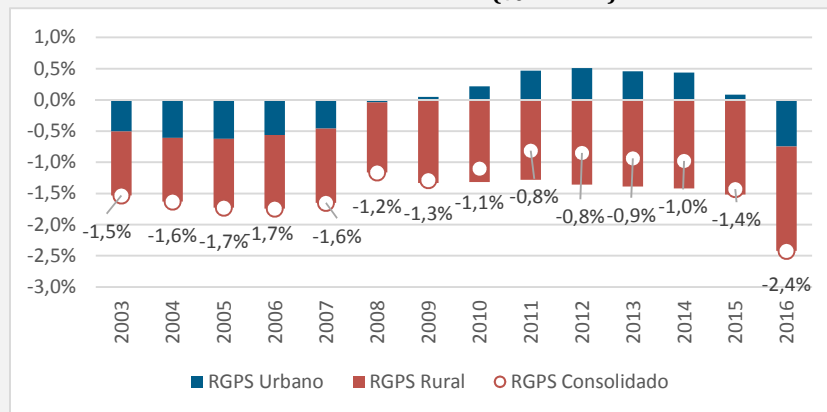
¹¹ Emendas Constitucionais nº 03/93, nº 20/98 e nº 41/2003 e respectivas regulamentações infraconstitucionais.

¹² Decreto nº 7.808/2012. A Funpresp-Exe administra também a previdência complementar do Poder Legislativo.

¹³ Resolução STF nº 496/2012.

¹⁴ Segundo a Portaria MPS nº 403/08, art. 2º, considera-se: "I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro; II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo".

RESULTADOS DO RGPS (% DO PIB)

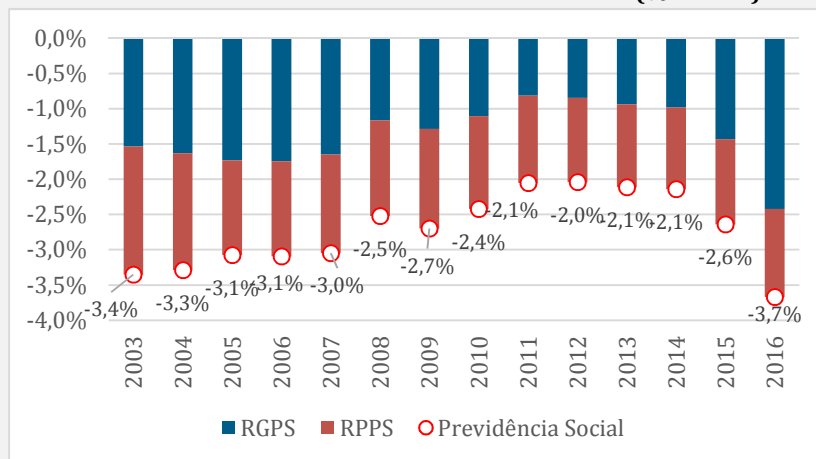


Fonte: Previdência Social - Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS. Elaboração: IFI.

De forma sintética, como o déficit do regime rural é sempre acentuado e crescente, os períodos de arrefecimento na trajetória de déficit do RGPS são explicados pelo componente cíclico de crescimento da economia, com efeitos colaterais positivos e defasados no mercado de trabalho. Considerando-se os segmentos urbano e rural, o RGPS registrou em 2016 déficit de R\$ 149,7 bilhões ou 2,4% do PIB.

A combinação desses fatores com o sistemático déficit do RPPS levou a previdência social ao ponto de maior déficit nos últimos 14 anos, de 3,7% do PIB (cerca de R\$ 227 bilhões), conforme evidenciado no gráfico.

RESULTADOS CONSOLIDADOS DO RGPS E DO RPPS (% DO PIB)



Fonte: Previdência Social - Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS. Elaboração: IFI.

Outro ponto a ser destacado em relação à previdência social brasileira é a desigualdade financeira relativa entre os dois regimes, notadamente quando se leva em consideração o número de beneficiários. A tabela traz dados de receitas, despesas e resultados e os confronta com o número de beneficiários de cada regime.

DISTRIBUIÇÃO DOS RESULTADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Descrição		Beneficiários	Receita	Despesa	Resultado
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS + RPPS)	Valores	30.164.257	391.763	618.649	-226.885
	Per capita mensal	-	1.082	1.709	-627
RGPS CONSOLIDADO	Valores	29.183.383	358.137	507.871	-149.734
	Per capita mensal	-	1.023	1.450	-428
RGPS URBANO	Valores	19.763.646	350.217	396.561	-46.344
	Per capita mensal	-	1.477	1.672	-195
RGPS RURAL	Valores	9.419.737	7.920	111.310	-103.390
	Per capita mensal	-	70	985	-915
RPPS CONSOLIDADO (*)	Valores	980.874	33.626	110.777	-77.152
	Per capita mensal	-	2.857	9.411	-6.555
RPPS CIVIL (*)	Valores	682.333	30.696	73.779	-43.082
	Per capita mensal	-	3.749	9.011	-5.262
RPPS MILITAR (*)	Valores	298.541	2.930	36.999	-34.069
	Per capita mensal	-	818	10.328	-9.510

(*) **POSIÇÃO EM OUTUBRO DE 2016.**

Fonte: Ministério do Planejamento - Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais; Previdência Social - Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS. Elaboração: IFI.

Como se pode observar, a previdência social pública federal atendeu cerca de 30,2 milhões de beneficiários em 2016, sendo 29,2 milhões no RGPS e perto de um milhão de beneficiários no RPPS. Essa diferença de magnitude no número de beneficiários, no entanto, não é acompanhada proporcionalmente pelos dados financeiros: enquanto aproximadamente 30 milhões de beneficiários do RGPS geraram um déficit de R\$ 149,7 bilhões em 2016, pouco menos de 1 milhão de beneficiários do RPPS (30 vezes menor do que o RGPS) geraram um déficit de R\$ 77,2 bilhões, mais da metade do primeiro.

Por trás dessa disparidade estão não só os gastos mensais médios maiores no RPPS - R\$ 9,4 mil reais de gastos mensais *per capita*, sendo R\$ 10,3 mil para militares e R\$ 9 mil para civis, contra R\$ 1,2 mil em média para os trabalhadores do regime geral - mas também a necessidade de complementação de arrecadação de cada regime por parte da União: enquanto cada trabalhador do RGPS precisa que o Tesouro complemente suas contribuições com R\$ 370, no RPPS o complemento médio é de R\$ 6,6 mil.

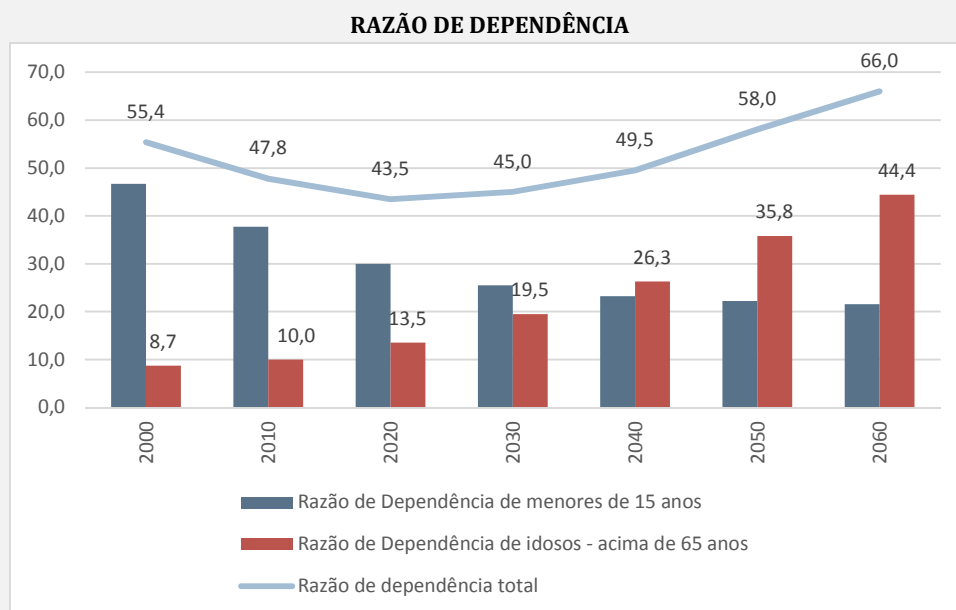
A trajetória recente de déficits não revela, sozinha, toda a gravidade da questão: a tendência de longo prazo é piorar, e muito. Isso acontece por uma razão simples: a predominância dos regimes de repartição no segmento público da nossa Previdência Social, uma vez que RGPS e RPPS são basicamente regimes de repartição simples.

Nesse tipo de sistemática, a conta da previdência é paga por meio de um pacto entre gerações. Isso implica necessariamente que a demografia é uma variável chave para a sustentabilidade do sistema.

O Brasil está vivendo o fim do chamado bônus demográfico. Essa fase caracteriza-se pela redução das taxas de fecundidade e de mortalidade da população. No primeiro momento (fase do bônus), a população apta ao trabalho (ou seja, em idade ativa) fica muito maior do que a de pessoas inativas (crianças e idosos). Durante essa janela de oportunidade demográfica, em princípio, ficaria mais fácil crescer economicamente e financiar uma previdência baseada em regime de repartição simples.

Em breve, no entanto, o País passará por um rápido processo de envelhecimento populacional, também resultado da dinâmica acima descrita. Isso acontecerá a partir do momento em que a grande população ativa dos dias atuais passar à inatividade, sem a contrapartida de reposição, à mesma taxa, da população em idade de trabalhar (em decorrência da prévia queda na taxa de fecundidade).

Esse argumento pode ser sintetizado na evolução da chamada “razão de dependência”, que nada mais é, segundo o IBGE, do que o peso da população considerada inativa (0 a 14 anos e 65 anos e mais de idade) sobre a população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade). O gráfico a seguir ilustra a trajetória recente vivida pelo País, bem como traz a projeção dessa variável até o ano de 2060, decompondo a razão de dependência total entre a relativa às crianças e aquela referente aos idosos.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE. Elaboração: IFI.

Como se pode observar, a razão de dependência total do Brasil vem caindo. No ano 2000, estava em torno de 55,4. Isso significa que existiam 55,4 crianças e idosos para cada grupo de 100 pessoas em idade ativa. Devido ao já apontado bônus demográfico, essa variável atingirá seu ponto mínimo no ano de 2020. A partir daí começará a crescer e deve atingir 66 em 2060. Mas há uma importante modificação de composição da taxa no período analisado, que é fundamental para entender nosso problema previdenciário futuro: a razão de dependência de idosos - público alvo, por definição, do recebimento de aposentadorias - terá passado de 8,7 em 2000 para 44,4 em 2060, ao passo que a de crianças terá decrescido de 46,7 para 21,6. Isso significa que o número de idosos em relação à população em idade ativa terá sido multiplicada por 5 (crescimento médio de 2,8% a.a. em 60 anos).

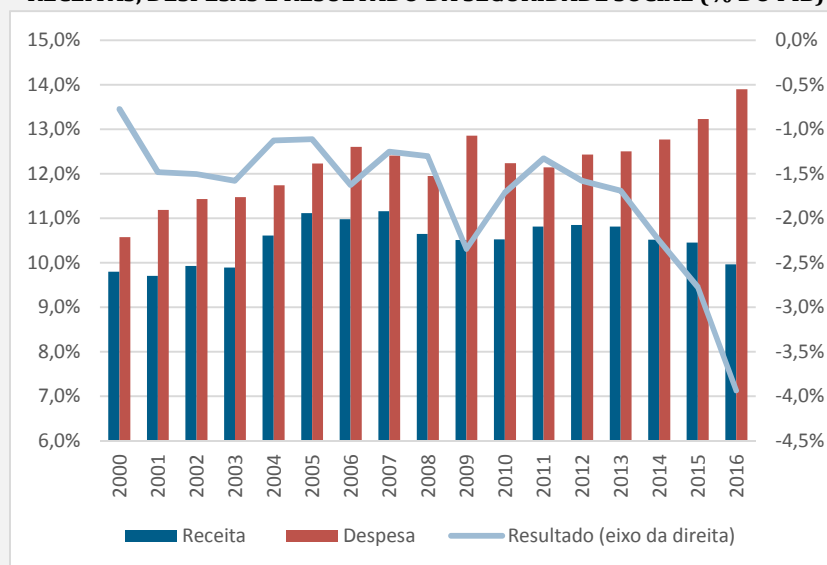
No intervalo de 2020 a 2060, a proporção de idosos sobre a população ativa terá mais do que triplicado e sua evolução anual terá atingido a taxa de 3% a.a. Dito de outra forma, o número de idosos crescerá numa velocidade proporcionalmente muito maior e existirão, em 2060, cerca de 3,3 vezes mais idosos para cada trabalhador financiar do que em 2020.

Como se observa, o peso das aposentadorias por trabalhador aumentará muito. Se já temos problemas hoje, essa evolução necessariamente sobrecarregará as gerações futuras de trabalhadores, que se revelarão em número reduzido para saldar, em um regime de repartição, os benefícios previdenciários da então elevada população de aposentados. Isso colocará em cheque a situação - já inusitadamente frágil - de nossa previdência social.

No Brasil, a previdência social está inserida no guarda-chuva maior da chamada Seguridade Social, que engloba, além da previdência, a saúde e a assistência social. De forma semelhante ao que ocorre com a previdência social, segundo dados Oficiais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão¹⁵, a Seguridade Social como um todo também apresenta déficits recorrentes e crescentes. Em termos nominais, o déficit evolui de R\$ 9,3 bilhões em 2000 para 243,2 bilhões em 2016.

Conforme revelado no gráfico abaixo, o déficit passou, em percentual do PIB, de 0,8% no ano 2000 para 3,9% do PIB, em 2016. Vale lembrar que a dinâmica da Seguridade é, em larga medida, determinada pela evolução da previdência, de longe o maior orçamento dentre os três componentes.

RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL (% DO PIB)



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal – SOF/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Elaboração: IFI.

Apesar das drásticas constatações anteriores, existe atualmente grupos no Brasil que contestam a existência de déficit na Seguridade Social e questionam esse elemento como indicador da necessidade de reforma do nosso sistema previdenciário. Para tal, recorrem a suposta existência de superávits na Seguridade Social, como se isso eliminasse os problemas vindouros para ambas.

Para chegar à conclusão de que haveria superávit na Seguridade, vários elementos precisam ser alterados nas receitas e nas despesas, em relação ao demonstrativo oficial. Nos cálculos alternativos, não oficiais, o efeito constitucionalmente aprovado de desvinculação, denominado de Desvinculação das Receitas da União (DRU), é revertido e adicionado às receitas com contribuições. Adicionalmente, são incluídas receitas próprias do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, tanto financeiras quanto aquelas repassadas ao BNDES por previsão Constitucional, além de serem agregadas supostas compensações previdenciárias não repassadas e contrapartidas de receitas para os encargos previdenciários da União - EPU. Nas despesas, o principal recurso adotado é a não inclusão dos gastos referentes ao RPPS¹⁶. O detalhamento das principais diferenças está explicitado na tabela a seguir.

¹⁵ Disponíveis em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes-orcamentarias/pasta-estatisticas-fiscais/02.-resultado-primario-da-seguridade-social>>. Acesso em 01/03/2017. Os dados para 2016 foram obtidos em http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/2016-12_seguridade-social-vers-final-mf.pdf. Acesso em 01/03/2017.

¹⁶ Essa exclusão se reflete também nas respectivas receitas. Dado que o sistema é largamente deficitário, como já demonstrado, o expurgo do RPPS melhora substancialmente o resultado alternativo da seguridade.

COMPARATIVO DO RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL (EM R\$ MILHÕES)

DESCRIÇÃO	2015			JUSTIFICATIVAS
	Alternativo	Oficial	Diferença	
RECEITAS REALIZADAS	694.231	627.198	67.033	-
1. Receitas de contribuições sociais	671.471	618.026	53.445	-
<i>Arrecadação previdenciária</i>	352.553	350.272	2.281	<i>Cálculo alternativo adiciona "Compensações não repassadas", não identificadas</i>
<i>Cofins</i>	200.926	160.758	40.168	<i>Cálculo alternativo adiciona DRU</i>
<i>CSLL</i>	59.665	47.792	11.873	<i>Cálculo alternativo adiciona DRU</i>
<i>PIS/Pasep</i>	52.904	25.560	27.344	<i>Cálculo alternativo adiciona DRU e repasses constitucionais ao BNDES</i>
<i>CPSS</i>	0	29.499	-29.499	<i>Cálculo alternativo desconsidera RPPS</i>
<i>Outras contribuições</i>	5.423	4.144	1.279	<i>Não identificado</i>
2. Receitas Próprias + Taxas, Multas e Juros	20.534	9.172	11.362	-
<i>Recursos Próprios do FAT</i>	14.160	0	14.160	<i>Cálculo oficial não considera receitas financeiras</i>
<i>Outros Órgãos</i>	6.374	9.172	-2.798	<i>Não identificado</i>
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	2.226	0	2.226	Corresponde ao mesmo valor da despesa
DESPESAS REALIZADAS	683.061	793.705	-110.644	-
1. Benefícios Previdenciários (inclui EPU)	438.316	440.085	-1.769	Não identificado
2. Benefícios Assistenciais	41.798	42.678	-880	Não identificado
3. Bolsa família e outras transferências	26.921	26.916	5	Não identificado
5. Benefícios FAT	48.180	48.180	0	-
6. Pagamento a servidores inativos da União, Ex-Territórios e FCDF	0	104.123	-104.123	Cálculo alternativo desconsidera RPPS
7. Despesas de custeio	127.846	131.723	-3.877	Não identificado
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL	11.170	-166.507	177.677	-

Fonte: (1) Dados Oficiais: Ministério do Planejamento, disponíveis em <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/informacoes-orcamentarias/pasta-estatisticas-fiscais/02.-resultado-primario-da-seguridade-social>. Acesso em 01/03/2017.

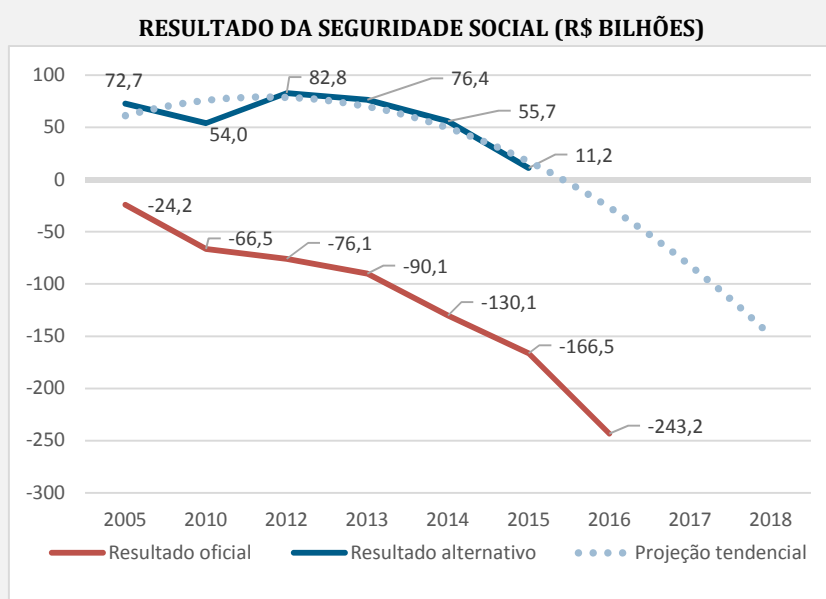
(2) Dados do cálculo alternativo: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, disponíveis em http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Documentos_01_02_2017_08_39_19.pdf. Acesso em 01/03/2017.

Há inúmeras razões para se questionar os procedimentos utilizados nessa apuração alternativa. Por exemplo, os recursos da DRU (CF/88, art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, redação dada pela Emenda Constitucional nº 93/2016) supostamente “retirados” da Seguridade Social, bem como os repasses ao BNDES (CF/88, art. 239, §1º), são tão constitucionais como as próprias fontes de recursos atribuídos à Seguridade Social (CF/88, art. 195). Não há por que escolher um dispositivo da Constituição em detrimento de outro. Da mesma forma, no tocante à exclusão do RPPS da conta, o texto constitucional não traz qualquer comando para sua exclusão do cálculo, como ilustra o art. 195, §2:

§ 2º A proposta de orçamento da Seguridade Social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

A despeito das múltiplas interpretações, tanto do ponto de vista econômico-fiscal quanto legal para o caso previdenciário brasileiro, importa mais a trajetória de longo prazo do que a situação presente. O peso do gasto previdenciário crescerá de maneira acelerada, independentemente de alternativas questionáveis de apuração do resultado. O ulterior e derradeiro fim do processo de dividendo demográfico trará agudas dificuldades não só para a Seguridade Social *per se*, mas para todo o conjunto de despesas públicas do País.

O gráfico abaixo faz uma comparação entre os valores oficiais e a medida alternativa apresentada para o resultado da seguridade. As trajetórias de ambas falam por si, independentemente do suposto resultado positivo, na visão alternativa, apresentado até 2015.



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal – SOF/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP. Elaboração: IFI.

A trajetória para o resultado da Seguridade apontada pelo Ministério do Planejamento já é bastante deficitária. Soma-se a isso a perspectiva de déficit, projetado para 2016 em diante, com base em extrapolação de tendência polinomial da apuração alternativa. Esse cenário revela que seria interessante que o cálculo alternativo fosse divulgado para o ano de 2016, uma vez que os dados primários já estão disponíveis. Na ausência desse demonstrativo até a presente data, optou-se por tentar construir qual seria esse resultado, mantendo a mesma lógica da apuração apresentada na tabela anterior. O cálculo está apresentado na tabela a seguir.

ESTIMATIVA DE RESULTADO ALTERNATIVO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2016

DESCRIÇÃO	2016 SIMULAÇÃO
RECEITAS REALIZADAS	677.198
1. Receitas de contribuições sociais	649.407
<i>Arrecadação previdenciária</i>	360.562
<i>Cofins</i>	177.486
<i>CSLL</i>	59.000
<i>PIS/Pasep</i>	46.596
<i>CPSS</i>	0
<i>Outras contribuições</i>	5.764
2. Receitas Próprias + Taxas, Multas e Juros	25.425
<i>Recursos Próprios do FAT</i>	19.286
<i>Outros Órgãos</i>	6.139
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	2.366
DESPESAS REALIZADAS	774.310
1. Benefícios Previdenciários (inclui EPU)	508.209
2. Benefícios Assistenciais	48.068
3. Bolsa família e outras transferências	27.497
5. Benefícios FAT	55.704
6. Pagamento a servidores inativos da União, Ex-Territórios e FCDF	0
7. Despesas de custeio	134.832
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL	-97.112

Fonte: Dados primários: Siga Brasil. Elaboração própria a partir das diferenças apontadas na Tabela "Comparativo do resultado da Seguridade Social". Valores não identificados foram corrigidos pelo IPCA de 2016 (6,29%) e incorporados no cálculo.

O resultado do exercício é bastante eloquente: mesmo na medida alternativa, há acentuado déficit, de R\$ 97,1 bilhões em 2016 para a Seguridade Social. As estimativas aqui elaboradas certamente são passíveis de retoques, uma vez que não se conhece exatamente todos os detalhes em torno dos procedimentos adotados. Todavia, ressaltamos, esses detalhes não reduzem, absolutamente, nossa confiança em torno da estimativa de elevado déficit não só em 2016 como para os próximos anos.

Convém lembrar que, no caso da Previdência, nem mesmo os defensores de cálculos alternativos costumam sustentar a inexistência de déficit. A tabela abaixo, elaborada a partir da apuração alternativa para o resultado da Seguridade Social, mostra que o resultado da previdência social é deficitário e crescente, assim como sustentam as fontes oficiais do governo.

APURAÇÃO ALTERNATIVA: RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DA PREVIDÊNCIA E DA SEGURIDADE SOCIAL - 2005 A 2016 (R\$ MILHÕES)

Descrição	2005	2010	2012	2013	2014	2015
Receita	289.801	458.144	595.788	651.099	687.829	694.231
Despesa	217.110	404.191	512.952	574.653	632.092	683.061
Resultado (R\$)	72.691	53.953	82.836	76.446	55.737	11.170
RGPS Consolidado						
Receita	108.434	211.968	278.160	307.147	337.503	350.272
Despesa	146.010	254.859	315.089	355.007	392.244	434.337
Resultado (R\$)	-37.576	-42.891	-36.929	-47.860	-54.741	-84.065
RGPS Urbano						
Receita	105.086	207.154	272.397	300.991	330.833	343.191
Despesa	118.626	198.061	243.954	274.652	303.541	336.296
Resultado (R\$)	-13.540	9.093	28.443	26.339	27.292	6.895
RGPS Rural						
Receita	3.348	4.814	5.763	6.156	6.670	7.081
Despesa	27.384	56.798	71.135	80.355	88.703	98.041
Resultado (R\$)	-24.036	-51.984	-65.372	-74.199	-82.033	-90.960

Fonte: ANFIP. Disponível em <http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Documentos_01_02_2017_08_39_19.pdf>. Acesso em 01/03/2017. Elaboração IFI.