



Centro de Estudos da
Consultoria do Senado

TERCEIRA REFORMA DA PREVIDÊNCIA: ATÉ QUANDO ESPERAR?

Meiriane Nunes Amaro

Textos para Discussão

84

Fevereiro/2011

SENADO FEDERAL

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Bruno Dantas – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral



**Centro de Estudos da
Consultoria do Senado**

Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007, o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar.

CENTRO DE ESTUDOS

Fernando B. Meneguín – Diretor

CONSELHO CIENTÍFICO

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguín

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL:

<http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudos1.html>

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Terceira reforma da previdência: até quando esperar?

*Meiriane Nunes Amaro**

RESUMO

Terceira reforma da previdência social: até quando esperar? Responder a esta pergunta cabe a você, prezado leitor. Explicá-la é o intento do presente estudo.

Já empreendemos duas reformas da previdência social, uma no Governo FHC, outra no Governo Lula. No entanto, ambas repercutiram basicamente no regime próprio de previdência dos servidores e, em menor proporção, no regime privado de previdência complementar, deixando as condições que regem o regime geral de previdência social praticamente inalteradas. Na verdade, apenas a implantação do fator previdenciário constituiu mudança efetivamente relevante no âmbito do INSS. Ademais, no escopo do regime dos servidores, uma das principais alterações empreendidas ainda não foi regulamentada: o estabelecimento do mesmo teto do RGPS (equivalente a cerca de 6,8 salários mínimos) e da previdência complementar do setor público.

Enquanto isso, a restrição fiscal que motivou o encaminhamento ao Congresso Nacional da primeira proposta de reforma previdenciária, em 1995, continua. Agora potencializada pelo estratosférico aumento dos gastos do INSS. Os encargos previdenciários da União, por seu turno, foram estabilizados e seguem tendência de redução, como fruto das reformulações empreendidas, e a previdência privada se desenvolve a passos largos.

Entre 1988 e 2009, a despesa do INSS triplicou seu peso relativo na economia, passando a comprometer 7,2% de tudo o que produzimos e quase um terço da despesa primária da União. Além disso, quase metade da receita líquida federal é hoje destinada à previdência (36,8% para o INSS e 10,2% para inativos e pensionistas). A metade que sobra tem, assim, que custear todos os outros gastos da máquina pública, cuja maioria não pode ser descontinuada. Resultado: nosso ajuste fiscal tem se dado, em grande parte, pela compressão do investimento público, que representa apenas 1% do PIB e menos de 7% da despesa primária.

Estudos mostram que, embora ainda sejamos um país jovem, gastamos com previdência o mesmo que gastam países desenvolvidos e com estrutura etária já envelhecida, como o Reino Unido, e que, para custear tal nível de despesas, também aplicamos elevadíssimas alíquotas de contribuição previdenciária.

* Meiriane Nunes Amaro é Consultora Legislativa do Senado Federal. Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e pós-graduada em Direito Legislativo pela UNILEGIS. Especialista em previdência social e economia do trabalho, atuou como assessora direta dos relatores das reformas da previdência social em 1998, 2003 e 2005.

Essa asfixia fiscal, ao comprometer a necessária expansão dos investimentos em infraestrutura, educação e capacitação da mão-de-obra (afora outras áreas fundamentais, como saúde e segurança pública), compromete nosso potencial de crescimento futuro. O risco é continuarmos a ser o *país do futuro* sem nunca chegar lá efetivamente.

A situação é ainda mais grave quando confrontada com os prognósticos demográficos. Estamos envelhecendo, e a uma velocidade mais rápida do que a verificada nos países do Velho Mundo, que, ao contrário de nós, enriqueceram antes de envelhecer. Um brasileiro nascido nos dias atuais espera viver 73,4 anos, enquanto o que nascer daqui a quarenta anos poderá celebrar seus 81 anos de idade. Hoje os que têm 50 anos já podem esperar apagar velinhas com 77 (homem) ou 81 (mulher) anos, idades próximas às verificadas nos países mais longevos do mundo.

Como resultado desse processo de envelhecimento, a proporção de idosos (indivíduos com mais de 60 anos) na população total do Brasil triplicará nos próximos 40 anos, passando de 6,8% para 22,7%. O impacto desse envelhecimento na previdência social é enorme.

Sendo nossa previdência pautada pelo regime de repartição, é a população em idade ativa que sustenta a inativa. Isso significa que, enquanto hoje 6,45 indivíduos potencialmente podem gerar recursos para cada beneficiário, em 2050 deverão ser apenas 1,9. Em outras palavras, haverá cada vez menos pessoas trabalhando e, assim, sustentando o crescente número de idosos no Brasil.

Nesse contexto, fica evidente que, se nada fizermos agora, nossas despesas previdenciárias simplesmente explodirão, comprometendo o futuro das próximas gerações de brasileiros.

Sabemos que o Brasil não envelhece sozinho. Várias nações já se encontram em situação crítica, aguçada, na maioria dos casos, pelo aumento dos gastos públicos após o colapso da economia global em 2008. O irreversível envelhecimento da população no mundo representa uma questão tão grave, que pode hoje ser considerada como uma das principais variáveis a definir o futuro econômico e social das nações.

Diante disso, muitos países se encontram engajados na reformulação dos seus sistemas de previdência, movidos pela assunção de que é melhor aumentar agora os anos de contribuição em relação aos de aposentadoria, bem como reduzir um pouco a taxa de reposição do benefício em relação ao salário, do que, daqui a alguns anos, ser forçado a elevar sobremaneira as contribuições sociais e/ou diminuir o valor dos benefícios previdenciários em manutenção.

Suas experiências constituem importantes ensinamentos. Em primeiro lugar, constatamos que as idades de aposentadoria nos países avançados são bem maiores do que as relativas à aposentadoria por tempo de serviço no Brasil (54 anos para homem e 52 para mulher). Ademais, ao contrário do que aqui ocorre, muitos países aplicam a mesma idade mínima para homens e mulheres.

A experiência internacional também mostra que a taxa de reposição dos nossos benefícios previdenciários é muito elevada. No caso da aposentadoria, embora muitos países permitam aposentadoria antecipada aos 60 anos de idade, depois de 40 anos de contribuição, isso implica redução de 40% no valor de benefício. Aqui, mesmo considerando a aplicação do fator previdenciário, um homem na mesma situação não terá qualquer perda monetária. Ou seja, sua aposentadoria equivalerá a 100% do salário.

No caso da pensão, a situação é ainda mais discrepante. Representamos um dos poucos países do mundo que não exige qualquer condição de qualificação específica para a concessão do benefício. Como resultado, nossos gastos com pensões é tão significativo que representa o segundo maior na estrutura de despesas do INSS, e, em termos de participação no PIB, representa o triplo da média internacional.

Mas é na indexação do piso previdenciário ao salário mínimo onde reside o maior propulsor da elevação das despesas com benefícios. Entre 1995 e 2010, o salário mínimo teve um aumento real de 122% (44% no governo FHC e 54% no governo Lula). Como o piso da previdência social é vinculado ao salário mínimo, isso significa que o valor do piso foi elevado na mesma proporção; o que também é verdade para os benefícios de prestação continuada da assistência social, igualmente vinculados ao mínimo.

Em vista da estrutura de despesa estar concentrada no piso (dois em cada três segurados recebem o piso) e a da receita, nos benefícios superiores, a cada R\$ 1 real de aumento do salário mínimo, as despesas com benefícios previdenciários sobem R\$ 198 milhões e as receitas, apenas R\$ 14 milhões, fazendo com que o déficit cresça em R\$ 184 milhões. Agregando as despesas da previdência e da assistência social, observa-se que o déficit do INSS expande em R\$ 230 milhões a cada R\$ 1,00 de elevação no valor do mínimo.

Outra importante questão é o papel dos gastos previdenciários no combate à pobreza. Análises apontam que mais de 20 milhões de pessoas foram retiradas da pobreza em função das transferências previdenciárias, particularmente no âmbito do setor rural.

Ocorre que, embora a pobreza tenha, em geral, diminuído, foram os mais idosos os que particularmente deixaram de ser pobres, já que a quase totalidade deles hoje recebe benefícios. Em contrapartida, 44% das crianças de até 14 anos de idade continuam pobres, das quais perto de 20%, extremamente pobres. Isso significa que as transferências de renda (previdenciárias e assistências, inclusive Bolsa Família) têm preterido os mais jovens, justamente os responsáveis pelo futuro do País.

Olhando por outro prisma, especialistas também mostram que o efeito do salário mínimo sobre a pobreza é quase residual atualmente e, no que diz respeito à pobreza extrema, é nulo. Resultado da expressiva escalada de aumentos reais verificada nos últimos anos, quem hoje recebe aposentadoria não mais pode ser considerado pobre.

Assim, defender os elevados gastos com a previdência social sob o argumento de que constituem importante instrumento de redução da pobreza

esconde uma grande verdade: se parcela dos gastos redundantes do sistemático aumento do piso previdenciário for alocada na expansão de programas sociais focalizados nos extratos inferiores de renda, como por exemplo, o Programa Bolsa Família, que representa menos de 2% da despesa primária da União, a pobreza e a pobreza extrema diminuirão muito mais.

Pressupondo ter explicado porque é urgente reformar a previdência social brasileira, o estudo lança ao debate uma proposta com os contornos básicos de tal reformulação, a seguir sumarizados:

Dispositivo	Como é hoje	Proposta novos entrantes
Aposentadoria por idade	Carência: 15 anos. Idade: 65 anos (homem); 60 anos (mulher).	Carência: 25 anos. Idade: 65 anos (homem e mulher).
Aposentadoria por tempo de contribuição	Sem idade mínima. Contribuição: 35 anos (homem); 30 anos (mulher).	Idade: 60 anos (homem e mulher). Contribuição: 35 anos.
Pensões por morte	Não há restrições.	Imposição de condicionalidades que reflitam o grau de dependência do cônjuge ou parceiro sobrevivente e filhos.
BPC assistência social	Valor vinculado ao salário mínimo. Idade: 65 anos.	Fim da vinculação ao mínimo. Valor inferior ao do piso previdenciário. Atualização pela inflação passada. Idade: 70 anos.
Piso previdência social	Valor vinculado ao salário mínimo	Fim da vinculação ao mínimo. Atualização pela inflação passada.
Diferença por sexo, setor e categoria profissional	Diferencial de menos 5 anos na idade e tempo de contribuição para: • mulher; • professor em sala de aula; • trabalhador rural.	Fim do diferencial.
Previdência do servidor público	Não regulamentada.	Regulamentação.

Ressalte-se, por fim, que as mudanças não afetariam os aposentados e pensionistas. Em contraposição, seriam integralmente aplicadas aos novos trabalhadores. Com relação aos trabalhadores em atividade, sugere-se o estabelecimento de regras de transição com extensa carência e lenta progressividade. A carência para início da aplicação das regras de transição poderia ser de quatro, cinco ou mais anos e a implantação progressiva dos novos parâmetros poderia ocorrer durante uma ou mais décadas. As únicas alterações que deveriam ter aplicação imediata para todos são as relativas à vinculação dos benefícios ao salário mínimo e às novas regras para concessão de pensão, além da instituição imediata do regime de previdência complementar do servidor.

A extensa carência e lenta progressividade na aplicação das regras de transição aos trabalhadores já inseridos no mercado de trabalho é fator fundamental para que se consiga apoio político às mudanças. Outra opção, talvez mais pragmática, seja executar imediatamente as mudanças relativas ao mínimo e às pensões e aplicar as demais alterações apenas aos novos trabalhadores.

Se houvéssomos considerado isso em 1995, quando começaram os debates em torno da necessária reformulação da nossa previdência social e o Executivo apresentou sua primeira proposta sobre a matéria, e tivéssemos efetuado uma reforma mais profunda que se aplicasse apenas aos novos trabalhadores, por exemplo, todos aqueles que entraram no mercado de trabalho nos últimos quinze anos já seriam regidos pelo novo sistema. Pensem nisso.

ÍNDICE

1	Introdução.....	11
2	As duas reformas	14
3	A restrição fiscal.....	21
4	A ameaça demográfica	27
5	O que ocorre no mundo	32
6	Chegou a hora do Brasil	41
7	Principais condicionantes	45
7.1	Regime geral de previdência social.....	45
7.2	Regime próprio de previdência do servidor público	61
8	Redução da miséria: objetivo da previdência social?.....	65
9	Reforma da previdência: possíveis caminhos.....	69
10	Considerações finais	77
	Referências bibliográficas	80

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Gastos do RPPS x gastos do RGPS.....	20
Gráfico 2: Projeções atuariais dos déficits previdenciários União – servidores civis.....	20
Gráfico 3: Evolução da necessidade de financiamento do RGPS como proporção do PIB....	21
Gráfico 4: Gastos com benefícios do RGPS	22
Gráfico 5: Previdência Social – arrecadação líquida, despesas com benefícios e resultado.....	26
Gráfico 6: Despesa previdenciária total e razão de dependência	30
Gráfico 7: Taxa de contribuição e razão de dependência – Brasil e outras regiões	31
Gráfico 8: Evolução das despesas com BPC em percentual do PIB	48
Gráfico 9: Despesas de pensão por morte – Brasil e grupos selecionados de países	60
Gráfico 10: Custo de transição da previdência complementar dos servidores públicos da União	63
Gráfico 11: Percentual de pobres na população, sem e com transferências de renda, por idade pontual, Brasil – 2008	66

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Principais inovações das reformas da previdência social.....	16
Tabela 2: Estrutura da despesa primária federal.....	22
Tabela 3: Evolução do resultado primário do Governo Central.....	23
Tabela 4: Arrecadação, despesa e resultado previdenciário, segundo a clientela urbana e rural.....	26
Tabela 5: Evolução da expectativa de vida por faixa etária – Brasil.....	27
Tabela 6: Proporção de idosos na população total, ambos os sexos – Brasil.....	28
Tabela 7: Idades de aposentadoria em países selecionados.....	33
Tabela 8: Impacto na projeção de despesas e receitas, em decorrência de alterações no valor do salário mínimo – 2011.....	47
Tabela 9: Impacto do reajuste dos benefícios previdenciários na despesa do RGPS, segundo faixa de valor do benefício – 2010	51
Tabela 10: Comparativo das condições de elegibilidade às pensões por morte e das respectivas fórmulas de cálculo no Brasil e no resto do mundo	58
Tabela 11: Quantidade e valor dos benefícios previdenciários emitidos, segundo os grupos de espécies	59
Tabela 12: América Latina (14 países): impacto sobre pobreza e equidade de uma transferência básica de renda – 2008.....	67
Tabela 13: Proposta de reforma da previdência social	75

1 INTRODUÇÃO

Vão-se os anéis, fiquem os dedos.

Reforma da previdência social. Eis um tema espinhoso que arrebanha multidões de adversários e pífia quantidade de defensores, geralmente estudiosos de finanças públicas e áreas afins. É natural que assim seja. Afinal, trata-se, na maioria dos casos, de restringir direitos e vantagens da população que trabalha e contribui pensando desfrutar um dia de uma prazerosa aposentadoria. Trabalhadores que desejam que este dia não demore e que os encontre com saúde e disposição, de preferência com *bolsos cheios*.

Mas o que fazer quando os sonhos não encontram amparo na realidade? Quando somos obrigados a encarar as limitações materiais que nos cercam e chamados a agir em prol dos nossos filhos e netos? Ao invés de sustentarmos uma postura individualista, nos cabe agir de forma solidária, adaptando nossos sonhos, de modo a permitir que nossos descendentes possam desfrutar de um futuro promissor.

Previdência social é matéria que abarca gerações e é justamente por isso que é tão complicado nela empreender mudanças. Explico a razão.

Existem dois tipos básicos de previdência, a calcada no regime de capitalização e a baseada no de repartição, a mais comum. No primeiro caso, o indivíduo aporta contribuições mensais que, capitalizadas, serão depois retiradas na forma de uma renda mensal de aposentadoria. No segundo, é a geração presente, formada pela população em idade ativa (entre 15 e 64 anos de idade), quem financia os benefícios previdenciários da geração passada (maiores de 65 anos, em sua maioria, aposentados e pensionistas); pressupondo que, no futuro, seus benefícios previdenciários serão custeados pela nova geração, aquela constituída por seus filhos e netos.

É frequente a existência simultânea dos dois tipos de regime previdenciário, com preponderância do baseado na repartição. No Brasil, por exemplo, o regime geral de previdência social (RGPS), gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), abrange os trabalhadores da iniciativa privada e caracteriza-se como um regime de repartição. A filiação é obrigatória e pressupõe o recolhimento de contribuições mensais destinadas a financiar o pagamento dos benefícios previdenciários em curso. Em termos gerais, essas contribuições incidem sob a renda do trabalhador até o limite máximo de

R\$ 3.467,40¹, o que representa cerca de 6,8 salários mínimos, que é também o valor máximo do benefício pago pelo regime (teto dos benefícios)².

Para receber aposentadoria ou pensão acima desse valor, o trabalhador tem a faculdade de se filiar a um regime de previdência privado baseado no regime de capitalização. A ideia é que a renda gerada por esse sistema complemente a auferida pelo RGPS, de modo que o rendimento na inatividade se aproxime daquele obtido na fase ativa. Esse regime privado pode ser fechado (restrito aos empregados de uma empresa ou aos associados de um sindicato, por exemplo) ou aberto à filiação de qualquer pessoa.

Em face da iníqua distribuição de renda do Brasil, quase 70% dos trabalhadores não auferem renda superior ao teto do RGPS (entre seis e sete salários mínimos), não sendo, pois, público alvo da previdência privada.

Existem também os regimes próprios de previdência dos servidores públicos (RPPS) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Estes, embora também sejam contributivos e baseados no regime de repartição, não possuem ainda um teto máximo para o valor dos benefícios auferidos, o que naturalmente exclui seus segurados do escopo da previdência privada complementar.

Tendo em vista essa configuração do nosso sistema previdenciário, conclui-se que a maior parte dos trabalhadores brasileiros se sujeita ao regime de repartição, contribuindo na expectativa de auferir os mesmos benefícios e direitos que hoje custeiam. Daí porque é tão difícil anunciar para essa geração de trabalhadores ativos que eles receberão menos do que recebe a geração passada e hoje inativa ou que pagarão mais do que esta última geração pagou.

Tal condicionante político, somado à resistência dos aposentados e pensionistas, que também não querem nada perder, desejando mesmo é elevar seus rendimentos, é difícil de ser ultrapassado. A geração futura, em contrapartida, embora tenda a ser a maior beneficiada por alterações na previdência social que garantam a sustentabilidade do sistema no longo prazo, é justamente aquela que não entra no embate político, não possuindo direito a voto.

¹ Valor de dezembro de 2010.

² O valor do salário mínimo, para o mesmo período, é R\$ 510,00, valor que é alterado todos os anos, juntamente com o teto dos benefícios.

O presente estudo busca explicar por que o ditado *é melhor dar os anéis do que perder os dedos* aplica-se ao caso da previdência social brasileira. Em outras palavras, a intenção é explicar porque urge reformar nossa previdência. Para tanto, apresenta um quadro geral da situação atual e futura do sistema de previdência no Brasil, com as comparações internacionais pertinentes, e advoga pela necessidade da reformulação parcial em prol de um viável amanhã. Sem objetivar ser inovador, o estudo reúne, resume e sistematiza as principais análises sobre o assunto. Como produto, oferece um leque de possibilidades de mudanças a serem politicamente contempladas. Ao invés de citações eruditas, o estudo recorre a ditados populares, na intenção de persuadir o leitor, mesmo o mais leigo no assunto.

Afora esta introdução, há mais nove capítulos. No seguinte, faz-se um breve resumo das duas reformas da previdência social já empreendidas e de seus principais resultados: a primeira em 1998/1999, no Governo FHC; a segunda em 2003/2005, no Governo Lula.

O terceiro capítulo contempla a previdência social sob a ótica de sua estrutura de custeio, analisando-a no contexto do conjunto dos gastos públicos da União. O objetivo é deixar clara a grave restrição fiscal existente.

Agudizando a restrição fiscal, já que a magnifica e a projeta no longo prazo, o capítulo que segue focaliza a ameaça demográfica que paira sobre o Brasil e seus efeitos no equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Mostra ainda que nosso país é uma nação ainda jovem que gasta mais em previdência social do que vários países com populações envelhecidas.

Nossa previdência social é confrontada com a de outros países no capítulo cinco, buscando mostrar que as tendências demográficas atingem a quase todos e que, como resultado, vários países já agiram ou estão atuando para tentar reverter seus efeitos na economia. Na tentativa de apontar caminhos para o Brasil, resumem-se os contornos gerais das principais reformas previdenciárias que foram ou estão sendo executadas em várias partes do mundo. Também se investiga o que acontece no mundo em relação à principal variável de qualquer regime previdenciária, a idade de aposentadoria, ficando claro que a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição, no Brasil, é relativamente muito baixa (mesmo considerando a aplicação do fator previdenciário).

O sexto capítulo pretende mostrar que a consolidação do Brasil como grande potência emergente do século XXI passa pela redução dos gastos primários da União, em especial dos atinentes aos benefícios da previdência social, e pelo aumento dos investimentos essenciais ao desenvolvimento do País.

Mostrada a necessidade de reduzir os gastos com previdência social, o capítulo que segue começa a delinear os caminhos para se obter sucesso nessa empreitada. Para tanto, apresenta os elementos que mais contribuem para o excessivo gasto previdenciário presente e futuro, na tentativa de desenhar os contornos básicos de uma futura reformulação da previdência social brasileira.

O oitavo capítulo traz à discussão a questão relativa ao uso da previdência social como instrumento de redução da pobreza. Tal aspecto é relevante, na medida em que tem sido utilizado para justificar o expressivo aumento dos gastos na área. Aqui se busca mostrar que, embora se constate a redução da pobreza; atualmente, a previdência social não é mais o meio mais indicado para combatê-la.

O nono capítulo se ocupa das linhas gerais de uma terceira reforma da previdência social. A ideia não é apresentar uma proposta de reformulação específica. Pelo contrário. O que se busca é mostrar caminhos possíveis.

Por fim, considerações finais encerram o estudo.

2 AS DUAS REFORMAS

Não adianta tapar o sol com a peneira.

Como o desempenho da previdência social é fortemente influenciado pelas incessantes mutações ocorridas no bojo das sociedades, já que entrelaça relações entre gerações distintas, é natural que seja objeto de ajustes ao longo do tempo.

No Brasil, por exemplo, se cotejamos a sociedade da época da promulgação da Nossa Carta Magna com a de hoje, constataremos mudanças relevantes para a previdência social. Em 1988, os homens esperavam viver até os 62,2 anos e as mulheres até os 69,5 anos. Hoje os homens esperam desfrutar da vida até os 70 anos e as mulheres até os 77,5 anos. No mesmo período, o número médio de filhos por família caiu de três para menos de dois. Em 2001, 46% das mulheres estavam inseridas no

mercado de trabalho. Oito anos depois, essa participação aumentou para 50%, enquanto a taxa de participação dos homens caiu de 71% para 70%.

Somam-se a essas mudanças estruturais, as advindas de alterações de regras específicas, como a política de valorização real do salário mínimo e os novos dispositivos inseridas na Constituição Cidadã. Aliás, a Constituição de 1988 pode ser considerada como um *divisor de águas* no âmbito da previdência brasileira. Passada a ditadura militar, a sociedade ansiava por mudanças, dentre elas as inseridas no contexto do *resgate da dívida social* do País. Foi então estabelecido o conceito de Seguridade Social (Capítulo II da Constituição Federal) nos moldes do Estado de bem-estar social europeu, englobando a previdência, a assistência social e a saúde.

Como resultado das diversas inovações, o valor do salário mínimo passou a representar o piso dos benefícios previdenciários; milhares de trabalhadores rurais foram incorporados à previdência social sem a devida contrapartida contributiva; idosos e portadores de deficiência carentes (pertencentes a famílias com renda *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo) passaram a receber o benefício de prestação continuada da assistência social (BPC) no valor de um salário mínimo; receitas tributárias foram vinculadas aos gastos sociais, engessando o orçamento fiscal; dentre outras mudanças.

O lado bom da história foi a construção de um sistema de amparo social muito mais robusto do que o até então existente. O lado ruim, a conta a pagar.

Passados menos de sete anos da promulgação da Constituição, o elevado aumento das despesas previdenciárias fez acender a luz vermelha. Tanto que, em 1995, o Governo FHC encaminhou ao Congresso Nacional a primeira proposta de reforma da previdência social. Mesmo sem buscar retroceder nos verdadeiros avanços sociais obtidos, mas, sim, eliminar vantagens descabidas, a proposta recebeu forte resistência política, especialmente do Partido dos Trabalhadores (PT), tendo sido aprovada somente em 1998 e fortemente desfigurada (Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

A intenção inicial de impor idade mínima para efeito de aposentadoria por tempo de contribuição tanto para trabalhadores da iniciativa privada quanto do serviço público, por exemplo, só vingou para os últimos, embora a reforma constitucional tenha aberto caminho para a instituição do fator previdenciário no ano seguinte.

Como o déficit da previdência social continuou sua trajetória ascendente, especialmente a parcela advinda do regime previdenciário dos servidores públicos, outra

reformulação fez-se necessária. Dessa vez, foi o Governo Lula quem encaminhou a nova proposta em 2003, ancorado pelo mesmo partido que teve papel de destaque na desfiguração da proposta anterior. Então no poder, dessa vez o partido apoiou as mudanças e, no mesmo ano, a segunda reforma da previdência social foi aprovada (Emenda Constitucional nº 41, de 2003), com posteriores ajustes efetuados pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

Nessa nova reformulação, buscou-se aprofundar as mudanças nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos e os avanços foram substantivos – como, por exemplo, a imposição de idade mínima de aposentadoria para os trabalhadores em exercício e de contribuição previdenciária de inativos. Todavia, o maior desses avanços, a imposição de teto ao valor dos benefícios dos servidores e a concomitante criação da previdência complementar do servidor, até hoje não foi efetivado, por falta de regulamentação legal.

A tabela a seguir apresenta as principais inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e pelas Emendas nº^{os} 41 e 47, de 2003 e 2005, respectivamente³.

Tabela 1: Principais inovações das reformas da previdência social

Emenda nº 20/1998	Emendas nº 41/2003 e nº 47/2005
<u>Servidores Públicos:</u> a) idade mínima para aposentadoria integral por tempo de contribuição: 60 anos para homem e 55 anos para mulher; b) exigência de dez anos de serviço público e de cinco anos no cargo ocupado para habilitação a aposentadorias programáveis; c) fim da acumulação de aposentadorias, bem como da possibilidade de aumento de renda na passagem para a inatividade; d) restrições à acumulação de aposentadoria e salário; e) possibilidade de criação de fundos de pensão federal, estaduais e municipais e, desde que instituídos, imposição do mesmo teto do RGPS aos benefícios dos novos servidores, abrindo-se, assim, caminho para o fim da aposentadoria e pensão integrais.	<u>Servidores Públicos:</u> a) fim da paridade entre o último salário e o valor inicial da aposentadoria, que passou a ser calculada com base nas remunerações sobre as quais incidiram as contribuições ao RPPS e ao RGPS; b) fim da paridade entre os reajustes de salários e de aposentadorias/pensões, passando-se a corrigir os benefícios previdenciários pela inflação; c) pensão: passou a ser integral até o teto do RGPS e reduzida em 30% para valores superiores; d) submissão de todas as rendas no âmbito do setor público a teto federal (remuneração do Ministro do STF) e a subtetos estaduais e municipais; e) incidência de contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões superiores ao teto do RGPS; f) alíquotas de contribuição dos servidores estaduais e municipais: além de obrigatórias, não mais puderam ser inferiores às dos servidores da União; g) instituição de abono de permanência no serviço equivalente ao valor da contribuição para servidor que, embora possa se aposentar, continue em atividade.

³ O regime dos militares manteve-se inalterado. Assim, dentre outras benesses, os militares continuam entrando na inatividade após 30 e 25 anos de tempo de serviço, respectivamente para homem e mulher, e sem limite de idade.

Emenda nº 20/1998	Emendas nº 41/2003 e nº 47/2005
<u>Servidores Públicos e Regime Geral:</u> a) extinção da aposentadoria proporcional, redução do elenco de professores contemplados com aposentadoria especial e substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição.	
<u>Regime Geral de Previdência Social:</u> a) vinculação das contribuições sobre folha de pagamentos exclusivamente para pagamento de benefícios do RGPS; b) desconstitucionalização da regra de cálculo dos benefícios e constitucionalização do caráter contributivo da previdência social e do seu necessário equilíbrio atuarial e financeiro, o que abriu caminho para posterior edição da Lei nº 9.876, de 1999, que instituiu o fator previdenciário.	<u>Regime Geral de Previdência Social:</u> a) previsão de lei destinada a estabelecer sistema especial de inclusão previdenciária, com benefícios no valor de um salário mínimo, para trabalhadores de baixa renda e para aqueles sem renda própria dedicados ao trabalho doméstico; b) previsão de diferenciação de alíquotas e de bases de cálculo das contribuições sociais dos empregadores em função do porte da empresa e da condição estrutural ou circunstancial do mercado de trabalho (tal dispositivo adiciona-se a outro que prevê a possibilidade de que as contribuições sobre folha de salários sejam substituídas pelas incidentes sobre receita ou faturamento).
<u>Previdência Privada Complementar:</u> a) fundos de pensão patrocinados por estatais: imposição de disciplina financeira e atuarial e exigência de paridade entre as contribuições dos participantes e dos patrocinadores; b) previsão de leis para regular o regime complementar, o que se consubstanciou com as Leis Complementares nº 108 e 109, de 2001.	<u>Previdência Privada Complementar:</u> a) exigência de que os planos de benefícios sejam somente na modalidade de contribuição definida*. * <i>No sistema “contribuição definida”, benefícios futuros dependem da capitalização de contribuições; enquanto no sistema “benefício definido”, o valor dos benefícios é garantido independentemente do montante acumulado nas contas individuais.</i>

Nota: Aos servidores em atividade até a publicação da Emenda 41 ficaram garantidos proventos integrais e garantia de paridade, desde que atendidos alguns condicionantes básicos.

Em vista de sua relevância, cabe explicar melhor o que vem a ser o fator previdenciário instituído em 1999 e aplicado no cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição no âmbito do RGPS. Trata-se de um multiplicador que inclui a expectativa de sobrevida, a idade e o tempo de contribuição do segurado, ou seja, critérios atuariais que aumentam a correlação entre contribuição e benefício. Ademais, ao invés de considerar no cálculo apenas os últimos três anos de contribuição, tal qual vigia até a Emenda Constitucional nº 20, considera toda a vida laboral do trabalhador.

Os especialistas em previdência são unânimes em reconhecer as qualidades e importância desse instrumento. Ao buscar equalizar o período de contribuição de cada segurado com o tempo médio de recebimento do benefício (expectativa de sobrevida),

confere maior equilíbrio ao fluxo de caixa do sistema previdenciário, na medida em que o segurado que se aposenta precocemente recebe, em contrapartida, menor aposentadoria. Além disso, adéqua-se bem ao sistema de repartição adotado pelo Regime Geral, já que aumentos da expectativa de sobrevida da população elevam, automaticamente, as idades passíveis de não acarretarem perda no valor da aposentadoria.

Apesar dessas qualidades, vários segmentos da sociedade são contra a metodologia, tendo o Congresso Nacional tentado extingui-la em várias ocasiões. Na mais recente tentativa, foi aprovada a Lei nº 12.254, de 2010, contendo dispositivo que eliminava o fator, mas que acabou sendo vetado pelo Presidente da República.

Com relação ao regime privado de previdência complementar, os avanços trazidos pelas reformas constitucionais e posterior regulamentação foram substanciais. A Lei Complementar nº 109, de 2001, modernizou sobremaneira o regime, que posteriormente foi fortalecido, institucionalmente, com a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar em 2009.

A nova regulação conferiu maior flexibilidade, credibilidade e transparência ao regime complementar, alavancando-o. Preservou a organização básica em entidades de previdência complementar fechadas e abertas, mas conferiu relevância às entidades multipatrocinadas (congregam mais de um patrocinador ou instituidor) e aos multiplanos (planos para diversos grupos de participantes, com independência patrimonial).

Objetivando permitir que as pessoas jurídicas de caráter profissional (associações, sindicatos, federações) também instituíssem, para seus associados, planos de previdência complementar, a nova legislação criou a figura do *instituidor*, como meio de constituição de entidade fechada de previdência. Com isso, democratizou o acesso de expressiva parcela da população à previdência fechada, até então restrita aos empregados de empresas. Ao mesmo tempo, a figura da patrocinadora foi mantida e ampliada, ao incluir nessa categoria os entes federados, quando instituírem entidades de previdência complementar para seus servidores.

Outro aspecto de extrema relevância foi a introdução da chamada *portabilidade* e do *vesting* (benefício diferido). A *portabilidade* significa a possibilidade de transferência, de uma entidade para outra, da poupança acumulada pelo participante. O *vesting*, a

possibilidade de o participante receber a devolução de sua poupança na forma de benefício proporcional diferido. Dessa forma, o trabalhador que sai de uma empresa patrocinadora pode ou levar seus recursos para outra entidade de previdência privada ou optar por receber o benefício proporcional ao seu tempo de contribuição na data em que se tornar elegível para obtê-lo.

Fruto de tais avanços, nossa previdência privada complementar é hoje a oitava maior do mundo, em termos de tamanho e administração de recursos, abrangendo cerca de 3% da população economicamente ativa e com imenso potencial de expansão. Conta com 369 entidades fechadas, 1.053 planos previdenciários, 2.794 patrocinadores, 2,7 milhões de participantes e assistidos, protegendo, direta e indiretamente, 6,2 milhões de pessoas. Além disso, administra R\$ 515 bilhões de ativos totais, pagando mensalmente mais de 610 mil aposentadorias e pensões.

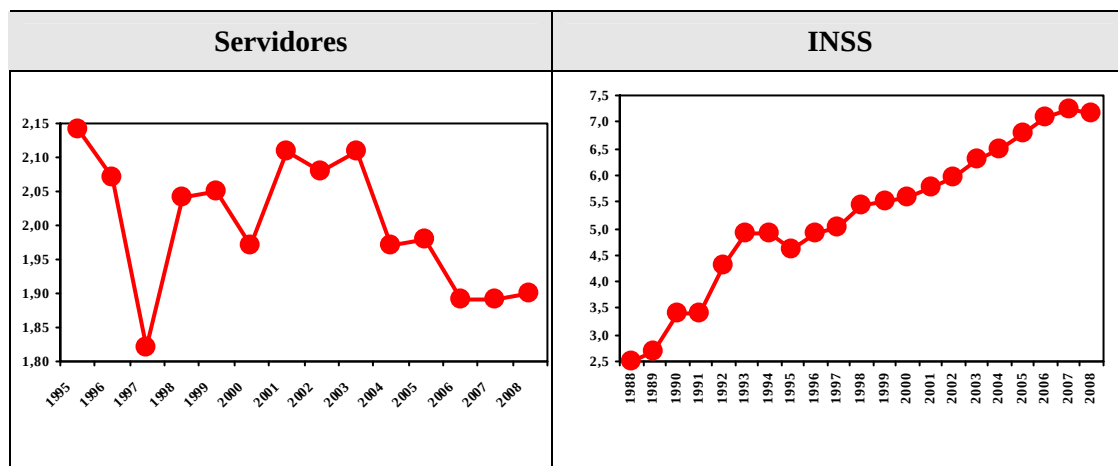
No âmbito do regime próprio de previdência dos servidores públicos, os avanços foram significativos, embora ainda estejam incompletos, já que o fundo de pensão dos servidores ainda não foi regulamentado e, sem ele, também a imposição de teto máximo para os benefícios por repartição. No caso do regime do INSS, ao contrário, a melhoria rumo ao equilíbrio financeiro ficou distante de se consolidar.

Quando se compara as séries históricas e as projetadas para os gastos com o RPPS e com o RGPS, observa-se que as reformas constitucionais empreendidas conseguiram controlar a tendência explosiva dos gastos apenas no âmbito do regime do servidor. Como resultado das regras de transição e da aplicação imediata de alguns dos novos dispositivos, tais gastos diminuíram e o tempo de permanência no serviço aumentou. As idades médias de aposentadoria do servidor e da servidora, por exemplo, subiram de 58 (homem) e 54 (mulher) anos para 61 e 58 anos, respectivamente.

Na atualidade, as despesas com o RPPS encontram-se estabilizadas em torno de 2% do PIB (Gráfico 1) e a tendência futura é que caiam, conforme mais e mais servidores passem a receber benefícios previdenciários de acordo com as novas regras (Gráfico 2).

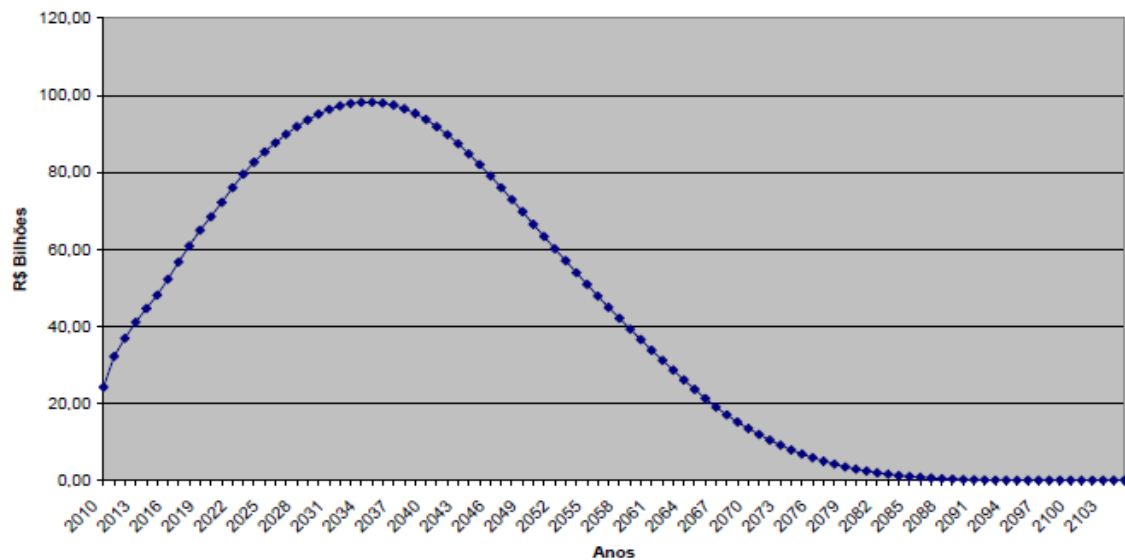
No caso do RGPS, todavia, por ter passado quase ileso do processo de reforma constitucional até aqui empreendido, esse regime continua expandindo seus respectivos gastos em trajetória marcadamente crescente (Gráficos 1 e 3).

Gráfico 1: Gastos do RPPS x gastos do RGPS (% do PIB)



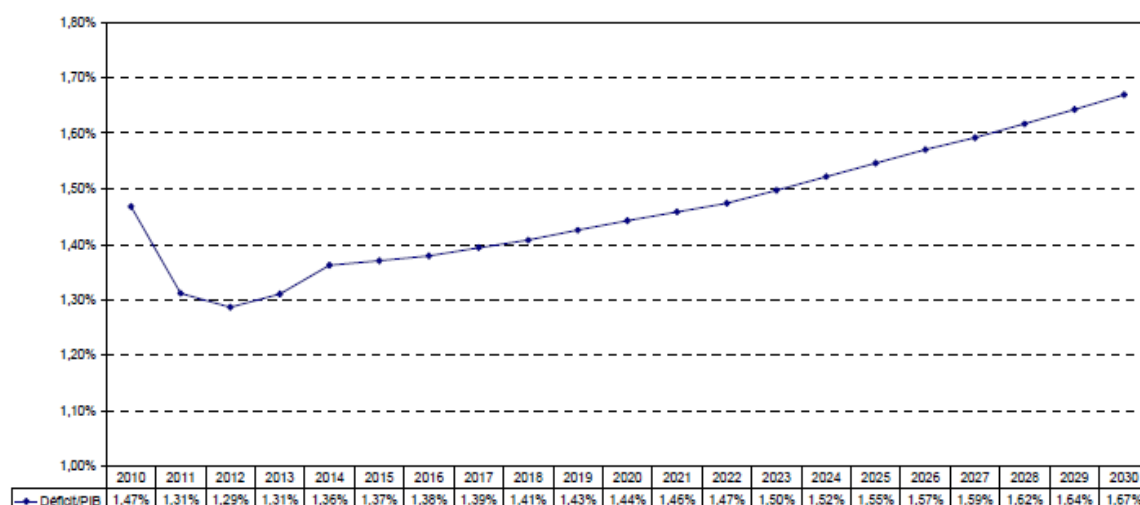
Fonte: MPS e STN.

Gráfico 2: Projeções atuariais dos déficits previdenciários União – servidores civis



Fonte: LDO 2011 – Anexo III.

Gráfico 3: Evolução da necessidade de financiamento do RGPS como proporção do PIB



Fonte: LDO 2011 – Anexo III.

Em suma, as reformulações empreendidas não lograram resolver a restrição fiscal da previdência social brasileira, em seu conjunto, com destaque para a preocupante situação do regime geral do INSS, o que sinaliza a necessidade de novas e mais profundas mudanças.

No capítulo seguinte, focaliza-se a sensível restrição vinculada à previdência social brasileira e seus impactos na gestão fiscal do Governo Federal e no desenvolvimento do País.

3 A RESTRIÇÃO FISCAL

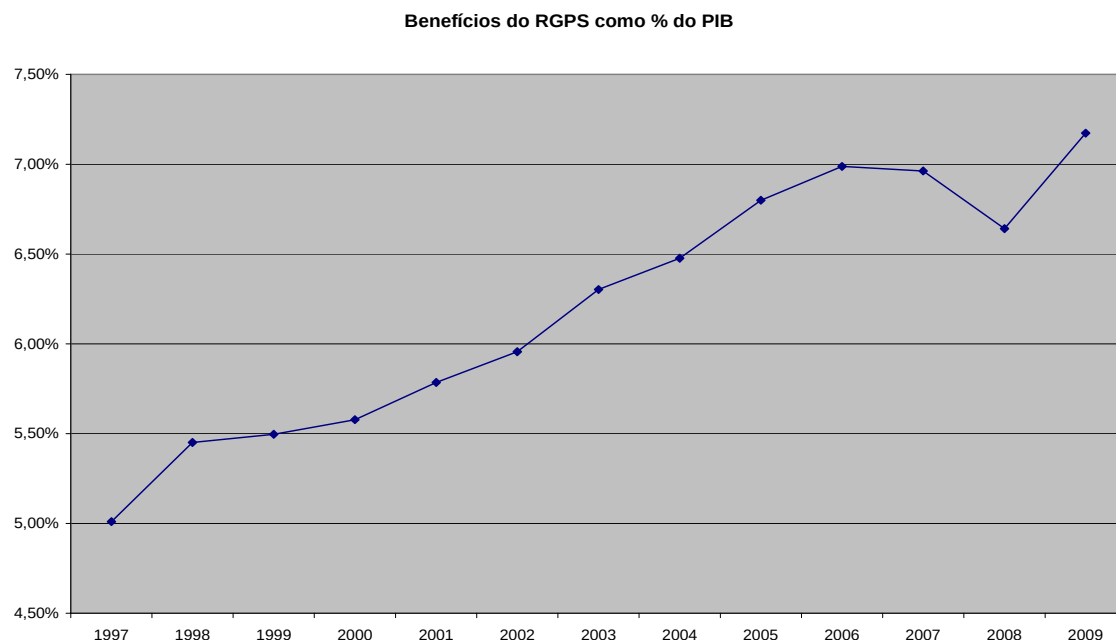
O pior cego é aquele que não quer ver.

A previdência social desenhada pela Constituição Federal de 1988, tendo preservado uma série de dispositivos excessivamente onerosos aos cofres públicos e de duvidosa justiça social, a eles somou outros. Com isso, a trajetória das despesas decolou, não tendo sido contida pelas reformas constitucionais anteriormente mencionadas. Pior: passaram a comprometer outros gastos públicos, em especial os investimentos, essenciais ao desenvolvimento do Brasil.

Em 1988, ano da promulgação da nossa Constituição, a despesa do INSS correspondia a 2,5% do PIB. Em 1997, já representava 5% e, em 2009, aumentou para

7,2%, um dos maiores percentuais do mundo (Gráfico 4). Isso significa que triplicou seu peso relativo na economia em vinte anos, transformando-se na principal rubrica de gasto do orçamento federal: 32% (Tabela 2).

Gráfico 4: Gastos com benefícios do RGPS (em % do PIB)



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social

Tabela 2: Estrutura da despesa primária federal/nov 2010 (acumulado últimos 12 meses)*

Composição	% do PIB	% Despesa Primária Total
Transferências a Estados e Municípios	3,8	17,41
Custeio	15,5	71,05
– Pessoal (incluindo inativos e pensionistas)	4,5	20,79
– Transferências a indivíduos	8,8	40,02
. INSS	7,0	31,77
. Benefícios assistenciais (LOAS/RMV)	0,6	2,78
. Seguro-desemprego e abono salarial	0,8	3,72
. Bolsa Família	0,4	1,75
– Outras despesas de custeio	2,2	10,25
. Saúde	1,4	6,55
. Educação	0,6	2,62
. FAT (exclui seguro-desemprego e abono)	0,0	0,06
. Operações Oficiais de Crédito e Reord. de Passivos	0,1	0,67
. Subvenção aos fundos regionais	0,1	0,35
Capital	1,2	5,55
Outras despesas de custeio e capital**	1,3	5,83
Transferência do Tesouro ao Banco Central	0,0	0,16
Total	18,1	100,00

Fonte: SPE/Minifaz (Indicadores de Conjuntura) / elaboração própria.

* Inclui pagamentos de restos a pagar.

** Inclui despesas do Banco Central.

Desde 2002, as despesas primárias do Governo cresceram 2,78% do PIB, sendo 86% dessa expansão proporcionada pela ampliação dos benefícios sociais e apenas 14% pelos investimentos públicos. Os demais gastos do Governo mantiveram-se, no agregado, estabilizados (Tabela 3).

Tabela 3: Evolução do resultado primário do Governo Central (% do PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	Diferença 2002-2010
Receita total	21.66	20.98	21.61	22.74	22.94	23.25	23.85	23.52	23.77	2.11
Transferências a estados e municípios (-)	3.80	3.54	3.48	3.91	3.92	3.97	4.43	4.06	3.94	0.14
Receita líquida	17.86	17.44	18.13	18.84	19.02	19.29	19.42	19.46	19.83	1.97
Despesa total	15.72	15.14	15.59	16.38	16.96	17.12	16.57	18.20	18.50	2.78
Benefícios sociais	6.67	7.31	7.70	8.13	8.48	8.57	8.28	9.09	9.07	2.40
Pessoal e encargos	4.81	4.46	4.31	4.30	4.45	4.37	4.35	4.83	4.69	-0.12
Custeio (incluindo SUS e universidades)	3.18	2.60	2.72	2.90	2.88	2.99	2.76	2.97	3.11	-0.06
Subsídios e despesas Banco Central	0.24	0.46	0.40	0.59	0.51	0.47	0.31	0.29	0.40	0.16
Investimentos	0.83	0.31	0.47	0.48	0.64	0.72	0.87	1.02	1.23	0.40
Ajustes/Fundo Soberano	0.02	-0.02	0.16	0.14	0.11	0.07	-0.48	0.10	-0.01	-0.03
Resultado primário	2.16	2.28	2.70	2.60	2.17	2.23	2.37	1.35	1.21	-0.95

Fonte: IPEA/Ministério da Fazenda.

* posição de agosto 2010, sendo valores acumulados em 12 meses.

O expressivo peso das contribuições sociais nas finanças públicas também se reflete no elevado grau de rigidez orçamentária a engessar a administração. Além disso, tal engessamento faz com que, quando a receita de contribuições sociais aumente, a despesa vinculada seja automaticamente incrementada, dificultando sobremaneira a redução dos gastos primários da União e fazendo com que novo aumento de arrecadação se faça necessário para sustentar o superávit primário desejado.

REZENDE *et all* (2007) denomina de *dilema fiscal* ao processo de ajuste que vem sendo promovido no Brasil desde 1999, ancorado por câmbio flutuante, regime de metas de inflação e obtenção de elevados superávits fiscais primários. Tal dilema existe porque, ao mesmo tempo em que o compromisso com a obtenção de superávits fiscais tem conduzido à crescente expansão das contribuições sociais, também acabou respondendo pela crescente dificuldade em reduzir os gastos primários. O vilão: o expressivo e crescente peso das contribuições sociais nas receitas orçamentárias do Governo Federal.

Hoje metade da receita líquida da União (excluindo transferências a estados e municípios)⁴ destina-se à previdência (servidores inativos e INSS) e ao pagamento de benefícios assistenciais de prestação continuada (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e Renda Mensal Vitalícia – RMV), com a seguinte distribuição:

- a) INSS: 36,8%;
- b) servidores aposentados e pensionistas: 10,2%;
- c) LOAS (e RMV): 3,1%.

A metade que sobra tem que custear o Programa Bolsa-Família, a saúde, a educação, os salários dos servidores ativos, o seguro desemprego, os investimentos, os juros da dívida pública, o combate ao crime, à violência e à insegurança nas grandes cidades e demais gastos vinculados à operação da máquina pública.

Na medida em que as despesas com saúde, educação, Bolsa-Família, seguro-desemprego e outras do gênero não podem ser descontinuadas (embora as respectivas expansões fiquem comprometidas), o que tem ocorrido é o corte do investimento público, que acaba funcionando como variável de ajuste. Conclusão: o pagamento das despesas previdenciárias e assistenciais está provocando verdadeira asfixia fiscal das demais ações do Governo, em especial dos investimentos em infraestrutura, que representam apenas 1% do PIB e menos de 7% da despesa primária (Tabela 2). Quando somamos União e empresas estatais, o investimento sobe para 3,2% do PIB, o que ainda é muito pouco, considerando os desafios atuais da economia brasileira.

Durante o processo de concentração de gastos em torno do pagamento de benefícios previdenciários do RGPS, o orçamento da seguridade social, destinado a custear as despesas com previdência, assistência e saúde, passou a explicitar a disputa entre essas áreas, especificamente entre previdência e saúde. Com o tempo, a parte da arrecadação sobre a folha de salários antes direcionada à saúde passou para a previdência social e nova contribuição teve que ser instituída, a CPMF (extinta a partir de 2008). Os efeitos de tal disputa podem ser encontrados na precariedade dos serviços de saúde oferecidos à nossa população, que, piores a cada ano, têm levado dor e desesperança à maior parte dos brasileiros. Além disso, as despesas previdenciárias passaram cada vez mais a exigir a cobertura da receita gerada por outras contribuições sociais.

⁴ Dados oriundos das Secretarias de Política Econômica/MF e do Tesouro Nacional relativos a 2009.

O aumento das contribuições sociais nos últimos vinte anos foi tão intenso que não há mais espaço para nova expansão⁵. Hoje somam quase 6% do PIB, constituindo o principal componente da excessiva carga tributária do Brasil e um dos importantes limitadores do crescimento auto-sustentado de nossa economia⁶.

As contribuições sociais⁷ incidem sobre a folha de salários, o faturamento (COFINS) e o lucro (CSLL). No primeiro caso, a receita direciona-se integralmente para a previdência social. No segundo, para a saúde (3,69% do PIB). No terceiro, para a assistência (1,39% do PIB). Dessas contribuições, as mais importantes são as duas primeiras, justamente as que carregam consigo pelo menos dois importantes efeitos perversos. No caso da COFINS, tem-se o ônus da tributação cumulativa de má qualidade sobre a produção nacional verticalizada⁸. No caso da contribuição sobre folha, verifica-se o elevado nível dos encargos sociais sobre os salários, que oneram sobremaneira a contratação de mão-de-obra, perpetuando a existência de um mercado informal de trabalho que abriga quase a metade dos trabalhadores brasileiros, mão-de-obra que não recolhe qualquer contribuição previdenciária e cuja maior parte se constitui de potenciais beneficiários da assistência social.

Vale ressaltar que, não obstante o elevado nível das contribuições sociais, o déficit da previdência continua sobremaneira elevado (1,3% do PIB), mesmo considerando os efeitos positivos na arrecadação advindos da atual fase de expressivo desenvolvimento econômico. Entre 2006 e 2009, por exemplo, os contribuintes da previdência social aumentaram de 49,2% para 54,1% dos trabalhadores ocupados. Contudo, o crescimento da arrecadação advindo da maior formalização do mercado de trabalho foi acompanhado por concomitante aumento das despesas, conforme se verifica no gráfico abaixo.

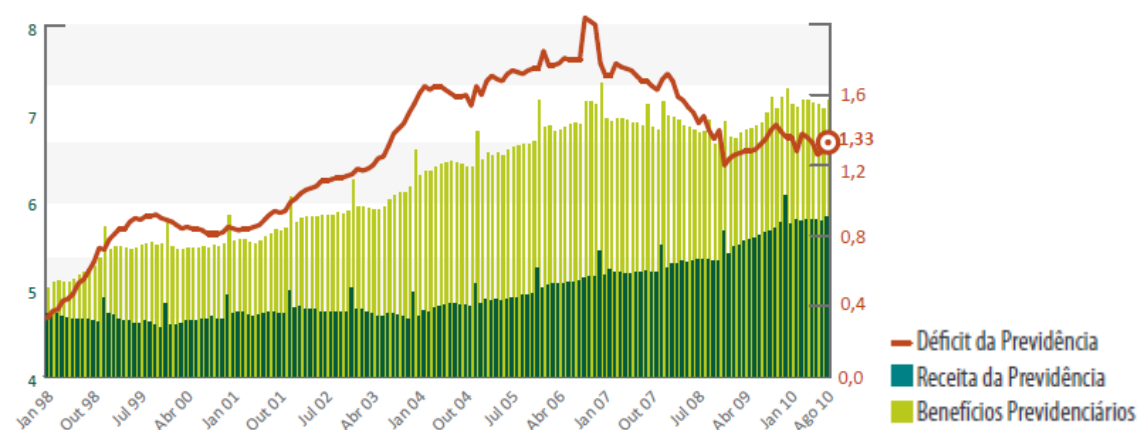
⁵ Desde 1923, ano considerado como marco inicial da previdência social no Brasil, a contribuição social dos empregados multiplicou-se por mais de três e a das empresas, por sete.

⁶ Segundo TAFNER (2008), num rol de 31 países, o Brasil tem a sexta maior alíquota previdenciária (quinta maior para empresas e 14ª maior para trabalhadores) e a mais elevada do continente americano. Ademais, todos os países com alíquotas totais superiores à do Brasil são países com pelo menos o dobro da razão de dependência demográfica brasileira.

⁷ Tipo de tributo que a Constituição Federal formalmente não considera como imposto e que o Executivo não precisa dividir com estados e municípios, não se submetendo, ainda, ao princípio da anualidade e à regra da não-cumulatividade. Além disso, as contribuições sociais são intrinsecamente vinculadas a gastos específicos, não sendo permitido utilizar a receita por elas geradas em despesas estranhas àquelas que consubstanciaram sua criação.

⁸ Não obstante o problema tenha diminuído a partir das mudanças no PIS-PASEP e no COFINS efetuadas a partir de 2002, que fizeram com que parte das receitas passasse a ser recolhida sobre uma base próxima do valor agregado; a incidência dessas contribuições sociais permanece em cascata para grande parcela dos contribuintes, dentre os quais se destacam as empresas de menor porte.

Gráfico 5: Previdência Social – arrecadação líquida, despesas com benefícios e resultado (% do PIB)



A tabela que segue mostra os números relativos à arrecadação líquida, às despesas com benefícios previdenciários e ao resultado observados nos últimos três anos. Sua análise deixa claro que o segmento rural é o principal responsável pelo déficit da previdência social, consequência da política de inclusão previdenciária destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar.

Tabela 4: Arrecadação, despesa e resultado previdenciário, segundo a clientela urbana e rural – R\$ milhões de dez/2009 – INPC

Ano	Clientela	Arrecadação líquida (a)	Benefícios previdenciários (b)	Resultado (a – b)
2007	Total	159.318	210.318	(51.001)
	Urbano	154.498	168.804	(14.306)
	Rural	4.819	41.515	(36.695)
2008	Total	173.908	212.626	(38.717)
	Urbano	168.611	170.108	(1.497)
	Rural	5.298	42.518	(37.220)
2009	Total	184.578	228.192	(43.615)
	Urbano	179.946	182.680	(2.734)
	Rural	4.632	45.512	(40.880)

Fonte: MPS (2010).

Apresentada a grave restrição fiscal que hoje configura nossa previdência, há que se focar o prognóstico para o futuro: na ausência de mudanças relevantes nos parâmetros que regem o sistema previdenciário brasileiro, a situação muito se agravará. Essa é a tarefa do próximo capítulo.

4 A AMEAÇA DEMOGRÁFICA

Será preciso ver para crer?

Viver mais e melhor. Bom demais, não é? Eis uma das importantes conquistas do desenvolvimento econômico, social e tecnológico de uma nação. Nosso país celebra o aumento da esperança de vida ao nascer e depois de atingida a idade adulta, resultados da melhoria das condições gerais de vida da população e dos avanços da medicina.

Em 1950, as pessoas que nasciam esperavam viver apenas 50,9 anos. Em 2010, essa expectativa aumentou para 73,4 anos e deverá atingir 81 anos em 2050, basicamente o mesmo nível da Islândia (81,8 anos), Hong Kong (82,2) e Japão (82,6), países bastante longevos.

Com relação à expectativa de vida depois de superados os riscos da infância, os dados são ainda mais alvissareiros. A tabela a seguir apresenta a evolução da expectativa de vida a partir dos 50 anos de idade, parâmetro relevante para a previdência social, na medida em que aponta para a duração de recebimento de aposentadorias e pensões. A análise dos dados evidencia o aumento da expectativa de vida ao longo das últimas décadas. Nos anos 30 e 40, quem chegava aos 60 anos de idade esperava viver, no máximo, até os 74 anos. Hoje pode esperar pelo aniversário de 83 anos, similar ao que ocorre nos países mais desenvolvidos do Planeta. São quase dez anos a mais de sobrevida.

Tabela 5: Evolução da expectativa de vida por faixa etária (anos), Brasil

		50 anos	60 anos	70 anos
1930/1940	<i>Homem</i>	68	73	78
	<i>Mulher</i>	70	74	79
1970/1980	<i>Homem</i>	72	76	81
	<i>Mulher</i>	74	77	81
2000	<i>Homem</i>	76	79	83
	<i>Mulher</i>	80	82	85
2008	<i>Homem</i>	77	80	83
	<i>Mulher</i>	81	83	86

Fonte: Giambiagi e Tafner (2010).

Ocorre que o aumento da expectativa de vida, associado à redução da fecundidade e da mortalidade⁹, resulta no envelhecimento da nossa população, ou seja, no aumento da participação do grupo idoso em detrimento da participação dos mais jovens.

De acordo com as projeções demográficas do IBGE (2008), entre 1980 e 2050, a participação dos idosos (pessoas com 60 anos ou mais de idade) no total da população quase quintuplicará, passando de 6,1% para 29,8%. E este envelhecimento tem seu preço: a substancial elevação da necessidade de financiamento da previdência social.

Enquanto em 1980, para cada idoso com 60 anos ou mais, havia 9,17 pessoas de 15 a 59 anos de idade; em 2010, havia 6,45 pessoas; e em 2050 deverão existir apenas 1,92. Sendo nossa previdência pautada pelo regime de repartição, onde cabe à população em idade ativa sustentar a inativa, o resultado é que haverá cada vez menos pessoas trabalhando e, assim, sustentando o crescente número de idosos.

As projeções constantes da Tabela 6 mostram a expressiva elevação da participação de idosos na população total do Brasil nos próximos 40 anos. A proporção daqueles com mais de 60 anos de idade simplesmente triplicará, observando-se aumentos maiores para os mais velhos.

Tabela 6: Proporção de idosos na população total, ambos os sexos – Brasil (%)

Ano	60 anos ou mais	65 anos ou mais	80 anos ou mais
2010	10,0	6,8	1,4
2020	13,7	9,2	1,9
2030	18,7	13,3	2,7
2050	29,8	22,7	6,4

Fonte: IBGE (2008).

Essa tendência torna-se ainda mais preocupante quando se sabe que as projeções apontam que as mulheres tendem a se distanciar ainda mais dos homens em termos de expectativa de vida. A preocupação se explica pelo fato delas já serem mais longevas, se aposentarem mais cedo e representarem as principais beneficiárias das pensões.

⁹ Até 1960, a taxa de fecundidade no Brasil era ligeiramente superior a 6 filhos por mulher. Ao longo dos anos, essa taxa foi diminuindo, como consequência das transformações ocorridas na sociedade brasileira, em geral, e na própria família, em particular. Com isso, diminuiu para apenas 1,76 filhos em 2010, devendo reduzir ainda mais (1,50 filhos a partir de 2028). A mortalidade infantil, por seu turno, declinou de 100 óbitos por mil nascidos vivos, por volta de 1970, para 21,6 óbitos em 2010, devendo atingir 6,4 óbitos em 2050.

Pois é, não há dúvida de que estamos envelhecendo. Mais não é só isso: envelhecemos a uma velocidade bem mais rápida do que a que se deu nos países do chamado *Velho Mundo*. Tanto, que se espera que o envelhecimento da população brasileira esteja consolidado ainda na década de 2030, quando a população deverá iniciar uma trajetória de declínio de seu efetivo absoluto. E as repercussões nas políticas sociais específicas para a população idosa são significativas, em especial na previdência social, onde são devastadoras.

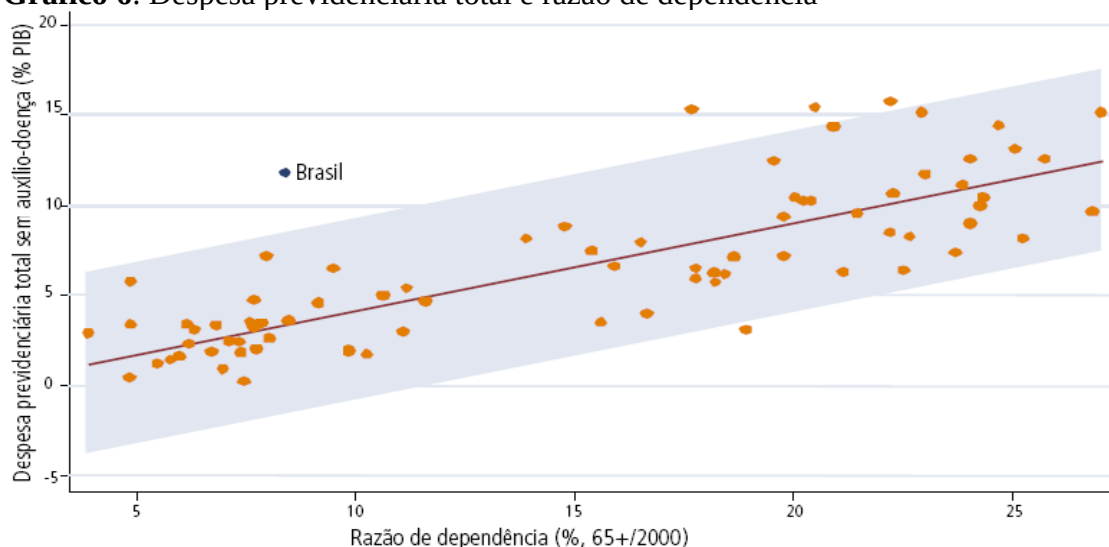
Se hoje, que estamos na fase do chamado *bônus demográfico*¹⁰, constituindo ainda um país de jovens trabalhadores, já gastamos em torno de 12% do PIB com previdência social (benefícios do INSS, pessoal e encargos previdenciários da União e benefícios assistenciais da LOAS/RMV), quanto gastaremos daqui a quarenta anos? Urge, pois, que se atente para a necessidade premente de adequar nossa previdência, a fim de conter a já iniciada espiral de gastos públicos.

ROCHA e CAETANO (2008) mostram claramente a situação do Brasil *vis-à-vis* o que ocorre em outros países. Partindo do pressuposto de que os países com estrutura demográfica mais envelhecida – e, portanto, com maior razão de dependência demográfica¹¹ – gastem mais em previdência do que os países mais jovens, eles correlacionam as despesas previdenciárias (em proporção do PIB) e as razões de dependência de 77 países, cujos resultados constam do gráfico a seguir.

¹⁰ Bônus demográfico é um processo, comum às sociedades e favorável ao seu crescimento econômico, em que se verifica, durante um período de tempo, elevado contingente de pessoas em idade ativa (de 15 a 64 anos) e uma razão de dependência total (crianças e idosos/pessoas ativas) relativamente baixa, em função da forte diminuição do peso das crianças (0 a 14 anos) superar o aumento da participação dos idosos (65 anos ou mais) em relação à população em idade ativa. Com o passar do tempo, no entanto, tal relação se inverte, pois o peso dos idosos passa a ser preponderante na sociedade, e o bônus acaba. No Brasil, projeta-se que o bônus demográfico dure apenas mais dez anos, pois a razão de dependência total deverá retomar uma trajetória ascendente a partir de 2020, pressionada pela razão de dependência da população de 65 anos ou mais de idade.

¹¹ A razão de dependência demográfica é a relação entre a população com mais de 65 anos e a população com idade entre 15 e 64 anos. É um indicador útil na análise previdenciária, pois espelha, em termos gerais, a proporção entre as pessoas com poucas condições de trabalhar, em virtude da idade avançada, e aquelas em idade ativa e, assim, aptas a contribuir para o sustento das primeiras.

Gráfico 6: Despesa previdenciária total e razão de dependência



Fonte: ROCHA e CAETANO (2008).

É fácil perceber que existe, de fato, uma correlação positiva entre envelhecimento populacional e despesa previdenciária. Contudo, tal correlação não se verifica no Brasil, único país que se encontra no quadrante superior esquerdo do gráfico, ou seja, único país ainda jovem (com baixa razão de dependência) que gasta com previdência social como se fosse idoso. Um exemplo: a despesa previdenciária do Brasil em relação ao PIB é muito próxima da verificada no Reino Unido, país com o triplo da proporção de idosos. Sob outra ótica: os países com razão demográfica similar à brasileira (países jovens) despendem um terço do que o Brasil gasta em previdência social.

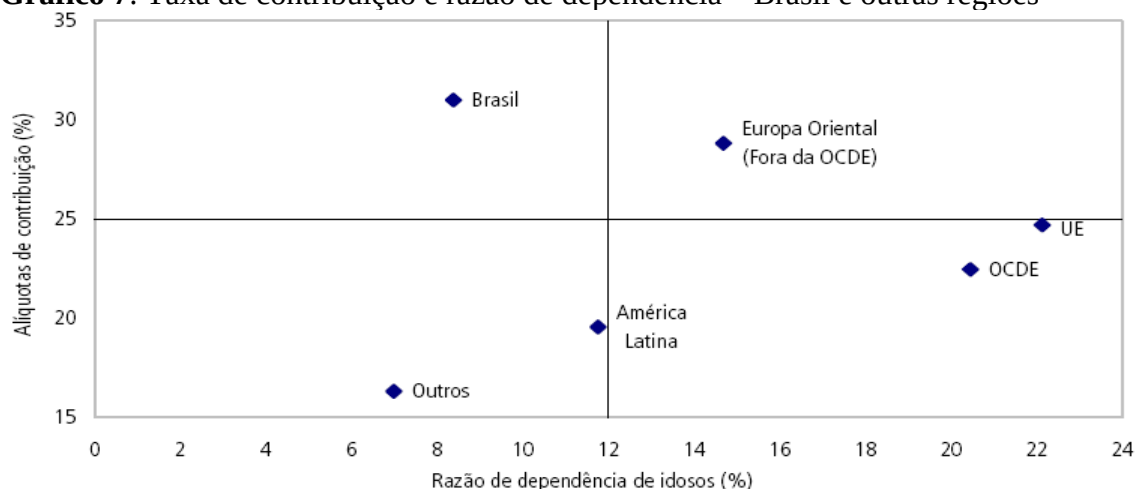
Dados do Banco Mundial para 130 países, relativos a 2009, apontam que, na média, a participação dos gastos previdenciários no PIB equivale a apenas 4,7% (MPS, mar. 2010). Ao mesmo tempo, com relação à razão de dependência demográfica, a brasileira é inferior à razão média do conjunto de países: 10% e 13%, respectivamente. Conclusão: nossas despesas com previdência são mesmo muito elevadas em comparação às de outros países e não encontram justificativa no perfil demográfico da população brasileira.

ROCHA e CAETANO (2010) constataram ainda que esse excesso de gastos existe em quase todos os tipos de benefícios e que, do valor total da divergência com a média internacional, apenas um quarto tem como fator explicativo o mecanismo de distribuição de renda que se processa por intermédio da previdência social brasileira. A maior parte da discrepância é explicada pelas falhas no desenho do plano

previdenciário, já que, apesar de o Brasil ser um país jovem, os segurados recebem seus benefícios por muito tempo e com valores relativos superiores aos da média internacional.

O Gráfico 6 relaciona as alíquotas de contribuição previdenciária com as razões de dependência demográfica. O Brasil é novamente o único país que se situa no quadrante superior esquerdo, ou seja, um país que, não obstante ainda jovem, impõe à sua sociedade uma das maiores alíquotas de contribuição previdenciária, maior, inclusive, do que a alíquota média verificada nos países desenvolvidos e com envelhecida estrutura demográfica. Com relação à União Europeia e à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE (formada por 31 países de elevada renda), o descompasso fica evidente. Embora as alíquotas destes blocos sejam, em média, 25% inferiores à brasileira, eles possuem, também em média, cerca de um idoso para cada cinco pessoas ativas, enquanto o Brasil possui menos de um para cada dez ativos.

Gráfico 7: Taxa de contribuição e razão de dependência – Brasil e outras regiões



Fonte: ROCHA e CAETANO (2008)

Em suma, independentemente da trajetória futura dos gastos previdenciários, nossas despesas com previdência social, comparadas com as de outros países, já são consideravelmente altas e, para custear tal nível de despesas, também aplicamos elevadíssimas alíquotas de contribuição previdenciária.

Em vista desse quadro, não há como deixarmos de nos preocupar com o Brasil de amanhã, quando nossa estrutura demográfica estará parecida com a das economias hoje

envelhecidas. Se nada fizermos agora, nossas despesas previdenciárias simplesmente explodirão, comprometendo o futuro das próximas gerações de brasileiros.

A situação da previdência social em outros países, especialmente em face da questão demográfica, e o que eles têm para nos ensinar é nosso próximo assunto.

5 O QUE OCORRE NO MUNDO

Quem avisa amigo é.

O Brasil não envelhece sozinho. Quase todo o mundo também. Japão e vários países europeus, por exemplo, já se encontram em situação crítica, aguçada, na maioria dos casos, pelo aumento significativo dos gastos públicos, instrumento que vem sendo utilizado para frear os efeitos deletérios da crise financeira que se abateu sobre a economia mundial a partir do colapso do mercado imobiliário americano em 2008.

Estudo da Standard-Poor's (2010) – baseado em informações relativas a 49 países (32 europeus e não europeus da OCDE e outros 17, a maior parte emergentes), que abrigam dois terços da população mundial – alerta que nenhuma outra força deverá ter maior impacto na definição do futuro econômico e social das nações do que a irreversível taxa de crescimento da população idosa no mundo, inclusive nos países emergentes, o que aponta para a irrefutável necessidade de reformulação dos sistemas de previdência (e de saúde) das nações.

No caso das economias desenvolvidas, que, além de já contarem com populações envelhecidas, sentiram mais fortemente o impacto da crise global e, em consequência, elevaram mais significativamente os gastos públicos, as perspectivas são efetivamente sombrias. O envelhecimento de suas populações deve conduzir a uma elevação nos gastos públicos de 47% para 68% do PIB em 2050. No caso dos emergentes, entre eles o Brasil, a participação das despesas públicas no PIB também deve aumentar, embora menos, passando, na média, de 38% para 46% no mesmo período.

E o que esses países pressionados pela questão demográfica têm feito para reverter a tendência de asfixia fiscal resultante do desequilíbrio atuarial de seus sistemas de previdência? Vários vêm conduzindo reformas em seus sistemas previdenciários, movidos pela assunção de que é melhor aumentar os anos de contribuição em relação aos de aposentadoria, bem como reduzir um pouco a taxa de reposição do benefício em

relação ao salário, do que, daqui a alguns anos, ser forçado a aumentar sobremaneira as contribuições sociais e/ou reduzir o valor dos benefícios previdenciários em manutenção.

Mas antes de enfocar algumas reformas empreendidas, é relevante olhar o que acontece no mundo em relação à principal variável de qualquer regime previdenciário: a idade mínima para concessão de aposentadoria.

Inicialmente, cabe destacar que a análise dessa variável deve considerar a expectativa de vida (ou sobrevida) por ocasião da aposentadoria, não a expectativa de vida ao nascer, muito afetada pela mortalidade infantil. Assim fazendo, o que se observa é que o indivíduo que se aposenta por tempo de contribuição no Brasil tem expectativa de sobrevida bastante similar à média verificada nos países avançados. De acordo com o IBGE (2008), um homem de 50 anos deve viver até os 77 anos e uma mulher da mesma idade, até os 81 anos. Se ambos têm 60 anos de idade, as expectativas de vida são 83 e 86 anos, respectivamente.

Isso indica ser pertinente a comparação entre as idades de aposentadoria no Brasil e as verificadas nos países desenvolvidos, o que é feito a partir das informações constantes da Tabela 7. A constatação é que as idades de aposentadoria nos países avançados são bem maiores do que as vigentes no Brasil – 54 (homens) e 52 anos (mulheres), no regime de aposentadoria por tempo de serviço –, além de que, ao contrário do que aqui ocorre, muitos desses países aplicam a mesma idade mínima para homens e mulheres¹².

Tabela 7: Idades de aposentadoria em países selecionados (anos)

País	Homens	Mulheres	Igualdade de gêneros^a
Alemanha	65	65	sim
Argentina	65	60	
Austrália	65	60	
Áustria	65	65	sim
Chile	65	60	
Coreia do Sul ^b	65	65	sim
Costa Rica	62	60	
Dinamarca	67	67	sim
El Salvador	60	55	
Espanha	65	65	sim

¹² Em torno de 66% dos países do mundo já adotam a mesma idade de aposentadoria para homens e mulheres (MACIEL, 2010).

País	Homens	Mulheres	Igualdade de gêneros ^a
Estados Unidos ^c	67	67	sim
Finlândia	65	65	sim
Grécia	65	60	
Holanda	65	65	sim
Hungria	62	62	sim
Islândia	67	67	sim
Itália	65	60	
México	65	65	sim
Noruega	67	67	sim
Peru	65	65	sim
Polônia	65	60	
Portugal	65	65	sim
Reino Unido ^d	65	65	sim
Suíça	65	65	sim

Fonte: Giambiagi e Tafner (2010).

^a Os casos em branco implicam diferença de tratamento entre gêneros.

^b Regra prevista para 2033.

^c Regra prevista para 2027.

^d Regra válida para homens. Para as mulheres, o limite valerá em 2020.

Cabe ressaltar ainda que, em vários dos países analisados, embora seja possível a aposentadoria antecipada, esta ocorre depois dos 60 anos de idade e implica perdas significativas no rendimento mensal. De acordo com GIAMBIAGI e TAFNER (2010), uma situação típica é aquela em que a aposentadoria aos 65 anos de idade pode ser antecipada a partir dos 60 anos, com perda progressiva por ano de antecipação. Nesses casos, supondo uma redução da renda de aposentadoria equivalente a 8% por ano, o indivíduo que decida se aposentar aos 60 anos de idade receberá apenas 60% do valor da aposentadoria integral.

Contrastando tal situação com a aqui vigente, constata-se, mais uma vez, a generosidade das regras brasileiras, pois, mesmo considerando a aplicação do fator previdenciário, um homem de 60 anos de idade que tenha contribuído por 40 anos não terá qualquer perda monetária na sua renda de aposentadoria. Ou seja, receberá 100% do seu salário de contribuição médio.

No que concerne às reformas da previdência social no mundo, vale vislumbrar algumas de suas características básicas, na tentativa de colher lições úteis para a reflexão sobre o caso brasileiro.

FERREIRA (2007) analisa as reformas empreendidas por países da OCDE, concluindo que a opção predominante foi pelo corte de despesas (foco no ajuste fiscal) mediante a seguinte combinação:

- a) aumento da idade de aposentadoria (Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha);
- b) indexação dos benefícios pela inflação, ao invés da utilização da massa salarial (França e Inglaterra);
- c) unificação da idade mínima entre homens e mulheres (todos os países, exceto Polônia e Suíça);
- d) utilização de toda a vida útil do trabalhador como base para o cálculo do benefício, em contraposição a apenas os últimos anos da vida laboral (quase todos os países).

Como resultado de tais mudanças, pode-se dizer que se caminha para a elevação da idade mínima de aposentadoria, quase igual para homens e mulheres, para o aumento do período contributivo e para a não concessão de incrementos reais para aposentados e pensionistas, tal qual aqui ainda ocorre, garantindo-se, no máximo, a preservação do valor real das aposentadorias e pensões. Neste último caso, considerando uma amostra de nove países industrializados – Alemanha, Bélgica, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Japão, Noruega e Reino Unido –, apenas a Alemanha ainda indexa seus benefícios previdenciários pela variação da massa salarial da economia. Os demais países utilizam índices de preços.

O Japão, onde o envelhecimento da população é emblemático¹³, promoveu reformas da previdência em 1994, 2000 e 2004. Como resultado, hoje os benefícios previdenciários cobrem 60% dos salários ao longo da vida, exige-se 25 anos de contribuição e a idade de aposentadoria é de 65 anos (vigência plena a partir de 2025), independentemente do sexo. Na prática, o aumento na idade tem decorrido do custo de requerer precocemente o benefício. Embora não seja exigida a saída do emprego para recebimento da aposentadoria, indivíduos com pelo menos 60 anos de idade que não atingiram ainda os 65 anos têm o benefício fortemente reduzido, a partir de certos limites de renda total.

Também fruto das reformas empreendidas, vige no Japão um mecanismo pelo qual o sistema é revisado, a cada cinco anos, e os valores paramétricos, sistematicamente

¹³ No Japão, a taxa de dependência (relação entre a população com mais de 65 anos e a população entre 20 e 64), era de 10% em 1930. Aumentou para 25%, em 1995, e deverá equivaler a 48% em 2025.

ajustados às novas condições demográficas. Além disso, os ajustes têm se dado de forma gradual, nos ensinando que, embora não haja como fugir de pesados custos de transição, tais ônus enfrentam menores resistências políticas quando são diluídos por maior número de gerações.

Suécia e Itália, por sua vez, não obstante possuam sistemas previdenciários enormes e com graves restrições demográficas, conseguiram reduzir sobremaneira os efeitos da ameaça demográfica. Isso foi feito a partir do estabelecimento de reformas paramétricas que, embora tendo mantido o regime de repartição, criaram vínculos mais estreitos entre contribuições e benefícios, introduzindo fatores demográficos e macroeconômicos no cálculo do benefício. Isso foi feito mediante a instituição das chamadas contas nocionais de previdência (também adotadas pela Polônia e por mais três pequenos países).

O sistema de contas nocionais rege-se pela repartição, mas se estrutura como se existissem contas individuais que recebessem contribuições mensais e rendessem juros. O rendimento (taxa de juros fictícia ou juros nocionais) é fixado pelo governo com base em parâmetro macroeconômico; enquanto o cálculo do benefício previdenciário utiliza variáveis demográficas. Não obstante, as contribuições previdenciárias continuam, na prática, sendo direcionadas ao pagamento dos benefícios dos aposentados (o regime sueco deixa de fora as pensões por morte e as aposentadorias por invalidez), tal qual um típico regime de repartição.

Tomando como referência o sistema sueco, as contribuições são creditadas em conta virtualmente capitalizada pela variação do salário médio da economia (sujeitas a mecanismo de ajuste automático); e o benefício é calculado pela divisão entre o montante acumulado na conta nocional e a expectativa de vida da coorte do segurado (incluindo uma taxa de retorno de 1,6%), sendo reajustado anualmente de acordo com a inflação¹⁴.

Por exemplo, quando o indivíduo chega à idade de se aposentar (61 anos), o valor do seu benefício corresponde ao valor de suas contribuições acumuladas mais os juros nocionais, dividido pela expectativa de sobrevida aos 61 anos. Se ele decide se

¹⁴ Na Itália, o cálculo é um pouco diferente: as contribuições virtualmente depositadas na conta individual são capitalizadas pela variação do PIB (média móvel 5 anos) dividida por um coeficiente de conversão. Este último, por sua vez, corresponde à expectativa de vida na idade de aposentadoria (incluindo a probabilidade de pagamento de pensão por morte) acrescida de uma taxa implícita de retorno (progressiva de acordo com a idade).

aposentar um ano mais tarde, suas contribuições durante o ano adicional de trabalho são também acumuladas à taxa de juros nocional e o resultado final é dividido pela expectativa de sobrevida média aos 62 anos de idade e assim sucessivamente.

É fácil perceber que o sistema de contas nocionais aproxima-se bastante da sistemática que rege a aplicação do fator previdenciário no Brasil, com a diferença que, ao contrário do caso brasileiro, no europeu se impõe uma idade mínima para habilitação ao benefício previdenciário¹⁵.

A França mudou seu regime geral em 1993, quando aumentou o número de anos de contribuição, deixando intocado, no entanto, o critério de elegibilidade. Nesse país, a idade média de aposentadoria ainda é de 60 anos e o período mínimo de contribuição passou a ser de 40 anos a partir de 2003. Tendo em vista que o caráter fortemente redistributivo do sistema francês implica, de modo geral, baixo vínculo entre contribuição e benefício, a ameaça demográfica torna a situação da previdência francesa extremamente preocupante, em vista do substancial desequilíbrio atuarial.

Ciente disso, o governo francês enfrentou, em 2010, a forte resistência da população, que, por muito prezar seu generoso sistema previdenciário, quase paralisou o país com numerosas greves. Tamanha resistência se deveu à elevação de apenas dois anos na idade de aposentadoria e de um ano no período de contribuição, medidas paramétricas finalmente estabelecidas. Com isso, a idade mínima de aposentadoria

¹⁵ O fator previdenciário consiste na inserção, na fórmula de cálculo do benefício, de um multiplicador que inclui a expectativa de sobrevida, a idade e o tempo de contribuição do segurado, ou seja, critérios atuariais que aumentam a correlação entre contribuição e benefício. Com sua aplicação, o benefício de cada segurado é calculado de acordo com a estimativa do montante de contribuições realizadas, capitalizadas por uma taxa determinada pelo tempo de contribuição e idade do segurado, bem como pela expectativa de duração do benefício. Mais especificamente, podemos separar esse fator em duas partes. Na primeira, onde o tempo de contribuição é multiplicado pela alíquota contributiva e dividido pela expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria, equaliza-se o período de contribuição de cada segurado com o tempo médio de recebimento do benefício. Por exemplo, supondo um segurado que trabalhou durante 30 anos, o tempo de contribuição efetivo é 9,3 anos ($30 \times 0,31$). Portanto, se a expectativa de sobrevida desse segurado também for 9,3 anos, a primeira parte do fator estará equilibrada (corresponderá à unidade).

Na segunda parte, os recursos acumulados ao longo do período de contribuição do segurado são capitalizados por uma espécie de taxa de juros que cresce com a permanência do segurado em atividade, de modo que a aposentadoria é maior para aquele que permanece trabalhando por mais tempo e vice-versa.

É razoável considerar que aquele que opte por se aposentar por tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 para mulheres) em idade precoce faça jus a benefício inferior a de outro que prefira se aposentar com idade mais elevada. Esse último, além de ter contribuído por maior período, deverá receber o benefício por menos tempo, sendo, justo, pois, que aufera uma renda mensal mais elevada que o primeiro.

passou de 60 para 62 anos e, no caso da aposentadoria integral, de 65 para 67 anos, e o tempo de contribuição foi ampliado para 41 anos e meio.

Mesmo sabendo da forte resistência política contra mudanças do sistema de proteção social francês, os especialistas internacionais são unânimes ao afirmarem que, sem posteriores e mais profundas reformas da previdência social, o crescimento econômico da França estará seriamente comprometido, já que o desequilíbrio atuarial do sistema cobrará sua fatura fiscal.

Destaque-se que a performance reformista da França é similar à ocorrida, em 1992 e 2001, na Alemanha. Ambos os países ainda contam com sistemas previdenciários benevolentes e atuarialmente desequilibrados, em especial o país gaulês.

Configurando a adoção de estratégia diametralmente oposta à dos franceses, o Reino Unido iniciou suas reformas ainda na década de 80, assim que os primeiros sinais de fadiga do seu sistema previdenciário começaram a aparecer. Como resultado, a taxa de reposição dos benefícios previdenciários em relação ao salário médio é hoje uma das mais reduzidas do mundo (47,6% em média, sendo maior para os indivíduos de menor renda e *vice-versa*); o tempo mínimo de contribuição é de 44 (homem) e 39 (mulher) anos, tempo que caminha para ser equânime no futuro; a pensão repõe apenas 50% do benefício original (ao invés dos 100% anteriores); e a idade de aposentadoria, além de convergir para a igualdade entre homens e mulheres a partir de 2020, eleva-se progressivamente, de forma a atingir 68 anos a partir de 2046. Ademais, um grande feito da reformulação britânica foi ter conseguido combinar eficientemente esquemas privados e públicos de aposentadoria, oferecendo opções para diferentes níveis de renda.

Ressalte-se um aspecto fundamental da experiência do Reino Unido: de modo geral, os ajustes decorrentes do processo de reforma da previdência social foram programados com cerca de dez anos de antecedência e, uma vez iniciados, a transição se dá por mais dez anos.

Como resultado do planejamento, antecedência e progressividade com que os ajustes previdenciários têm sido conduzidos, o sistema previdenciário britânico pode hoje ser considerado como um dos mais equilibrados atuarialmente, dentre os regimes de repartição europeus.

Não obstante tal situação, diante do desafio lançado pela crise econômica global iniciada em 2008, o Reino Unido, mais uma vez agiu rápida e preventivamente, de forma a eliminar, no longo prazo, as pressões fiscais oriundas do financiamento de seu regime de previdência. O novo governo liderado por David Cameron, ao lado de outras medidas de austeridade fiscal, deverá antecipar em dois anos a entrada em vigor do aumento da idade de aposentadoria, aprovado em 2007 e previsto para iniciar em 2024.

As experiências japonesa e, sobretudo, britânica têm muito a nos ensinar. A mais importante lição é que, quando se estabelece uma reforma previdenciária cuja aplicação, temporalmente defasada, se dá de modo lento e gradual, de forma a impactar minimamente a geração de trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, especialmente os que estão mais perto da aposentadoria (além, é claro, dos aposentados e pensionistas), consegue-se o imprescindível apoio político da população.

A experiência francesa também traz seu ensinamento: a geração de trabalhadores com papel político ativo no processo de reformulação da previdência social tem que passar a ser solidária com a geração dos futuros trabalhadores, a ser formada por seus filhos e netos, sob o risco de amargar os custos da omissão ainda na própria pele, mediante desemprego, precarização dos serviços públicos e outras consequências do baixo crescimento e mesmo da recessão do país.

No caso da Suécia e da Itália (também da Polônia), onde a utilização da escrituração virtual foi a saída encontrada para enfrentar as consequências do envelhecimento populacional, a lição é que o Brasil não deveria sequer cogitar em eliminar a aplicação do fator previdenciário. Pelo contrário, deveria, sim, refletir sobre seu aperfeiçoamento e sobre a ampliação dos benefícios previdenciários que o utilizem no cálculo.

Com relação aos países da América Latina, motivados pela necessidade de reduzir o gasto público com benefícios previdenciários (mais uma vez o foco fiscalista), vários deles realizaram reformas estruturais em seus sistemas a partir da década de 1990.

O pioneiro foi o Chile, que, ainda em 1981, privatizou totalmente sua previdência social, que passou a ser regida pelo regime de capitalização de contas individuais, deixando ao amparo do Estado somente um sistema de benefício mínimo de cunho assistencial. Outros países latino-americanos seguiram, pelo menos em parte, o caminho chileno: Peru (1993), Uruguai (1996), Bolívia e México (1997), Colômbia e Argentina

(1994), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), Nicarágua (2002) e República Dominicana (2003).

Hoje, a experiência desses países indica que o caminho radical da reforma estrutural não é o mais indicado, já que, além de redundar em substancial e quase insustentável custo de transição¹⁶, alija grande parcela da população de suficiente proteção social, já que abandona uma fundamental responsabilidade do Estado: a proteção mínima, mas digna, de todos os cidadãos, financiada redistributiva e solidariamente pela sociedade.

O caso chileno é interessante porque, por muitos anos, foi citado como exemplo a ser seguido, já que seu vigoroso crescimento era atribuído ao aumento da poupança gerado pela radical reforma empreendida. Se isso é verdade, não é menos verdadeiro que, entre 1990 e 2003, a cobertura dos benefícios contributivos chilenos diminuiu enquanto a dos assistenciais aumentou, apontando que a reforma implantada havia dificultado o acesso aos primeiros. A comprovação é que, após 30 anos de reforma da previdência social, os chilenos se depararam com um fato desconcertante: muitos cidadãos, os que constituem a base da pirâmide social, chegaram à idade de aposentadoria sem nenhuma poupança acumulada.

Diante dessa realidade, o Chile empreendeu nova reformulação, em 2008, criando benefícios não contributivos, exatamente para atender àqueles que não conseguem poupar. O sistema de aposentadorias solidárias instituído passou a garantir benefícios de velhice e invalidez com valor quase 70% maior ao do benefício assistencial anteriormente em vigor. Financiado pelo Estado, destina-se a cobrir aproximadamente 50% da população de menor nível de renda, sendo pago àqueles com pelo menos 65 anos de idade que não tenham contribuído para a previdência.

Nos outros países, em geral, também ficou evidente a importância da existência de um regime geral de previdência que ampare, minimamente, todos os cidadãos. Na Bolívia, a proteção aos idosos somente aumentou com a expansão da cobertura

¹⁶ Uma reforma estrutural implica que, a partir de certo momento, todas as contribuições sociais deixam de entrar na contabilidade pública, passando a se direcionar aos fundos de pensão (entidades privadas). Com isso, reduz-se, imediatamente, a maior parcela das receitas previdenciárias. Simultaneamente, na medida em que os aposentados e pensionistas têm que continuar recebendo seus benefícios, as despesas não apresentam, por longo período de tempo, reduções significativas. O resultado é o expressivo aumento do déficit da previdência social, o que se costuma denominar de “custo de transição”. O Chile conseguiu arcar com tal custo porque suas contas sem a previdência apresentavam grande superávit fiscal.

assistencial, mediante a instituição do denominado Bônus Solidário, benefício anual e vitalício de caráter pessoal e destinado a idosos com idade igual ou superior a 65 anos. Na Colômbia, os registros pertinentes aos benefícios contributivos mostram retração da cobertura entre 1992 e 2000.

Na Argentina, foram muitos os problemas advindos do seu regime misto de previdência, podendo-se destacar a excessiva concentração do mercado e a imposição de investimentos de risco elevado, como os que os fundos de pensão foram constrangidos a aceitar no auge da crise econômica argentina e que redundaram em perdas significativas. Como consequência, em 2008, uma nova reforma previdenciária eliminou o sistema de capitalização individual de gestão por administradoras privadas, que foi transferido para o sistema único integrado de repartição e administração pública. Ou seja, passados quinze anos da reforma argentina, sua previdência social voltou a ser estatizada, retornando a funcionar sob o regime de repartição.

Cabe ao Brasil aprender com esses países, não acham? Principalmente porque, no caso dos países desenvolvidos, eles ficaram ricos antes de ficarem velhos, enquanto nós estamos envelhecendo antes de sermos ricos. Pior: se não reformularmos nosso sistema de proteção social, de modo a liberar recursos para outras áreas fundamentais ao desenvolvimento do País, acabaremos nunca ficando ricos.

É justamente este o alerta que se procura dar no próximo capítulo: sem a contenção dos nossos gastos previdenciários, não conseguiremos seguir crescendo em ritmo acelerado, com estabilidade da moeda e melhoria social permanente.

6 CHEGOU A HORA DO BRASIL

Não se fazem omeletes sem partir os ovos.

Controlar gastos públicos e bem direcioná-los talvez seja uma das principais missões do administrador responsável que zela pela estabilidade macroeconômica de seu país e que efetivamente quer vê-lo crescer e se desenvolver econômica e socialmente. Ao mesmo tempo, é uma das tarefas mais difíceis, já que constitui objeto das mais variadas pressões políticas.

No caso brasileiro, gastamos muito e mal. Muito, em decorrência dos imensos gastos com previdência social, que, como constatamos, representam um terço das

despesas primárias da União. Mal, porque tal concentração de gastos significa um enorme investimento no passado, em detrimento dos investimentos na nossa juventude e na nossa capacidade de crescimento auto sustentado.

Como gastamos muito¹⁷, também cobramos muito. Vimos que a alíquota de contribuição previdenciária aplicada no Brasil é uma das maiores do mundo. Tal cunha fiscal, ao elevar sobremaneira os encargos sociais incidentes sobre a folha de salários, desestimula a formalização do mercado de trabalho e, conseqüentemente, a contribuição previdenciária.

Urge, pois, que se tomem as rédeas dos gastos previdenciários, sob o risco de perdermos o *bonde da história*, justamente agora que nos consolidamos como importante país emergente numa geografia econômica mundial redesenhada após a crise global que se abateu sobre o planeta a partir de 2008.

Com inflação estabilizada, restrição externa controlada, responsabilidade fiscal respeitada (embora com limitações em 2010) e política social robusta, o crescimento da nossa economia foi de 6,1% em 2007 e de 5,1% em 2008, apresentando ligeira queda (-0,2%) em 2009, como efeito da crise financeira global, e se recuperando totalmente em 2010, quando se projeta a significativa expansão de 7,5%.

Queremos continuar crescendo, deixando para trás a eterna promessa de *país do futuro* para sermos, no futuro, um desenvolvido país. Contudo, se não houver ajustes, duas conseqüências inexoravelmente surgirão. Por um lado, a expressiva carga tributária que mantém nossa previdência em funcionamento aumentará ainda mais, em função da perspectiva demográfica, distorcendo os incentivos econômicos e retirando substancialmente a competitividade do Brasil, mesmo se considerarmos que similar ameaça paira sobre a maior parte dos países. Por outro lado, o valor do investimento público em infraestrutura continuará baixo, o que, ao lado da limitação ao aumento dos gastos em educação, acabará comprometendo o potencial de crescimento sustentado da nossa economia no futuro.

Atualmente, o Brasil se encontra numa espécie de *sinuca de bico*. A demanda interna cresce, enquanto a oferta se ressentir de maiores investimentos públicos, em especial daqueles capazes de diminuir o chamado *custo Brasil* (transporte, energia,

¹⁷ De acordo com a STANDARD POOR'S (2010), dentre as 49 principais nações do mundo, o Brasil é o 7º país que mais gasta em benefícios.

portos, aeroportos, mão-de-obra especializada, dentre outros), para poder se expandir em ritmo similar. Resultado da demanda maior que oferta: aumento de preços, ou seja, inflação.

Para conter a elevação da taxa inflacionária, a Autoridade Monetária tem atuado de forma a reduzir a demanda. Como? Interrompendo o ritmo de redução da nossa estratosférica taxa básica de juros. Resultado de rendimento do capital elevado, num mundo que busca sair da crise reduzindo cada vez mais seus juros: entrada excessiva de capital internacional especulativo em nosso País.

Mais uma vez, a lei da oferta e da demanda tem atuado na fixação do preço de mercado; neste caso, o preço da moeda estrangeira, o dólar. Como entra maior quantidade de dólar na economia, o preço desta moeda cai, o que equivale a dizer que o real se valoriza. Resultado: estamos perdendo competitividade externa e interna. No primeiro caso, porque nossas exportações, além do ônus representado pelo *custo Brasil*, ficam mais caras. No segundo, porque os produtos importados, agora mais baratos, passam a inundar o mercado doméstico. A deterioração do saldo na balança comercial é, assim, a resultante natural dos dois movimentos.

Ao mesmo tempo, o Governo está sendo obrigado a enxugar o mercado, comprando dólar na tentativa de frear a oferta dessa moeda em nossa economia. Para efetuar tal compra, emite títulos públicos, aumentando, ao mesmo tempo, sua considerável dívida interna, rolada a uma das maiores taxas de juros do mundo, e suas já elevadas reservas internacionais, pifamente remuneradas.

Tal situação é ainda agravada pela chamada *guerra cambial* que se abate sobre o Planeta. Por um lado, os Estados Unidos despejam rios de dólar na economia, na tentativa de ativar sua economia mediante a maior depreciação de sua moeda. Por outro, a China mantém seu câmbio artificialmente valorizado, inundando os países com suas mercadorias e tirando mercado, interno e externo, dos produtores brasileiros.

Como romper este ciclo, sem ficar apenas esperando que a solução venha de um novo arranjo financeiro mundial? O caminho mais indicado é aumentar os investimentos em infraestrutura e educação, de forma a viabilizar a elevação tanto da oferta interna de bens e serviços quanto da produtividade e competitividade das empresas nacionais; reduzindo, assim, as pressões inflacionárias e de elevação dos juros

(além de estimular o investimento privado) e sedimentando o caminho para o crescimento futuro da nossa Nação.

De onde retirar os recursos públicos para efetivar tal estratégia? Aumentar tributos seria um contrassenso. Em vista do expressivo nível da nossa carga tributária total¹⁸ (incluindo contribuições sociais), tal elevação desestimularia ainda mais a competitividade das empresas nacionais. Assim, o mais razoável é modificar a composição das atuais despesas primárias a favor dos investimentos que garantam o crescimento sustentável da economia brasileira. Quais gastos reduzir? A proposta deste estudo é diminuir os gastos da previdência social (e da LOAS), que hoje representam o maior sorvedouro das despesas públicas.

Ao adotar tal estratégia, abriremos caminho para um país mais eficiente, mais produtivo e socialmente mais justo, mesmo que isso implique perder algumas atuais benesses sociais. Isso é especialmente importante se considerarmos que o cenário global extraordinariamente favorável, que imperou nos cinco anos anteriores ao final de 2008, não mais existe. As chances de reprodução, na próxima década, das condições excepcionais observadas no início deste século são escassas, o que efetivamente nos concita a visualizar novas e mais eficientes estratégias, se queremos continuar aspirando a um futuro cada vez melhor para nosso povo.

É importante sublinhar, todavia, que o progresso do Brasil passa não apenas pelo redirecionamento dos recursos fiscais a favor do aumento dos investimentos em infraestrutura básica, melhoria da educação e capacitação da nossa mão-de-obra. A partir desse redirecionamento, há também que se empregar os recursos liberados para financiar a maior oferta e qualidade na prestação de serviços de saúde e de segurança pública, bem como a implementação de um assistencialismo efetivamente focado nas camadas mais pobres da população, como se verá adiante.

Explicada a necessidade vital de reduzir as despesas previdenciárias, recuperando a capacidade fiscal do Estado, viabilizando a elevação do investimento público e a redução da taxa de juros que estimule o investimento privado, é hora de apontar os caminhos mais indicados para efetivar essa redução. Tais caminhos, por seu turno, só são encontrados quando se vislumbram os principais elementos que hoje condicionam os substanciais gastos da previdência social, nosso próximo tema.

¹⁸ Equivalente a 34% do PIB, maior percentual da América Latina.

7 PRINCIPAIS CONDICIONANTES

Quem tudo quer tudo perde.

São vários os fatores que interagem no processo de expansão dos gastos previdenciários, uns com mais impacto, outros, menos. Fatores anteriores às regras estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, fatores posteriores.

Já constatamos que as duas reformas da previdência social até aqui empreendidas não lograram estancar a sangria dos gastos, em especial no caso do regime do INSS. Vejamos agora onde residem os principais condicionantes dessa situação, aqui divididos em duas partes: os vinculados ao regime geral de previdência social e os relacionados ao regime próprio dos servidores públicos.

7.1 Regime geral de previdência social

a) A indexação ao salário mínimo

Uma sistematização, por ordem de grandeza, dos condicionantes que aqui se propõem analisar, coloca a indexação do piso previdenciário ao valor do salário mínimo em primeiro lugar na lista. Vejamos a razão.

O salário mínimo vem sendo objeto de uma política de valorização real desde o Governo FHC¹⁹. Entre 1995 e 2010, passou de R\$ 100,00 para R\$ 510,00, o que representa um aumento real de aproximadamente 122% (44% no governo FHC e 54% no governo Lula). Como o valor mínimo dos benefícios previdenciários (piso da Previdência Social) é vinculado ao salário mínimo, isso significa que o valor do piso foi elevado na mesma proporção.

GIAMBIAGI (2007) estima que, apenas entre 1994 e 2006, a dívida pública foi onerada em pelo menos 8% do PIB por conta do impacto acumulado das sucessivas elevações do salário mínimo e de seu efeito sobre o piso previdenciário e a despesa do INSS.

¹⁹ Nos últimos anos, a política de valorização do salário mínimo tem correspondido à fixação de valores anuais que resultam da aplicação da variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), acrescida de percentual equivalente à taxa de variação real do PIB de dois anos antes. A Lei nº 12.255, de 15 de junho de 2010 (conversão da MPV nº 474, de 23 de dezembro de 2009), assim chegou ao valor de R\$ 510,00.

Como dois em cada três segurados recebem benefícios equivalentes ao mínimo e como os benefícios previdenciários superiores ao piso seguiram sendo reajustados majoritariamente pela inflação – com alguns episódios distintos que redundaram num aumento real de 25% entre 1995 e 2010 – a distribuição das despesas do INSS passou a se concentrar cada vez mais em torno dos gastos vinculados aos benefícios de um salário mínimo. Em 2000, tais despesas representavam 33% do total. Hoje já ultrapassam 40%.

Ressalte-se que, não obstante o RGPS ser de repartição, haveria que existir razoável relação entre as contribuições vertidas ao sistema e os benefícios por ele auferidos, de acordo com o que dispõe o *caput* do art. 201 da Constituição Federal. Contudo, isso não ocorre, já que a receita gerada pela estrutura contributiva aplicada à maior parte dos segurados de menor renda não acompanha a elevação real do mínimo. Tratam-se das contribuições sociais oriundas dos trabalhadores rurais, denominados *segurados especiais*, que, conforme já verificamos, nem de perto cobrem as respectivas despesas. Agregue-se ainda que a baixa sensibilidade da receita previdenciária frente às elevações do mínimo também decorre da não expansão dos rendimentos dos trabalhadores que recebem acima desse valor.

Projeções oficiais destinadas a subsidiar a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária de 2011 mostram os impactos financeiros na Previdência Social decorrentes do aumento do salário mínimo (Tabela 8).

Resultado da diversidade entre a estrutura de despesa, concentrada no pagamento de benefícios equivalentes ao valor do mínimo, e de receita, cuja concentração está nas contribuições sociais vinculadas aos trabalhadores que recebem acima desse valor, não sendo, portanto, diretamente afetados pela majoração do mínimo, verifica-se a seguinte situação: a cada R\$ 1 real de aumento do salário mínimo, as despesas com benefícios previdenciários sobem em R\$ 198 milhões e as receitas, em apenas R\$ 14 milhões. Resultado: o déficit do RGPS é elevado em R\$ 184 milhões.

Tabela 8: Impacto na projeção de despesas e receitas, em decorrência de alterações no valor do salário mínimo – 2011 (R\$ milhões)

	Aumento do salário- mínimo de R\$ 1	Aumento do salário mínimo de 1%
Receita previdenciária	14.195.421	72.396.648
Benefícios da previdência	198.271.983	1.011.187.113
Abono e seguro-desemprego	56.025.901	285.273.602
RMV	3.251.224	16.581.241
LOAS	43.027.218	219.438.813

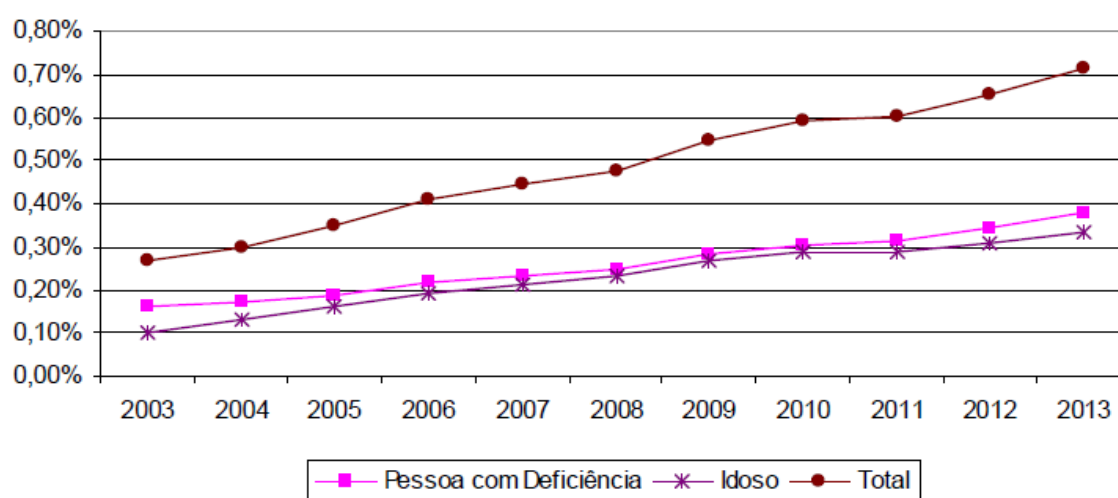
Fonte: Cambraia (2010).

A pressão sobre o gasto público é agravada por outra vinculação constitucional: o benefício mensal equivalente a um salário mínimo concedido, no âmbito da assistência social, aos portadores de deficiência e idosos (65 anos ou mais) que sejam carentes (pertencentes a famílias com renda mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo). Aqui, os beneficiários, que vêm recebendo renda cada vez maior, jamais contribuíram para o sistema. Consequência: a cada elevação de R\$ 1 do mínimo, as despesas oriundas do pagamento do benefício assistencial (LOAS e RMV) crescem R\$ 46,3 milhões.

Agregando as despesas da previdência e da assistência social, observa-se que o déficit do INSS expande em R\$ 230 milhões a cada R\$ 1,00 de elevação no valor do mínimo. Incluindo os benefícios vinculados ao pagamento do seguro-desemprego e abono salarial, o aumento total na despesa chega a ultrapassar R\$ 300 milhões para cada R\$ 1,00.

É importante sublinhar que a vinculação do benefício assistencial de prestação continuada ao salário mínimo tem influído decisivamente para a crescente expansão dos gastos com esse benefício (embora o aumento do número de benefícios também tenha contribuído). Conforme pode ser observado no Gráfico 7, em 2003, o pagamento dos benefícios em questão equivalia a 0,27% do PIB. Para 2013, espera-se que o gasto mais do que duplique (0,71% do PIB).

Gráfico 8: Evolução das despesas com BPC em percentual do PIB



Fonte: COFF-CD/CONORF/SF (2010)

Tal situação, além de implicar maior e crescente restrição fiscal do orçamento público, carrega consigo outro importante condicionante. A vinculação dos benefícios assistenciais ao salário mínimo desestimula a inclusão previdenciária, limitando, assim, a elevação das receitas previdenciárias. Explico o motivo.

Possuímos um mercado informal de trabalho (cujos integrantes não possuem carteira de trabalho assinada e não recolhem contribuições sociais) que ocupa 48% dos trabalhadores ocupados, a maioria de baixa renda e escolaridade. São os chamados *sem previdência*.

Grande parte desses trabalhadores informais de baixa renda constituem, naturalmente, potenciais beneficiários da assistência social, já que, quando atingirem 65 anos (a mesma idade mínima exigida para homens, para efeito da concessão de aposentadoria previdenciária por idade), desde que comprovem possuir renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, poderão pleitear o benefício. Ou seja, serão beneficiários de um sistema para o qual nunca haverão vertido qualquer centavo de contribuição social.

Daí cabe perguntar: qual o incentivo que esses trabalhadores de reduzida renda e escolaridade têm para contribuir para a previdência social (em especial, se não forem muito jovens) quando sabem que poderão usufruir, a partir da mesma idade (no caso dos homens), da mesma aposentadoria que será concedida aos trabalhadores do mercado formal de trabalho, que, com muito esforço, contribuem sistematicamente sobre seus rendimentos mensais de um salário mínimo? Julgo que praticamente nenhum

incentivo²⁰. Com isso, dificulta-se o esforço de inclusão previdenciária em curso²¹, limitando-se o universo de contribuintes e, conseqüentemente, as receitas do sistema.

Além disso, situações sobremaneira iníquas são, certamente, geradas. Dentre os trabalhadores que recebem salário mínimo, por exemplo, cerca de metade contribui para a previdência social. Estes trabalhadores, além de disporem de uma renda mensal líquida inferior à dos não-contribuintes que também recebem salário mínimo, eventualmente limitam a possibilidade de que seus cônjuges obtenham um benefício assistencial, já que os valores dos seus benefícios previdenciários são contabilizados para efeito de cálculo da renda mensal familiar.

Em contrapartida, os trabalhadores que ganham um salário mínimo e não contribuem para a previdência, além de eventualmente poderem se habilitar a receber um benefício assistencial de valor idêntico ao que fazem jus os que contribuem com base no mínimo, e a partir da mesma idade (65 anos), ainda poderão ter cônjuges igualmente habilitados, uma vez que o benefício assistencial recebido por um membro da família, ao contrário do que ocorre com o benefício da previdência social, não é considerado para efeito do cálculo da renda familiar *per capita*.

²⁰ CAMARGO e REIS (2007) apresentam evidências empíricas que sustentam a suposição de que o benefício assistencial da LOAS induza muitos trabalhadores que poderiam estar contribuindo para a previdência social a não o fazerem, por ser financeiramente mais lucrativo não contribuir.

²¹ Nos últimos anos, medidas específicas têm sido implementadas visando estimular a formalização do trabalho e, conseqüentemente, a contribuição previdenciária. Dentre estas, destacam-se:

a) Lei do Simples (Lei nº 9.317, 5 de dezembro de 1996), havendo evidências de que se conseguiu formalizar grande número de pequenos empreendimentos e empregos correspondentes (DELGADO, Guilherme *et al* – *Avaliação do Simples: Implicações sobre a Formalização Previdenciária*. Texto para Discussão nº 1277, mai/2007. Brasília: Ipea, 2007);

b) alteração da sistemática de recolhimento dos trabalhadores autônomos que prestam serviço a empresas (Lei nº 10.666, 08 de maio de 2003);

c) desconto da contribuição patronal dos empregados domésticos na declaração do imposto de renda (Lei nº 11.324, de 19 de julho de 2006);

d) instituição do Plano Simplificado de Previdência (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006), que permite que a alíquota do contribuinte individual por conta própria e do contribuinte segurado facultativo seja reduzida de 20% para 11% sobre o salário mínimo, dando direito a todos os benefícios do RGPS, exceto aposentadoria por tempo de contribuição;

e) ampliação do plano de inclusão previdenciária (Leis Complementares nº 123, de 2006, e 126, de 19 de dezembro de 2008), mediante a instituição da figura do microempreendedor individual (trabalhador por conta própria com faturamento limitado a determinado valor), iniciativa que simplificou o processo de formalização do empreendimento, ao dispensar as taxas de licenciamento e cobrar tributo único de 11% do salário mínimo, além da possibilidade de contratação simplificada de um empregado com salário mínimo e contribuição patronal de apenas 3% sobre o salário;

f) estímulo à formalização de trabalhadores temporários contratados por produtor rural pessoa física e por segurado especial (Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008).

É fácil perceber que situações como essa são iníquas, já que, ao invés de se premiar o esforço da família contribuinte, premia-se a família que, embora pudesse, nunca verteu um só centavo para custear seus benefícios. Conclusão: é um contrassenso igualar o piso dos benefícios previdenciários ao dos assistenciais, bem como a idade mínima para pleitear esses benefícios.

Por fim, é relevante mencionar a ameaça de outra vinculação que certamente muito intensificará a pressão sobre os gastos previdenciários: a correspondência entre a correção do salário mínimo e a dos benefícios superiores ao piso.

Em 2008, o Governo brasileiro estabeleceu que, até 2011, o aumento real anual do salário mínimo deveria equivaler ao crescimento defasado do PIB (de dois anos antes), se positivo. Agora, há forte pressão política para que também os benefícios superiores ao valor do salário mínimo sejam corrigidos da mesma forma. Isso significa outorgar a mesma trajetória de crescimento real do mínimo a todos os benefícios da previdência social. Imaginem o tamanho do impacto financeiro.

ALMEIDA (2009) faz uma estimativa do impacto fiscal, em 2008, se a indexação anual de todos os benefícios previdenciários tivesse sido igual à do salário mínimo desde 1998: o déficit do INSS teria sido quase duas vezes e meia superior, requerendo recursos adicionais da ordem de 2,4% do PIB para cobrir as maiores despesas da previdência social.

ANSILIEIRO (março 2010), por sua vez, aponta que, tudo o mais constante, o reajuste de todos os benefícios pela variação do salário mínimo elevaria a despesa do RGPS, como proporção do PIB, de 7,2% em 2009 para insustentáveis 18,17% em 2050. Além disso, ressalta que a manutenção da regra geral atual (piso corrigido pelo salário mínimo e demais benefícios, apenas pelo INPC), tende a comprometer 11,23% do PIB em 2050, nível de gasto já estratosférico.

De qualquer modo, a ameaça de indexação de todos os benefícios previdenciários pelo valor do mínimo existe e não pode ser desprezada. Em 2010, por exemplo, todos os benefícios foram atualizados dessa forma, o que resultou num ganho real de 4,13% para todos. Tal fato abriu perigoso precedente, que tende a ser usado para forçar a concessão de aumentos mais generosos no futuro.

É fundamental saber que, apesar de quase 65% dos beneficiários receberem um salário mínimo, a parcela da despesa previdenciária vinculada a esses benefícios é

menor: cerca de 40%, em 2009. Isso significa que os benefícios superiores ao piso, embora correspondam a apenas 35% da quantidade de benefícios, representam 60% da despesa total. Consequentemente, não obstante a menor quantidade desses beneficiários e o fato de estarem, em geral, sujeitos a menores índices de correção, o impacto do reajuste de seus benefícios na despesa da Previdência Social é maior do que o verificado no caso dos benefícios equivalentes ao piso (Tabela 9).

Tabela 9: Impacto do reajuste dos benefícios previdenciários na despesa do RGPS, segundo faixa de valor do benefício – 2010 (Em R\$)

Item	Inflação (INPC)	Ganho real	Total
Piso Previdenciário (a)			
Receita	375.129.086	676.609.914	1.051.739.000
Despesa	3.076.283.995	5.548.608.005	8.624.892.000
Impacto líquido	(2.701.154.909)	(4.871.998.091)	(7.573.153.000)
Benefícios superiores ao piso previdenciário (b)			
Receita	395.481.000	489.045.000	884.526.000
Despesa	4.190.424.802	5.181.807.198	9.372.232.000
Impacto líquido	(3.794.943.801)	(4.692.762.199)	(8.487.706.000)
Impacto total (a+b)			
Receita	770.610.086	1.165.654.914	1.936.265.000
Despesa	7.266.708.797	10.730.415.203	17.997.124.000
Impacto líquido	(6.496.098.710)	(9.564.760.290)	(16.060.859.000)

Fonte: ANSILIEIRO (junho, 2010)

Nesse contexto, conceder aumento acima da inflação para aqueles que já recebem benefícios acima do mínimo, além de redistribuir renda para quem menos dela necessita, dificulta ainda mais o fundamental controle dos gastos previdenciários.

Ressalte-se que a pressão política a favor da vinculação de todos os benefícios ao mínimo decorre de uma falsa percepção de perda monetária dos benefícios previdenciários cujos valores superam o piso. Isso ocorre porque, nos últimos anos, enquanto o valor real do piso cresceu de forma meteórica, os valores dos benefícios superiores foram reajustados um pouco acima da inflação.

Com isso, um segurado que, em 1995, recebia uma aposentadoria equivalente a 5 salários mínimos, por exemplo; em 2010, teve o valor monetário de seu benefício não apenas preservado, como também elevado em cerca de 16%. Mas como, durante esse período, o piso aumentou cerca de 122%, esse segurado passou a ganhar 1,6 salários mínimos, tendo, assim, a falsa percepção de que sua renda foi reduzida. É preciso entender, todavia, que o reajuste pela inflação passada não implicou qualquer perda

monetária, mas, sim, a manutenção do valor real da aposentadoria. Tal manutenção, por seu turno, é muito mais coerente do que elevar o valor do benefício previdenciário. A explicação é simples.

De acordo com o *caput* do art. 201 da Constituição Federal, nossa previdência social tem caráter contributivo, o que significa que o custeio dos benefícios deve ter relação intrínseca com as contribuições aportadas. Tanto é assim que, quando o segurado se aposenta, o cálculo de sua aposentadoria tem por base a média de suas contribuições.

Nesse contexto, o que a previdência social deve garantir, tal qual feito na maioria esmagadora dos regimes previdenciários ao redor do mundo, é a manutenção do valor real dessa aposentadoria inicialmente calculada e, não, aumentos posteriores sem qualquer relação contributiva. A regra que deveria valer para todos é que cada um ganhasse como aposentado um valor proporcional ao da sua contribuição.

É fundamental sublinhar, ainda, que, não obstante o teto dos benefícios previdenciários, em número de salários mínimos, ter reduzido ao longo dos últimos anos, em função dos sucessivos aumentos reais do mínimo; em comparação com o rendimento médio dos trabalhadores ativos, ele permaneceu estável e, de acordo com GIAMBIAGI e TAFNER (2010), cobre o rendimento de 95% dos trabalhadores brasileiros.

Por fim, registre-se que a análise dos registros de 105 países, dentre os 202 que compõem a base de dados da Associação Internacional de Seguridade Social (MPS, março 2010), mostra a elevada participação dos países que reajustam seus benefícios apenas pela inflação, vedando o repasse de ganhos de produtividade de ativos para inativos. Os dados revelam que: 46% dos países corrigem os benefícios a partir da inflação/custo de vida; 15% utilizam a inflação e a variação dos salários médios; 14%, apenas a variação dos salários médios; e 5%, a inflação e o salário mínimo (dentre eles o Brasil, que ainda aplica o salário mínimo para o reajuste do piso e a inflação para os benefícios de maior valor).

b) A ausência de limite de idade

Resultado da tentativa frustrada de impor, na primeira reforma da previdência social, idade mínima para concessão de aposentadoria por tempo de contribuição,

continuamos a ser um dos únicos países do mundo que concede aposentadoria sem impor tal limite (os outros são Nigéria, Argélia, Turquia, Eslováquia e Egito)²².

É claro que a aplicação do fator previdenciário reduz a inconsistência fiscal das aposentadorias precoces que resultam de tal situação, já que diminui o valor do benefício daquele que sai cedo do mercado de trabalho, premiando quem permanece por mais tempo. No entanto, não elimina a inconsistência, principalmente em face das tendências demográficas antes explicitadas. Na verdade, a incidência do fator previdenciário teve um efeito moderado em termos de incentivo à postergação da aposentadoria, já que hoje a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição ainda é muito baixa (54 e 52 anos), especialmente quando comparada à experiência internacional.

É razoável supor que muitas pessoas prefiram se aposentar cedo com menores aposentadorias porque podem complementar seus rendimentos mensais: a) com a concessão de benefício complementar – no caso daquelas vinculadas a um regime privado de previdência; ou, mais frequentemente; b) com a renda proveniente de novo trabalho, já que não se proíbe que o aposentado volte a trabalhar²³.

Nesse último caso, há uma ameaça que paira no ar: a chamada *desaposentação*. Atualmente, o menor valor do benefício de quem cedo se aposenta (resultado da aplicação do fator previdenciário) vige para o resto de sua vida. Ou seja, é irrevogável e permanente. Assim, se esse trabalhador aposentado obtiver novo emprego formal, embora tenha que recolher a respectiva contribuição social, nada mais poderá obter do sistema previdenciário. Assim, quando realmente não mais puder trabalhar, voltará a receber apenas a aposentadoria do INSS inicialmente concedida e reduzida pela aplicação do fator.

Ocorre que vários desses aposentados estão recorrendo à Justiça para conseguirem se *desaposentar*. Em outras palavras, querem obter a permissão para que as novas contribuições vertidas à previdência social sejam consideradas e suas aposentadorias, recalculadas, garantindo-lhes, assim, maiores aposentadorias. E existem decisões que concluem que a ausência de previsão legal não constitui fator impeditivo a que isso ocorra.

²² TAFNER (2008).

²³ Cerca de 1% dos contribuintes da previdência social são aposentados e pensionistas com menos de 65 anos de idade que continuam ocupados no mercado de trabalho.

Para esses aposentados, a *desaposentação* é um ótimo negócio, pois lhes permite aumentar os rendimentos por um longo período de tempo – enquanto acumularem aposentadoria e salário –, sem qualquer prejuízo futuro. Para o caixa da previdência ocorre o contrário, já que a previdência tem que arcar com o pagamento da aposentadoria, mesmo estando o trabalhador apto a continuar trabalhando e, pior, sem qualquer compensação financeira em termos de menor fluxo futuro de despesas, já que o benefício previdenciário desse trabalhador poderá ser elevado.

Confrontando as idades médias de aposentadoria por tempo de contribuição com as expectativas de sobrevida em cada uma dessas idades, por sexo (Tábua de Mortalidade 2009/IBGE), nos deparamos com a seguinte situação: os homens, que se aposentam aos 54 anos de idade deverão receber aposentadoria por mais 23,7 anos; as mulheres que se aposentam com 52 anos de idade, deverão usufruir de suas aposentadorias por mais 29,2 anos. É fácil perceber a inconsistência existente e o quanto se agravará, em face do irrefutável envelhecimento da nossa população. A significativa deficiência atuarial se dá não apenas pela proximidade entre os períodos de contribuição e de usufruto do benefício, mas também porque a contribuição representa 31% do salário e a aposentadoria, 100% desse valor.

Sabemos ainda que essas aposentadorias precoces são ainda mais descabidas no caso dos professores que atuam na educação infantil e no ensino fundamental e médio, na medida em que estes podem se aposentar com cinco anos de antecedência. No escopo da aposentadoria por idade, cujos limites mínimos são 65 (homem) e 60 anos (mulher), a precocidade é permitida aos trabalhadores rurais, que se aposentam cinco anos antes que os urbanos, e praticamente sem terem aportado contribuições, tendo em vista as regras de contribuição mais benevolentes que a eles se aplicam. Englobando as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, temos os cinco anos a menos na idade e no tempo permitidos às mulheres, justamente as mais longevas.

Com relação aos professores, nada justifica a generosidade da regra. No caso do trabalhador rural também. Afinal, existem atividades laborais urbanas muito mais desgastantes do que a de lecionar e do que aquelas em que os trabalhadores rurais estão engajados. Será que o sol, o calor e a insegurança são menos danosos para o trabalhador da construção civil do que para o trabalhador que segura a enxada? Será que o trabalhador urbano pode contar com alguma plantação de autossustentação, tal qual conta o rural?

No caso da mulher, afora ser mais longeva e se aposentar cinco anos antes que os homens, ainda há a pressão oriunda do expressivo aumento de sua participação no mercado de trabalho, que passou de 40% para mais de 50% entre 1980 e 2010. No futuro, haverá muito mais aposentadorias femininas, ou seja, aposentadorias em que o tempo de contribuição terá sido significativamente inferior ao tempo de recebimento do benefício previdenciário. Isso representa um grave condicionante fiscal a ser resolvido.

De acordo com GIAMBIAGI e TAFNER (2010), o benefício previdenciário para as mulheres pode ser ainda maior. Como são as principais beneficiárias das pensões (agregam quase 90% dos pensionistas), as quais podem ser acumuladas com outros benefícios (28% das pensionistas também recebem aposentadoria), e como sobrevivem mais do que o homem, o resultado é que as mulheres recebem, em média e considerando o duplo benefício, o equivalente a 31 anos de benefício.

Tal situação ocorre porque as regras de concessão de benefícios do nosso sistema previdenciário não acompanharam a evolução da sociedade e os novos arranjos familiares existentes, frutos da maior inserção da mulher no mercado laboral. A possibilidade de aposentadoria em idade precoce para homem e, especialmente, para mulher refere-se a um Brasil de meio século atrás, quando a esperança de vida era muito baixa. A presunção de dependência econômica da mulher para a concessão automática e sem restrições da pensão também espelha um país no qual as mulheres tinham baixa instrução, não trabalhavam, não tendo, assim, possibilidade de sobreviver sem o marido. No Brasil de hoje, a escolaridade das mulheres supera a dos homens, as mulheres participam cada vez mais do mercado de trabalho, ganham cada vez mais, são independentes e, em muitos casos, sustentam sozinhas suas famílias.

O distanciamento entre as regras vigentes no Brasil e as aplicadas nos países desenvolvidos, conforme visto no Capítulo 5, aponta para a relevância de introduzir limite de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição. De acordo com a análise internacional comparada feita por ROCHA e CAETANO (2008), por exemplo, enquanto no Brasil o fator previdenciário permite que alguém se aposente com 53 anos de idade, 35 de contribuição e benefício em torno de 70% da média dos salários de contribuição (taxa de reposição média para aposentadorias precoces); nos países da OCDE, não apenas a idade de aposentadoria é muito mais elevada, como são requeridos 40 anos de contribuição e 70% é a taxa máxima de reposição.

Isso significa que, no Brasil, não obstante a aplicação do fator previdenciário, ainda se recebe aposentadoria por mais tempo e com maior valor em relação ao salário médio de contribuição do que o verificado nos países desenvolvidos. Mesmo assim, há atualmente significativa pressão política em favor da eliminação do fator previdenciário.

Esse fator utiliza em seu cálculo informações sobre expectativa de sobrevida da população brasileira por sexo e faixa etária calculadas pelo IBGE. Quanto maior a expectativa, menor o fator e, portanto, menor o valor da aposentadoria por tempo de contribuição do trabalhador. Como a expectativa de vida do brasileiro vem crescendo, a redução do fator previdenciário tem sido uma realidade cada vez mais presente e, com ela, a diminuição no valor das aposentadorias concedidas.

Isso significa que os trabalhadores passaram a se deparar com a seguinte escolha: ou aceitam receber menores benefícios ou contribuem por mais tempo para fazer jus a proventos de aposentadoria de valor idêntico ao dos segurados já aposentados. Muitos arguem que tal situação não é justa, em especial porque impede o trabalhador de conhecer antecipadamente sua situação quando da aposentadoria, em vista dos constantes aumentos anuais da expectativa de sobrevida da população brasileira.

Com isso, nos deparamos com a ameaça de nem com o fator previdenciário podermos contar no futuro, o que significaria caminhar na contramão do que ocorre no mundo, onde cada vez mais países se inspiram nas experiências de utilização de fator de cálculo (espécie de capitalização virtual) destinado a aproximar os fluxos de contribuições passadas com o de renda futura de aposentadoria, inspirados nas experiências da Suécia e da Itália.

Ademais, o fim do fator certamente dificultará ainda mais o necessário controle do desequilíbrio financeiro e atuarial da previdência social brasileira. Estimativas indicam que o impacto orçamentário e financeiro de tal extinção teria correspondido a cerca de R\$ 1,2 bilhão, em 2009, R\$ 2,5 bilhões, em 2010, e R\$ 3,9 bilhões em 2011 (CAMBRAIA, 2009).

Há que ser destacado ainda que as aposentadorias por tempo de contribuição são majoritariamente concedidas aos trabalhadores melhor qualificados e com maior rendimento. Com efeito, o benefício previdenciário de maior valor médio é aposentadoria por tempo de contribuição: R\$ 1.205,83 *versus*, por exemplo, R\$ 521,58, no caso da aposentadoria por idade (Tabela 11). Assim, a falta de limite de idade acaba

sendo uma vantagem regressiva, pois mais beneficia os que menos necessitam: os trabalhadores de classe média, cuja maioria, embora ainda em idade ativa, se aposenta anos antes do que o faria se tivesse nascido na Suécia ou em qualquer outro país desenvolvido. E quem paga por isso é toda a população brasileira, direcionando cerca de 34% da renda nacional para pagar tributos, enquanto continua a conviver com uma péssima saúde pública, baixíssima qualidade do ensino e níveis assustadores de violência.

No caso da aposentadoria por idade – 65 anos para homem e 60 anos para mulher (sendo cinco anos menos para os trabalhadores rurais) –, exige-se apenas quinze anos de contribuição, o que é muito pouco. Afinal, um homem que espere 50 anos para começar a contribuir para a previdência poderá se aposentar aos 65 anos e receber o benefício por mais 16,3 anos. No caso da mulher, serão 15 anos de contribuição versus 19,1 de recebimento do benefício. É fácil perceber que a conta atuarial não fecha e será cada vez mais inconsistente, em vista dos prognósticos populacionais.

Também as comparações internacionais com outros regimes de previdência evidenciam o quão reduzida é a carência exigida para concessão da aposentadoria por idade no Brasil. De acordo com GIAMBIAGI (2007), muitos regimes requerem vinte cinco, trinta ou ainda mais anos de contribuição.

c) As elevadas pensões

Outro importante condicionante dos expressivos gastos previdenciários é o elevado valor da pensão. Ao contrário de outros países, aqui não há limitações relacionadas à carência contributiva, ao período de casamento ou união, à idade do cônjuge sobrevivente e dos filhos, ao número de filhos, à renda do cônjuge sobrevivente, ao período de recebimento do benefício ou a seu acúmulo com outros benefícios, por exemplo. Ou seja, a legislação brasileira não exige qualquer condição de qualificação específica para a concessão da pensão por morte.

GIAMBIAGI e TAFNER (2010) apresentam os critérios de concessão de pensão por morte existentes em 14 países²⁴, destacando que, ao contrário da situação aqui observada, praticamente todos os países considerados impõem condicionantes ao recebimento do benefício. Ou exigem carência mínima de tempo de contribuição ou

²⁴ Alemanha, Espanha, França, Finlândia, México, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Áustria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos e Chile.

restringem o valor do benefício ou requerem a presença de filhos ou proíbem a acumulação de benefícios, havendo ainda os que limitam a duração da pensão. Além disso, os autores estimam a quantidade de pensões que seriam mantidas, no Brasil, caso as condições de acesso à pensão por morte de alguns dos países considerados fossem aqui aplicadas. Considerando as condicionalidades vigentes no Canadá, por exemplo, apenas 12,4% das atuais pensões seriam preservadas e seus valores equivaleriam a apenas 7,2% do vigente. No caso da Suécia, a quantidade de pensões seria reduzida em 44% e os valores pagos, em 55%.

A tabela a seguir compara as condições de elegibilidade às pensões por morte e a respectivas regras de cálculo dessas pensões no Brasil e no resto do mundo. Sua análise deixa claro que o Brasil apresenta condições e regras bem mais lenientes que as verificadas em outros países, o que explica, em parte, o fato de o Brasil dispender, com tais benefícios, mais que o triplo da média internacional, conforme se verá adiante.

Tabela 10: Comparativo das condições de elegibilidade às pensões por morte e das respectivas fórmulas de cálculo no Brasil e no resto do mundo

	<i>Condições/regras</i>	Brasil	Resto do mundo
Condições de elegibilidade	<i>Carência de tempo contributivo do instituidor</i>	Não há.	Exigência de um período contributivo mínimo.
	<i>Estado civil</i>	Não necessita ser casado.	Exigência de um período mínimo de casamento ou união.
	<i>Idade</i>	Sem limite mínimo de idade.	Restrições aos pensionistas mais jovens. Em especial, viúvas ou viúvos com menos de 45 anos de idade.
	<i>Novo matrimônio</i>	Pensão se mantém inalterada com contração de novo matrimônio.	Pensão usualmente finda com novo casamento.
Fórmulas de cálculo	<i>Influência do nº de dependentes no valor da pensão</i>	Nenhuma. A reposição é sempre 100%, independentemente do nº de cotistas da pensão.	A taxa de reposição é de cerca de 70%, com habitual acréscimo de 10% por beneficiário, atingindo no máximo 100%.
	<i>Redução do valor da pensão caso o pensionista receba outro benefício ou salário</i>	Não há redução.	Há redução ou, em alguns casos, impossibilidade de acumular pensão com aposentadoria ou salário.
	<i>Influência da idade do pensionista sobre o valor do benefício</i>	Nenhuma.	Geralmente, pensionistas mais jovens recebem benefícios menores.

Fonte: ROCHA e CAETANO (2008).

Ao não exigir período contributivo mínimo por parte do instituidor da pensão; permitir o recebimento do benefício em qualquer idade, mesmo sem laço matrimonial; e mantê-lo inalterado após novo casamento, nosso país acaba tendo um maior número de beneficiários de pensão por morte.

Ao repor 100% do valor do benefício de aposentadoria, independentemente do número de beneficiários que dividem a pensão; permitir a acumulação da pensão com uma aposentadoria ou com salário decorrente de trabalho ativo, mantendo seu valor inalterado; e não reduzir o valor da pensão para viúvas ou viúvos jovens, a taxa de reposição das nossas pensões acaba sendo superior à observada no restante do mundo.

O valor da pensão corresponde a 100% do salário de benefício e é recebida principalmente por mulheres (quase 90% do total), que são mais longevas. Assim, se a mulher enviudar ainda nova, receberá pensão por anos e anos, independentemente de ser jovem, ter filhos ou possuir renda própria.

Além disso, em vista da crescente participação da mulher no mercado de trabalho, cada vez mais mulheres habilitam-se a receber aposentadoria. Com isso, atualmente 28% das pensionistas também recebem aposentadoria e este percentual tende a crescer cada vez mais.

De acordo com TAFNER (2008): a) do total de pessoas que recebem pensão, 17% também recebem aposentadoria, 22% recebem renda do trabalho e 5%, aposentadoria e trabalham; b) apenas 16% dos que recebem pensão têm filhos menores de idade.

Resultado da generosidade da nossa legislação, o gasto com o pagamento de pensões é tão significativo que representa o segundo maior na estrutura de despesas do INSS (Tabela 11), tanto em quantidade quanto em valor. Além disso, o valor médio da pensão é quase um quarto superior ao da aposentadoria por idade.

Tabela 11: Quantidade e valor dos benefícios previdenciários emitidos, segundo os grupos de espécies (Brasil: outubro de 2010)

Grupos de espécies	Quantidade	%	Valor (R\$ milhão)	%	Valor médio (R\$)
Total	23.362.459	100,00	16.793,0	100,00	718,80
Aposentadorias	15.491.357	66,31	11.535,7	68,69	744,65
Idade	8.099.157	34,67	4.224,3	25,16	521,58
Invalidez	2.942.784	12,60	1.946,1	11,59	661,31
Tempo de contribuição	4.449.416	19,05	5.365,2	31,95	1.205,83
Pensões por morte	6.591.891	28,22	4.233,5	25,21	642,23

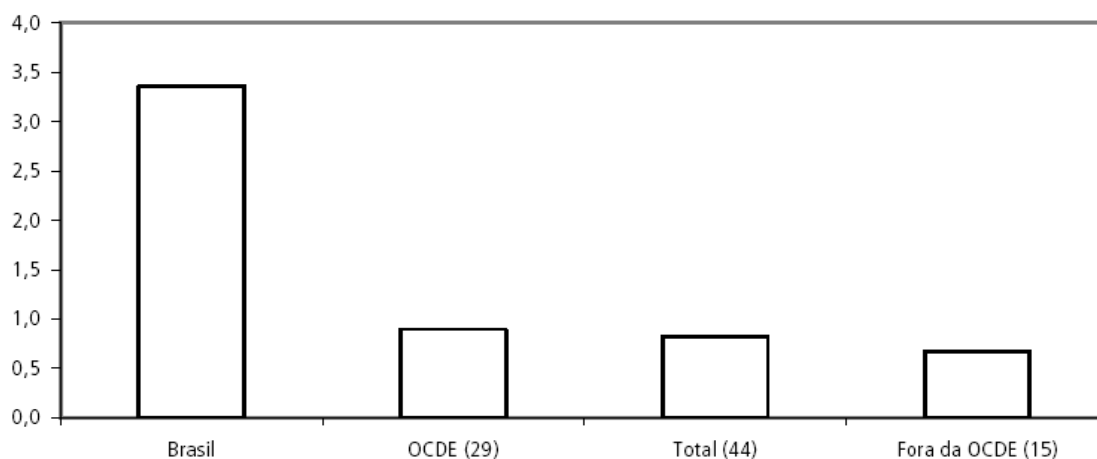
Grupos de espécies	Quantidade	%	Valor (R\$ milhão)	%	Valor médio (R\$)
Auxílios	1.204.746	5,16	985,9	5,87	818,34
Doença	1.146.870	4,91	956,7	5,70	834,16
Acidente	28.631	0,12	11,8	0,07	412,13
Reclusão	29.245	0,13	17,4	0,10	595,79
Salário-maternidade	73.903	0,32	37,6	0,22	509,07
Outros*	562	0,00	0,3	0,00	492,31

Fonte: MPS, Boletim Estatístico da Previdência Social.

* Abono de permanência em serviço, pecúlio especial de aposentadoria, entre outros.

ROCHA e CAETANO (2008) comparam a participação dos gastos com pensões no PIB do Brasil com as participações verificadas em outros países. O gráfico a seguir ilustra os resultados, deixando claro o quão díspar é nossa situação em relação à prática internacional.

Gráfico 9: Despesas de pensão por morte – Brasil e grupos selecionados de países (em % do PIB)



Fonte: ROCHA e CAETANO (2008).

Verifica-se que a proporção dos gastos com pensões no produto brasileiro não somente é expressiva, como supera a verificada nos países de alta renda membros da OCDE e a dos demais países de renda média ou baixa. Mais especificamente, o Brasil gasta com pensões por morte mais que o triplo, em termos relativos, que os demais países: nossa despesa supera 3% do PIB, enquanto a média internacional é inferior a 1%. Diante disso, os autores concluem que, *apesar de o Brasil despender mais que o padrão internacional para todos os tipos de benefícios, as pensões por morte destacam-se por seu comportamento mais discrepante.*

Diante do exposto e considerando que os recursos são escassos, cabe questionar onde está a justiça social na concessão de pensões sem qualquer restrição razoável, e que, assim, podem beneficiar, por exemplo, viúvas jovens, saudáveis, com capacidade de trabalho, sem filhos menores e com pouco tempo de casamento.

7.2 Regime próprio de previdência do servidor público

Já vimos que o regime de previdência dos servidores públicos foi o mais alterado pelas duas reformas previdenciárias até aqui efetuadas, em especial pela empreendida em 2003. É natural que assim fosse, já que o déficit desse regime era quase tão elevado quanto o do regime geral de previdência, embora seus aposentados e pensionistas representassem apenas 0,5% dos abrangidos pelo regime geral.

Observamos também que a tendência explosiva dos gastos desse regime, no longo prazo, foi razoavelmente contida pelas mudanças efetuadas, embora persista um grande condicionante: a inexistência de imposição de um valor máximo para o benefício previdenciário do RPPS.

Tal situação, no entanto, decorre de ainda não se haver regulamentado uma das principais inovações trazidas pelas reformulações constitucionais empreendidas, já que estas permitiram a imposição do mesmo teto do RGPS, a partir do estabelecimento, por lei ordinária, do regime de previdência complementar do servidor²⁵, de acordo com o que dispõem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal.

E por que a imposição de tal teto é importante para o equilíbrio financeiro do regime? Porque, com ele, se poderá restringir o montante do déficit implícito do sistema, já que, de acordo com a estrutura de custeio do regime de repartição hoje existente, as contribuições sociais arrecadadas dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas equivalem a menos de 12% dos gastos correntes da União com aposentadorias e pensões. Também porque se conseguirá aproximar o regime próprio dos servidores do existente para os demais trabalhadores do País.

Destaque-se que, de acordo com o texto constitucional, a adesão à previdência complementar será facultativa para qualquer servidor na ativa quando da implantação

²⁵ A previdência complementar do servidor ainda não foi implementada em nenhum dos entes federativos. No âmbito da União, existe um projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional (PL nº 1.992, de 2007) que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, fixa o limite máximo para a concessão de benefícios e autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar.

do respectivo plano de previdência complementar. Somente os novos servidores estarão compulsoriamente sujeitos às novas regras: benefícios limitados ao teto do RGPS e, caso queiram receber maiores aposentadorias, possibilidade de adesão à previdência complementar própria.

Considerando que os planos de benefício no serviço público deverão se restringir à modalidade de contribuição definida²⁶, infere-se que: 1) até o teto do RGPS, caberá ao ente federal assumir os riscos atuariais; 2) para os valores que excederem o teto, caberá ao servidor a assunção dos riscos.

Do ponto de vista da política fiscal, os efeitos de curto e longo prazo são distintos. No curto, existem os elevados gastos envolvidos com a transição de um regime integralmente de repartição, como o vigente, para outro em que parte será regida pela capitalização. Os custos são elevados por que os futuros servidores, ou seja, os que ingressarem no serviço público após a constituição da respectiva previdência complementar, passarão a contribuir apenas até o teto do regime, que, sendo igual ao do RGPS, hoje equivale a R\$ 3.467,40. Com isso, menor arrecadação será revertida para financiar as aposentadorias integrais em manutenção, cujos valores médios para a União correspondem a: R\$ 6.177,00, no Executivo (civis), R\$ 19.281, no Legislativo, e R\$ 15.563 no Judiciário (MPO, 2010). Resultado: caberá ao Tesouro Nacional aportar, por vários anos, maiores recursos para financiar esses benefícios²⁷.

No longo prazo, todavia, a situação vai se acomodando, já que a quantidade de aposentadorias integrais se reduz paulatinamente enquanto as novas crescem. Após um razoável período de tempo, a situação se reverte completamente, passando, então, a pressionar a fundamental redução dos gastos públicos no âmbito do regime próprio de previdência do servidor público. Paralelamente, a previdência complementar dos servidores estará captando e capitalizando as contribuições adicionais dos servidores, bem como aplicando a poupança em investimentos de longo prazo. Ao final do processo, as aposentadorias de maior valor deixarão de ser financiadas pelo Estado e, conseqüentemente, por toda a sociedade.

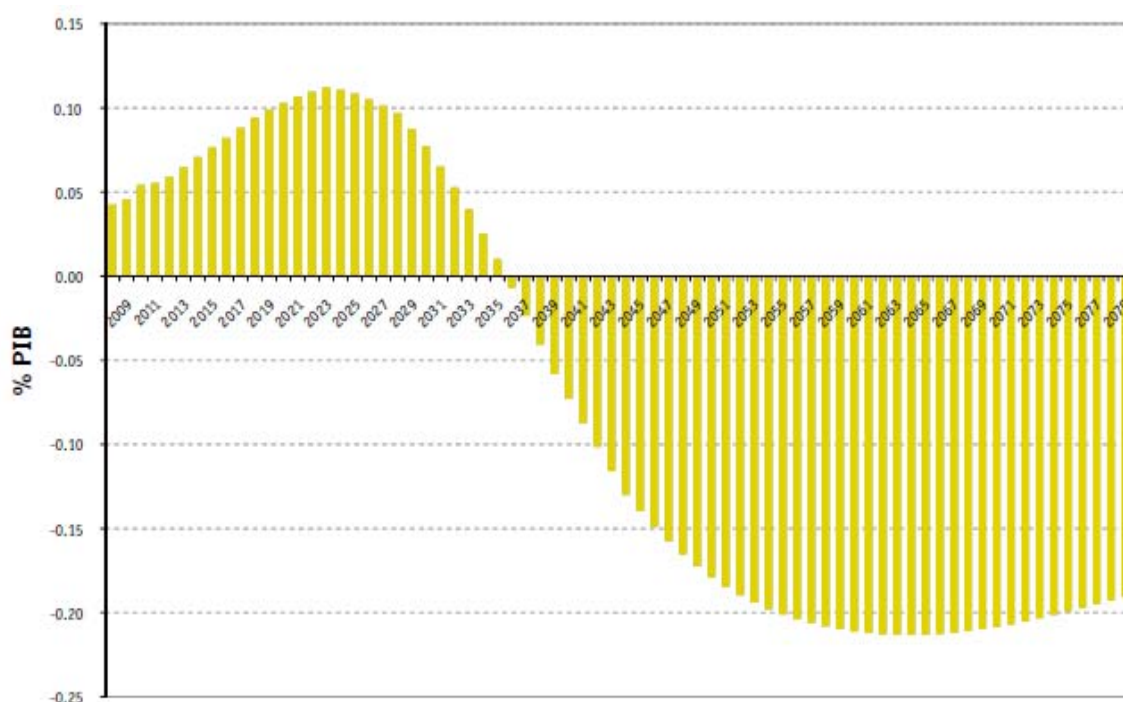
²⁶ No sistema “contribuição definida”, benefícios futuros dependem da capitalização de contribuições; enquanto no sistema “benefício definido”, o valor dos benefícios é garantido independentemente do montante acumulado nas contas individuais.

²⁷ Cabe observar que a aplicação compulsória das novas regras apenas para os novos servidores ameniza a transição. Isso ocorre porque o sistema previdenciário antigo continua a contar com as contribuições integrais dos servidores públicos em exercício, o que minimiza a perda de arrecadação.

O gráfico que segue mostra a trajetória estimada do custo de transição como proporção do PIB, caso a previdência complementar tivesse sido instituída na União em 2009. Verifica-se que tal custo apresenta três fases distintas. Nas duas décadas iniciais, é elevado, chegando próximo de 0,1% do PIB. Na década seguinte, embora o custo de transição ainda seja positivo, sua trajetória já é descendente. A partir da terceira década, as vantagens advindas da limitação das aposentadorias ao teto do RGPS começam a superar os custos associados às perdas de arrecadação, fazendo com que os ganhos fiscais atinjam algo próximo a 0,2% do PIB.

Destaque-se que, de acordo com a projeção, os benefícios de longo prazo tendem a superar as perdas fiscais de curto prazo, o que nos estimula a recomendar a efetivação da reformulação do regime previdenciário do servidor público, especialmente porque o Brasil encontra-se em fase de crescimento, o que torna menos difícil custear a transição.

Gráfico 10: Custo de transição da previdência complementar dos servidores públicos da União



Fonte: Caetano (2008).

É importante sublinhar que não foram apenas os custos de transição que impediram a regulamentação da matéria, que há sete anos aí está para ser efetivada. Presenciou-se também o forte lobby dos servidores públicos contra tal efetivação.

O grande problema da postergação em consolidar um dos principais avanços das reformas da previdência empreendidas é que, embora as despesas do RPPS estejam estabilizadas em relação ao PIB, o déficit do regime é ainda elevado. As reformas paramétricas estabelecidas no escopo do Regime Geral levam tempo para surtir efeitos fiscais, já que os servidores em atividade ficaram sujeitos a regras de transição e as aposentadorias e pensões concedidas com as novas regras demoram para se efetivarem.

Em 2009, enquanto as despesas do RGPS, que abrange 23,2 mil beneficiários, somaram 7,1% do PIB; as do RPPS, com apenas 3,1 mil beneficiários, totalizaram 4,3%. Em termos de déficit, o do primeiro regime representou 1,7% do PIB e o do segundo, 1,4%.

Além disso, MACIEL (2010) sustenta que nosso RPPS (segundo o autor, ainda um dos mais benevolentes do mundo) possui um perfil sobremaneira envelhecido (quase 40% dos servidores têm mais de 50 anos de idade), superior ao verificado no conjunto da nossa força de trabalho e mesmo nos países da OECD. Tal evidência, por seu turno, traz restrições e oportunidades. No primeiro caso, porque aponta para uma pressão das despesas dos regimes dos servidores no médio prazo. No segundo, porque aponta para a oportunidade de repor esses servidores por novos já inseridos num também novo regime de previdência sujeito ao teto do Regime Geral e complementado por fundo de pensão do setor público.

Finalizando, é oportuno adicionar que, embora mais da metade dos países da OCDE tenham regimes de previdência próprios dos servidores públicos, muitos destes países encontram-se engajados em reformar tais regimes, podendo-se dizer que a tendência geral das mudanças é a unificação entre os sistemas público e privado de previdência.

Antes de focar os possíveis caminhos para a redução dos gastos previdenciários apontados pelos principais condicionantes aqui analisados, cabe refletir sobre a questão relacionada à utilização da previdência social como instrumento de redução da pobreza e da extrema pobreza, tópico do próximo capítulo.

8 REDUÇÃO DA MISÉRIA: OBJETIVO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL?

A meia verdade é uma grande mentira.

Análises mostram que mais de 20 milhões de pessoas foram retiradas da pobreza em função das transferências previdenciárias, particularmente no âmbito do setor rural. De fato, a previdência no Brasil cumpre papel relevante não apenas na redução da pobreza entre idosos quanto na redistribuição de renda em favor destes últimos e na redução das desigualdades regionais.

O caráter distributivo fica evidente quando se constata que, embora apenas metade da força de trabalho brasileira contribua para a previdência social, a quase totalidade dos idosos é coberta por benefícios previdenciários ou pelos assistenciais vinculados à LOAS.

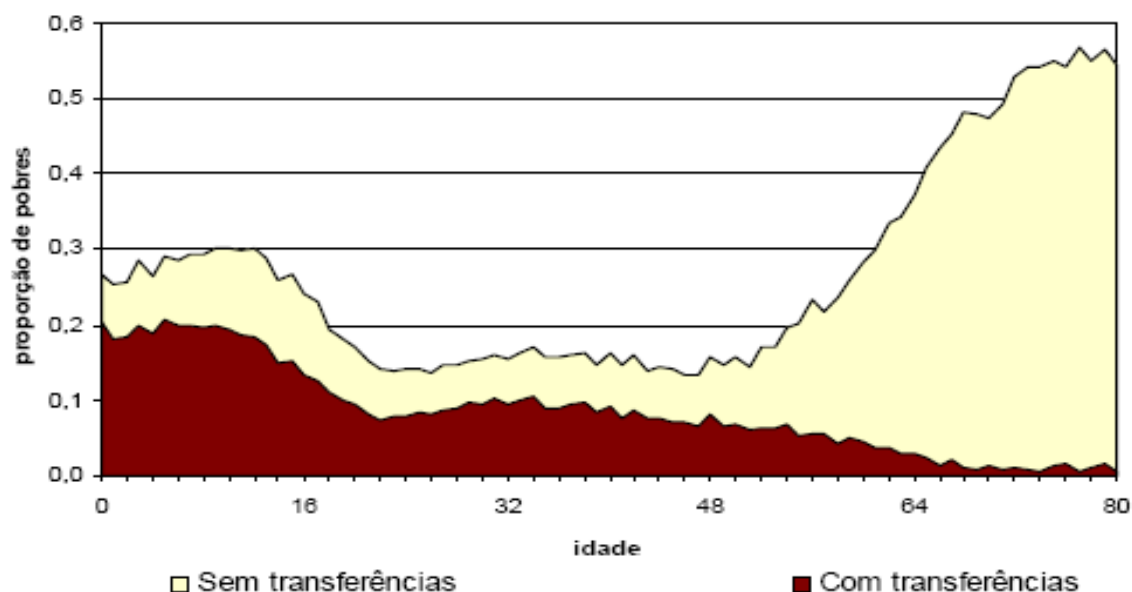
Com relação ao setor rural da nossa economia, já vimos que, além de seus trabalhadores se aposentarem cinco antes que os urbanos, as contribuições oriundas desse setor nem de longe cobrem as despesas. A base contributiva é pequena, assim como reduzidas são as condições efetivas de contribuição dos trabalhadores rurais brasileiros, cuja grande maioria é carente. Assim, pode-se afirmar que os benefícios rurais possuem um caráter eminentemente assistencial.

Esses benefícios, por seu turno, somados aos benefícios assistenciais de prestação continuada vinculados à LOAS, constituem verdadeiros motores das economias locais. Melhoram a vida no campo, desestimulam a migração para os centros urbanos e transferem recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres²⁸. Efeitos inquestionavelmente positivos.

O Gráfico 9 mostra, de forma inequívoca, a importância das transferências de renda (no caso, o conjunto das transferências previdenciárias e assistenciais, inclusive do Programa Bolsa Família), que hoje representam quase 20% da renda das famílias brasileiras, no combate à pobreza no Brasil.

²⁸ Em 2006 e 2008, cerca de 2/3 dos municípios brasileiros recebiam mais recursos da previdência social do que do fundo de participação dos municípios. Além disso, os benefícios previdenciários representavam, em 2006, aproximadamente 11% e 7% do PIB das regiões Nordeste e Sul, respectivamente; e os benefícios líquidos (benefícios – arrecadação), 7% do PIB da região Nordeste.

Gráfico 11: Percentual de pobres na população, sem e com transferências de renda, por idade pontual, Brasil – 2008



Fonte: IPEA (2010).

Embora se perceba a relevância das transferências para todas as idades, é de fato na população mais idosa que se verificam os maiores benefícios: com a expansão das transferências, ao longo do tempo, o percentual de pobres entre indivíduos com 65 anos ou mais de idade (dos quais cerca de 13% recebe o benefício do amparo assistencial) despencou de 14% em 1978 para menos de 2% em 2008. Tal configuração é resultado do expressivo montante das transferências previdenciárias e assistenciais, que, de acordo com o IPEA (2010), cobrem direta e indiretamente quase a totalidade da população com 65 anos ou mais de idade.

Fica, pois, evidente que os benefícios previdenciários e assistenciais praticamente eliminaram a pobreza entre os idosos. Esse importante impacto social, por seu turno, tem alimentado a defesa que alguns fazem do elevado déficit previdenciário.

Todavia, vale questionar acerca da situação dos mais jovens e responsáveis pelo Brasil de amanhã. Afinal, enquanto a pobreza praticamente acabou entre os idosos, 44% das crianças de até 14 anos de idade são pobres, das quais perto de 20% são extremamente pobres. Não seria chegada a hora de passar a focalizar as transferências de renda primordialmente nos mais jovens (sem deixar de amparar os idosos, obviamente)? Afinal, não queremos *perder o bonde da história*, lembram?

Nesse contexto, cabe averiguar se o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais cada vez mais elevados para idosos, já que seguem a política de valorização do salário mínimo, é a melhor forma de reduzir a pobreza e a triste indigência que ainda assolam nosso País.

Comparando a efetividade do combate à pobreza no Brasil com o ocorrido em outros países da América Latina (CEPAL, 2010), comprova-se que nossa política não tem sido tão efetiva quanto poderia ser, em face do elevado nível dos nossos gastos sociais. A tabela a seguir mostra que apresentamos a quarta pior performance do Continente.

Tabela 12 – América Latina (14 países): impacto sobre pobreza e equidade de uma transferência básica de renda – 2008^a

	Cobertura focalizada (% do total de domicílios)	Média mensal de transferência <i>per capita</i> a domicílios com beneficiários (US\$ de 2000)	Domicílios pobres antes da transferência (% do total de domicílios)	Domicílios pobres depois da transferência (% do total de domicílios)	Redução da pobreza (%)	Gini sem transferência	Gini depois da transferência
Argentina	30,2	71,8	14,7	6,7	-8,0	0,52	0,48
Bolívia	59,3	20,9	47,2	29,2	-18,0	0,58	0,48
Brasil	32,4	26,9	19,9	11,2	-8,7	0,61	0,58
Chile	28,7	28,8	11,3	4,5	-6,8	0,54	0,51
Costa Rica	33,5	30,4	14,8	5,9	-9,0	0,49	0,45
Equador	56,9	15,8	36,5	18,1	-18,5	0,52	0,44
Guatemala	65,6	26,7	46,7	26,7	-20,0	0,59	0,50
Honduras	72,9	23,9	63,1	44,1	-19,0	0,58	0,46
México	49,1	47,3	27,9	13,0	-14,9	0,54	0,49
Colômbia	51,8	25,2	35,4	18,0	-17,4	0,59	0,58
Venezuela	45,9	64,3	23,6	10,0	-13,6	0,42	0,36
Nicarágua	70,3	17,5	54,4	34,6	-19,8	0,55	0,45
Panamá	73,3	31,8	21,5	9,9	-11,6	0,52	0,47
Paraguai	64,6	24,7	50,2	29,2	-21,0	0,54	0,45
República Dominicana	50,1	33,2	40,1	23,6	-16,5	0,58	0,50
Uruguai	23,0	52,7	8,5	2,6	-5,9	0,44	0,41

Fonte: CEPAL (2010).

^a Os dados da Nicarágua correspondem a 2005; os da Argentina, Chile e Guatemala, a 2006; os da Bolívia e Honduras, a 2007.

De acordo com BARROS (2006) e TAFNER (2007), a previdência social não é o melhor instrumento para reduzir a pobreza e pouco resultado tem na diminuição da miséria. GIAMBIAGI (2010) também chega à mesma conclusão. Utilizando dados da

PNAD de 2008, mostra que, entre aqueles que recebem benefícios previdenciários equivalentes a um salário mínimo, somente 7,6% são pobres e apenas 0,6%, extremamente pobres. No caso dos idosos que recebem o benefício de amparo assistencial, apenas 9,4% continuam pobres e 0,8%, extremamente pobres.

Agregando os trabalhadores ativos e inativos que recebem um salário mínimo por mês, verifica-se que apenas 13 em cada 100 são pobres e que pouco mais que um em 100 é extremamente pobre.

Tais estatísticas demonstram que o efeito do salário mínimo sobre a pobreza é quase residual atualmente. Resultado da expressiva escalada de aumentos reais verificada pelo piso salarial de nossa economia, quem hoje o recebe não mais pode ser considerado pobre. Isso, por sua vez, implica que, no futuro, novos incrementos reais em seu valor tenderão a melhorar a vida dos que, felizmente, já conseguiram deixar a pobreza para trás.

Se, por um lado, tal situação demonstra a efetividade da vinculação entre piso previdenciário e valor cada vez mais elevado do salário mínimo como meio de reduzir a pobreza, especialmente entre os idosos; por outro, também aponta que tal política atingiu um patamar a partir do qual seu efeito sobre a pobreza está praticamente esgotado.

Em suma, embora as transferências previdenciárias tenham sido importantes na redução da pobreza, seus efeitos são hoje quase nulos, especialmente no que diz respeito à pobreza extrema. Isso ocorre porque as transferências de renda dirigidas aos idosos cresceram tanto que hoje a maioria deles não mais pode ser considerada pobre, o que significa que as transferências deixaram de cumprir esse objetivo. É como se houvesse dois indivíduos pobres, sendo um mais pobre que o outro, e o menos pobre fosse aquele que estivesse recebendo as maiores transferências de renda. Tal estratégia reduz a pobreza, mas não da forma fundamental.

Assim, caso se queira, efetivamente, reduzir a pobreza e eliminar a extrema pobreza de nosso País, o que parece ser uma das principais metas do novo Governo que se lançou ao poder a partir de 2011, o mais indicado é mudar a estratégia. Ao invés de continuar elevando a renda daqueles que recebem benefícios previdenciários (e assistenciais) equivalentes ao salário mínimo, o mais indicado é preservar o valor real desses benefícios (mediante reajustamentos por índices de preços), direcionando parte

dos recursos poupados pela não concessão de aumentos reais aos programas de transferência de renda focados nos mais pobres. Isso significa eliminar a vinculação entre piso previdenciário e salário mínimo.

Em suma, defender os elevados gastos com a previdência social sob o argumento de que constituem importante instrumento de redução da pobreza esconde uma grande verdade: se parcela dos gastos redundantes do sistemático aumento do piso previdenciário for alocada na expansão de programas sociais focalizados nos extratos inferiores de renda, como por exemplo, o Programa Bolsa Família, que representa menos de 2% da despesa primária da União, a pobreza e a miséria diminuirão muito mais²⁹.

Tal direcionamento possibilitaria manter a proteção aos idosos hoje existente – com um diferencial entre os benefícios previdenciários e os assistenciais e preservando o valor real dos benefícios –, bem como aumentar os gastos com crianças e jovens de baixa renda, reduzindo, assim, a pobreza e a extrema pobreza que ainda impedem esses brasileiros de serem partícipes do crescimento econômico do Brasil. E o melhor: sem pressionar o aumento das despesas públicas, que, como vimos, têm que passar a focar mais os investimentos em infraestrutura e os gastos em educação, essenciais ao desenvolvimento sustentado da economia brasileira.

9 REFORMA DA PREVIDÊNCIA: POSSÍVEIS CAMINHOS

Manhã de nevoeiro, tarde de sol soalheiro.

Desde 1995, quando se começou a discutir, no âmbito do Congresso Nacional, a melhor configuração que a previdência social brasileira deveria assumir, tendo em vista a relevante pressão sobre os gastos públicos que já então exercia, tem se vislumbrado a alternativa entre uma mudança estrutural do regime ou apenas de seus parâmetros básicos, denominadas, respectivamente, reforma estrutural ou paramétrica.

Com relação à reforma estrutural, os casos do Chile, da Argentina e de outros países latino-americanos são emblemáticos. Passados vários anos do estabelecimento de suas radicais reformulações, esses países viram-se forçados a rever suas escolhas,

²⁹ GIAMBIAGI e TAFNER (2010) estimam que tal estratégia reduza 12 vezes mais a miséria.

especialmente em razão do elevado custo social de suas reformas e dos expressivos custos de transição.

Os países do Velho Mundo, por seu turno, optaram por reformas paramétricas que, ao invés de abandonar o regime de repartição, o adaptaram às novas realidades demográficas e fiscais, bem como pelo estabelecimento de medidas destinadas a fortalecer e ampliar o regime de capitalização.

A atual situação do Chile ilustra bem a visão mais recente dos formuladores de políticas de previdência social no mundo. Hoje há um reconhecimento consensual das qualidades e das limitações dos dois sistemas – repartição e capitalização – e a recomendação geral é a montagem de sistemas mistos, com diferentes pilares, cada um com sua própria lógica. Os sistemas modernos de Previdência Social devem valorizar tanto a solidariedade quanto a iniciativa individual, criando incentivos para que os dois valores sejam praticados de forma harmônica.

Uma recomendação usual é a adoção de uma configuração – que se pode denominar de regime misto de previdência – baseada nos seguintes pilares:

- a) de assistência social, não contributivo, destinado a proteger a parcela mais carente da população e que não possui capacidade contributiva (pilar de solidariedade social);
- b) de previdência social, contributivo e obrigatório, baseado no regime de repartição, que proveja os cidadãos de renda – limitada a um determinado valor máximo (teto do regime) –, em casos de riscos sociais, como perda da capacidade laboral e morte, concedendo-lhes aposentadoria e pensão;
- c) de previdência privada, complementar e obrigatório, baseado no regime de capitalização, destinado a complementar a renda proporcionada pela previdência social, no caso dos trabalhadores melhor remunerados, de forma a viabilizar a aproximação entre seus rendimentos na atividade e na inatividade;
- d) de previdência privada, complementar e voluntário, baseado no regime de capitalização, destinado a prover renda adicional para os trabalhadores situados nos extratos mais elevados de renda.

É fácil perceber que a configuração da proteção social existente no Brasil segue, em linhas gerais, o modelo proposto³⁰, faltando, todavia, o terceiro pilar, o da previdência complementar obrigatória. Entretanto, a experiência latino-americana de uma previdência privada de filiação compulsória, substituindo em maior ou menor grau

³⁰ Embora nele ainda falte incluir os servidores públicos (e os militares).

a previdência pública, nos impõe refletir sobre sua adequação a um país heterogêneo como o Brasil. Ademais, o custo da transição³¹ é maior nos países em que o regime de repartição tem grande inserção na estrutura previdenciária e a margem de manobra fiscal é limitada, exatamente como aqui ocorre.

A implantação de um subsistema adicional de capitalização obrigatória pressupõe a redução do teto do regime geral de previdência social, baseado na repartição. Com isso, as contribuições sociais caem enquanto as despesas se mantêm por muito tempo, já que, em função dos direitos adquiridos, os valores mais elevados das aposentadorias e pensões em curso não são reduzidos. Resultado: o déficit da previdência social aumenta significativamente.

Diante da séria e preocupante restrição fiscal do Brasil e da urgência em reduzi-la, a melhor reforma para nós não passa, por conseguinte, por qualquer alteração estrutural (ainda mais se considerarmos que o estabelecimento da previdência complementar do servidor público implicará elevados custos de transição). Em outras palavras, nossa realidade indica que a terceira reforma da previdência social no Brasil não deve considerar a implantação de um pilar de capitalização compulsória. O que urge fazer é estabelecer uma profunda e progressiva reformulação paramétrica, que, não esqueçam, não deve prescindir da utilização do fator previdenciário, que, ao contrário, deve ser aperfeiçoado e ampliado, de modo a aproximar todo o sistema, no longo prazo, de uma capitalização virtual.

Assumindo tal opção, cabe propor os principais parâmetros a serem modificados por uma reforma da previdência social brasileira:

1) benefício pago pela assistência social:

- fim da vinculação com o valor do salário mínimo;
- fixação de valor inferior ao do piso previdenciário;
- atualização monetária pela inflação passada, de forma que seus valores reais sejam mantidos ao longo do tempo;
- no caso do idoso carente, elevação da idade de 65 para 70 anos³²;

³¹ A implantação de um subsistema adicional de capitalização obrigatória pressupõe a redução do teto do regime geral de previdência social, baseado na repartição. Com isso, as contribuições sociais caem enquanto as despesas se mantêm por muito tempo, já que, em função dos direitos adquiridos, os valores mais elevados das aposentadorias e pensões em curso não são reduzidos. Resultado: o déficit da previdência social aumenta significativamente.

³² Retorno à idade mínima inicialmente requerida quando o benefício da LOAS foi implantado (art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

2) piso da previdência social:

- fim da vinculação com o valor do salário mínimo;
- atualização monetária pela inflação passada, de forma que seus valores reais sejam mantidos ao longo do tempo³³, tal qual ocorre com os benefícios de valores superiores ao piso;

3) idade e tempo de contribuição:

- *aposentadoria por tempo de contribuição*: 60 anos de idade (atualmente inexistente limite de idade) e 35 anos de contribuição, tanto para homem quanto para mulher (hoje se exige 35 anos de contribuição para homem e 30 anos para mulher);
- *aposentadoria por idade*: 65 anos de idade (atualmente se requer 65 anos para homem e 60 anos para mulher) e 25 anos de contribuição, tanto para homem quanto para mulher (hoje se exige 15 anos de contribuição para ambos os sexos);

4) fim das diferenças por sexo, setor e categoria profissional: parâmetros idênticos para todos os trabalhadores da iniciativa privada, sejam eles homens ou mulheres, urbanos ou rurais, professores ou não;

5) pensão: alteração da regra de cálculo, de forma que seu valor varie em função de parâmetros que reflitam o grau de dependência do cônjuge ou parceiro sobrevivente e de seus filhos;

6) previdência do servidor público: estabelecimento da previdência complementar.

As quatro primeiras propostas passam por reformulação constitucional. As duas últimas podem ser efetivadas por legislação ordinária, sendo, desse modo, menos difíceis de serem aprovadas.

A experiência internacional demonstra que, no escopo de qualquer reforma da previdência social, a estratégia essencial para garantir apoio político dos trabalhadores ativos não pode prescindir de duas medidas básicas. A primeira é estabelecer uma carência para que a reforma entre em vigor, como, por exemplo, quatro, cinco ou mais anos. Tal iniciativa leva em conta as expectativas de direito dos trabalhadores que estiverem na iminência de se aposentarem. A segunda medida é prever uma progressividade na implantação dos novos parâmetros, que podem levar uma ou mais

³³ Tendo em vista a diferença na composição da cesta básica dos idosos e dos mais jovens, como os maiores gastos em saúde por parte dos primeiros, por exemplo, o ideal seria a utilização de um índice de inflação específico para a população idosa.

décadas para serem totalmente efetivados. Afinal, quanto menor o impacto sobre a geração atual de trabalhadores eleitores, melhor.

Assim, a proposta é fixar uma extensa carência e uma lenta progressão nas regras de transição para os trabalhadores que se encontrem inseridos no mercado de trabalho.

Outra opção, talvez mais pragmática, para conseguir apoio político seria executar imediatamente algumas mudanças essenciais e aplicar as alterações básicas da reforma apenas aos novos trabalhadores.

Se houvéssemos considerado isso em 1995, quando começaram os debates em torno da necessária reformulação da nossa previdência social e o Executivo apresentou sua primeira proposta sobre a matéria, e tivéssemos efetuado uma reforma mais profunda que se aplicasse apenas aos novos trabalhadores, por exemplo, todos aqueles que entraram no mercado de trabalho nos últimos quinze anos já seriam regidos pelo novo sistema. Pensem nisso.

Aliás, não há dúvida de que àqueles que ainda não tenham ingressado no mercado de trabalho, e que, portanto, ainda levarão décadas para se aposentarem, é justo que se apliquem, imediatamente, as novas disposições da reforma previdenciária. Afinal, elas serão estabelecidas justamente para viabilizar o pagamento dos seus benefícios previdenciários.

No que concerne aos valores e à sistemática de correção dos benefícios previdenciários e assistenciais, as mudanças poderiam ocorrer mais rapidamente. Para os segurados da previdência e os beneficiários da assistência social, tais modificações não implicariam mudanças relevantes no curto e médio prazo. Já para o caixa da seguridade social, o alívio seria imediato e essencial para a sustentabilidade macroeconômica do Brasil.

A mudança das regras concernentes às pensões, destinada a viabilizar a redução do valor do benefício em determinadas condições, também poderia ser prontamente efetivada, assim como a implantação da previdência complementar do servidor público, ambas possíveis, vale repetir, mediante legislação ordinária.

Ressalte-se que as mudanças propostas não afetariam os aposentados e pensionistas e aqueles que tivessem cumprido todos os requisitos para a aposentadoria, com exceção do aspecto vinculado à correção futura do valor do benefício previdenciário.

Apresentados os principais pontos da opção por uma reforma paramétrica da previdência social brasileira, parte deles baseados em proposta apresentada por GIAMBIAGI e TAFNER (2010), vale resumir a sugestão específica apresentada por esses autores, elaborada a partir de uma postura pragmática que, segundo estes, busca contornar os previsíveis óbices políticos à sua aprovação.

Inicialmente, propõem que o art. 203 da Constituição Federal seja alterado de modo que, ao invés de prever a garantia de um salário mínimo ao portador de deficiência e ao idoso carentes, garanta um valor monetário (equivalente ao salário mínimo vigente), devidamente atualizado, na forma da lei.

Em adição, legislação ordinária transformaria as aposentadorias rurais de um salário mínimo em benefícios assistenciais sujeitos ao mesmo valor monetário, cuja indexação seria estabelecida. Essas aposentadorias passariam a ser pagas pelo Tesouro, do mesmo modo que ocorre com os benefícios da LOAS.

De acordo com os autores, a grande vantagem dessa proposta é que

os aumentos do piso previdenciário (que continuaria vinculado ao salário mínimo) deixariam daí em diante de pressionar as despesas da LOAS e da maioria dos benefícios rurais. Ao mesmo tempo, o valor real do piso assistencial seria preservado, não cabendo qualquer acusação de “arrocho”. Com a continuidade do aumento real do salário mínimo e do piso previdenciário, passaria a haver um diferencial em favor do piso previdenciário comparativamente ao piso assistencial, diferencial que deveria ser reforçado por uma mudança da legislação – visto não ser essa matéria constitucional –, elevando progressivamente a idade do recebimento do benefício da LOAS, de 65 anos para 70 anos, como era originalmente, no final de um período de transição de 15 anos, mudando o valor da idade exigida em um ano a cada três anos, até completar a transição. No final do processo, o beneficiário do piso assistencial receberia um valor inferior ao piso e a uma idade superior à de quem recebe uma aposentadoria pelo piso previdenciário.

Com relação aos novos trabalhadores, GIAMBIAGI e TAFNER (2010) propõem regras rígidas, além de aplicáveis a todas as categorias: urbanos e rurais, professores e não professores, civis e militares e servidores públicos, preservando, no entanto, a diferenciação entre homens e mulheres, que seria reduzida de cinco para um ano. As mudanças são resumidas a seguir.

Tabela 13: Proposta de reforma da previdência social (Giambiagi e Tafner)

Dispositivo	Como é hoje	Proposta	
		Trabalhadores em Atividade ^a	Novos entrantes
Aposentadoria por idade	Carência: 15 anos Idade: 65 anos (homem); 60 anos (mulher).	Carência: 25 anos. Idade: 66 anos (homem); 64 anos (mulher).	Carência: 30 anos. Idade: 67 anos (homem); 66 anos (mulher).
Aposentadoria por tempo de contribuição	Sem idade mínima. Contribuição: 35 anos (homem); 30 anos (mulher).	Aumento tempo de contribuição, após carência de 3 anos e com aplicação progressiva (sem idade mínima) ^b : 40 anos (homem); 39 anos (mulher).	Idade: 65 anos (homem); 64 anos (mulher). Contribuição: 40 anos (homem); 39 anos (mulher).
Pensões	Não há restrições	60% do benefício a que tinha direito o cônjuge falecido + 20% por filho menor, até o limite de 100% do benefício original	Parâmetros variáveis de acordo com a diferença entre as idades dos cônjuges: • até 15 anos: 50% do benefício + 25% por filho menor (até 2); • mais de 15 anos: 30% do benefício + 20% por filho menor (até 2 filhos)

^a As novas regras seriam aplicadas progressivamente, de forma que os novos parâmetros vigorariam plenamente somente a partir de 2030.

^b A proposta prevê a adaptação do fator previdenciário às novas regras, além de manter os dispositivos constitucionais relativos a professores e trabalhadores rurais, no caso daqueles em atividade.

Por fim, vale discorrer sobre alternativa relevante em discussão. Trata-se de uma proposta mais radical, apresentada em ZYLBERSTAJN (2007) e ZYLBERSTAJN *et al* (2010), a ser aplicada a todos os trabalhadores que vierem a ingressar no mercado de trabalho, e que parte dos seguintes pressupostos: a) existência de um benefício universal que garanta aposentadoria mínima a todos os brasileiros; b) equilíbrio atuarial para uma mesma geração; c) equidade das alíquotas de contribuição sobre salários, cujos valores devem ser os menores possíveis; d) regras simples e iguais para todos.

Os parâmetros básicos, por seu vez, seriam:

- a) Idade mínima para aposentadoria: 65 anos;
- b) Tempo de contribuição: 40 anos (aposentadorias com menor período calculadas proporcionalmente ao número de contribuições);
- c) Quatro pilares:
 - 1) *renda básica do idoso (RBI)*: pilar universal e não contributivo (não gerador de pensão por morte), financiado pelo Tesouro Nacional e gerido pelo INSS, concedido a todos os brasileiros (substituiria os benefícios vinculados à LOAS);

- 2) *benefício contributivo por repartição (BCR)*: equivalente ao atual RGPS (estendido aos novos funcionários públicos), financiado pelo INSS a partir da aplicação das alíquotas de 5% e de 10% para indivíduos e empregadores, respectivamente, incidentes sobre a renda situada entre um e seis RBI, no caso dos empregados, e sobre o salário total, no caso das empresas, sendo o valor do benefício inversamente proporcional à renda até o limite máximo equivalente a cinco vezes a RBI (teto do pilar)³⁴;
- 3) *benefício contributivo por capitalização (BCC)*: obrigatório, este pilar seria constituído a partir da transformação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em um fundo de seguro-desemprego e poupança capitalizada para aposentadoria. Para tanto, as empresas continuariam a depositar 8% do salário dos empregados nas contas do Fundo de Garantia, mas os valores depositados poderiam ser sacados em apenas três situações: desemprego, aposentadoria e morte. No primeiro caso, o saque se daria, durante cinco meses, mediante parcelas mensais correspondentes a no máximo cinco vezes o valor da RBI (espécie de seguro-desemprego). No segundo, o saque ocorreria mensalmente, nos moldes de uma renda vitalícia de aposentadoria (poupança de aposentadoria). No último, corresponderia a parcelas mensais iguais ao valor do último salário, até esgotar o capital acumulado. A ideia é que o novo FGTS continue sendo depositado nas contas individuais, que teriam portabilidade e seriam remuneradas a taxas competitivas;
- 4) *benefício contributivo voluntário por capitalização (BCVC)*: equivalente à previdência complementar vigente no País.

Para financiar o custo de transição, estimado em um PIB, a ser coberto nos 30 a 40 anos seguintes, além dos aportes do Tesouro, se manteriam as alíquotas de contribuições atuais do empregador (20%) e do empregado (de 7,65 a 11%), sendo os diferenciais em relação às menores contribuições propostas (10% para a empresa e 5% para o empregado) direcionadas para a transição (contribuição isonômica).

Para os aposentados e pensionistas nada mudaria. Para os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, propõem-se a aplicação gradual das novas regras, de modo inversamente proporcional ao período que resta para a aposentadoria.

³⁴ Assumindo uma RBI equivalente a R\$ 300,00, o teto do BCR equivaleria a R\$ 1.500,00.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Não deixes para amanhã o que podes fazer hoje, pois,
é melhor prevenir do que remediar.*

É fundamental não perder de vista que, ao deixarmos de nos aposentar cedo, de conceder aumentos reais aos aposentados (e pensionistas) e aos beneficiários da assistência social e evitarmos pagar pensões elevadas àqueles que efetivamente não necessitam, estaremos garantindo o equilíbrio futuro das novas gerações, compostas por nossos filhos, netos e bisnetos, descendentes queridos que habitarão o *novo mundo de velhos* que se afigura.

Da mesma forma que a sustentação ecológica do planeta envolve custos imediatos e benefícios muitas vezes não imediatamente por nós percebidos, a sustentabilidade econômica de nossos descendentes nos impõe ônus evidentes e vantagens não imediatamente perceptíveis. Mesmo cientes disso, não podemos cruzar os braços. Ajam.

É justamente este o chamado que o presente estudo procurou fazer. Estruturado sob uma ótica econômica, mas sem perder o olhar social, alertou para os perigos e para a grave inconsistência macroeconômica resultante de parâmetros fundamentais da nossa previdência social. Buscou mostrar o quão essencial é a reforma da previdência para garantir que *não percamos o bonde da história*. A história que hoje coloca os BRICs – Brasil, Rússia, Índia e China – no centro das expectativas de crescimento e de desenvolvimento econômico no mundo.

É óbvio que não se pode vislumbrar a previdência social como uma questão exclusivamente matemática e atuarial, já que envolve importantes aspectos políticos, sociais e éticos, vinculados à noção de solidariedade. É justamente por essa razão que aqui não se arguiu, por exemplo, a favor da redução real do valor das aposentadorias rurais, que, como vimos, representam *locus* substancial de déficits.

Na verdade, as propostas de mudanças apresentadas intensificam a justiça social dos gastos públicos considerados em seu conjunto, na medida em que, sem efetivamente prejudicar qualquer grupo da sociedade, liberam recursos para ampliação do Bolsa Família e de outros programas sociais congêneres, bem como para investimentos em infraestrutura e educação, abrindo caminho para a ampla redução da pobreza e da

extrema pobreza que ainda nos envergonham e para a consolidação do desenvolvimento econômico e social da nossa nação.

Sabemos que reforma da previdenciária social é uma questão politicamente delicada. Em geral, prejudica os atuais eleitores em prol dos futuros, justamente os que hoje não votam. Assim, os custos das medidas são muito visíveis (mais tempo para se aposentar, por exemplo) e os benefícios, difusos, pouco perceptíveis e de longo prazo.

Para o político, essa é uma equação difícil de ser encarada, em especial se considerarmos que: a) o envelhecimento geral da população brasileira tem conduzido a composição do nosso eleitorado em direção à crescente participação dos eleitores maduros e idosos (com mais de 44 anos de idade), que, entre 1998 e 2009, por exemplo, aumentou de 28% para 35%; b) para estes eleitores (em geral, bastante organizados), a preferência é pela manutenção das generosas regras previdenciárias hoje existentes no Brasil.

É por essa razão que a tendência natural de um governo é deixar a reforma previdenciária, por mais relevante que seja para a nação, para ser tratada pelo governo seguinte. Ou quando tem a coragem de enfrentar o problema, o faz no início do governo, quando há uma espécie de bônus político resultante da recente eleição.

Tal tendência à postergação é ainda maior quando o crescimento da economia nacional se dá a uma taxa similar à do crescimento das despesas previdenciárias, fazendo com que a receita aumente e, de certa forma, encubra a restrição fiscal vinculada aos elevados gastos previdenciários. Nesse caso, os efeitos da postergação só se evidenciam mais tarde, quando o desenvolvimento futuro do país já estiver seriamente comprometido.

É justamente essa a situação do Brasil e o perigo é o mesmo. Nossa economia tem crescido a taxas significativas, alavancando o emprego formal e a arredação da previdência. No entanto, o déficit da previdência social continua muito elevado, asfixiando as finanças públicas, já que as despesas previdenciárias continuam a expandir. Pior: em vista do *bônus demográfico* que hoje nos beneficia, tal nível de gastos é inegavelmente prematuro (cerca de 12% de tudo que produzimos), o que alerta para dias sombrios no futuro.

Eis a razão da preocupação: o *bônus demográfico* – representado pela elevada proporção dos indivíduos em idade ativa (entre 15 e 64 anos) em relação à população

total – significa que possuímos hoje grande quantidade de brasileiros aptos a trabalhar, a produzir renda nacional e, conseqüentemente, a financiar os elevados gastos com benefícios previdenciários e assistenciais; mas esse *bônus* só durará mais dez anos, a partir de quando o número de idosos passará a superar o de trabalhadores ativos e a situação se inverterá completamente.

É por isso que se prevê dias sombrios no futuro. Se hoje, que ainda estamos em situação de vantagem, em termos demográficos, já alocamos percentual do PIB similar ao verificado nos envelhecidos países do Velho Mundo, quanto gastaremos quando também nos tornarmos um país velho? A resposta nos remete ao último dos ditados populares que este estudo faz uso: *Quem compra o que não pode, vende o que não quer.*

Keynes (economista que revolucionou o pensamento econômico) já dizia que *no longo prazo, todos nós estaremos mortos*. Assim, somente os indivíduos e os representantes do povo e dos Estados efetivamente comprometidos com o Brasil e sua gente se comprometerão a garantir um amanhã menos sombrio às futuras gerações. Com efeito, alguém já disse que *um bom político é aquele que se preocupa com a próxima eleição enquanto um bom estadista é o que se preocupa com a próxima geração.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEPS. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. Brasília: MPAS, 2009.

ALMEIDA, Sandra C. F. “Salário mínimo e reajustes dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS”. *Cadernos Aslegis*, nº 36, janeiro/abril 2009. Brasília: Aslegis, 2009.

AMARO, Meiriane N. e MENEGUIN, Fernando B. “Previdência social no Brasil: o que foi feito, o que falta fazer”. *Revista de Informação Legislativa*, nº 157, janeiro/março 2003. Brasília: Senado Federal, 2003.

AMARO, Meiriane N. “O processo de reformulação da previdência social: 1995-2004”. *Revista de Informação Legislativa – Edição Especial Unilegis*, nº 166, abril/junho 2005. Brasília: Senado Federal, 2005.

AMARO, Meiriane N. e MENEGUIN, Fernando B. “A evolução da previdência social após a Constituição de 1988”. *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois – Os cidadãos na Carta Cidadã*, vol. 5. Brasília: Senado Federal, 2008.

AMARO, Meiriane N. e. “A previdência social e a sustentação das finanças públicas: a atuação do poder legislativo”. *Revista de Informação Legislativa/Senado Federal*, nº 187, julho/setembro 2010. Brasília: Senado Federal, 2010.

ANSILIEIRO, Graciela. “Regras de Indexação dos Benefícios Previdenciários: Notas sobre o caso Brasileiro à luz da Experiência Internacional”. *Informe da Previdência Social*, vol. 22, nº 03, março 2010. Brasília: MPS, 2010.

ANSILIEIRO, Graciela. “Regras de Indexação dos Benefícios Previdenciários: Evolução Recente e Implicações para o Regime Geral de Previdência Social”. *Informe da Previdência Social*, vol. 22, nº 06, junho 2010. Brasília: MPS, 2010.

BARROS, Ricardo P. “A efetividade do salário mínimo como instrumento para reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil”. *Uma Agenda para o crescimento econômico e a redução da pobreza*. Texto para Discussão nº 1234, nov/2006. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

CAETANO, Marcelo A. “Previdência complementar para o serviço público no Brasil”. *Sinais Sociais*, v.3. nº 8, set/dez 2008. Rio de Janeiro: SESC, 2008.

CAMARGO, José M. E REIS, Maurício C. “Lei Orgânica da Assistência Social: incentivando a informalidade”. *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

CECHIN, José e CECHIN, Andrei D. “Desequilíbrios: causas e soluções”. *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

CEPAL. *La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, mayo de 2010.

CAMBRAIA, Túlio. *Os Efeitos da extinção do fator previdenciário e do retorno à média curta*. COFF/CD. Estudo Técnico nº 02, abr 2009.
<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>.

CAMBRAIA, Túlio. *O impacto do reajuste do salário mínimo nas contas públicas*. COFF/CD. Estudo Técnico nº 09, nov 2010.
<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>.

COFF-CD/CONORF/SF – *Subsídios à Apreciação do PLDO 2011*. Nota Técnica Conjunta nº 03/2010, maio 2010.
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado.

FERREIRA, Sérgio G. “Sistemas de Previdência em Países Industrializados: A Crise e suas Soluções”. *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio. *Reforma da Previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio e BARROS, Octavio. “Brasil pós-crise: seremos capazes de dar um salto?”. *Brasil Pós-Crise: agenda para a próxima década*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GIAMBIAGI, Fabio. “Previdência: a reforma possível”. *Brasil Pós-Crise: agenda para a próxima década*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GIAMBIAGI, Fabio e TAFNER, Paulo. *Demografia: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

IBGE. *Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 1980-2050, Revisão 2008*. Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica nº 24. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA. *Previdência e Assistência Social: Efeitos no Rendimento Familiar e sua Dimensão nos Estados*. Comunicados do IPEA nº 59, 22/07/2010. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

MACIEL, Pedro J. *Social Security in Brazil: Importance, Problems and Reform Agenda (Draft Version)*. August 12th, 2010. Brazilian National Treasury – Ministry of Finance, Visiting Scholar at Stanford Center for Latin American Studies. Endereço internet: www.pedrojucamacieli.com.

MARTINIC SÁ, Fernando. “Aspectos da Desaposentação no Direito Previdenciário Brasileiro”. *Previdência social: aspectos controversos*. Curitiba: Juruá, 2009.

MPO. *Boletim Estatístico de Pessoal*, vol. 15, nº 176, novembro 2010. Brasília: MPO, 2010.

MPS. “Previdência Social: Reflexões e Desafios”. *Coleção Previdência Social: Série Estudos*, vol.30. Brasília: MPS, 2009.

MPS. “Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009”. *Coleção Previdência Social: Série Estudos*, vol.31. Brasília: MPS, 2009.

MPS. *Previdência Complementar – Boletim Estatístico Semestral de População e Benefícios*, jul/dez 2009. Brasília: MPS, 2010.

MPS. “Regime Geral de Previdência Social: Balanço de 2009”. *Informe da Previdência Social*, vol. 22, nº 01, janeiro 2010. Brasília: MPS, 2010.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: FGV, 2007.

ROCHA, Roberto e CAETANO, Marcelo. *O sistema previdenciário brasileiro: uma perspectiva comparada*. Texto para Discussão nº 1331. mar/2008. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

SANTOS, Darcy F. C. *A Previdência Social no Brasil: 1923-2009 – Uma visão econômica*. Porto Alegre, RS: AGE, 2009.

STANDARD POOR’S. *Global Aging 2010: An Irreversible Truth*. RatingsDirect on the Global Credit Portal, October 7, 2010. www.standardandpoors.com/ratingsdirect.

TAFNER, Paulo. *Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria*. Texto de Discussão nº 1264. mar/2007. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

TAFNER, Paulo. “Previdência no Brasil: Debates e Desafios”. *Previdência Social no Brasil: debates e desafios*. Brasília: Ipea, 2008.

VIGNA, Bruno Z. “A Previdência Social Brasileira após a Transição Demográfica: Simulações de Propostas de Reforma”. *Finanças Públicas: XII Prêmio Tesouro Nacional, 2007 – coletânea de monografias (STN)*. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

ZYLBERSTAJN, Hélio. “Uma nova aposentadoria para os novos trabalhadores”. *Mercado de Capitais, agenda de reformas e ajuste fiscal*. São Paulo: IBMEC, 2007.

ZYLBERSTAJN, Hélio; ZYLBERSTAJN, Eduardo; AFONSO, Luis E., SOUZA; André P. “Uma Proposta para a Criação de um Sistema Único de Previdência Social para o Brasil”. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v.8, nº 16, janeiro 2010. São Paulo: FEC-FAAP, 2010.