

PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA AGENDA DE REFORMAS

Paulo Tafner
Fabio Giambiagi

1 INTRODUÇÃO

Desde o quarto final do século XX, os sistemas previdenciários em muitos países tiveram suas estruturas reformadas.¹ Na América Latina, as reformas iniciaram-se na década de 1980, e, desde então, mais de uma dezena de países passou por reformas de seus sistemas. O processo foi iniciado com o Chile, em 1981, e se concentrou fortemente na década de 1990², mas se estendeu para os anos 2000.

A onda reformista, em maior ou menor grau, atendia a um imperativo decorrente da transição demográfica por que passaram ou estão passando os países. As mudanças demográficas estão na raiz dos desequilíbrios estruturais dos sistemas previdenciários que, em sua quase totalidade, estão estruturados sob o princípio de repartição. Nesses sistemas, a geração economicamente ativa financia os benefícios da geração que já se retirou do mercado.³ Exatamente porque são gerações que financiam outras gerações, esse regime de financiamento está fortemente sujeito à dinâmica demográfica. Uma geração de ativos que seja numerosa exigirá que a geração sucessora seja igualmente numerosa, ou, sendo numericamente inferior, que os ganhos de produtividade da nova geração sejam elevados o suficiente para arcar com os gastos da geração anterior.

Essa fragilidade de sistemas estruturados em regime de repartição pode ser potencializada, caso seja também estruturada com benefício definido, como é o caso do Brasil e de muitos outros países. Isso porque, sendo o benefício definido, as alíquotas de contribuição e as condições de elegibilidade de acesso aos benefícios devem estar muito bem calibradas para que não surjam déficits estruturais no sistema e devem, também, ser suficientemente flexíveis para que possam ser ajustados a alterações demográficas. No entanto, não é isso o que ocorre. A inflexibilidade das regras faz com que surjam desequilíbrios. E, com ele, pressões para que o sistema seja reformado. Reformar, porém, envolve a disputa sobre quais

¹ Apenas como exemplos ilustrativos, podemos citar os casos da Bélgica que em 1972 eliminou a indexação de benefícios e em 1992 promoveu ajustamentos nas taxas de reposição; da Alemanha, que promoveu uma primeira reforma em 1972, com subseqüentes modificações nas décadas de 1980 e 1990; da França, que fez uma grande reforma em 1983, mas nova rodada de reforma já está em curso, tendo em vista fatores demográficos e de desempenho do mercado de trabalho (ver a respeito Blanchet e Marioni, 1996; Dangerfield, 1994 e Marchand e Thélot, 1991); ou do Japão, cuja reforma de 1994 foi motivada pela componente demográfica (ver a respeito Yashiro e Oshio, 1999; Takayama, 1992 e Yashiro, 1997). O caso do Japão é muito interessante porque seu sistema de previdência adquiriu o formato vigente (antes da reforma) em 1961 e sobreviveu sem reformas por mais de 30 anos. Nesse mesmo período, as pressões demográficas foram devastadoras: a taxa de fertilidade caiu de 2,8 em 1965 para 1,4 em 1996; a taxa de dependência (número de habitantes de 65 anos e mais/número de habitantes com idade entre 20 e 64 anos) saltou de 0,10 em 1940 para 0,24 em 1995. O resultado foi que os gastos subiram de 4,9% do PIB em 1961 para 14,1% em 1996.

² Peru (1993), Colômbia (1994), Argentina (1994), Uruguai (1996), Bolívia (1997), México (1997), Brasil (1998 e 2003), El Salvador (1998), Nicarágua (2001) e Costa Rica (2001).

³ Nesses sistemas há, implicitamente, uma lógica de solidariedade entre gerações. Cada indivíduo ativo financia um inativo e espera que, no futuro, a geração sucessora pague seu benefício.

segmentos sociais devem arcar com os custos de uma reforma. Para beneficiários a melhor solução seria elevar a carga dos ativos. Para os segurados ativos, o melhor seria um aumento geral de impostos, de modo a compartilhar os custos com toda a coletividade. Para empresários e consumidores, o melhor seria que o déficit fosse financiado exclusivamente pelos indivíduos diretamente envolvidos no sistema (segurados ativos e beneficiários).

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

No caso brasileiro, o “risco demográfico” era, até bem pouco tempo, uma ficção. Entretanto, com as mudanças reprodutivas dos últimos 20 anos essa situação se modificou completamente. Mesmo antes dessa mudança, diversos autores⁴ já indicavam a necessidade de adequação das regras operacionais, posto que eram particularmente generosas nas condições de acesso aos benefícios. O resultado é que os gastos previdenciários brasileiros como proporção do PIB têm crescido consistentemente desde o final dos anos 1980, constituindo-se, atualmente, no principal item de despesa do orçamento da União.⁵ Mantidas as regras operacionais de nosso sistema, essa situação tende a se agravar. Por essa razão, diversos pesquisadores têm discutido o tema e proposto aprimoramentos. Também no âmbito do governo essa discussão tem sido feita.

O objetivo deste texto é contribuir para esse debate. Ele está estruturado em seis seções, além desta introdução. Inicialmente, na Seção 2, são apresentados dados que documentam que a participação do Estado em questões previdenciárias é um fenômeno inquestionável em praticamente todos os países do mundo.⁶ Na Seção 3 é apresentado o funcionamento de nosso sistema previdenciário e são identificados seus subsistemas, destacando-se aquele que potencialmente apresenta os maiores riscos em termos de aumento de despesa, o INSS. Também são apresentadas informações sobre a dimensão de nosso sistema previdenciário e uma breve descrição da evolução recente da Previdência Social, em termos de gastos, benefícios, cobertura e trajetória da componente demográfica. São também destacados os principais componentes que explicam a evolução numérica de nossa previdência. Em seguida, na Seção 4, é apresentada uma análise mais detalhada da componente demográfica. Na Seção 5, são apresentados em detalhes os principais fatores responsáveis pelo aumento do custo previdenciário, além daquele decorrente exclusivamente da componente demográfica. Em particular, são analisados os impactos de reajustamento dos benefícios previdenciários e as

⁴ Ver os trabalhos pioneiros de Oliveira (1980) e Oliveira (1982). Oliveira *et al.* (1997), Oliveira *et al.* (1999), Oliveira *et al.* (2004), Tafner e Giambiagi (2007), Tafner (2008), Cechin (2005, 2007), Rocha e Caetano (2008) também se debruçaram sobre o tema. Mais recentemente, Giambiagi e Tafner (2010) apresentaram propostas de reformas.

⁵ O gasto do INSS representa quase 40% da despesa primária da União, excluindo transferências a estados e municípios. Esse mesmo gasto acrescido ao pagamento de benefícios dos servidores públicos civis e militares da União, representam aproximadamente 9% do PIB. Outros quase 2% do PIB são gastos com pagamentos de benefícios a servidores de estados e municípios.

⁶ Na Seção 2 da versão deste texto disponível no site da Casa das Garças (www.iepecdg.com.br) são apresentados argumentos teóricos para a intervenção do Estado na questão de seguridade e, mais especificamente, na previdência. Procura-se destacar dois aspectos relevantes: (a) apesar de, em vários países, o sistema de previdência ter nascido sob auspícios e comando do Estado e ter se tornado a forma dominante durante o século XX — ainda que desde a década de 1990 essa tendência tenha se revertido —, essa não é a única forma teoricamente possível, apesar de, empiricamente ser a forma predominante; e (b) argumentos teóricos para o papel proeminente do Estado em questões de previdência não são consensuais, nem tampouco é trivial deduzir essa proeminência empiricamente observada de argumentos sustentáveis do ponto de vista teórico.

regras de concessão de benefícios. Em complemento à análise dos custos da previdência social, são também apresentados seus impactos em termos de combate à pobreza. Na Seção 6, são apresentadas estimativas do impacto da mudança demográfica sobre a evolução dos gastos sob as regras atuais e comparadas essas estimativas com trajetórias do PIB. A seção final apresenta propostas para o aprimoramento de nosso sistema previdenciário.

2 GASTOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS: UMA BREVE PERSPECTIVA INTERNACIONAL

A participação do Estado nas questões de previdência social é um fato inquestionável. A Tabela 1 traz informação de 34 países sobre o peso dos sistemas previdenciários, expressos como participação no produto e como proporção do gasto público de cada país.⁷ Em todos os continentes, para países com diferentes graus de desenvolvimento, para ricos e para pobres, para colonizados e colonizadores, para países populosos ou quase inabitados, para países continentais ou simples porções de terra, para países com população jovem e para aqueles cuja população é mais madura, a realidade é uma só: o Estado participa dos sistemas de previdência e de bem-estar e essa participação é crescente à medida que o país é mais rico.

	Países	% PNB	% do gasto público		Países	% PNB	% do gasto público
1	Peru	0,03	0,17		Estados Unidos	7,53	33,96
2	Filipinas	0,27	2,11		Reino Unido	9,43	25,48
3	Cingapura	0,29	1,36		Suíça	9,84	48,64
4	Guatemala	0,41	3,64		Grécia	10,21	28,35
5	Paquistão	0,48	2,65		Chile	10,39	33,96
6	Turquia	0,64	2,40		Nova Zelândia	11,40	29,26
7	Zâmbia	0,78	2,30		Hungria	11,63	21,21
8	México	1,03	16,01		Uruguai	11,67	48,34
9	Coreia	1,13	6,46		Itália	12,61	30,11
10	Venezuela	1,75	6,76		Noruega	12,90	33,89
11	Costa Rica	1,95	8,86		Dinamarca	16,46	42,29
12	Colômbia	3,03	20,06		Espanha	16,20	58,81
13	Egito	4,62	9,68		Áustria	17,50	45,77
14	Argentina	6,29	32,38		França	17,56	44,12
15	Austrália	7,00	27,94		Suécia	19,48	47,86
16	Brasil	7,03	35,25		Holanda	19,95	37,09
17	Canadá	7,12	33,12		Bélgica	21,71	42,09

Fonte: Extraído e traduzido de Guido Tabellini, 1990.

⁷ Na tabela original são apresentadas informações de 63 países.

Há enorme diversidade de arranjos institucionais previdenciários pelo mundo, indicando não haver determinismo entre modelos e sistemas. No entanto, é razoável admitir que em sistemas de capitalização (“*funded*”) há preponderância do setor privado e, nessa medida e como contrapartida, o papel do governo é majoritariamente regulatório (como é o caso da Austrália, do Chile, do México, entre outros) e, em alguns casos, também como garantidor de renda mínima àqueles desprovidos de qualquer rendimento ou estrutura de apoio. Já em sistemas de repartição (“*unfunded*” ou “*PAYG [Pay as you Go]*”), a presença do Estado é massiva como operador do sistema. Há, no entanto, diversas manifestações empíricas em que, além de operador, o Estado age como regulador, seja porque um segundo pilar é privado e complementar (como o Brasil, por exemplo, e diversos outros países), seja porque o sistema permite concorrência entre agentes privados e o próprio Estado (o caso da Argentina se assemelha a essa situação).

Observe que não apenas a forma de inserção do Estado, mas também a dimensão da questão previdenciária varia enormemente de país para país, como bem demonstram os dados da Tabela 1. Enquanto os gastos com previdência de países como Peru, Filipinas, Cingapura, Guatemala, Paquistão, entre outros, ficam bem abaixo de 10% do total de gastos governamentais, em outros, como Argentina, Brasil, Canadá, Suíça, Chile, Uruguai,⁸ Espanha e Áustria etc., os gastos com previdência ultrapassam 30% dos gastos totais do governo.

3 SISTEMA PREVIDENCIÁRIO E ASSISTENCIAL BRASILEIRO — CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO RECENTE

O sistema previdenciário brasileiro teve seu contorno institucional atual definido a partir da Constituição Federal de 1988. Desde então, passou por duas reformas constitucionais (EC 20/1998 e EC 41/2003)⁹ e regulamentações decorrentes dessas reformas. Em especial, a Lei nº 8.213 de 24/07/1991 define e regulamenta o Plano de Benefícios da Previdência Social, e a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS), define que, no Brasil, a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado. Como política de seguridade social não contributiva, a assistência social deve garantir, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, o atendimento às necessidades básicas da população.¹⁰

O sistema está estruturado em dois regimes. O primeiro, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dá conta dos trabalhadores do setor privado, que paga mensalmente 23,5 milhões de benefícios, dos quais 22,7 milhões estritamente previdenciários; o segun-

⁸ O Uruguai era um caso extremo, e a reforma de seu sistema em 1995 representou a derrota definitiva do *lobby* “grisalho”, que conseguira impedir mudanças em duas outras tentativas (fracassadas) de mudança do sistema.

⁹ Como consequência de acordo partidário sobre itens específicos da EC 41/2003, a EC 47/2005, estabeleceram-se regras de transição para os servidores ativos em 2003.

¹⁰ Para uma descrição detalhada da evolução institucional do sistema previdenciário e assistencial brasileiro, ver MPAS (2008).

do, Regime Próprio de Previdência (RPP), é restrito aos trabalhadores do setor público dos três níveis de governo, sendo que cada nível tem seu próprio regime.¹¹ No âmbito da União, o RPP paga, mensalmente, 1,1 milhão de benefícios. Os militares, apesar de fazerem parte do Regime Próprio, têm plano específico, com regras diferentes daquelas observadas entre civis. A Tabela 2 apresenta, para o ano de 2009, a arrecadação de contribuições previdenciárias e a despesa com aposentados e pensionistas e outros benefícios previdenciários, separando as informações para cada um dos regimes.

TABELA 2 Resultado previdenciário: 2009 (% PIB)^a

Composição	% PIB	Benefícios (milhão) ^b	Valor médio (R\$)
Servidores da União	-1,7		
Receita	0,3	1,1	4.048,0
Despesa	2,0		
INSS	-1,4		
Receita	5,8	24,3	685,0
Despesa	7,2		
Total (déficit) ^c	-3,1		
Receita	6,1		
Despesa	9,2		

^aNesses cálculos estão excluídos os benefícios pagos pelos Governos Estaduais e Prefeituras Municipais.

^bNo total de benefícios do INSS estão incluídos 22,7 milhões de benefícios previdenciários e 1,6 milhão de benefícios assistenciais ao idoso (LOAS+RMV idoso).

^cAlguns autores entendem que, por não haver fontes específicas de recurso, o déficit pode ser entendido como necessidade de financiamento.

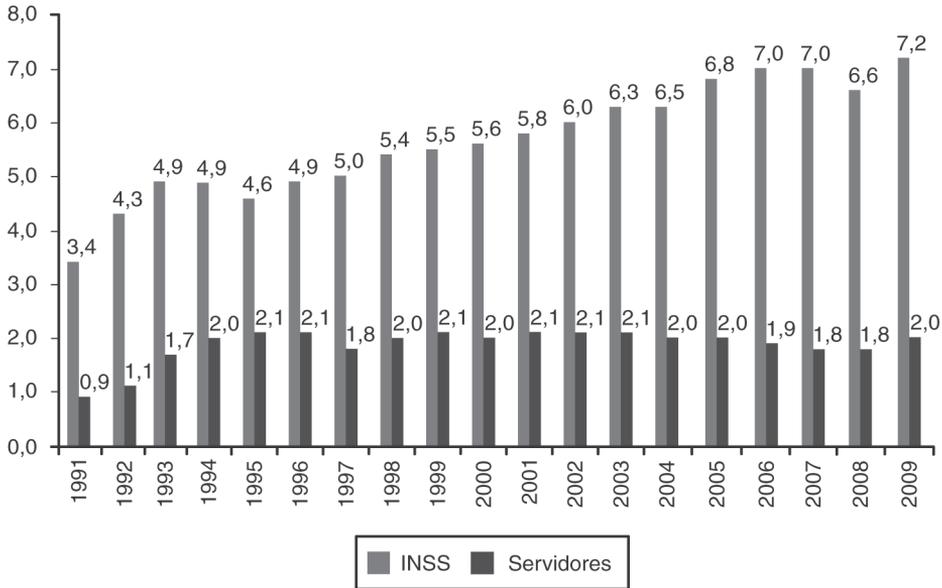
Fonte: Elaboração dos autores.

Devido à enorme diferença do valor médio de benefício pago de cada regime, é comum o entendimento de que o problema de sustentabilidade previdenciária está no setor público. Uma análise mais pormenorizada, entretanto, nos conduz à conclusão oposta. Apesar de ainda apresentar elevado déficit, o gasto do RPP reflete uma situação anterior às reformas de 1998 e 2003. O elevado desequilíbrio decorre da existência de significativo estoque de servidores que se aposentaram com as regras antigas, muito condescendentes. Essa situação foi estruturalmente modificada após as duas reformas mencionadas. Isso pode ser mais objetivamente visto com os dados apresentados no Gráfico 1.

¹¹ Por isso mesmo, seria mais correto falar de Regimes Próprios, no plural. Entretanto, para os propósitos deste trabalho, optamos por destacar apenas a diferenciação entre o setor público e o setor privado.

GRÁFICO 1

Despesa com pagamento de benefícios do INSS e com servidores inativos (% PIB)



Fonte: Ministério de Planejamento, Ministério da Previdência Social, Secretaria do Tesouro Nacional.

Os dados revelam que, ao longo dos anos, desde 1991, a despesa com o RPP, após crescer consistentemente até 1994 — como consequência da implementação do preceito constitucional —, permaneceu estável desde então. O mesmo, porém, não aconteceu com os gastos do INSS, que cresceram consistentemente durante todo o período. Esses gastos passaram de 4,3% do PIB, em 1994, para 7,2% do PIB, em 2009, e são hoje o principal gasto do orçamento federal.¹²

Três fatores combinados contribuíram decisivamente para esse desempenho dos gastos do INSS: (a) regras generosas de aposentadoria e pensão em face das tendências demográficas do país; (b) reajustes do salário-mínimo desde meados dos anos 1990; e (c) baixo crescimento médio do PIB. Para o futuro, um quarto componente terá papel decisivo: a dinâmica demográfica. Como anunciado pelo IBGE, com as revisões feitas em 2008, o país enfrentará um acelerado processo de envelhecimento mais intenso nos próximos 30 anos, impondo desafios não triviais para nosso sistema previdenciário e para as finanças públicas.

O volume de concessão de novos benefícios cresceu a uma taxa média anual bastante elevada, entre 1990 e 2009. A Tabela 3 apresenta, para anos selecionados, a quantidade de benefícios concedidos¹³ pelo INSS. O crescimento médio anual da concessão de benefícios totais do INSS entre 1990 e 2009 foi de 6,71% ao ano, e a concessão de benefícios estritamente

¹² Utilizando uma série que remonta a 1988, quando o gasto do INSS era de apenas 2,5% do PIB, eles teriam praticamente triplicado seu tamanho em relação ao PIB.

¹³ Sob regras relativamente estáveis de acesso aos benefícios previdenciários, como é o caso do Brasil, o número de benefícios concedidos é aproximadamente igual ao número de indivíduos que atingem certa idade. Por isso pode ser utilizado como uma “proxy” simplificada do comportamento demográfico. Por essa razão, ela é aqui apresentada.

beneficiários, no mesmo período, foi de 6,50% ao ano, tendo a concessão de aposentadorias crescido a um ritmo anual de 5,61%. Esse ritmo de crescimento deveu-se, fundamentalmente, às regras do sistema previdenciário, pois a população idosa, no mesmo período, passou de 9,897 milhões de indivíduos, em 1990, para 18,616 milhões, em 2008, o que equivale a uma taxa de crescimento médio anual de apenas 3,38%.

TABELA 3 Quantidade de benefícios concedidos — INSS: 1990-2009 (dezembro — anos selecionados)								
Grupos de espécies	1990	1994	1998	2002	2006	2009	Variação % (2009/1990)	Taxa de crescimento médio anual
TOTAL	1.390.693	2.081.153	2.346.817	3.867.564	4.238.816	4.473.905	221,70	6,71
BENEFÍCIOS DO RGPS	1.305.541	2.006.673	2.074.254	3.582.821	3.932.623	4.108.220	214,68	6,58
PREVIDENCIÁRIOS	1.207.692	1.830.801	1.898.325	3.378.764	3.773.809	3.754.851	210,91	6,50
Aposentadorias	401.128	894.954	83.427	763.411	819.593	1.071.040	167,01	5,61
Tempo de contribuição	63.165	222.369	297.857	159.961	185.093	271.298	329,51	8,43
Idade	229.391	555.607	391.636	428.896	462.647	602.721	162,75	5,51
Invalidez	108.572	116.978	144.777	174.554	171.853	178.211	64,14	2,79
Pensão por morte	220.992	317.573	283.290	325.594	334.801	380.039	71,97	3,06
Auxílios	549.224	576.951	635.210	1.294.728	2.202.709	1.733.877	215,70	6,60
Outros	36.348	41.323	145.555	995.031	416.706	569.895	1.467,89	16,52
ACIDENTÁRIOS	97.849	175.872	175.929	204.057	158.814	353.369	261,14	7,39
Aposentadoria por invalidez	4.613	4.370	6.737	9.687	5.854	8.940	93,80	3,74
Outros	93.236	171.502	169.192	194.370	152.960	344.429	269,42	7,53
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	85.152	7.448	272.563	284.743	306.127	362.574	325,80	8,38
LOAS e RMV	85.143	70.725	132.359	139.939	173.719	362.090	325,27	8,37
Outros	9	3.755	140.204	144.804	132.408	484	n.a.	n.a.
ENCARGOS PREV. UNIÃO					66	3.111	n.a.	n.a.

Fonte: AEPS — Suplemento Histórico, 2008 e BEPS (todos os meses de 2009).

O aumento dos gastos do INSS, como indicado anteriormente, dependeu também do “efeito-preço”, ou seja, do reajustamento dos benefícios previdenciários. Para o período compreendido entre 1994 e 2009 (período para o qual se dispõe de dados detalhados), a Tabela 4 apresenta o valor real de benefícios emitidos pelo INSS (deflacionado pelo INPC anual). Destaque-se que em apenas 14 anos (entre 1995 e 2009) os gastos com benefícios do INSS foram multiplicados por 2,5, e os gastos com pagamentos exclusivamente previdenciários foram elevados, em termos reais, em 2,4 vezes. Em praticamente todos os grupos de benefícios, a taxa média de crescimento real foi superior ao crescimento do número de benefícios, reflexo do efeito do reajustamento real do benefício previdenciário, no período.

TABELA 4 Valor de benefícios emitidos — INSS: 1995-2009 (em R\$ milhão constante de 2009, posição em dezembro, anos selecionados)

Tipo de benefício	1995	1996	1999	2002	2005	2009	Variação % (2009/1995)	Taxa de crescimento médio anual
TOTAL	6.906,9	7.404,0	9.281,5	10.780,4	13.593,1	17.124,1	147,9	6,7
BENEFÍCIOS DO RGPS	6.518,2	7.023,0	8.760,4	10.107,4	12.579,2	15.478,4	137,5	6,4
PREVIDENCIÁRIOS	6.313,2	6.791,1	8.472,1	9.770,2	12.175,7	15.016,4	137,9	6,4
Aposentadorias	4.507,1	4.903,3	6.166,3	6.735,5	8.140,1	10.370,8	130,1	6,1
Tempo de contribuição	2.329,7	2.766,2	3.646,4	3.703,5	4.113,1	4.849,3	108,2	5,4
Idade	1.507,3	1.464,0	1.709,1	2.039,5	2.661,2	3.764,0	149,7	6,8
Invalidez	670,0	673,1	810,8	992,5	1.365,8	1.757,6	162,3	7,1
Pensão por morte	1.577,3	1.633,4	2.012,9	2.407,0	2.928,1	3.800,3	140,9	6,5
Auxílios	218,3	244,6	281,4	553,7	1.093,0	815,0	273,4	9,9
Outros	10,6	9,8	11,4	73,9	14,5	30,3	185,5	7,8
ACIDENTÁRIOS	204,9	231,9	288,3	337,2	403,6	462,0	125,4	6,0
Aposentadoria por invalidez	39,9	44,5	60,6	78,5	103,2	125,8	215,0	8,5
Outros	165,0	187,3	227,7	258,7	300,4	336,2	103,8	5,2
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	388,7	381,0	521,2	673,1	1.013,9	1.632,8	320,1	10,8
LOAS e RMV	408,0	346,0	235,6	372,6	564,4	865,6	112,2	5,5
Outros	7,1	85,5	202,5	300,5	449,5	767,2	n.a.	n.a.
ENCARGOS PREV. UNIÃO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,0	n.a.	n.a.

Fonte: AEPS — Suplemento Histórico, 2008 e BEPS (todos os meses de 2009).

O sistema previdenciário brasileiro apresentou elevado crescimento, seja em termos de número de contribuintes, seja em número de beneficiários. Também a cobertura previdenci-

ária — uma medida da proteção social do sistema previdenciário — elevou-se quase 5 pontos percentuais entre 1984 e 2008 e, em termos absolutos, cresceu 57%, no mesmo período.¹⁴ Nesse período, a cobertura previdenciária total elevou-se de 69,7% para 74,3%, tal como mostrado na Tabela 5, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE.

TABELA 5 Incidência de cobertura previdenciária total e para indivíduos com 60 anos ou mais e 65 anos ou mais

Ano	Condição previdenciária	Total	(%)	60 anos ou mais	(%)	65 anos ou mais	(%)	0 a 29 anos	(%)
1984	Sem cobertura	38.833.766	30,3	980.587	11,3	402.004	7,0	31.884.657	38,2
	Com cobertura	89.429.835	69,7	7.718.684	88,7	5.327.007	93,0	51.478.027	61,8
	Total	128.263.601	100,0	8.699.271	100,0	5.729.011	100,0	83.362.684	100,0
2008	Sem cobertura	48.903.277	25,7	1.323.616	6,3	616.405	4,2	36.514.173	37,8
	Com cobertura	141.049.518	74,3	19.715.468	93,7	13.915.931	95,8	60.211.136	62,2
	Total	189.952.795	100,0	21.039.084	100,0	14.532.336	100,0	96.725.309	100,0

Fonte: PNAD (1984 e 2008) — IBGE.

Nesse processo de expansão da cobertura previdenciária, em termos médios, a expansão da cobertura foi de aproximadamente 5 pontos percentuais. Enquanto a cobertura média da população atingiu 74,3%, para o segmento idoso (indivíduos com 60 anos ou mais), esta se elevou para 93,7% e para o grupo de 65 anos ou mais aumentou de 93% para 95,8%. Esse resultado indica uma cobertura quase universal para esses segmentos etários.¹⁵

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

Na seção seguinte detalhamos o comportamento demográfico recente do país e analisamos o que se espera em termos de desempenho demográfico para os próximos 40 anos.

4 DESEMPENHO DEMOGRÁFICO

O mundo experimentou ao longo do século XX uma transição demográfica a partir de três forças motrizes: (i) forte elevação inicial da taxa de fecundidade logo após o término da Segun-

¹⁴ A medida de cobertura previdenciária aqui apresentada leva em consideração o total da população e não a População Economicamente Ativa (PEA), como usualmente feito. Isso se deve à maneira como é calculada a cobertura previdenciária. Esta é feita por unidade familiar, estendendo-se a dependentes legais de um membro coberto pela previdência. Oliveira (1993), a partir de estudo de Mesa-Largo (1998), apresenta dados de cobertura para a América Latina baseado, como tem sido usual, apenas na PEA.

¹⁵ Dentre aqueles dessa faixa etária que não contam com cobertura previdenciária, 72% viviam, em 2008, em domicílios com rendimento mensal *per capita* de até 1 salário-mínimo. Estes compõem um grupo que a Previdência Social tem dificuldades de atingir. Dos demais indivíduos dessa faixa etária não cobertos pela Previdência Social, 8,3% viviam em domicílios com renda domiciliar *per capita* superior a dois salários-mínimos.

da Guerra Mundial, que se prolongou por duas décadas; (ii) pronunciada redução da taxa de mortalidade entre os segmentos mais velhos da sociedade; e (iii) a partir de segunda metade da década de 1970, uma contínua queda na taxa de fecundidade. As resultantes atuais desse processo podem ser assim sintetizadas: a) crescimento da população a taxas declinantes e até, em alguns casos, negativas; b) contínuo envelhecimento da população.

Esse envelhecimento pode ser expresso pela idade mediana da população. A Tabela 6, montada a partir de dados das Nações Unidas, apresenta as idades medianas para todos os continentes, para o período 1950-2050.

TABELA 6 Evolução da idade mediana e taxa de variação por década, segundo continentes^a

Ano	África	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	Oceania
1950	19,2	22,3	29,7	29,8	20,4	28,0
1960	18,4	21,0	30,7	29,3	19,7	26,9
1970	17,7	19,7	31,8	27,9	19,6	25,3
1980	17,5	21,1	32,7	30,0	20,9	26,6
1990	17,5	23,0	34,8	32,8	22,7	28,9
2000	18,5	25,8	37,6	35,3	25,0	31,3
2010	19,7	29,0	40,2	36,9	28,2	33,0
2020	21,2	31,9	42,7	38,3	31,9	34,7
2030	23,4	35,2	45,3	40,0	35,6	36,4
2040	25,9	38,1	46,9	41,3	39,1	37,9
2050	28,5	40,2	46,6	42,1	42,1	39,1

^aDados reais até 2000. A partir daí são dados projetados pelas Nações Unidas.

Fonte: United Nations (2008).

Entre 1950 e 2000, com exceção da África, todos os continentes apresentaram elevação na idade mediana. Em média, novamente com exceção da África, esse aumento foi de 5 anos, o que corresponde, em termos percentuais, a uma elevação de 20%. Na Europa, o aumento foi de 7,9 anos (27%) e na América do Sul, continente com o segundo maior aumento da idade mediana, foi de 4,6 anos, equivalente a 23%.

Para os próximos 40 anos, a América do Sul será o continente com maior aumento da idade mediana, tanto em termos absolutos quanto relativos. A idade mediana do continente passará de 28 para 42,1 anos. Na metade desse século, a população sul-americana não mais será jovem, entendendo-se por jovem aquele indivíduo com até 30 anos de idade. E o Brasil, como será visto a seguir, é o país que mais envelhecerá.

4.1 DEMOGRAFIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA COMPARADA

Também no Brasil, especialmente a partir da metade do século passado, três importantes e sucessivos fatores demográficos entraram em funcionamento: (i) diminuição da mortalidade infantil; (ii) queda na fecundidade; e (iii) redução da mortalidade adulta. Passou a ocorrer

no Brasil o que ocorreu muito antes nos países europeus. O que há de inusitado é que estamos repetindo o processo demográfico a uma velocidade muito maior.

A primeira mudança ocorreu a partir da década de 1930, quando se reduziu a taxa de mortalidade infantil. Ela, que era de 134,7 óbitos para cada mil nascimentos, no quinquênio 1950-1955, reduz-se para 90,5 no quinquênio 1970-75 e para 27,3 no quinquênio 2000-05. Nos cinquenta anos entre 1950 e 2000, a mortalidade infantil caiu aproximadamente 80%, e continua caindo. Dados mais recentes (da mesma fonte) indicam que essa taxa é hoje inferior a 23 óbitos por mil nascidos vivos (26,9 para homens e 19,9 para mulheres). Esse desempenho fez com que o crescimento da população se desse a taxas bem elevadas entre 1950 e 1970.¹⁶

A redução na taxa de fecundidade ocorre a partir de meados da década de 1960. Apesar desse relativo “atraso”, a velocidade de queda é bastante acentuada, e na presente década já temos a menor taxa de fecundidade do continente. Também deveremos ser o primeiro país sul-americano a apresentar taxa negativa de crescimento demográfico.

O terceiro efeito — queda da mortalidade entre idosos, consequência da melhoria das condições gerais de vida e do avanço das condições médico-hospitalares — não conta com uma estatística direta, mas é possível inferir esse efeito a partir da estatística indireta do percentual de indivíduos com 80 anos ou mais no total da população, além de seu número absoluto, como apresentado na Tabela 7. Em apenas 30 anos, entre 1980 e 2010, esse grupo etário multiplicou-se por 4,5, e sua incidência no total da população aumentou em 2,75 vezes.

TABELA 7 População de 80 anos ou mais, segundo sexo e participação relativa na população total — Brasil: 1980-2010

Ano	Total	Homens	Mulheres	Pop total	% pop
1980	590.968	239.621	351.347	118.562.549	0,50
1985	734.390	303.611	430.779	132.999.282	0,55
1990	919.210	384.646	534.564	146.592.579	0,63
1995	1.247.939	524.826	723.113	158.874.963	0,79
2000	1.586.958	661.009	925.949	171.279.882	0,93
2005	2.044.789	848.555	1.196.234	183.383.216	1,12
2010	2.653.060	1.082.138	1.570.922	193.252.604	1,37

Fonte: IBGE, Projeção de População — Brasil (revisão 2008).

Como resultado conjunto desses três fatores demográficos, a taxa de crescimento populacional brasileira caiu quase 70% entre 1950 e 2010, como mostra a Tabela 8, em que o Brasil é comparado a outros países sul-americanos.¹⁷

¹⁶ Para análise detalhada sobre aspectos demográficos, ver Camarano e Kanso (2009), Tafner (2005, Cap. 2) e Beltrão *et al.* (2004).

¹⁷ Comparando-se o Brasil com seus vizinhos do continente sul-americano, é possível perceber que enquanto na década 1950-1960 tínhamos a segunda maior taxa de crescimento demográfico — atrás apenas da Venezuela —, na década 2000-2010, tivemos a quarta menor taxa do continente, e as projeções indicam que para a atual década passaremos a ter a segunda menor taxa de crescimento demográfico. Somente o Uruguai terá uma taxa inferior à brasileira.

TABELA 8 Taxa média anual de crescimento populacional, países sul-americanos, por década (1950-2020)

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

Fonte: United Nations (2008).

A consequência desse desempenho demográfico brasileiro foi o aumento da esperança de vida ao nascer e da idade mediana. É, de fato, surpreendente o processo de envelhecimento da população brasileira.¹⁸ Segundo as Nações Unidas, em 1950 a idade mediana brasileira era de apenas 19,2 anos; em 2000 era de 25,3 anos (acréscimo médio de 1,22 ano por década); e em 2050 a idade mediana brasileira deverá atingir 45,6 anos (com elevação média de 4,06 anos por década). Enquanto isso, a esperança de vida saltou de 50,9 anos em 1950 para 71,0 em 2000, devendo atingir 75,9 anos em 2020.¹⁹

A Tabela 9 apresenta dados sobre a evolução da esperança de vida ao nascer no Brasil e outros países sul-americanos. O comportamento brasileiro segue o padrão do continente,²⁰ com elevação de 20 anos entre 1950 e 2000 e de praticamente 9 anos até 2050.

TABELA 9 Evolução da esperança de vida ao nascer dos países sul-americanos — 1950-2050

Períodos	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	Venezuela	Uruguai	Demais ^a
1950	62,7	50,9	54,8	50,6	55,2	66,3	46,1
1960	65,5	55,7	58,1	57,9	61,0	68,4	50,9
1970	67,4	59,5	63,6	61,7	66,1	68,8	55,8
1980	70,2	63,4	70,7	66,8	68,8	71,0	61,6
1990	72,1	67,2	74,3	68,7	71,5	73,0	66,6
2000	74,3	71,0	77,7	71,6	72,8	75,2	70,9
2010	76,1	73,5	79,1	73,9	74,7	77,1	73,2
2020	77,7	75,9	80,2	75,7	76,3	78,6	75,1
2030	79,1	77,7	81,1	77,3	77,8	79,9	76,6
2040	80,2	79,3	81,8	78,5	79,0	81,0	78,0
2050	80,7	79,9	82,1	79,0	79,5	81,5	78,6

^aForam utilizados os dados de cada país e ponderados por sua respectiva população.

Fonte: United Nations (2008).

¹⁸ De uma amostra com mais de 30 países de diversos continentes, somente o Japão terá tido processo de envelhecimento superior ao brasileiro, sendo que lá a maior parcela do envelhecimento populacional já ocorreu, enquanto no Brasil, ele está ocorrendo no presente e continuará no futuro próximo. Ver United Nations. World Population Prospects: The 2008 Revision.

¹⁹ Ver United Nations (2008).

²⁰ É importante destacar que, para efeitos previdenciários, mais importante do que a esperança de vida ao nascer é a esperança de vida condicionada à idade de aposentadoria.

A subseção seguinte apresenta elementos mais detalhados sobre o futuro do desempenho demográfico brasileiro e uma análise dos desafios que ele imporá para o nosso sistema previdenciário. Nessa subseção serão utilizadas informações do IBGE, tendo em vista que não mais serão feitas comparações internacionais.

4.2 DEMOGRAFIA NO BRASIL: O QUE ESPERAR PARA O FUTURO?

A combinação da mortalidade (infantil e entre idosos) com a redução na taxa de fecundidade resulta na elevação da esperança de vida ao nascer e no envelhecimento da população. A esperança de vida condicionada às idades mais elevadas apresentou melhorias ainda mais expressivas. Em 1980, a esperança de vida ao nascer para homens era 58 anos e para mulheres, 66. Em 2000, vinte anos depois, esses números eram 67 anos para homens e 74 anos para mulheres. Aos 60 anos, no mesmo período, houve elevação de mais de 3 anos para homens e de aproximadamente 5 anos para as mulheres.

O resultado dessas alterações demográficas foi uma mudança acentuada na pirâmide etária brasileira e um aumento expressivo da participação do grupo idoso no total da população, com redução correspondente da participação dos segmentos mais jovens, como pode ser observado no Gráfico 2 e, especialmente, na Tabela 10, com dados sobre a participação dos grupos mais velhos no total da população, referentes aos anos de 1980, 2000, 2030 e 2050. É de se destacar que o grupo etário de “superidosos” (aqueles com 80 anos ou mais) estará entre os mais numerosos da população e, entre as mulheres, será o mais numeroso, representando 7,7% do total de mulheres e 3,98% do total da população.²¹

Para efeitos previdenciários, o segmento etário composto por indivíduos de 60 anos ou mais²² é especialmente relevante, posto que sete em cada dez beneficiários da previdência têm 60 anos ou mais, segundo dados da PNAD, de 2008. A Tabela 10 apresenta a proporção do segmento etário com 60 anos ou mais no total da população e revela que este passou de 6,1% em 1980 para 8,1% em 2000, devendo manter forte tendência de crescimento, triplicando sua participação entre 2000 e 2050, fazendo com que seu tamanho relativo seja semelhante ao dos países membros da OCDE.

A pirâmide etária perde progressivamente o formato triangular (típica de países jovens) para assumir um formato trapezoidal. Além disso, a faixa etária modal, que em 1980 era de 0 a 4 anos, passa para de 15 a 19 anos em 2000 e para de 45 a 49 em 2050, sendo que, como mencionado, o grupo mais numeroso será de mulheres com 80 anos ou mais. Projeções para a população “centenária” indicam que haverá no Brasil de 2050 quase meio milhão de indivíduos com mais de um século de vida.

²¹ Segundo estimativas dos autores entre os “superidosos”, haverá em 2050 entre 300 e 400 mil centenários.

²² Dado o perfil etário atual de obtenção de benefícios previdenciários, o limite de 60 anos é conservador. Dados do AEPS de 2008 mostram que, do total de aposentadorias concedidas, 26,5% são aposentadorias por tempo de contribuição, que são concedidas atualmente, em média, aos 51 anos para mulheres e 54 para homens. Considerando o valor do benefício, essas concessões representam 41,7% do total de gastos de benefícios concedidos naquele ano.

TABELA 10 Taxas médias anuais de crescimento da população total e segundo grupos etários e PEA,²³ por década — Brasil: 2000-2050

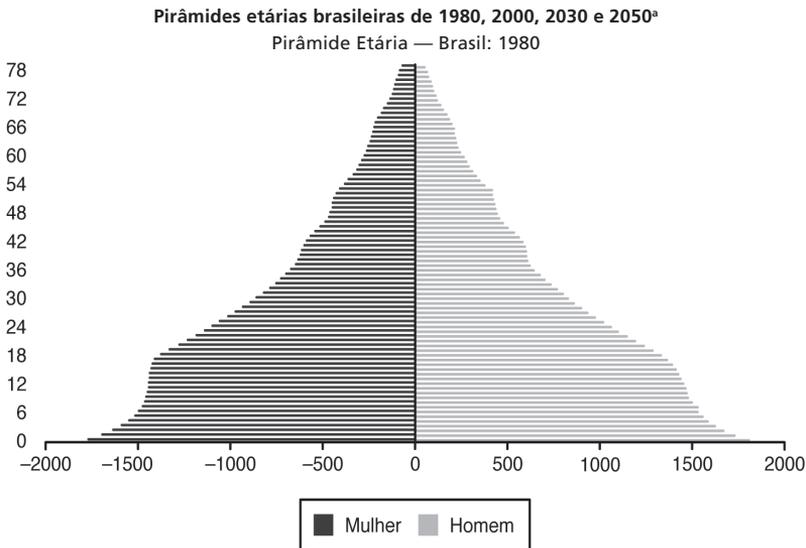
Década	Grupos Etários				Total da população	PEA ²⁴
	15 a 59 anos	60 anos ou mais	65 anos ou mais	80 anos ou mais		
2000-2010	1,59	3,32	3,53	5,27	1,16	3,02
2010-2020	0,98	3,92	3,78	4,21	0,68	2,23
2020-2030	0,14	3,63	4,20	3,97	0,44	1,26
2030-2040	-0,35	2,55	2,91	4,77	0,12	0,64
2040-2050	-0,89	2,10	2,44	3,85	-0,17	0,13

Para o cálculo da PEA foram utilizados dados das PNADS, fazendo-se a interpolação geométrica nos anos censitários. Para as projeções dessa variável, foram utilizados os dados das projeções do IBGE (revisão 2008) e projetadas as taxas de participação no mercado de trabalho, por sexo.

Fonte: IBGE (projeções demográficas 2008).

Essa transformação é grave em termos previdenciários, porque, além da crescente participação do grupo etário de 60 anos ou mais no total da população, o número de indivíduos em idade ativa será praticamente o mesmo observado em 2010. Além disso, como já indicado, o contingente de indivíduos com 80 anos ou mais será especialmente numeroso, e esse segmento é crucial para determinação do tempo de duração dos benefícios previdenciários.

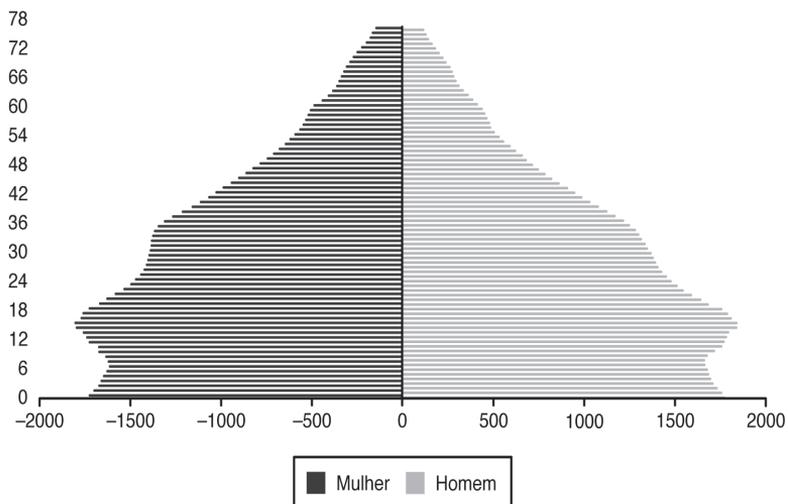
GRÁFICO 2



²³ O IBGE define a PEA como o conjunto de indivíduos de 10 anos ou mais (sem limite superior) que, no período de referência, estavam trabalhando ou procurando trabalho.

²⁴ O fato de a PEA crescer a taxas superiores à da população com idades entre 15 e 59 anos, deve-se a dois fatores, sendo o primeiro o mais importante: a) inserção crescente da mulher no mercado de trabalho; e b) a PEA considera indivíduos com idade até 60 anos.

Pirâmide Etária — Brasil: 2000



Pirâmide Etária — Brasil: 2030

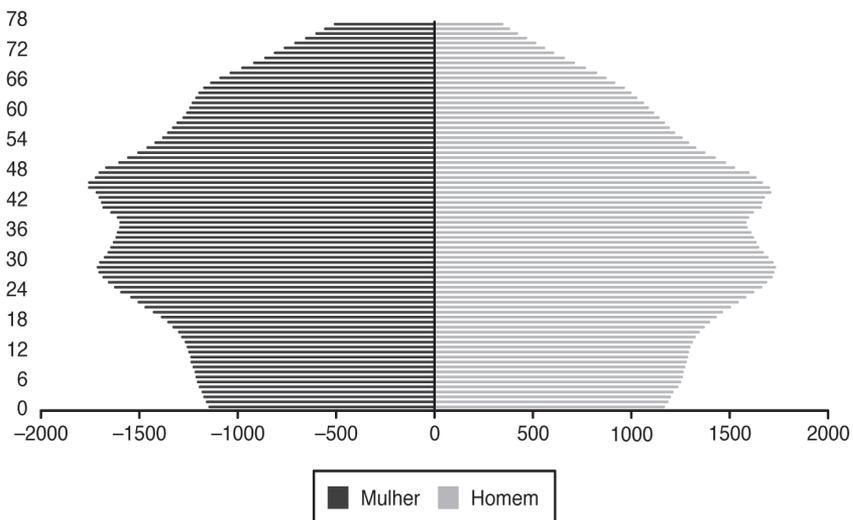
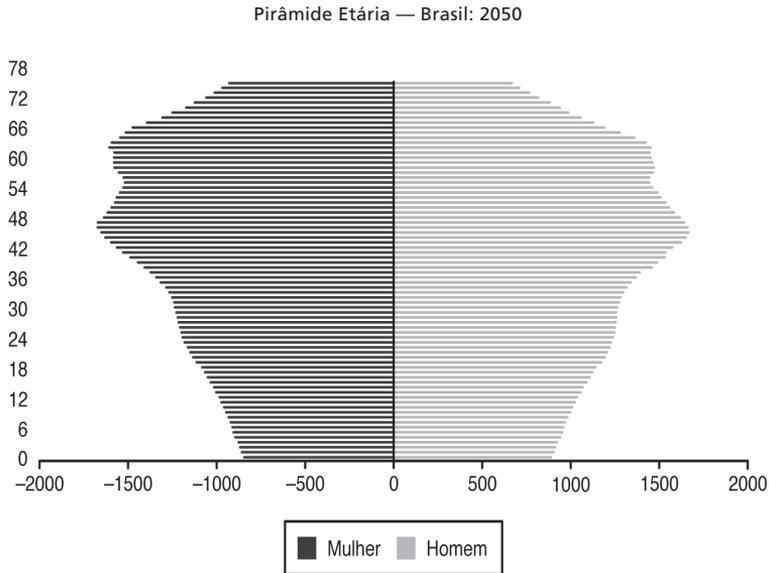


GRÁFICO 2

(Continuação)



^aAs pirâmides foram truncadas na idade de 79 anos.
 Fonte: IBGE (projetos demográficos 2008).

Apesar de a população ativa (indivíduos com idade entre 15 e 59) já estar com taxas de crescimento declinantes, a taxa de crescimento da PEA — e isso basicamente por conta da crescente participação da mão de obra feminina —, ainda que também declinante, é sistematicamente superior à primeira. Apesar disso, ela é sistematicamente inferior às taxas de crescimento dos segmentos idosos da população e bem inferior à taxa de crescimento dos “superidosos”, o que exigirá ganhos não triviais de produtividade da economia e/ou crescimento da taxa de formalização, caso se mantenham as atuais regras previdenciárias.

Uma forma alternativa de expressar o tamanho relativo dos grupos idosos no total da população pode ser dada pelas razões de dependência demográfica. Na Tabela 11 estão apresentadas a composição percentual da população e diversas razões de dependência demográfica. A primeira delas é aquela usualmente utilizada em estudos previdenciários e consiste na razão entre a população de inativos (60 anos ou mais) e a população ativa (15 a 59 anos). O inverso dessa razão nos fornece o número médio de indivíduos ativos para cada inativo. Por isso mesmo, essa estatística dá uma ideia relativamente precisa do esforço da geração ativa no custeio previdenciário. Do ponto de vista econômico, entretanto, a população ativa, além de financiar os inativos, deve também financiar as crianças e os jovens em sua formação. Por isso, essa razão de dependência também é apresentada na referida tabela. Por fim, estão apresentadas duas outras estatísticas: uma específica para o grupo etário de “superidosos” — pois representam uma aproximação do tempo de duração

dos benefícios previdenciários — e uma que incorpora a pressão de custos que a geração ativa sofre, dado que esse grupo etário financia tanto idosos quanto crianças e jovens.

TABELA 11 Composição etária percentual da população brasileira e razões de dependência demográfica, por década²⁵

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

Fonte: IBGE, projeção de população (revisão 2008).

Observa-se que a população de idosos (60 anos ou mais) será superior à de crianças e jovens (0 a 14 anos) a partir da década de 2030 e, em 2050, mais do que o dobro dela. A participação da população ativa cresce até a próxima década (o que tem sido considerado “bônus demográfico”) e decresce a partir de então. Em termos absolutos, a população ativa cresce até a década de 2030, quando será composta por 139,2 milhões, e decresce a partir da metade dessa década, chegando, em 2050, a 122,9 milhões de indivíduos, número inferior à atual população ativa (124,5 milhões). Por outro lado, a participação de idosos (60 anos ou mais) cresce continuamente em todo o período, devendo representar 30% da população brasileira em 2050. Em termos absolutos, salta dos atuais 19,3 milhões para 64,1 milhões, com crescimento médio anual superior a 3%. A participação do grupo de “superidosos” eleva-se dos atuais 1,4% para 6,4%, em 2050, com crescimento médio anual de 4,2%.

²⁵ As razões de dependência demográfica expressam a proporção de um conjunto demográfico específico no total de indivíduos com idades entre 15 e 59 anos. Assim, por exemplo, a razão de dependência demográfica de idosos é dada pela razão entre a população de idosos (60 anos ou mais) e a população ativa (15 a 59 anos). Para 1980, essa razão é expressa por: $6,07/55,69 = 0,1090$. Isso significa que o número de indivíduos com 60 anos ou mais representa 10,9% do total de indivíduos com idade entre 15 e 59 anos. O inverso da razão de dependência demográfica expressa o número de ativos para cada indivíduo do grupo etário de referência. No exemplo mencionado, isso significa que para 1980 havia 9,17 ativos para cada inativo. Tudo o mais constante, quanto maior for esse número, menor deverá ser a alíquota de contribuição para equilibrar o sistema previdenciário.

Esse movimento demográfico fará com que, em 2050, menos de dois ativos serão responsáveis pelo financiamento de cada inativo, em contraposição aos atuais 6,5 ativos para cada inativo. Redução ainda mais expressiva ocorrerá no financiamento de “superidosos”: enquanto em 1980 havia 112 ativos para financiar cada “superidoso”, em 2050 serão apenas 9 ativos. Apesar dessa queda no número de ativos para financiar inativos, dada a acentuada redução da população de crianças e jovens — afinal, dos atuais 49,3 milhões serão apenas 28,3 milhões em 2050, com redução média anual de 1,4% —, o inverso da razão de dependência total crescerá até a próxima década, decrescendo a partir de então, sendo ligeiramente inferior ao que era na década de 1990, o que tem levado alguns analistas a se referir também a um bônus demográfico. Essa, entretanto, pode ser uma análise apenas parcialmente verdadeira. Isso porque, como já tem sido alertado, o volume de transferências a idosos tem sido sistematicamente superior ao transferido a crianças e jovens.

4.2.1 Razão de Dependência Contributiva

Na Tabela 11 foi apresentado o inverso da razão de dependência de idosos (inverso da razão entre o total de indivíduos com 60 anos ou mais e o total de indivíduos potencialmente ativos — indivíduos com idade entre 15 e 59 anos). Esse número nos oferece o potencial máximo da relação entre contribuintes e beneficiários,²⁶ ou seja, a capacidade ou potencial máximo de contribuição, mantidos os demais fatores constantes — como alíquotas, nível de remunerações, grau de formalização da relação de trabalho etc. Em 1980, esse número era 9,17, em 2010 é 7,64, e para 2050 está estimado em 1,92.

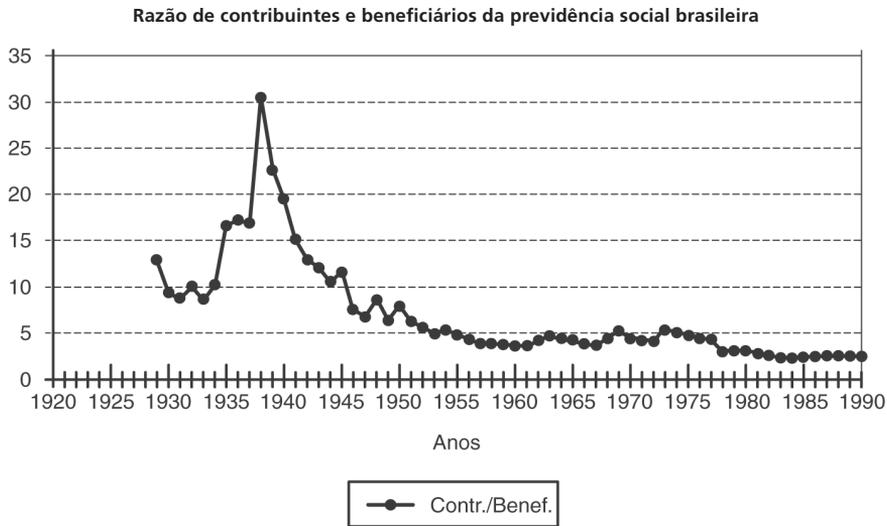
Uma medida mais realista do financiamento do sistema é usualmente fornecida pela razão entre contribuintes e beneficiários. Quanto mais próxima esta for do inverso da razão de dependência demográfica de idosos, menores serão a informalidade e o desemprego estrutural do país. Obviamente, em nenhuma parte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

Oliveira *et al.* (1997), a partir de dados dos Anuários Estatísticos da Previdência Social, mostram o comportamento da razão entre contribuintes e beneficiários para o período entre 1929 e 1990. Esse está apresentado no Gráfico 3, extraído do referido texto (p. 15).

Os autores corretamente argumentam que houve (1997:14) “um grande aumento de ingressantes no sistema a partir dos anos 1940, com a criação do IAPI, os quais passaram, com a devida defasagem, a engrossar a fileira de beneficiários, por causa das regras vigentes no sistema. Consequentemente, o número de beneficiários, que era muito baixo até meados dos anos 1970, sobe vertiginosamente nas duas últimas décadas, chegando a cerca de 15 milhões em 1994”.

²⁶ Há sempre a possibilidade de um beneficiário ser também um contribuinte. Com dados da PNAD dos anos 2000, a incidência média de beneficiários que também contribuem para a previdência corresponde a 8,5% do total de beneficiários e a 4,1% do total de contribuintes. Entretanto, parece haver uma tendência declinante em ambas as razões. Em 2001, 9,2% dos beneficiários eram também contribuintes; em 2009, esse número havia se reduzido para 8,2%, com queda de 1 ponto percentual.

GRÁFICO 3



Fonte: AEPS.

O impacto da entrada de novos contribuintes com regras bastante “generosas” de acesso aos benefícios começa a degradar estruturalmente a relação contribuintes/beneficiários, e oscilações no ritmo de crescimento da economia apenas alteram levemente essa relação.

Isso é claramente identificado pelos autores, que afirmam (1997:15): “Entre 1940 e 1955 esta relação sofre uma queda acentuada, como decorrência não somente do amadurecimento do sistema, mas também de uma certa estagnação do processo de crescimento. A recuperação propiciada pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek trouxe a incorporação de novos trabalhadores urbanos, possibilitando **um leve aumento da relação** que, em que pese as flutuações cíclicas posteriores da economia, mantém-se relativamente estável até fins dos anos 1970, **quando ocorre a criação de novos benefícios sem a devida carência (pró-rural e amparos previdenciários). Com isso, o sistema sofre outra descontinuidade de comportamento**, implicando queda da relação contribuinte/beneficiário que se estabiliza a partir de então” (destaques nossos).

Oliveira e Beltrão (2000) reproduzem o mesmo gráfico, incorporando projeções de população até 2030. Os resultados obtidos os fazem tecer considerações preocupantes acerca do sistema previdenciário brasileiro. Afirmam eles (2000: 6):

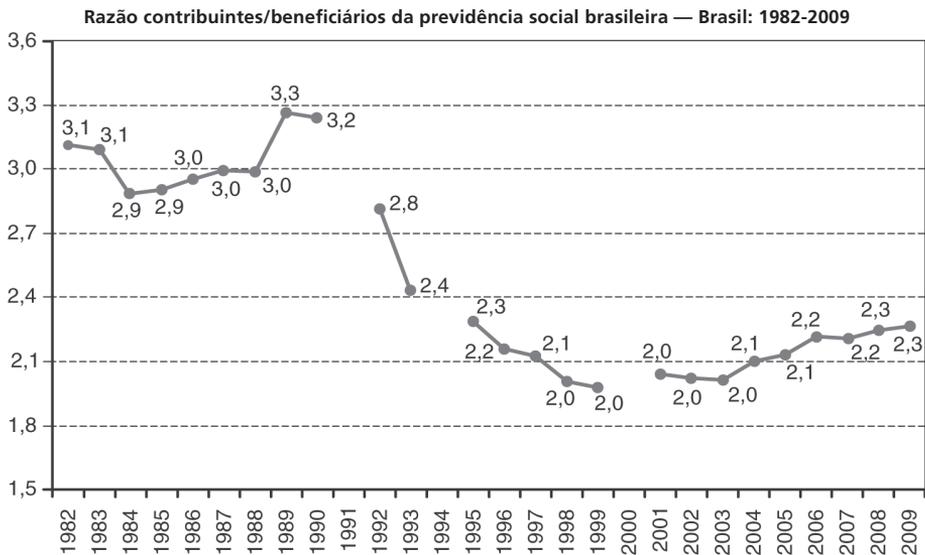
O sistema público de previdência está em dificuldades. De fato, o sistema existente será demasiado caro, não apenas agora, mas também no futuro. A explicação padrão para o aumento dos passivos do programas previdenciário é o envelhecimento da população brasileira [...] a evolução da razão entre contribuintes e beneficiários, de 1929 até hoje e as projeções até 2030 [...] mostram claramente que, embora o Brasil tenha uma população relativamente jovem (apenas 5,31% da população por idade tinha 65 anos ou mais, em 2000), o sistema tem uma relação de dependência previdenciária

já deteriorada, de 1,7 contribuintes por beneficiário (1999). Sem reformas sérias, a perspectiva será sombria, com a deterioração dessa relação para algo como 1 para 1, em 2030.²⁷

A partir de dados da PNAD para o período 1982-2009, calculamos essa mesma razão. Os resultados indicam progressiva deterioração da razão contribuintes/beneficiários, ainda que em anos recentes — devido ao crescimento acelerado do produto e também ao aumento do grau de formalização da relação de trabalho — tenha havido uma ligeira recuperação. Consideradas as médias por década, a razão cai de 3,02 na década de 1980, para 2,26 nos anos 1990 e cai ainda mais para 2,14 na atual década, perfazendo uma queda total de 30% em pouco mais de duas décadas e meia.²⁸ O Gráfico 4 apresenta esses resultados para todos os anos em que há disponibilidade da PNAD, a partir de 1982.

É possível construir uma medida do “hiato” contributivo, expresso pela razão entre o potencial de contribuição (inverso da razão de dependência demográfica de idosos) e a razão contribuintes/beneficiários. A Tabela 12 apresenta esses dados e uma simulação, cujo objetivo é identificar qual a taxa de formalização necessária para que o “hiato” desapareça até 2050, considerados as já previstas taxas de crescimento da população ativa (entre 15 e 59 anos) e o total de beneficiários (aqui tomados pelo total de indivíduos com 60 anos ou mais). Os resultados indicam que a próxima década ainda representará algum “alívio”, mas a partir de 2020, quando o total de indivíduos ativos se estabilizará, a expansão da razão contribuinte/beneficiário dependerá quase que exclusivamente da expansão da formalização da relação de trabalho e a taxas bem elevadas.

GRÁFICO 4



Fonte: PNAD (diversos anos). Elaboração dos autores.

²⁷ Tradução livre dos autores.

²⁸ Esse resultado ocorreu mesmo com contínua melhoria a partir de 2004.

TABELA 12 Diversos indicadores sobre potencial de contribuição

Década	Inv. razão dep. demográfica (A)	Contribuinte/beneficiário (B)	"Hiato" contributivo (B) / (A)	Taxa de crescimento anual médio 15 a 59 anos ^a	Taxa de crescimento anual médio do grau de formalização	Taxa de crescimento anual médio do n.º de contribuintes
1980	9,17	3,11	0,34	-	-	-
1990	8,58	3,24	0,38	-	-	-
2000	7,64	2,04	0,27	-	-	-
2010	6,46	2,27	0,35	-	-	-
2020	4,85	2,50	0,52	0,98	2,03	3,00
2030	3,44	2,54	0,74	0,14	5,33	5,47
2040	2,58	2,45	0,95	-0,35	6,72	6,37
2050	1,92	1,92	1,00	-0,89	7,33	6,44

^aRefere-se à taxa média dos 10 anos concluídos no ano de referência.
Fonte: PNAD (diversos anos). Elaboração dos autores.

A subseção seguinte dedica-se à análise do período de duração de benefícios previdenciários. Isso é feito de forma indireta, através do período de sobrevivência a partir do recebimento de benefícios.

4.3 SOBREVIVÊNCIA PÓS-BENEFÍCIOS

Há pouco mais de um século, a vida após os 60 era evento raro, mesmo nos países mais desenvolvidos, como nos Estados Unidos. Em 1900, segundo dados dos Censos Demográficos norte-americanos, apenas 64 em cada mil habitantes tinham 60 anos ou mais, e somente 5 em cada mil habitantes tinham 80 anos ou mais. Era um país muito jovem, com idade mediana de 21,8 anos. Em cinquenta anos esses números dobraram. Em 2000, a expectativa de vida ao nascer já era de 77,6 anos, mas se o indivíduo conseguisse sobreviver até os 60, sua esperança de vida condicionada a essa idade era de mais 21,7 anos, ou seja, se atingisse os 60, em média, sobreviveria até os 82 anos.

Esses números são importantes porque enquanto a esperança de vida ao nascer fornece uma ideia das condições gerais de vida de uma população — quanto maior ela for, menor é, por exemplo, a mortalidade infantil, melhores são as condições de abastecimento de água, esgotamento sanitário etc. —, a expectativa de vida condicionada à idade indica as condições de vida das pessoas mais velhas e, portanto, é especialmente relevante para se avaliar a necessidade de financiamento do sistema previdenciário. Quanto maior for a esperança de vida condicionada à idade de obtenção de benefício previdenciário, maior será o número de anos de recebimento desse benefício (aposentadorias ou pensões).

Independentemente de considerações sobre modalidades de sistemas previdenciários, por facilidade de exposição dos argumentos podemos entender um sistema previdenciário como um contrato por meio do qual cada indivíduo de uma coletividade se compromete

a pagar certo percentual de sua renda corrente durante dado tempo para poder receber um valor — normalmente uma fração de sua renda corrente — depois que se retirar do mercado de trabalho, por estar velho ou fisicamente incapacitado.

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

Suponha que o plano previdenciário estipule que um trabalhador comece a trabalhar aos 20 anos e se aposente aos 55 anos e que, segundo as estatísticas correntes, esse indivíduo tenha uma esperança de vida de 80 anos. Nessas condições, o trabalhador contribuirá por 35 anos e receberá benefícios por 25 anos, admitida a hipótese de inexistência de benefícios a dependentes. Para que haja equilíbrio, é necessário que as contribuições acumuladas, acrescidas de rendimentos, sejam suficientes para arcar com o pagamento de benefícios durante 25 anos.

Durante a fase de contribuições, é possível que o período de sobrevida dos aposentados, por melhorias nas condições de vida de idosos, por exemplo, seja elevado em 5 anos. Essa melhoria nas condições de vida dos idosos se tornaria um problema financeiro para o cumprimento do contrato previdenciário, pois o montante acumulado seria insuficiente para custear os 5 anos adicionais de vida do aposentado. Isso é, precisamente, o que vem ocorrendo no Brasil.

Nos últimos 30 anos, o Brasil experimentou acelerado processo de envelhecimento demográfico, com expressivas elevações tanto na esperança de vida ao nascer, quanto naquela condicionada à idade de 60 anos. Esse processo pode ser devidamente compreendido se comparado a uma amostra de países europeus,²⁹ como apresentado na Tabela 13.

O aumento médio da esperança de vida ao nascer dos países europeus, para homens e mulheres, entre 1990 e 2005, foi, respectivamente, de 7,1% e 5,4%. No Brasil, esses percentuais foram 24,0% e 26,4%, respectivamente. Em termos absolutos, a esperança de vida ao nascer do brasileiro aumentou 13,2 anos para homens e 15,8 anos para mulheres. Esses aumentos são superiores aos observados em todos os países europeus que constam da amostra.

No caso da esperança de vida condicionada à idade de 60 anos, as mulheres brasileiras, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, apresentaram melhoria superior à média e a cada um dos países da amostra. No caso dos homens, o aumento da esperança de vida aos 60 anos foi superior à média da amostra, porém ligeiramente inferior ao desempenho de Áustria, Alemanha, Itália e Reino Unido.

²⁹ A amostra é composta por Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Islândia, Itália, Noruega, Suécia, Suíça e Reino Unido.

TABELA 13 Esperança de vida ao nascer (1.ª linha) e aos 60 anos (2.ª linha) — Brasil e a média de alguns países europeus — 1980-2005

Países	Homens					Mulheres				
	1970-80	2000	2005	(C-A)	(C/A)	1970-80	2000	2005	(F-D)	(F-D)
	(A)	(B)	(C)	(C-A)	(%)	(D)	(E)	(F)	(F-D)	(%)
Brasil	55,0	66,7	68,2	13,2	24,0	60,0	74,4	75,8	15,8	26,4
	16,0	18,8	19,2	3,2	20,0	17,0	21,7	22,3	5,3	31,2
Países europeus (média)	70,8	75,0	75,8	5,1	7,1	77,5	80,9	81,7	4,2	5,4
	17,7	20,2	21,1	3,4	19,3	22,0	24,2	25,0	3,0	13,6

Fonte: Para 1990, IBGE/DPE/Coordenação de População e Indicadores Sociais. Para os demais anos ver Tábua de mortalidade 1999-2008 - Expectativa de vida por idade (anos). Para a média dos países europeus, os dados são de seus respectivos centros produtores de estatísticas.

Enquanto a esperança de vida ao nascer de população brasileira é ainda (dados de 2005) bastante inferior à dos países europeus (7,6 anos inferior para homens e 5,9 anos inferior para mulheres), o mesmo não acontece para a esperança aos 60 anos. Em 2005, brasileiros que atingissem 60 anos, se homens, esperavam viver mais 19,2 anos, enquanto os europeus, nas mesmas condições esperavam viver mais 21,1 anos (diferença de apenas 1,9 ano). No caso das mulheres, uma vez atingidos os 60 anos, as brasileiras esperavam viver mais 22,3, e as europeias, 25 anos adicionais (diferença de 2,7 anos).

A despeito da similitude da sobrevida condicionada à idade do Brasil com os 12 países da amostra, as idades para obtenção de aposentadoria são muito diferentes. Indivíduos com características demográficas semelhantes terão acesso à aposentadoria muito mais jovens, no Brasil, do que em qualquer dos países da amostra, e, por conseguinte, receberão benefícios por muito mais tempo. Giambiagi e Tafner (2010) compararam o tempo de recebimento de benefícios no Brasil e nesse conjunto de países, tomando como base de comparação dois indivíduos (um homem e uma mulher), admitindo-se que ambos tivessem iniciado sua vida laboral aos 20 anos de idade, em 1970. Para o Brasil, no momento em que tivessem se aposentado, as esperanças de vida condicionadas à idade seriam de 29,7 anos para ela (79,7 anos de vida) e de 22,7 para ele (77,7 anos de vida). Ela receberia benefícios por praticamente o mesmo tempo que contribuiu, e ele, por aproximadamente 2/3 de seu período contributivo. Viverão praticamente tanto quanto vivem em média os indivíduos europeus, mas terão trabalhado muito menos tempo do que eles e receberão benefícios por mais tempo do que eles (8,0 anos a mais, se homem, e 10,7 anos a mais, se mulher).

As transformações demográficas pelas quais a sociedade brasileira está passando e as que virão nos próximos anos representam um desafio para nosso sistema previdenciário. Quanto mais as pessoas viverem — o que é excelente para os indivíduos e uma conquista da sociedade brasileira —, mantidas as condições de crescimento do produto dos últimos 20 anos e regras atuais, maior será o passivo previdenciário, o que exigirá maior parcela do produto.

5 FATORES QUE ELEVAM O CUSTO PREVIDENCIÁRIO

Além dos aspectos estritamente demográficos que, como vimos na seção anterior, ensejam preocupação, há três regras que regulam o acesso e o reajustamento de benefícios e que são críticas para a sustentabilidade futura do sistema. No primeiro grupo, destacam-se as regras que definem o acesso à aposentadoria, à pensão por morte e ao benefício assistencial, conhecido como LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social). No segundo grupo, duas regras são especialmente relevantes: a igualdade entre o valor do piso previdenciário e assistencial e a indexação de ambos ao salário-mínimo. Nesta seção, cada um desses fatores será analisado.

5.1 REGRAS DE ACESSO À APOSENTADORIA

A legislação brasileira prevê, no âmbito do INSS, três tipos básicos de aposentadoria: por tempo de contribuição, por idade e por invalidez.³⁰ De forma simplificada, as condições para obtenção desses benefícios são:

- *Aposentadoria por tempo de contribuição (ATC)*. Há duas previsões ou modalidades de ATC: integral ou proporcional. Para ter direito à aposentadoria integral, o trabalhador homem deve comprovar pelo menos 35 anos de contribuição e a trabalhadora mulher, 30 anos, sem nenhuma limitação de idade. Para ambos os sexos, há previsão de redução de 5 anos no tempo de contribuição para professores dos ensinos fundamental e médio.³¹ Para ter direito à aposentadoria proporcional, o trabalhador tem que combinar dois requisitos: tempo de contribuição e idade mínima. Os homens podem requerer aposentadoria proporcional aos 53 anos de idade e 30 anos de contribuição. As mulheres têm direito à proporcional aos 48 anos de idade e 25 de contribuição.³²
- *Aposentadoria por idade (AI)*. Têm direito ao benefício os trabalhadores urbanos do sexo masculino a partir dos 65 anos e do sexo feminino a partir dos 60 anos de idade. Os trabalhadores rurais podem pedir aposentadoria por idade com cinco anos a menos: a partir dos 60 anos, homens, e a partir dos 55 anos, mulheres. Os segurados urbanos filiados até 24 de julho de 1991 devem comprovar o número de contribuições exigidas de acordo com o ano em que preencheram as condições para requerer o benefício, conforme tabela de contribuição.³³ Para os trabalhadores rurais filiados até 24 de julho de 1991, é exigida a comprovação de atividade rural no mesmo número de meses constantes na referida tabela.

³⁰ Há ainda a previsão legal de aposentadoria especial, cujo benefício é concedido ao segurado que tenha comprovadamente trabalhado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física por pelo menos 15 anos.

³¹ A possibilidade de aposentadoria proporcional somente é aplicável aos ativos à época da EC 20/1998.

³² A EC 20, de 1998, determinou que para as aposentadorias proporcionais incidirá um "pedágio" equivalente a 40% do tempo que faltava em 16 de dezembro de 1998 para completar o tempo para acesso à aposentadoria proporcional. No caso dos homens, o cálculo é feito sobre 30 anos de contribuição. No caso das mulheres, o cálculo é feito sobre 25 anos.

³³ Atualmente são exigidas 174 contribuições, equivalentes a 14,5 anos. Esse período, pela atual legislação (Lei n.º 8.213 de 1991), é acrescido em 6 meses a cada ano até 2011, quando serão exigidas 180 contribuições para aqueles que se aposentarem por idade. No caso da aposentadoria rural é exigido o mesmo período de comprovação de exercício dessa atividade.

- *Aposentadoria por invalidez*. Esse benefício é concedido aos trabalhadores que, por doença ou acidente, forem considerados incapacitados para o exercício da atividade laboral. No caso de preexistência da doença, somente será concedida a aposentadoria se a incapacidade decorrer de seu agravamento. Para as aposentadorias por invalidez decorrente de doenças, são exigidas pelo menos 12 contribuições mensais. No caso de acidentes, basta estar inscrito na Previdência Social.

As condições aqui apresentadas já são o produto de duas reformas constitucionais que tornaram as regras de acesso mais restritivas. Em outras palavras, no passado, as regras eram, em geral, mais flexíveis.

O caso da aposentadoria por tempo de contribuição é particularmente grave, pois as idades em que esse benefício é obtido são muito reduzidas. No caso dos homens, a idade média de obtenção dessa aposentadoria é 54 anos; para as mulheres, a idade média é 52 anos. A ausência de uma idade mínima que limite o acesso a esse benefício coloca o país como caso quase único. A Tabela 14 apresenta, para diversos países, e por gênero, a idade requerida para obtenção da aposentadoria. A amostra inclui países desenvolvidos e também países de renda média ou baixa, como são os casos de Chile, México e Peru.

As informações contidas na tabela não deixam margem de dúvida quanto a que:

- a) as idades de aposentadoria são muito maiores do que as observadas no Brasil no regime de aposentadoria por tempo de contribuição; e
- b) em muitos países, homens e mulheres estão submetidos às mesmas regras de aposentadoria, e isso é especialmente válido para os países mais desenvolvidos.

O Gráfico 5 apresenta a quantidade de benefícios concedidos segundo tipo de aposentadoria. Tanto a ATC quanto a AI caem após a reforma previdenciária de 1998 (EC 20), mas logo em seguida retomam a trajetória ascendente. O fato importante, porém, é que a participação relativa do fluxo de concessões de ATC, depois de cair acentuadamente com a reforma previdenciária de 1998 e a posterior implementação do fator previdenciário³⁴ no final de 1999, volta a apresentar tendência ascendente nos últimos três anos.

O aumento da participação das aposentadorias por tempo de contribuição tem dois aspectos relevantes para a sustentabilidade da previdência: (i) são, dentre as aposentadorias, aquelas que apresentam maiores períodos de duração (em média 23 anos para os benefícios concedidos aos homens e 29 anos para os benefícios concedidos às mulheres) e (ii) são as aposentadorias com valores mais elevados — em média, mais do dobro das demais.³⁵ O Gráfico 6 apresenta, para o período 1994-2008, a evolução dos valores médios (corrigidos pelo INPC) de aposentadoria, segundo grupos.

³⁴ O fator previdenciário foi instituído pela Lei n.º 9.876/99 com o objetivo de adequar o valor do benefício à expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria. O fator nada mais é do que um número, resultante de uma fórmula que combina idade de aposentadoria, tempo de contribuição e a expectativa de sobrevida apontada pelo IBGE em função das tábuas de mortalidade que este atualiza todos os anos.

³⁵ As aposentadorias por tempo de contribuição estão concentradas em indivíduos cuja história profissional, em geral, é mais estável, menos sujeita ao desemprego e à informalidade e também em indivíduos com escolaridade média superior à daqueles indivíduos que se aposentam por idade. Essa é a razão por que os valores médios das primeiras são bem superiores aos da segunda.

TABELA 14 Idades de aposentadoria em países selecionados (anos)

País	Homens	Mulheres	Igualdade 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
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

^aOs casos em branco implicam diferença de tratamento entre gêneros.

^bRegra prevista para 2033.

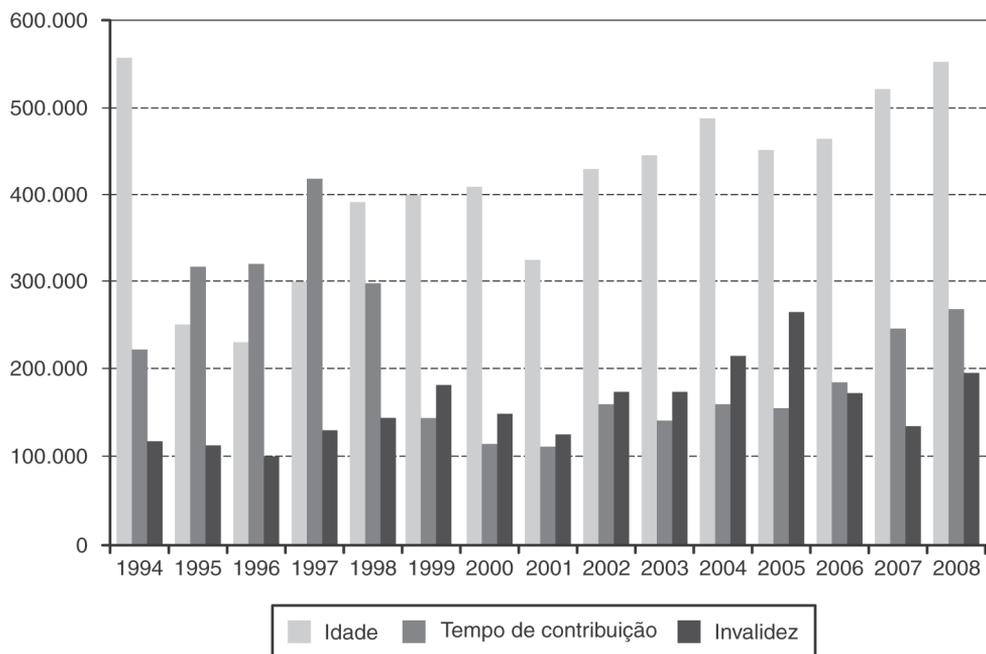
^cRegra prevista para 2027.

^dRegra válida para os homens. Para as mulheres, o limite valerá em 2020.

Fonte: Cechin e Cechin (2007), Tabela 7, com base em OECD (2003).

GRÁFICO 5

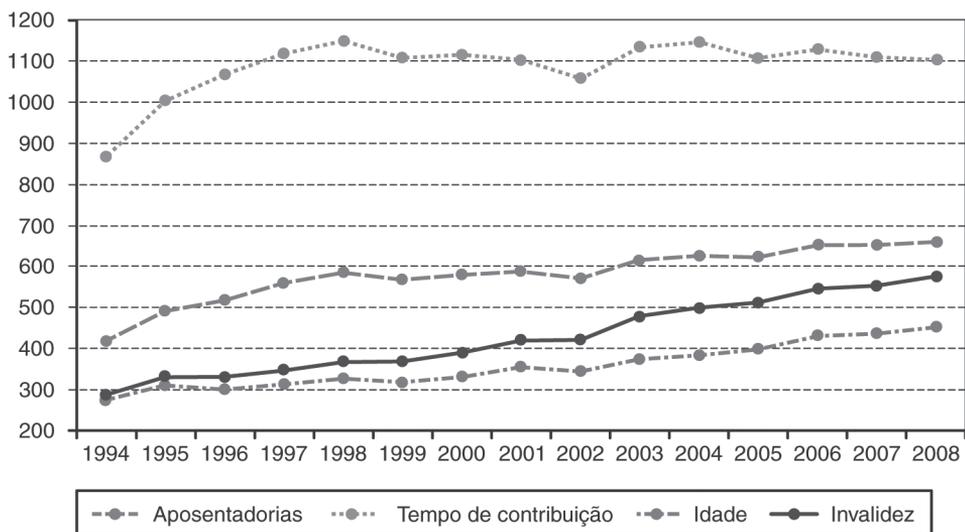
Quantidade de benefícios concedidos — aposentadorias
por tipo — Brasil: 1994-2008



Fonte: AEPS — Suplemento Histórico, 2008.

GRÁFICO 6

Valor médio de aposentadorias, segundo grupos — Brasil: 1994-2008 (em R\$ de 2008)^a



^aValores deflacionados pelo INPC.
Fonte: AEPS — Suplemento Histórico, 2008.

5.2 REGRAS DE ACESSO À PENSÃO POR MORTE

O Brasil é o único país que não impõe nenhuma condição de qualificação para o recebimento do benefício de pensão por morte: não exige idade mínima do cônjuge, não exige casamento e nem dependência econômica, não requer carência contributiva (exceto estar filiado à Previdência Social) e ainda permite o acúmulo do benefício com aposentadoria e com a renda do trabalho, além de a pensão ser vitalícia.

Dado que a maioria dos beneficiários de pensão é composta por mulheres (90% dos beneficiários) — fruto da maior mortalidade masculina —, a ausência de condições para o recebimento desse benefício é consequência da excessiva proteção que o sistema previdenciário brasileiro dá à mulher.³⁶ Numa amostra de 20 países,³⁷ observa-se que 12 não vinculam o valor do benefício de pensão por morte à existência de crianças e jovens; 11 não fazem restrições à idade da mulher; e apenas 4 não fazem restrição ao valor do benefício. O único, porém, que conta com essas três condições é o Brasil. Entre nós, não se limita idade, não há redução do valor do benefício³⁸ e não se vincula seu valor à existência de prole. E, curiosamente, não se impede acúmulo de benefício e nem que o pensionista trabalhe.

Dos 20 países da amostra, o Brasil é o que possui condições ao acesso menos restritivas ao benefício de pensão por morte: não possui idade mínima de acesso do cônjuge, não possui carência contributiva, permite o acúmulo de benefícios e renda de trabalho, não exige período mínimo de coabitação e nem casamento, oferece 100% do valor segurado (aposentadoria ou renda do trabalho) e não prevê extinção do benefício, exceto com a morte da viúva. Uma evidência interessante da experiência internacional é que quanto mais rico é o país, mais restrito é o acesso ao benefício, seja por meio de limite de idade ou por condição de existência de criança dependente. No Brasil, aproximadamente 50% da despesa com pensão por morte se dá com pensionistas que moram com filhos com mais de 18 anos e 33% com pensionistas que não moram com os filhos. Logo, mais de 80% do gasto desse benefício é com pensionistas que não possuem filhos em idade de dependência econômica.

Além de as condições de acesso ao benefício serem particularmente generosas (e talvez por isso mesmo), a duração do benefício de pensão por morte é particularmente elevada. A partir de dados da PNAD/2008, constata-se que a idade média de todos os pensionistas no Brasil era 62,1 anos e a idade mediana, 63,4 anos. Se considerarmos, no entanto, apenas as pensionistas, conjunto que representa aproximadamente 90% do total dos que recebem esses benefícios, teremos que a idade média era 63,3 anos e a idade mediana, 64,3

³⁶ Na legislação brasileira, há, implicitamente, a presunção de dependência econômica da mulher, o que reflete um mundo de pelo menos 50 anos atrás, quando as mulheres não participavam do mercado de trabalho.

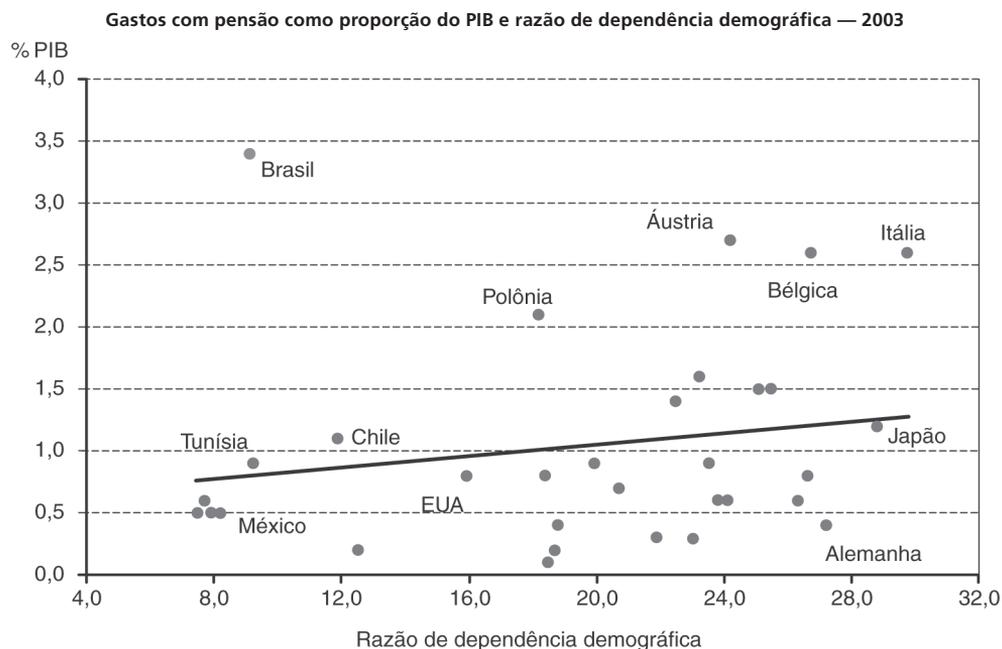
³⁷ A amostra é composta por países de três continentes. Europa: Alemanha, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Itália, Noruega, Portugal, Rússia, Suécia, Suíça e Reino Unido. América: Argentina, Canadá, Chile, Costa Rica, México e Estados Unidos. Ásia: China, Hong Kong, Índia e Japão. No Anexo deste trabalho, disponível no site da Casa das Garças (www.iepedg.com.br), são apresentadas, de forma sintética, as regras básicas que norteiam a concessão do benefício de pensão para todos os 20 países da amostra.

³⁸ A expressão redução do valor do benefício é utilizada porque, quando ocorre a morte de um segurado, o valor de referência do benefício a ser pago aos dependentes é sempre calculado tomando-se por base o que ele teria direito se estivesse vivo e pudesse usufruir do benefício de aposentadoria.

anos. Como a sobrevivência das mulheres nessa faixa etária é de 20 anos, isso significa que a viúva receberá o benefício de pensão por morte pelos 20 anos seguintes.³⁹

As regras de acesso, de manutenção e de fixação do valor do benefício, no Brasil, fazem com que o custo desse benefício assumam proporções elevadas se comparadas ao padrão internacional. De fato, a partir de dados de uma amostra com 32 países que dispõem de dados sobre gastos com pensão como proporção do PIB e razão de dependência demográfica, é possível verificar que o comportamento dos gastos com esse benefício no Brasil são particularmente elevados. Os dados estão apresentados no Gráfico 7.

GRÁFICO 7



Fonte: Rocha e Caetano (2008).

Tafner (2007) mostrou que, se fossem aplicadas ao sistema previdenciário brasileiro as regras dos outros países da amostra, a redução de despesas com pagamento de pensões seria de, no mínimo, 18% (usando as regras da Argentina), mas poderia chegar a 92%, caso fossem aplicadas as regras mais restritivas do Canadá. A redução da despesa pode ocorrer devido a duas razões básicas (ou uma combinação delas): (1) pela redução no número de benefícios, determinada por regras mais restritivas (como, por exemplo, ter filhos menores); (2) pela redução do valor do benefício (por exemplo, em muitos países se a viúva é

³⁹ Observe que não é possível determinar há quanto tempo essas pensionistas estão recebendo o benefício. Mas se considerarmos a idade média do grupo composto pelos 50% mais jovens da distribuição, supondo que esse grupo é composto predominantemente por aquelas que recebem o benefício há menos tempo, a média cai para 50,7 anos.

aposentada não tem direito a receber o benefício de pensão). A Tabela 15 apresenta essas informações.

TABELA 15 Simulação de despesa com o benefício de pensão por morte no Brasil segundo os critérios de concessão de alguns países

País	Quantidade de benefícios em relação ao atual (em %)	Valor dos benefícios em relação ao atual (em %)	Redução da despesa total (em % da despesa atual)
Canadá	12,4	7,2	92,8
EUA	16,5	11,2	88,8
Finlândia	15,1	13,4	86,6
Suécia	56,5	35,4	64,7
Alemanha	100,0	68,6	31,4
Espanha	100,0	69,8	30,2
Itália	100,0	75,9	24,1
Chile	100,0	81,0	19,0
Argentina	100,0	82,3	17,7
Índia	100,0	73,3	26,7
Japão	15,1	13,4	86,6
Costa Rica	100,0	76,2	23,8
Portugal	100,0	73,3	26,7
Rússia	41,8	45,8	54,2

Fonte: Extraído de Tafner (2007) e adaptado pelos autores.

5.3 REGRAS DE ACESSO E FIXAÇÃO DO VALOR DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social — BPC-LOAS é um benefício da assistência social operacionalizado pelo INSS. É assegurado por lei e dedicado a idosos e pessoas com deficiência cuja renda não permita condições mínimas de uma vida digna.

O benefício ao idoso pode ser concedido ao indivíduo que tem 65 anos de idade ou mais, que não recebe nenhum benefício previdenciário ou de outro regime de previdência e cuja família tenha renda mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.⁴⁰ O benefício à pessoa deficiente poderá ser concedido desde que sua deficiência seja avaliada por

⁴⁰ Originalmente, a lei previa idade de 70 anos (Art. 20 da Lei n.º 8.742 de dez/1993). Posteriormente, com o Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741 de out/2003), a idade, que já havia sido reduzida para 67 anos, foi reduzida para os atuais 65 anos.

perícia do INSS e desde que a renda mensal *per capita* de sua família seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.⁴¹

Esse benefício, desde 1996, vem substituindo a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idoso. O valor do benefício do amparo assistencial é de um salário-mínimo para ambas as espécies (idoso e deficiente) e pode ser concedido a mais de um membro de uma unidade familiar. Para efeito do cálculo da renda *per capita* familiar, quando um segundo benefício assistencial é solicitado, o primeiro benefício assistencial recebido não é considerado. O mesmo não se aplica caso o primeiro benefício recebido seja previdenciário. Isso significa que se duas famílias são igualmente pobres mas uma delas recebe benefício previdenciário — portanto, de origem contributiva —, não receberá um benefício assistencial, pois o valor do benefício recebido entra no cálculo, enquanto a outra, que nunca contribuiu, poderá recebê-lo.

Apesar de representar ainda uma pequena parcela do total de gastos do INSS, esses benefícios estão adquirindo crescente importância e, atualmente, respondem por 6% do total de benefícios emitidos e 4,4% dos gastos do INSS. A Tabela 16 apresenta esses dados para o período de 1996 até 2009.

TABELA 16 Número de benefícios e gastos com RMV e LOAS (idoso, exceto invalidez)
— Brasil — dezembro de cada ano

Ano	Benefícios de RMV e da LOAS (Idoso)				Gastos (R\$ Mil) com RMV e LOAS (Idoso)			
	RMV	LOAS	TOTAL	% em relação ao total de benefícios emitidos	RMV	LOAS	TOTAL	% em relação ao total de gastos de benefícios emitidos
1996	459.446	41.992	501.438	3,04	51.433	4.718	56.151	1,71
1997	416.120	88.806	504.926	2,89	50.122	10.716	60.837	1,57
1998	374.301	207.031	581.332	3,20	48.774	27.017	75.792	1,74
1999	338.031	312.299	650.330	3,45	46.154	42.640	88.794	1,87
2000	303.138	403.207	706.345	3,61	45.926	61.076	107.002	1,99
2001	271.829	469.047	740.876	3,70	49.134	84.796	133.930	2,16
2002	237.162	584.597	821.759	3,89	47.614	117.412	165.026	2,26
2003	208.297	664.875	873.172	4,00	50.182	160.242	210.424	2,32
2004	181.014	933.164	1.114.178	4,81	47.235	243.553	290.788	2,79
2005	157.860	1.065.804	1.223.664	5,11	47.544	320.886	368.429	3,25
2006	135.603	1.183.840	1.319.443	5,37	47.622	415.574	463.196	3,67
2007	115.965	1.295.716	1.411.681	5,61	44.214	493.809	538.024	3,96
2008	100.945	1.423.790	1.524.735	5,84	41.874	590.323	632.197	4,16
2009	85.090	1.541.220	1.626.310	6,01	39.548	715.960	755.508	4,41

Fonte: MPS. Anuário Estatístico Previdência Social, diversos anos. Boletim Estatístico da Previdência Social, vol. 14, n.º 12, dez/2009 e Projeção de População/IBGE — revisão 2008.

⁴¹ Para o cálculo da renda familiar é considerado o número de pessoas que vivem na mesma casa, assim entendido: o requerente, cônjuge, companheiro(a), o filho não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, pais, e irmãos não emancipados, menores de 21 anos e inválidos. O enteado e menor tutelado equiparam-se a filho mediante a comprovação de dependência econômica e desde que não possuam bens suficientes para o próprio sustento e educação.

O volume de benefícios assistenciais ao idoso cresceu 3,24 vezes nesse período: de aproximadamente 501 mil benefícios emitidos em 1996, passou para 1,626 milhão, em 2009. Isso equivale a uma taxa média de expansão de 9,5% ao ano. O crescimento da concessão desse benefício foi tão acelerado que, nesse mesmo período, mais do que dobrou sua abrangência entre a população com 65 anos ou mais, atendendo, em 2009, cerca de 13% desse contingente.⁴²

O valor desse benefício é o salário-mínimo, e este teve expressivos aumentos reais desde meados da década passada. A combinação do “efeito quantidade” (expansão do número de benefícios) com o “efeito preço” (aumento real do salário-mínimo) teve como resultado a expansão dos gastos com esse benefício.⁴³ Considerados os gastos reais — deflacionando-se pelo INPC —, houve uma elevação de 495% entre 1996 e 2009, o que equivale a um crescimento médio anual de 14,7%.

A despesa assistencial ao idoso respondeu por 0,60% do PIB, em 2009. Doze anos antes, esses gastos representavam apenas 0,25% do PIB. Isso mostra que sua importância relativamente ao PIB foi multiplicada por 2,4 vezes em 12 anos (taxa média anual de 7,6%). Esses benefícios, que têm como fundamento a proteção contra a pobreza e a miséria, têm sua justificativa reduzida pelo fato de, atualmente, atingirem indivíduos que, em geral, não pertencem aos primeiros décimos da escala de distribuição de renda, como será visto na Seção 5.6.

A despeito de os dados da Previdência Social serem insuficientes para a caracterização do público beneficiário, é possível fazer essa caracterização a partir dos dados da PNAD, ainda que ela tenha cobertura parcial do público atendido.⁴⁴ A maioria é mulher (64,8%), chefe de família (56,7%) e composta por indivíduos sem instrução (55,4%).

As famílias desses idosos, em geral, não têm crianças (78,8%) e são formadas principalmente por casais que vivem sem filhos ou com filhos maiores de 14 anos (50%). Essa composição familiar explica em parte por que elevações no valor do salário-mínimo têm pouco impacto sobre a pobreza e a extrema pobreza das crianças.⁴⁵ Essas e outras informações estão apresentadas na Tabela 17.

Três aspectos operacionais do benefício assistencial ao idoso têm ensejado estudos e discussões. O primeiro é que a idade de acesso ao benefício é igual à de acesso à aposentadoria por idade, no caso dos homens, apesar de essa última exigir contribuições. O segundo é que seu valor é exatamente igual ao piso previdenciário, benefício cujo acesso exige contribuição (seja a aposentadoria por idade, seja a aposentadoria por tempo de contribuição), o que pode ter efeitos negativos sobre a disposição a contribuir.⁴⁶ O último aspecto diz respeito ao critério de elegibilidade para um segundo benefício assistencial: a existência de um benefício — ainda que com valor igual ao piso previdenciário — entra na conta da renda *per capita*, enquanto a LOAS, cujo valor é o mesmo, não entra. Além de uma injustiça flagrante, é um claro desincentivo à contribuição previdenciária.

⁴² Percentagem calculada com base na Projeção de População/IBGE — revisão 2008.

⁴³ Em termos nominais, passou de R\$56,1 milhões em 1996 para R\$755,5 milhões em 2009. Isso representa um crescimento de 13,5 vezes (22,1% ao ano).

⁴⁴ Apesar de constarem nos registros do MPAS mais de 1,5 benefícios assistenciais para idosos emitidos mensalmente (LOAS e RMV), a PNAD captura aproximadamente apenas 37,5% desse total.

⁴⁵ Transferências entre membros de famílias que não moram no mesmo domicílio não são detectadas pela PNAD.

⁴⁶ Ver Camargo e Reis (2007) e Giambiagi e Tafner (2010).

TABELA 17 Perfil dos beneficiários da LOAS e RMV (idoso) — PNAD/2008

Características do beneficiário	Tipologia	(N)	(%)
Gênero	Homens	198.010	35,20
	Mulheres	364.534	64,80
Condição na família	Pessoa de referência	318.855	56,68
	Cônjuge	124.381	22,11
	Outro parente	119.308	21,21
Recebe pensão	Não	539.084	95,83
	Sim	23.460	4,17
Nível de instrução ^a	Sem instrução	311.888	55,44
	Fundamental incompleto	227.993	40,53
	Fundamental completo	10.872	1,93
	Médio incompleto ou mais	9.170	1,63
Nº de componentes da família	1 (idoso mora sozinho)	84.235	14,97
	2 (idoso mais 1 pessoa)	187.310	33,3
	3 (idoso mais 2 pessoas)	133.988	23,82
	4 (idoso mais 3 ou mais pessoas)	157.011	27,91
Nº de crianças de 0 a 15 anos na família	Nenhuma criança	443.006	78,75
	1 criança	80.669	14,34
	2 crianças	26.477	4,71
	3 ou mais crianças	12.392	2,20
Tipo de família	Casal sem filhos	149.036	26,49
	Casal com todos os filhos de 15 anos ou mais	132.046	23,47
	Mãe com todos os filhos de 15 anos ou mais	78.039	13,87
	Outros tipos de família	203.423	36,16

^aA soma não totaliza 100% porque há indivíduos sem declaração de instrução (0,47%).

Fonte: PNAD/2008 do IBGE. Tabulação dos autores.

5.4 IGUALDADE DE PISOS

A Constituição de 1988 determinou que o menor valor de benefício previdenciário e assistencial seria o salário-mínimo. Assim, aqueles que contribuem com base no piso previdenciário e aqueles que não fazem nenhuma contribuição podem receber benefícios de mesmo valor. O primeiro receberá um benefício previdenciário, e o segundo, caso seja pobre,⁴⁷ um benefício assistencial. Chama a atenção o princípio legal de que, para os benefícios previdenciários, contribuições diferentes implicam benefícios diferentes, mas o

⁴⁷ A expressão é utilizada como sinônimo dos requisitos de renda familiar *per capita* para obtenção do benefício assistencial.

mesmo, porém, não se aplica aos benefícios assistenciais. Indivíduos igualmente abaixo da linha de pobreza receberão igual valor de benefício, tenham ou não contribuído para a Previdência Social e independentemente de o valor do piso ser suficiente ou mais do que suficiente para retirar o beneficiário da pobreza.

O argumento para a fixação de valores iguais (além, obviamente, de ser um preceito constitucional) é que isso seria o valor que erradicaria a pobreza. É certo que vários indivíduos que recebem benefício assistencial — e mesmo alguns dos que recebem benefícios previdenciários de um piso — seriam pobres sem esses recursos, mas a grande maioria sairia da pobreza com valores inferiores ao piso. Todo valor excedente ao necessário para retirar indivíduos da pobreza é estéril em termos de combate à pobreza e limita o volume de recursos que poderia ser aplicado em programas voltados ao combate da pobreza em outros segmentos sociais.

A lógica de justiça social para o estabelecimento de um benefício assistencial a indivíduos idosos que sejam pobres é absolutamente louvável nas modernas sociedades. Entretanto, a fixação de valor igual para ambos os pisos (previdenciário — contributivo e assistencial — não contributivo), além de subverter a lógica contributiva, pode ter efeitos negativos sobre a disposição a contribuir, além de, evidentemente, ser pouco eficiente como instrumento de combate à pobreza, caso seu valor seja superior ao necessário para retirar indivíduos do estado de pobreza.

Quanto a esse último aspecto, basta indicar que, se, em média, o montante necessário para retirar os beneficiários da pobreza fosse de apenas uma fração do valor do piso, então transferir qualquer R\$ a mais para esses indivíduos a partir dessa fração deixaria de ter qualquer efeito sobre os níveis de pobreza. Em outras palavras, os primeiros R\$ transferidos até a fração de renda necessária para tirá-los da pobreza são cruciais, mas o mesmo não se aplica para os últimos R\$. Voltaremos a esse ponto na Seção 5.6.

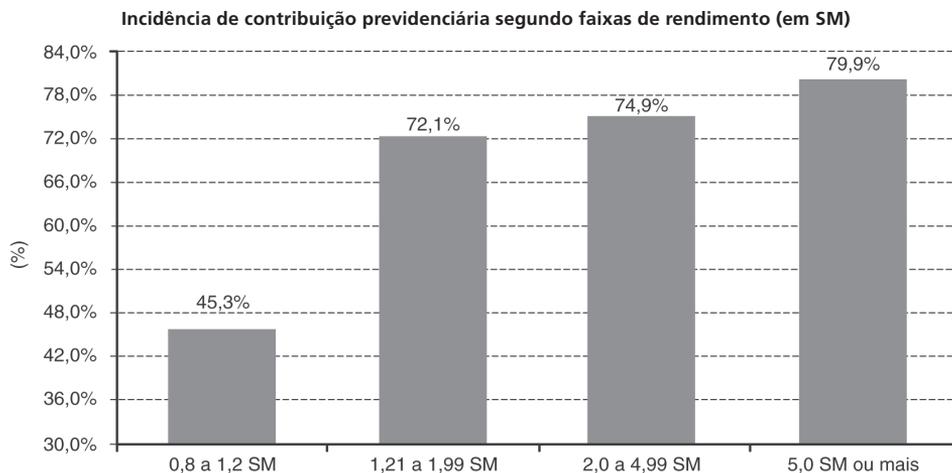
Quanto ao possível desincentivo à contribuição, Camargo e Reis (2007) e Giambiagi e Tafner (2010) mostraram que beneficiários da LOAS têm características semelhantes aos contribuintes cuja renda mensal é 1 SM.⁴⁸ Parece razoável admitir que para esses contribuintes o apelo à contribuição tende a ser muito reduzido. De fato, os dados apresentados no Gráfico 8 mostram que a incidência de contribuição previdenciária — calculada para cada faixa de rendimento, como a razão entre o número de indivíduos que contribuem para a previdência e o total de indivíduos da respectiva faixa de rendimento — é crescente com a renda.

Deixar de contribuir não está associado apenas a baixa remuneração. A não contribuição será tanto menor quanto mais velho for o indivíduo. Cabe notar, a propósito, que a legislação original estabelecia a idade de 70 anos para acesso ao benefício assistencial. Posteriormente, essa idade passou para 67 anos e depois para os atuais 65. Com isso, além de o valor do benefício ser idêntico ao piso previdenciário de quem se aposenta por idade, a idade de acesso também passou a ser a mesma. Nessas condições, a pergunta que um

⁴⁸ No estudo, os dados são apresentados para trabalhadores que recebem até 1,2 SM.

homem, com certa idade, se faz é: “por que contribuir se posso não contribuir e obter benefício na mesma idade e com o mesmo valor?”⁴⁹

GRÁFICO 8



Fonte: PNAD, 2008.

A Tabela 18, a partir das informações da PNAD/2008, apresenta dados sobre a incidência de contribuição para trabalhadores que recebem até 1,2 SM. Como se pode constatar, a partir dos 50 anos a incidência de contribuição começa a baixar e, a partir dos 60 anos, ela é 45% menor do que a de indivíduos de até 49 anos.

TABELA 18 Incidência de contribuição previdenciária, segundo faixa etária, para trabalhadores que recebem até 1,2 SM

Faixa etária	Recebe até 1,2 SM trabalho		Total	Incidência de contribuição
	Contribuiu	Não contribuiu		
Até 39 anos	6.045.732	4.227.322	10.273.054	58,9
De 40 a 49 anos	2.326.100	1.730.851	4.056.951	57,3
De 50 a 59 anos	1.278.764	1.110.665	2.389.429	53,5
60 anos ou mais	301.425	633.776	935.201	32,2

Fonte: PNAD, 2008.

5.5 INDEXAÇÃO AO SALÁRIO-MÍNIMO

Desde 1995, o salário-mínimo teve aumentos reais sucessivos em quase todos os anos. Comparada à variação do INPC, entre datas de reajuste, o salário-mínimo teve uma va-

⁴⁹ Ver a respeito Camargo e Reis (2007), Ulyssae (2005a e 2005b), Ulyssae e Foguel (2006) e Ulyssae e Reis (2005).

riação real de 121,8%, entre 1995 e 2010, ou seja, mais do que dobrou o seu poder de compra.⁵⁰

A literatura sobre salário-mínimo indica que, além de servir como um piso remuneratório do setor formal da economia, ele desempenha um papel de sinalizador, como uma espécie de indexador para os trabalhadores do setor informal da economia. Em princípio, portanto, o aumento do valor real do salário-mínimo não deveria provocar grande impacto sobre as contas públicas. No Brasil, entretanto, por ser indexador dos pisos previdenciário e assistencial, qualquer aumento do salário-mínimo afeta os benefícios previdenciários e assistenciais, como aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, abono salarial e benefício de prestação continuada (BPC), além de seus óbvios efeitos sobre a remuneração de trabalhadores formais e informais. Como aproximadamente 2/3 dos benefícios previdenciários e assistenciais estão indexados ao salário-mínimo, o que representa mais de 40% do total do gasto previdenciário e assistencial, um aumento real de 1% produz elevação da despesa previdenciária de 0,4%.

Por certo, pode-se argumentar que a elevação do valor real do salário repõe seu poder de compra, que foi corroído pelo longo período de inflação elevada da economia brasileira. De fato, desde o final da década de 1970 até aproximadamente a metade da década de 1990, o salário-mínimo foi perdendo seu poder de compra. Apesar de o ano de 1991 ter dois dos cinco menores valores da série de salário-mínimo real, o ano de 1994 apresenta o menor valor médio, sendo 30% inferior à média de todo o período analisado (1970 a 2010). Era razoável, portanto, que se iniciasse um processo de recuperação de seu poder de compra. A partir de 1995, iniciou-se uma política de recuperação de seu valor, com reajustamentos superiores à inflação que se estendeu até os dias atuais. O resultado é que, em dezembro de 2009, o poder de compra do salário-mínimo foi ligeiramente superior à média do biênio 1979/80, que era o mais elevado da série até então. Em 2010, com o reajuste concedido em janeiro, o valor real do salário-mínimo passou a ser quase 10% superior àquela média.

Pode-se também argumentar que a política de elevação continuada do poder de compra do salário-mínimo é uma bem-sucedida política de redução da pobreza. Giambiagi e Tafner (2010) mostraram que o efeito do SM sobre a pobreza é quase residual. Do total de indivíduos que recebem esse valor (mercado de trabalho + benefícios), apenas 13 em cada 100 são pobres e apenas 1 em 100 é extremamente pobre. Em síntese, quem recebe salário-mínimo já saiu da pobreza, portanto, aumentos reais do salário-mínimo terão efeitos apenas residuais sobre os níveis de pobreza.

Tendo em vista que o salário-mínimo já recuperou seu poder de compra, sendo, atualmente, o mais elevado da série, e que já não funciona como instrumento de redução da pobreza, é inexorável que se questione se deve ser mantida a indexação do piso previdenciário e assistencial ao valor do salário-mínimo.

A experiência internacional pode auxiliar no caminho a seguir. Em vários países, o reajuste dos benefícios previdenciários é feito de acordo com a inflação de preços, como

⁵⁰ Se tivesse preservado seu valor real, o salário-mínimo nominal seria de apenas R\$229,93 em 2010.

no Chile, México, EUA,⁵¹ Canadá, França e Itália. Na Alemanha, a indexação é por salários, como no Brasil. A Suécia possui um regime misto, utilizando a indexação por salários e pela inflação de preços.

O desafio, portanto, é estabelecer regras que garantam a preservação do valor real do benefício sem, no entanto, criar um mecanismo que comprometa as contas públicas, nem se torne um fator limitante ao crescimento do salário-mínimo. A melhor alternativa é deixar o salário-mínimo apenas como instituição intrinsecamente associada ao mercado de trabalho. Uma vez recuperado seu valor histórico real e, conseqüentemente, recuperado também o poder de compra do piso previdenciário (e assistencial), desindexar os benefícios previdenciários do salário-mínimo e promover o reajustamento desses benefícios por índice de preços parece ser a melhor opção, além de ser mais alinhado com a experiência internacional.

O debate poderia e deveria se dar sobre qual índice seria o mais adequado para reajustar benefícios previdenciários e assistenciais. Segundo os dados já citados do Bureau of Labor Statistics referentes a 2006, nos Estados Unidos, 10,9% dos gastos da população de 62 anos ou mais são com cuidados médicos, enquanto para os consumidores urbanos em geral essa categoria representa 5,10% dos gastos. Por outro lado, os consumidores urbanos em geral gastam com alimentação e bebidas 16,8% de seu orçamento, enquanto a população idosa consome 12,9% de seu orçamento com essa categoria. É crucial, porém, que seja definido o princípio de que reajustes de benefícios previdenciários (e assistenciais) devam ser indexados a preços.⁵²

5.5.1 Ritmo de Crescimento do Valor dos Benefícios

Além dos aumentos reais do salário-mínimo, e por conta de sua indexação aos pisos previdenciário e assistencial, tem havido também, desde 1995, crescimento real dos benefícios cujos valores são superiores ao mínimo, ainda que em ritmo muito inferior. A conjugação desses aumentos reais fez com que, entre 1995 e 2009, o aumento da despesa previdenciária em termos reais crescesse 57% (3,05% ao ano, em média). A Tabela 19 apresenta a variação real anual e acumulada dos benefícios indexados ao salário-mínimo, dos benefícios superiores ao piso, a variação total da despesa, mantidas constantes a quantidade de benefícios e a taxa de variação anual do PIB real.

Entre 1995 e 2010, o valor real dos benefícios iguais ao salário-mínimo foi multiplicado por 2,18 e os demais benefícios tiveram seu valor real elevado em mais de 25%. O efeito composto desses aumentos produziu uma elevação do gasto real da previdência de 57%, equivalente a uma taxa média anual de 3,05%, superior à taxa de crescimento do PIB real no mesmo período. A manutenção da indexação dos pisos previdenciários ao salário-mí-

⁵¹ Nos EUA, a discussão é em torno da criação de um índice de inflação específico para a população de 62 anos ou mais para servir como indexador dos benefícios previdenciários. Para maiores detalhes, ver Bureau of Labor Statistics (2006).

⁵² É importante assinalar que índices específicos podem ter variações de curto prazo diferentes de índices gerais, mas não é certo que isso se manterá no longo prazo. No Brasil, entre dez/1999 e dez/2009, o índice de preços da terceira idade da FGV teve uma variação média de 7% ao ano, praticamente igual à do INPC, de 6,9% ao ano.

nimo tenderá a elevar a sensibilidade do gasto total às variações do valor real do salário-mínimo, posto que a participação desses benefícios no gasto total tem sido crescente. Essa participação, que era inferior a 34% em 1995, é, atualmente, superior a 41%.

TABELA 19 Variação anual e acumulada dos benefícios de um salário-mínimo, dos benefícios com valores superiores ao piso, do total de despesa previdenciária e do PIB real (%)

Ano	Salário-mínimo e pisos ^a		Benefícios superiores ao piso ^a		Total acumulado ^b	Variação anual do PIB real
	No ano	Acumulada	No ano	Acumulada		
1995	22,63	22,63	22,63	22,63	22,63	4,42
1996	-5,26	16,18	-2,72	19,29	18,25	2,15
1997	-0,98	15,04	-0,52	18,67	17,46	3,38
1998	4,04	19,69	0,05	18,73	19,05	0,04
1999	0,71	20,54	1,38	20,37	20,43	0,25
2000	5,39	27,04	0,45	20,91	22,96	4,31
2001	12,18	42,51	-0,06	20,84	27,38	1,31
2002	1,27	44,32	0,16	21,03	28,11	2,66
2003	1,23	46,09	-0,61	20,30	28,22	1,15
2004	1,19	47,83	-0,04	20,25	28,77	5,71
2005	8,23	60,00	-0,24	19,96	32,65	3,16
2006	13,04	80,86	1,73	22,03	41,01	3,96
2007	5,10	90,09	0,00	22,03	44,10	6,09
2008	4,04	97,77	0,03	22,07	46,70	5,14
2009	5,79	109,22	0,00	22,07	50,53	-0,19
2010	6,02	121,82	2,60	25,24	56,84	2,38
Δ Média Anual		5,45		1,51	3,05	2,75

^aCompara o reajuste observado com a variação do INPC acumulada entre o reajuste precedente e o mês.

^bO cálculo foi feito considerando o estoque de benefícios constante.

Fonte: AEPS/MPAS e IPEADATA. Elaboração dos autores, com base no valor do salário-mínimo.

5.6 OS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS E SEU IMPACTO SOBRE A POBREZA

Parece consenso entre analistas que a previdência (e a assistência) social atua na redução da pobreza e da desigualdade. Os dados mostram que, após o pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais, a pobreza é reduzida. Entretanto, o fato de o sistema previdenciário reduzir a pobreza não implica que o instrumento atue sobre aqueles que são efetivamente os mais pobres.

Há diversas maneiras de se definir pobreza. A mais usual refere-se à insuficiência de renda do grupo familiar. Há pobreza se existem pessoas vivendo com renda familiar *per capita* inferior ao mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades básicas. A linha de pobreza equivale a esse mínimo e é frequentemente utilizada para se quantificar o número de indivíduos e de famílias que vivem com renda inferior a ele.⁵³

São considerados pobres todos os indivíduos que possuem renda familiar *per capita* inferior à linha de pobreza, e são definidos como extremamente pobres aqueles cuja renda familiar *per capita* é inferior à metade da linha de pobreza. Nos Gráficos 9-A e 9-B é apresentada a evolução do percentual de indivíduos pobres e extremamente pobres no Brasil, no período 1977 a 2008.

Os dados mostram uma ligeira tendência de redução da percentagem de pobres e extremamente pobres em praticamente todo o período. Nos anos mais recentes, parece se consolidar uma tendência de redução mais pronunciada. Para 2008, com dados da PNAD do mesmo ano, verifica-se que 25% da população (indivíduos) vivia em famílias com renda *per capita* inferior à linha de pobreza, totalizando aproximadamente 48 milhões de brasileiros — equivalente à população da Itália, 30% superior à da Argentina ou duas vezes a da Venezuela. Pela mesma fonte, um pouco menos de 10% da população (18 milhões de brasileiros) encontrava-se em situação de extrema pobreza.

Utilizando a mesma base de informação, é possível constatar que a incidência de pobreza é muito maior entre crianças e jovens do que entre adultos, e especialmente, entre idosos (Gráfico 10). O mesmo vale para a pobreza extrema: em média, um indivíduo com até 14 anos tem 11 vezes mais chances de ser extremamente pobre do que um indivíduo com 60 anos ou mais. Os dados revelam que quase 44% das crianças de até 14 anos são pobres, e aproximadamente um quinto delas é extremamente pobre. No outro extremo da distribuição etária (indivíduos com 60 anos ou mais), apenas 8,3% são pobres, e apenas 1,9% são extremamente pobres. Em síntese, temos pobres de todas as idades, mas entre crianças e jovens a pobreza é particularmente grave.

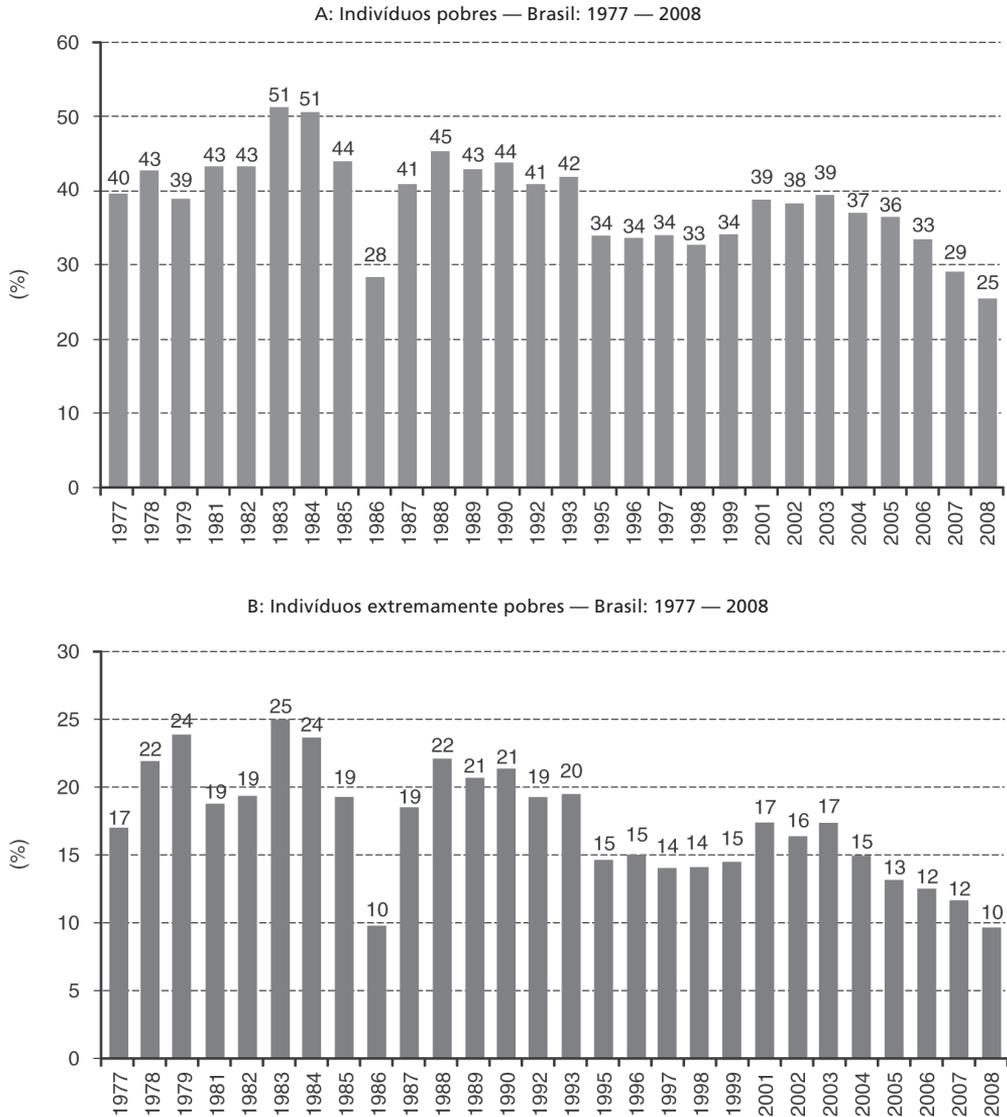
Nosso sistema de previdência distribui mais de 23,9 milhões de benefícios de aposentadoria, pensões e LOAS (BEPS, dez/2009). O salário-mínimo indexa mais de 65% dos benefícios previdenciários e tem tido sucessivos ganhos reais. Cabe, portanto, questionar se nosso sistema atinge os pobres e, entre eles, os mais pobres. Em síntese, a Previdência (e LOAS) é um instrumento eficiente para reduzir a pobreza e a insuficiência de renda?⁵⁴

⁵³ O valor da linha de pobreza é calculado a partir dos custos de uma cesta básica alimentar que contempla as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. Os valores variam segundo estratos (24 ao todo), que são composições de regiões, estados, áreas metropolitanas, urbanas e rurais. Para cada um desses estratos é determinada a respectiva linha de pobreza. Em 2008, a linha média de pobreza era de aproximadamente R\$200,00/mês, e a linha de extrema pobreza corresponde à metade desse valor. São considerados pobres os indivíduos cuja renda familiar *per capita* seja inferior à respectiva linha de pobreza.

⁵⁴ Todos os dados aqui apresentados referem-se exclusivamente aos benefícios previdenciários de pensão e aposentadoria, assim identificados na PNAD. Os benefícios assistenciais são tratados em capítulo específico.

GRÁFICO 9 (A e B)

Evolução do percentual de indivíduos pobres e extremamente pobres
— Brasil 1977-2008



Fonte: Barros *et al.* (2002) e Barros e Carvalho (2006). Atualizado pelos autores para 2006 e 2008 com dados do PNAD do IBGE desses anos.

Preliminarmente, é necessário sabermos se o benefício atinge os pobres e os extremamente pobres. Dados da PNAD 2008, sintetizados na Tabela 20, mostram que 30% das famílias brasileiras têm pelo menos um membro que recebe benefício da Previdência Social. Esse número cai para 11,9%, quando são considerados os indivíduos (e não as famílias). Apesar de as famílias pobres representarem 20,8% das famílias brasileiras, dentre as que

recebem algum benefício previdenciário elas são apenas 6,3%. Da mesma forma, famílias extremamente pobres são 8,1% das famílias brasileiras, mas são apenas 0,6% dentre as que recebem benefícios da Previdência. Considerados os indivíduos, 26,3% deles são pobres, mas apenas 2,4% deles recebem benefícios. E entre os extremamente pobres, que são 9,9% da população, apenas 0,6% deles recebem benefício previdenciário. Visto de outra forma, nosso sistema previdenciário está basicamente assentado em famílias não pobres. Estas respondem por 93,7% dos benefícios pagos. Em síntese, a Previdência Social está longe das famílias e indivíduos pobres.

TABELA 20 Distribuição do recebimento de benefícios previdenciários, segundo famílias e indivíduos

Grupo	Renda	Incidência no total da população	Não recebem benefício	Composição dentre os que não recebem	Recebem benefício	Composição dentre os que recebem
Famílias	Total	100,0	70,0	100,0	30,0	100,0
	Não pobres	79,2	64,5	72,9	35,5	93,7
	Pobres	20,8	91,0	27,1	9,0	6,3
	Extr. pobres	8,1	97,8	11,3	2,2	0,6
Indivíduos	Total	100,0	88,1	100,0	11,9	100,0
	Não pobres	73,7	84,7	70,9	15,3	94,7
	Pobres	26,3	97,6	29,1	2,4	5,3
	Extr. pobres	9,9	99,4	11,2	0,6	0,5

Fonte: PNAD, do IBGE, 2008. Elaboração dos autores.

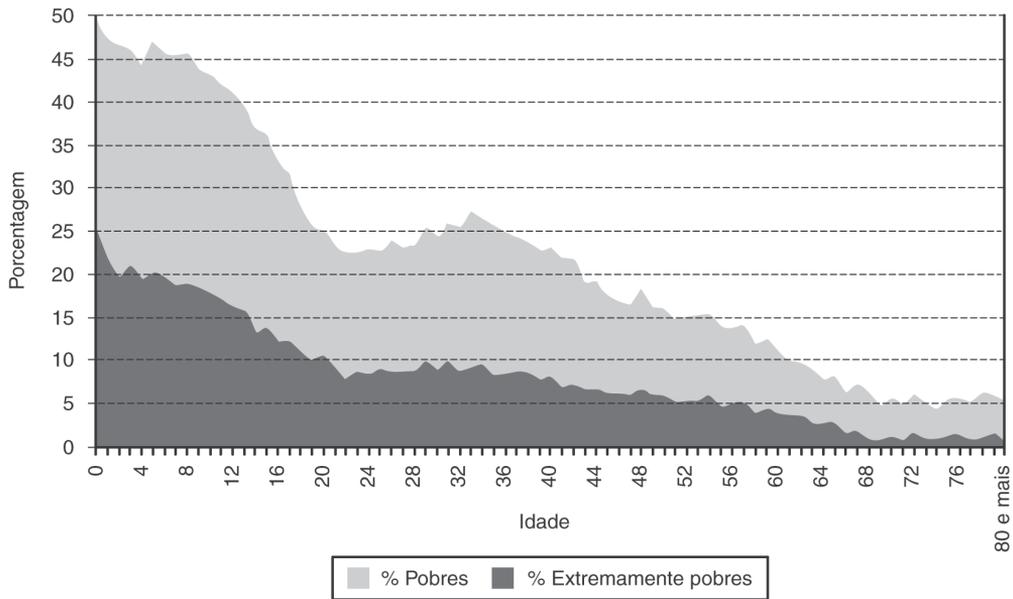
Esse mesmo conjunto de informações pode ser observado segundo a tipologia de famílias e indivíduos. Do total de famílias, 30% recebem benefícios. Considerados os indivíduos, apenas 12% deles recebem. Quando, porém, analisamos a distribuição segundo tipos de famílias (não pobres, pobres e extremamente pobres), o que encontramos é algo surpreendente. Das famílias não pobres, 35,5% recebem esses benefícios, mas entre as pobres, apenas 9%. E entre as extremamente pobres, apenas 2,2% têm acesso ao benefício previdenciário.

Como indicado em Giambiagi e Tafner (2010), entre as famílias não pobres que não recebem benefícios apenas 19,9% têm pelo menos duas crianças, enquanto que entre as pobres esse número é 52,6% e, entre as extremamente pobres, 51,1%. Entre as famílias que recebem benefícios, as não pobres com pelo menos duas crianças são apenas 5,8%, as pobres, 46,1%, e as extremamente pobres, 75,6%. O problema é que apenas 2,2% das famílias extremamente pobres recebem benefícios previdenciários. E esse quadro tende a perdurar, posto que os adultos dessas famílias estão à margem do mercado de trabalho.

Diante dessa realidade, seria o caso de questionar se deveríamos continuar a insistir em combater a pobreza e a extrema pobreza através do aumento do valor real do piso previdenciário (e assistencial). E se, em vez de continuarmos a dar aumentos reais de renda a quem já não é pobre, trocarmos, por exemplo, ganhos reais de aposentados e pensionistas por uma melhor focalização de recursos nos grupos mais desprovidos de nosso país? Quais seriam os resultados?

GRÁFICO 10

Pobreza e extrema pobreza por idade — Brasil: 2008



Fonte: PNAD do IBGE, 2008. Elaboração dos autores.

Em 2009, os benefícios previdenciários de um piso previdenciário foram reajustados em 12,05%, passando de R\$415,00 para R\$465,00. Isso representou um ganho real de 5,8%. Os benefícios previdenciários acima do piso tiveram um reajuste de 5,92%, equivalente à inflação (INPC). A partir das informações da PNAD 2008, é possível estimar o impacto desse reajuste, mantido o estoque de benefícios constante. O resultado é que os gastos mensais cresceriam de R\$20,45 bilhões para R\$22,03 bilhões. Caso fosse concedida apenas a reposição da inflação a todos os benefícios, haveria uma redução das despesas previdenciárias, no valor de R\$351 milhões mensais. Essa diferença poderia ser utilizada para combater a pobreza e a miséria através, por exemplo, da ampliação do Programa Bolsa Família, focalizando exclusivamente as famílias sujeitas à extrema pobreza, distribuindo os recursos a todas elas, segundo o critério usual de elegibilidade do programa.

Os resultados estão apresentados na Tabela 21. Como se pode constatar, as despesas mensais (setembro), que, em 2008, eram de R\$20,45 bilhões, passariam para R\$22,03 bilhões, um aumento médio de despesa de 7,72%. Utilizando os critérios indicados — reajustamento equivalente ao INPC — e mantendo o mesmo volume de recurso gastos, haveria queda de 1,03% na pobreza e de 14% na extrema pobreza.

Comparando os resultados, é possível perceber que os impactos sobre a extrema pobreza são maiores caso utilizemos o Programa Bolsa Família, em vez de concedermos aumentos reais para os benefícios previdenciários e assistenciais.

O exercício mostra, em síntese, que aumentar os benefícios da Previdência Social além da inflação, mesmo que somente daqueles que ganham o piso, tem impacto 12 vezes menor

sobre a extrema pobreza, quando comparado com o uso dos mesmos recursos no Programa Bolsa Família. Em poucas palavras, a previdência reduz um pouco a pobreza mas não é um instrumento desenhado para isso. É quase um efeito colateral.

TABELA 21 Simulação do impacto sobre pobreza e extrema pobreza de alternativas de escolhas políticas de alocação de recursos governamentais

Tipo de benefício	Valores mensais R\$ bilhões		
	2008	2009	Simulação
Aposentadoria	15,605	16,800	16,542
Pensão	4,844	5,228	5,135
Total benefícios	20,449	22,028	21,676
Expansão PBF	-	-	0,351
Total gasto	20,449	22,028	22,028
% pobres	26,25	25,81	25,98
% extremamente pobres	9,89	9,78	8,50
Redução pobreza		0,44 1,68%	0,27 1,03%
Redução miséria		0,11 1,11%	1,39 14,05%

Fonte: PNAD, do IBGE, 2008. Simulação feita pelos autores.

6 IMPACTO DA MUDANÇA DEMOGRÁFICA SOBRE OS GASTOS PREVIDENCIÁRIOS

Foi mostrado na Seção 4 que o Brasil vai passar por um rápido processo de envelhecimento. Em 2050, a população de 60 anos ou mais representará 30% do total de habitantes. Por outro lado, o número de crianças e jovens menores de 25 anos cairá de 82,3 milhões em 2010, para 57,0 milhões de pessoas em 2050, um decréscimo de aproximadamente 30% da população total nessa faixa etária.

Como consequência do aumento do número de idosos e da redução do número de crianças e jovens, a composição etária da população vai mudar radicalmente em um futuro próximo. A redução do número de crianças e jovens poderá ser um componente favorável para limitar os gastos com educação e aumentar sua qualidade. Por outro lado, o aumento do número de idosos exercerá forte pressão para o aumento dos gastos públicos nessas áreas de ação pública.

Levando em consideração o envelhecimento no Brasil e a manutenção das atuais regras das concessões de benefícios, o desafio fiscal do país em um futuro próximo não pode ser visto como trivial. De acordo com a legislação previdenciária e assistencial, são

permitidos a acumulação de benefícios, o recebimento de benefícios sem contrapartida contributiva, a percepção de benefício de pensão sem que haja dependência econômica do sobrevivente e o acesso à aposentadoria em idades precoces. Essa generosidade institucional produziu, nos últimos 15 anos, um aumento no número de beneficiários da Seguridade Social (aposentadoria, pensão, LOAS e RMV idosos) que é 23% maior do que o crescimento do número de indivíduos de 60 anos ou mais.

O que esperar do comportamento dos gastos previdenciários diante da perspectiva de mudança demográfica? Apresentamos a seguir os resultados de simulações do comportamento dos gastos previdenciários e comparamos essas simulações com algumas possíveis trajetórias de crescimento do produto.

As simulações estão concentradas apenas nos gastos do INSS, especificamente os benefícios de aposentadoria, pensão, LOAS e RMV. Não foram considerados os gastos dos regimes próprios que têm se mantido constantes, em torno de 4% do PIB (sendo 2% para a União e 2% para estados e municípios).⁵⁵ São considerados três cenários possíveis, e em todos são mantidas constantes as regras institucionais da previdência social e a taxa de formalização observada em 2009 (a maior da série, consideradas as PNADs). O primeiro cenário leva em conta apenas o envelhecimento e mantém o valor real dos benefícios. A hipótese de manutenção do valor real dos benefícios é extremamente conservadora, tendo em conta o histórico observado nos últimos 15 anos. O aumento real dos benefícios foi, em média, de cerca de 4 a 5% ao ano.⁵⁶ O segundo cenário leva em conta, além do efeito demográfico, um aumento real de 1% ao ano até 2022 no valor dos benefícios de um salário-mínimo e aumento real de 3% a cada cinco anos, até 2022, para os benefícios acima de um salário-mínimo. A partir desse ano, todos os benefícios têm seu valor real mantido constante. O terceiro cenário é exatamente igual ao segundo, mas incorpora um ganho real de 4% por década para todos os benefícios, a partir de 2022, admitindo-se, ainda, a hipótese de que os custos para a população idosa são ligeiramente superiores aos da média da população e que esse diferencial será repassado aos benefícios.⁵⁷ Em todos os cenários, as regras institucionais são preservadas e o valor médio dos benefícios — estimado pelos autores — é de R\$690,78, em 2010.⁵⁸ Para os três cenários, a distribuição percentual por tipo de benefícios é mantida constante.⁵⁹ A Tabela 22 apresenta a população idosa e a quantidade de benefícios, por tipo. Os dados são apresentados para períodos de cinco anos a partir de 2010.

A quantidade de benefícios é, em média, 22% maior que a população de cada ano considerado. Isso acontece porque, como dito antes, a legislação permite que os indivíduos ob-

⁵⁵ Para o gasto previdenciário de unidades federativas, ver STN/SISTN. Para dados dos municípios, ver Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial, MPAS.

⁵⁶ Esses valores referem-se aos benefícios de aposentadoria, pensão, LOAS e RMV.

⁵⁷ O Bureau of Labor Statistics, dos EUA, fez um interessante estudo sobre o padrão de gastos e calculou índices de preços específicos para o grupo de idosos, mostrando que os idosos sofrem, em média, variação de seus custos ligeiramente superior à média da população.

⁵⁸ Essa estimativa incorpora o reajuste de 7,7% concedido para as aposentadorias acima do piso.

⁵⁹ A hipótese subjacente aqui é que a expansão da concessão de benefícios decorrente da ampliação da oferta dos serviços previdenciários como, por exemplo, a ampliação da rede de postos de atendimento do INSS em todo o território nacional, a agilização no prazo de concessão de benefícios que represava o fluxo etc. — não terá mais nenhum efeito daqui para a frente, restando, portanto, apenas o efeito demográfico.

tenham mais de um benefício. Por exemplo, cerca de 20% das pessoas que recebem um benefício de pensão também têm um benefício de aposentadoria. Também há casos, embora em menor número, de alguns indivíduos com dois benefícios de aposentadoria. Além disso, quanto maior for a sobrevivência daqueles com mais de 60 anos, maior será o número de benefícios previdenciários a pagar. A expectativa de vida do brasileiro condicionada à idade vem crescendo desde meados dos anos 1970 e vai continuar crescendo por muitos anos ainda.

TABELA 22 População com 60 anos ou mais e projeção da quantidade de benefícios emitidos por tipo — Brasil: 2010-2050

Ano	Pop. 60 anos ou mais (10 ⁶)	Total de benefícios emitidos — dezembro de cada ano (10 ⁶)			
		Aposentadoria	Pensão	LOAS + RMV	Total de benefícios
2010	19,282	15,445	6,804	1,457	23,706
2015	23,230	18,607	8,198	1,756	28,560
2020	28,322	22,685	9,994	2,141	34,820
2025	34,476	27,615	12,166	2,606	42,387
2030	40,473	32,418	14,282	3,059	49,759
2040	52,056	41,696	18,369	3,935	64,000
2045	58,746	47,055	20,730	4,440	72,225
2050	64,051	51,304	22,602	4,841	78,747

Fonte: Elaboração dos autores.

A partir dos dados sinteticamente apresentados anteriormente foram feitas as simulações da trajetória de despesas da Previdência Social com pagamentos de benefícios de aposentadoria, pensão e RMV+LOAS⁶⁰ para o período 2010-2050. A Tabela 23 apresenta os resultados. No horizonte temporal de 40 anos a partir de agora, o número de benefícios terá sido multiplicado por 3,32 (de 23,7 milhões para 78,7 milhões). Considerando o primeiro cenário, o gasto anual total com benefícios previdenciários saltará de R\$212,9 bilhões em 2010 para R\$707,2 bilhões em 2050 (em R\$ de 2010), representando uma taxa média de crescimento de 3,05% ao ano. Se tomarmos uma hipótese menos otimista, expressa pelo cenário 2, a despesa total anual, partindo do mesmo patamar, aumentará para R\$775,2 bilhões em 2050, o que significa um crescimento nos gastos a uma taxa média de 3,3% ao ano. Finalmente, no cenário 3, em que as hipóteses parecem ser mais condizentes com a realidade brasileira, o volume de gastos se elevará, no mesmo período, para R\$864,2 bilhões (a preços de 2010). Nesse cenário, o ritmo médio de crescimento das despesas previdenciárias será de 3,6% ao ano para os próximos 40 anos. Para manter constante a relação entre as despesas da Previdência Social e o PIB, este seria o **piso** de crescimento da economia para os próximos 40 anos.

⁶⁰ Obviamente, esse montante não representa a totalidade de gastos do INSS com pagamento de benefícios, mas apenas aqueles mais diretamente ligados à questão previdenciária. Considerado o período 2004 a 2009, esses benefícios representaram 92% do total de benefícios emitidos e 91% do total de despesas do INSS.

**TABELA 23 Simulação do gasto previdenciário (aposentadorias, pensões e RMV+LOAS)
— Brasil: 2010-2050**

Anos	População de 60 anos ou +	Total de benefícios	Gastos previdenciários anuais (R\$ milhões 2010)			Taxa média de cresc. anual		
			Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
2010	19.282.049	23.706.317	212.886	212.886	212.886			
2015	23.230.287	28.560.479	256.477	266.429	266.429	3,80	4,59	4,59
2020	28.321.799	34.820.239	312.691	337.514	337.514	4,04	4,84	4,84
2025	34.476.073	42.386.611	380.638	417.233	421.706	4,01	4,33	4,55
2030	40.472.804	49.759.293	446.846	489.806	504.861	3,26	3,26	3,67
2035	46.080.231	56.653.344	508.755	557.668	586.192	2,63	2,63	3,03
2040	52.055.799	64.000.007	574.730	629.985	675.322	2,47	2,47	2,87
2045	58.745.760	72.224.980	648.591	710.947	777.204	2,45	2,45	2,85
2050	64.050.980	78.747.484	707.164	775.152	864.173	1,74	1,74	2,14
Média da taxa de crescimento anual para todo o período considerado						3,05	3,28	3,57

Fonte: AEPS para o ano de 2008 e IBGE para projeções de população. Elaboração dos autores.

Deve-se destacar que, mesmo no cenário menos otimista (cenário 3), os níveis de reajustes são muito inferiores àqueles observados na última década e meia. Os benefícios indexados ao mínimo, por exemplo, cresceram em termos reais a uma taxa média de 5,5% ao ano nos últimos 15 anos. E mesmo os benefícios acima do piso previdenciário, cujos reajustes foram bem mais modestos, cresceram, em termos médios, 1,5% real ao ano. No total, os benefícios previdenciários cresceram, em termos reais, a um ritmo médio anual de 3,05%. No cenário 3, em termos médios, durante os próximos 40 anos, os benefícios terão um ganho real de apenas 0,5% ao ano, patamar bem inferior ao observado nos últimos 15 anos. Isso revela que a manutenção da relação despesa previdenciária/PIB exigirá, além de crescimento constante de pelo menos 3,3% do PIB pelos próximos 40 anos, muito bom senso das autoridades no sentido de conter as pressões por elevação do valor dos benefícios previdenciários. Aumentos reais médios de, por exemplo, 1% ao ano exigirão 4,1% de crescimento do PIB para o mesmo período.

7 AGENDA DE REFORMAS

Na presente seção é apresentada uma proposta de reforma para o sistema de previdência brasileiro, contemplando elementos da assistência social, especialmente o Benefício de Prestação Continuada — LOAS. Inicialmente são apresentados certos princípios que devem nortear uma agenda de reformas. Em seguida, é apresentada a proposta de agenda propriamente dita.

7.1 CRITÉRIOS BÁSICOS

Devem ser critérios norteadores de uma reforma os seguintes aspectos:

- *Tratamento desigual a casos desiguais.* Quem já tem direitos adquiridos deve tê-los respeitados. Para os que já começaram a trabalhar, seu histórico profissional e contributivo deve ser considerado. Para os que ainda não ingressaram no mercado de trabalho, quando o fizessem estariam submetidos a novas regras.
- *Carência.* Qualquer reforma deve contemplar um prazo de carência, visando a eliminar eventuais descontinuidades no planejamento de vida dos indivíduos. A proposta adiante apresentada contempla um prazo de carência de três anos. Assim, não haveria mudanças até o ano $t + 3$, considerado t o ano de aprovação das propostas.
- *Gradualismo.* Estabelecer como princípio que as alterações aprovadas incidam suavemente ao longo do tempo, completando a transição no final de um processo que deverá ser bastante longo, em prazo de duas décadas.
- *Paralelismo com o mundo.* As novas regras devem estar alinhadas com as regras existentes em outros países. O aumento do requisito de idade para a aposentadoria ou a redução da diferença entre as idades de aposentadoria de homens e mulheres são tendências que já vêm se manifestando há bastante tempo.
- *Regras diferentes para os ativos (transição) e futuros ativos (novas regras).* É razoável que aqueles que já estão no mercado de trabalho tenham, em média, condições de vida próximas às atuais. O mesmo não ocorrerá com aqueles que entrarem no mercado de trabalho daqui a cinco ou dez anos. Esses irão se aposentar daqui a várias décadas, quando a expectativa de sobrevida for completamente diferente da atual. Nada mais natural, consequentemente, que essas pessoas tenham regras mais duras do que as aplicadas àqueles que já estão trabalhando. Também aqui é contemplada a diferença — ainda que com reduções — de idades de obtenção de benefícios entre homens e mulheres.
- *Convergência.* Uma agenda de reformas deve contemplar o princípio de que todos devem estar sujeitos às mesmas regras. Isso implica que a agenda deve idealizar um único sistema previdenciário para todos os trabalhadores, independentemente de trabalharem no setor público ou privado.
- *Regra para o salário-mínimo e indexação.* Uma agenda deve contemplar o princípio básico de desindexação. Isso pode ser feito em três etapas, como será visto a seguir.

7.2 DETALHAMENTO DA AGENDA DE REFORMAS

— Salário-mínimo e indexação

O processo de desindexação pode ser feito em duas etapas. A primeira, até por uma questão de justiça contributiva, seria desindexar o piso assistencial do previdenciário. Especificamente, propõe-se que a redação do artigo que estabelece que a assistência social tem por objetivos “a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou

de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” seja substituída por: “a garantia de uma remuneração mensal de R\$ X”, mantido o restante do item, sendo X o valor do salário-mínimo vigente à época da mudança legal e estabelecendo que esse valor será reajustado nos termos da lei. A partir daí, seu reajustamento seria feito por índice de preços.

A segunda etapa seria fixar, num horizonte temporal longo (uma década), a desindexação também dos benefícios previdenciários, reajustando-os segundo índice de preços. Durante esse período, o salário-mínimo continuaria a indexar apenas os benefícios previdenciários e poderia ter ganhos reais, que seriam repassados ao piso previdenciário.

A última etapa desse item contempla uma política de reajustamento do salário-mínimo durante esse período de transição. A agenda contemplaria uma adequação da Medida Provisória n.º 474 de dez/2009, que “dispõe sobre o salário-mínimo a partir de 1.º de janeiro de 2010 e estabelece diretrizes para a política de valorização do salário-mínimo entre 2011 e 2023”. Fixa, em seu Artigo 1.º, item II, que o critério de correção do salário-mínimo para 2011 (INPC mais variação do PIB de 2009, se positiva) e determina, no mesmo artigo, item VII, que “até 31 de março de 2011, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre a política de valorização do salário-mínimo para o período de 2012 a 2023, inclusive”.

Por diversas razões discutidas por Giambiagi e Tafner (2010), a regra de reajustamento do salário-mínimo poderia obedecer ao princípio de que o salário-mínimo terá seu valor real elevado em 1,0% ao ano a partir de 2012 até 2022.

Essa estratégia permitirá que em 2022 o salário-mínimo seja, em termos reais, 11,6% superior ao que é hoje e, ao mesmo tempo, que o teto previdenciário seja igual a 6 vezes o piso em 2023, quando todos os benefícios previdenciários passariam a ser corrigidos por índices de preços e o salário-mínimo regeria apenas o mercado de trabalho, sem efeitos sobre os gastos previdenciários e assistenciais.

— Regra para novos entrantes

Respeitado o prazo de carência, os novos entrantes no mercado de trabalho, público ou privado, urbano ou rural, estariam sujeitos a regras idênticas, não havendo nenhuma categoria profissional com regras diferenciadas. Basicamente, as novas regras implicariam:

- aumento da idade de aposentadoria para quem se aposenta por idade, que passaria a ser igual a 67 anos para homens e 66 anos para mulheres, acompanhado de uma exigência de no mínimo 30 anos de contribuição para os homens e mulheres que se aposentarem nessa categoria;
- extinção da diferença entre os requisitos de aposentadoria de homens e mulheres;
- aumento da exigência contributiva para quem se aposenta por tempo de contribuição para 40 anos para homens e para 39 anos para mulheres, acompanhada de uma exigência de elevada idade mínima, de 65 anos para ambos os sexos.

As novas regras estão expostas em maiores detalhes na Tabela 24. Seriam conservadas as figuras diferenciadas da aposentadoria por idade e por tempo de contribuição, mas com con-

dicionalidades cruzadas. Em outras palavras, quem se aposentasse por idade teria que ter, no mínimo, certo período contributivo (como é hoje, mas muito maior). Já quem se aposentasse por tempo de contribuição teria que estar sujeito a uma idade mínima — o que atualmente vale para os servidores, mas não para o regime geral do INSS.

TABELA 24 Propostas para os novos entrantes (anos)^a

Gênero	Aposentadoria por idade (AI)		Aposentadoria por tempo de contribuição (TC)	
	Idade mínima	Tempo de contribuição	Idade mínima	Tempo de contribuição
Homens	67	30	65	40
Mulheres	66	30	65	39

^aPela regra vigente em 2011 para o INSS, a aposentadoria por idade se dá aos 65 anos para os homens e 60 para as mulheres, com 15 anos de contribuição mínima. Já a aposentadoria por tempo de contribuição é concedida após 35 anos de contribuição para os homens e 30 anos para as mulheres, sem exigência de idade mínima.

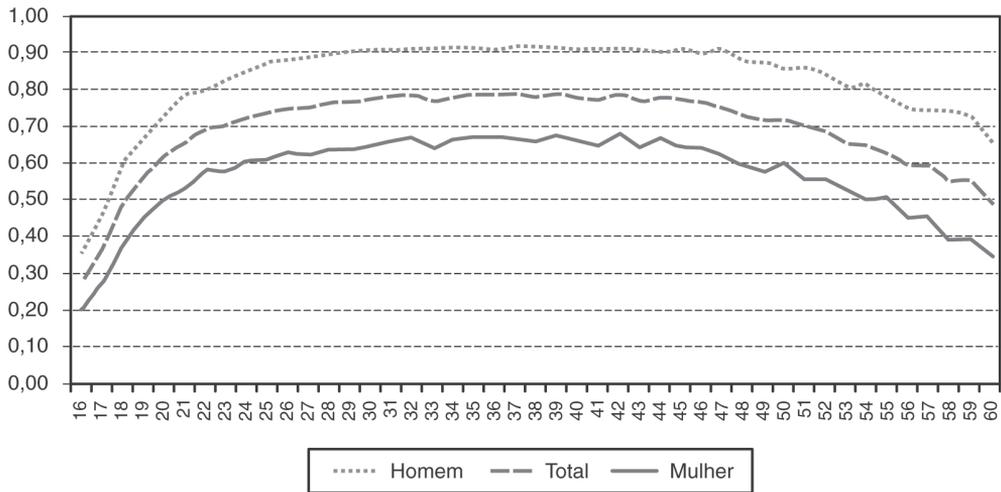
Fonte: Elaboração dos autores.

Há um entendimento coletivo de que homens deveriam se aposentar em idade mais avançada do que mulheres. O argumento mais usualmente utilizado é que as mulheres estariam sujeitas a uma dupla jornada de trabalho: uma no local de exercício de atividade econômica e outra cuidando da família, em especial dos filhos. Existem, entretanto, quatro argumentos que, se não são contrários a essa argumentação, pelo menos a relativizam. O primeiro é que, atualmente, as famílias são menos numerosas, o que implica que mulheres, nos dias atuais, têm muito menos filhos do que há 30 ou 40 anos. Em realidade, em termos médios, as mulheres têm menos de dois filhos em toda a sua vida, de modo que o tempo dedicado ao trato dos filhos como proporção do tempo total de sua vida tem diminuído bastante. O segundo argumento é que os arranjos familiares atuais são completamente diferentes, e a atenção de pais aos cuidados dos filhos também se modificou nos últimos 30/40 anos. O terceiro argumento é que a infraestrutura de apoio público e no ambiente de trabalho está muito mais disponível do que há duas ou três décadas. O quarto e último argumento é que, se é verdade que homens têm maior participação no mercado de trabalho do que mulheres — ainda que a diferença venha se reduzindo —, o mesmo não se pode dizer quanto à intensidade com que contribuem para a previdência e nem que haja diferença por gênero na distribuição por idade, dentre os que estão ocupados.

O Gráfico 11, utilizando dados da PNAD 2008, revela que a taxa de participação no mercado de trabalho masculina é ainda 25 pontos percentuais superior à feminina a partir dos 25 anos de idade, mantendo-se nesse patamar até os 55 anos, quando a distância começa a aumentar, atingindo mais de 33 pontos percentuais aos 60 anos. Como mostrado em Tafner (2005, Cap. 2), essa distância diminuiu mais de 10 pontos percentuais entre 1980 e 2000 e continua a diminuir, tendo em vista a crescente inserção da mulher no mercado de trabalho.

GRÁFICO 11

Taxa de participação no mercado de trabalho por sexo, segundo idade
Brasil: 2008 (16 a 60 anos)



Fonte: PNAD do IBGE, 2008. Elaboração dos autores.

O Gráfico 12 apresenta, para os que estão ocupados, a frequência contributiva por idade, segundo sexo. Dois fatos são destacados: (1) entre os que estão ocupados, o comportamento contributivo é praticamente idêntico entre homens e mulheres ao longo da vida laboral. No conjunto, a frequência contributiva dos homens é de 62,0%, enquanto a das mulheres é de 60,8%. Além disso, das 50 idades consideradas (16 a 65 anos), a frequência masculina é superior em 37 e inferior em 13. Mas em apenas sete idades ela é superior à feminina, com diferença superior a 10%, e praticamente todos esses casos estão concentrados nas idades mais elevadas, quando as mulheres já obtiveram o benefício de aposentadoria; (2) a frequência contributiva é muito baixa para jovens de até 23 anos, de ambos os sexos. A partir de 24 anos e até 30 anos, as frequências contributivas de homens e mulheres são as mais elevadas, caindo ligeiramente e até 50 anos, a partir dessa idade. Em média, homens e mulheres com 24 anos ou mais e que estão ocupados apresentam frequência contributiva de 64% e 62%, respectivamente.

É certo que ainda hoje homens têm maior participação no mercado de trabalho. Se, porém, retirarmos o “efeito taxa de participação” e verificarmos a distribuição etária dentre os que trabalham, o que encontramos é que entre 25 e 53 anos a presença de mulheres trabalhadoras é relativamente mais intensa do que entre homens. E isso ocorre porque mulheres começam a trabalhar mais tarde e se aposentam mais cedo. O Gráfico 13 resume essas informações.

GRÁFICO 12

Frequência contributiva (%) entre os ocupados, por sexo, segundo idade
Brasil: 2008 (16 a 60 anos)

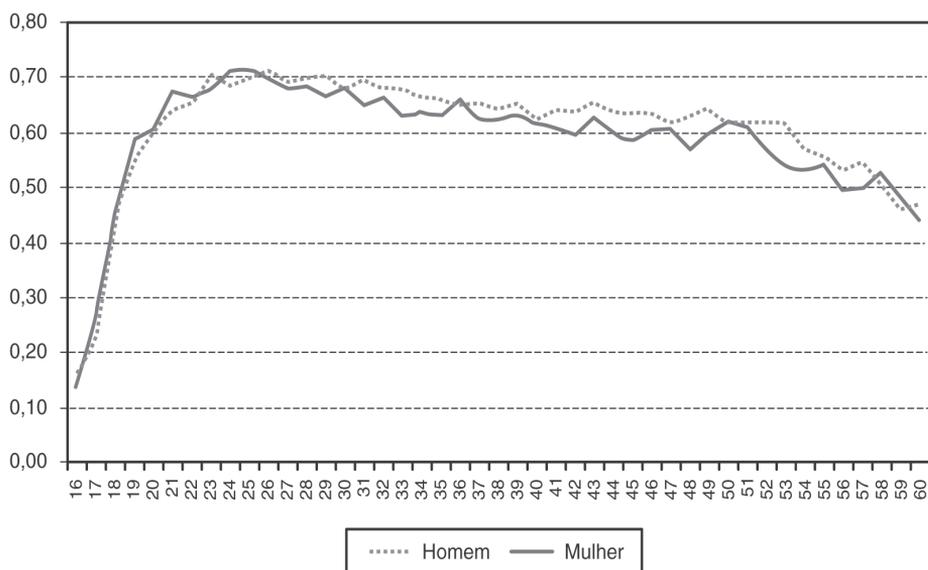
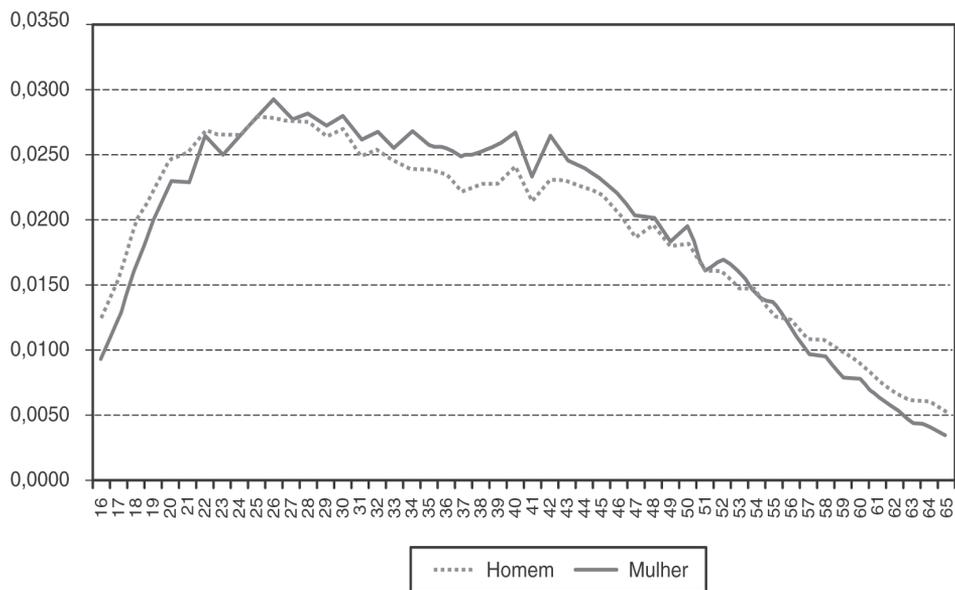


GRÁFICO 13

Distribuição etária, segundo sexo dos indivíduos ocupados
Brasil: 2008 (16 a 65 anos)



Fonte: PNAD, 2008. Elaboração dos autores.

É certo que o estabelecimento de igualdade de idade para aposentadoria provoque resistências, mas o fato é que a taxa de participação feminina no mercado tenderá a se aproximar da masculina.⁶¹ Além disso, a fecundidade, que já é muito baixa, tende a se reduzir ainda mais, o que fará com que o tamanho das famílias progressivamente se reduza, diminuindo, conseqüentemente, o tempo dedicado ao cuidado da prole, tanto entre homens como especialmente entre as mulheres.

— Regra para os atuais ativos (transição)

Para os que estiverem no mercado na data de aprovação da EC haveria duas regras básicas de transição: uma para aposentadoria por idade e outra para aposentadoria por tempo de contribuição.

A aposentadoria por idade, atualmente, pode ser concedida aos indivíduos aos 65 anos se homem e 60 anos se mulher, desde que tenham pelo menos 15 anos de contribuição.⁶² A agenda contempla a continuidade da elevação do tempo de contribuição à mesma razão que vem crescendo atualmente (6 meses por ano) e fazer ajustes em 2015 (mantendo-se a mesma idade atual para homens e elevando em 3 anos a das mulheres), em 2020 (quando as idades mínimas passariam para 66 anos para os homens e 63 para mulheres), em 2025 (aumento de 3 anos para a idade das mulheres) e em 2030, quando se completaria o ajuste (tempo mínimo de contribuição seria de 25 anos e as idades mínimas seriam 66 anos para homens e 64 anos para mulher). A partir daí essas condicionalidades permaneceriam constantes para todos os que já tivessem ingressado no mercado de trabalho até a data da alteração legal. A Tabela 25 resume essas regras.

TABELA 25 Propostas para o pessoal ativo — Aposentadoria por idade (anos)		
Ano	Idade	
	Homem	Mulher
2011	65	60
2015	65	61
2020	66	62
2025	66	63
2030	66	64

Fonte: Elaboração dos autores.

⁶¹ Giambiagi e Tafner (2010) mostram que em 1994 as aposentadorias femininas por tempo de contribuição eram pouco mais de 300 mil, mas em 2008, tinham crescido para mais de 1 milhão. Também mostram que em 2008 59,3% das aposentadorias rurais concedidas por idade eram femininas, e as urbanas eram 57,9%.

⁶² A rigor, são exigidas 174 contribuições, equivalentes a 14,5 anos. E esse período, pela legislação atual (Lei nº 8.213 de 1991), é acrescido em 6 meses a cada ano até 2011, quando serão exigidas 180 contribuições.

Para a aposentadoria por tempo de contribuição, exceto para aqueles abrangidos pela carência, seria aplicada uma regra de transição cujas características básicas são: a) não haveria idade mínima de aposentadoria; e b) seria aplicado um fator de desconto para o tempo de contribuição (40 anos para homens e 39 anos para mulheres) proporcional a seu tempo de contribuição, a exemplo do que foi feito nas reformas do setor público. Assim, trabalhadores que contribuíram mais tempo teriam um pequeno adicional; trabalhadores que contribuíram por pouco tempo teriam um adicional maior, pois teriam cumprido apenas uma pequena fração do tempo de contribuição da regra atual.⁶³

As propostas para a transição aplicáveis a todos quantos estejam trabalhando e contribuindo para a Previdência Social no momento da alteração legal podem ser resumidas nos seguintes pontos:⁶⁴

- Aumento da idade de aposentadoria para quem se aposenta por idade (no caso dos homens, passaria de 65 anos para 66 anos e, no caso das mulheres de 60 anos para 64 anos, no fim da transição) acompanhado de uma exigência, no final da transição de no mínimo 25 anos de contribuição para os homens e mulheres que se aposentarem nessa categoria.
- Redução da diferença de requisitos de aposentadoria por tempo de contribuição entre homens e mulheres, dos atuais 5 anos para apenas 1 ano.
- Também para a aposentadoria por tempo de contribuição, aplicação do princípio de proporcionalidade contributiva para homens e mulheres, levando em consideração todo o período contributivo do trabalhador até a data de sanção da Emenda Constitucional.
- Aumento da exigência contributiva para homens e mulheres que se aposentem por tempo de contribuição (de 35 para 40 anos para os homens e de 30 para 39 anos para as mulheres).

— Regra para as pensões

O instituto da pensão é universal e se justifica tanto em termos de solidariedade como em termos atuariais. Entretanto, as regras brasileiras de concessão de pensões e as de fixação de seu valor encontram-se entre as mais generosas do mundo. É necessário, portanto, fazer ajustes nas regras que regulam esse benefício. Esses ajustes, evidentemente, não atingiriam os atuais beneficiários, passando a valer apenas para novas concessões.

Seguindo o mesmo princípio adotado para o caso das aposentadorias, propõe-se que os novos entrantes tenham uma regra rígida e os atuais ativos fiquem sujeitos a uma regra intermediária entre as regras atual e futura.

⁶³ A lógica da proposta para o tempo de contribuição na regra de transição pode ser sintetizada como uma mudança de escala. Para aqueles que estiverem sujeitos às regras de transição, o tempo de contribuição passaria de 35 para 40 anos para homens e de 30 para 39 anos para mulheres, e a diferença entre sexos cairia dos atuais 5 para apenas 1 ano. No primeiro caso significa multiplicar o tempo de contribuição por 1,1429 e, no segundo, multiplicá-lo por 1,3. Esses fatores seriam igualmente aplicados ao tempo de contribuição já realizado pelo contribuinte, e a diferença em relação ao novo tempo requerido (40 anos para homens e 39 para mulheres) seria o quanto o trabalhador teria que contribuir a partir de então.

⁶⁴ A Tabela A-1, no anexo a este artigo disponível no site www.iepecdg.com.br, sintetiza esses pontos, apresentando as novas exigências de contribuição, por sexo, segundo anos de contribuição.

Para os novos entrantes, a pensão seria de 50% do benefício original, acrescida de 25% por filho menor, até o limite de dois filhos, desde que a diferença de idade entre cônjuges/parceiros não fosse superior a 15 anos. Nesse caso, o benefício do sobrevivente cairia para apenas 30% do benefício original, mantidas as condições quanto a filhos. Em ambos os casos, porém, seria respeitado o valor mínimo do piso previdenciário.

Para os que estão na ativa, as futuras pensões seriam iguais a 60% do benefício original acrescidos de 20% por filho menor — até o limite de 100% do benefício original. Dessa forma, por exemplo, se o titular recebesse uma aposentadoria de R\$1.200 e viesse a falecer, o cônjuge teria direito a uma pensão de R\$720, mais R\$240 por filho menor até dois filhos, completando os R\$1.200. Também aqui, seria respeitado o valor mínimo do piso previdenciário.

— Acúmulo de benefícios

A legislação brasileira permite que um indivíduo possa ter mais de um benefício previdenciário. Não há estatísticas disponíveis sobre o acúmulo de aposentadorias, mas há informações sobre o acúmulo de aposentadorias e pensões. Utilizando dados da PNAD 2008, é possível identificar indivíduos que recebem aposentadoria e pensão.⁶⁵

A PNAD 2008 registrou a existência de 24,6 milhões de indivíduos que recebem aposentadorias ou pensões, sendo 18,00 milhões de indivíduos que recebem aposentadoria (73,2%), 6,6 milhões que recebem pensão (26,8%) e 1,8 milhão que recebem os dois benefícios (7,4%). O montante pago por esses benefícios totaliza R\$24,3 bilhões/mês, sendo R\$17,8 bilhões em aposentadorias, R\$6,5 bilhões em pensões e R\$2,6 bilhões em ambos os benefícios.

Aqueles que recebem os dois benefícios são predominantemente mulheres (86,2%), brancos (61%) ou pardos (31,4%), com mais de 60 anos (89,5%) — e mais da metade tem 70 anos ou mais. Vivem em famílias individuais, casais sem filhos ou casais com filhos de mais de 14 anos (75,9%), com até 3 indivíduos (78,3%) e com rendimento médio *per capita* de pelo menos um salário-mínimo (75,6%). Menos de 8% deles vivem em famílias com crianças de até 14 anos, menos de 3% são pobres, e não há nenhum indivíduo extremamente pobre.⁶⁶

Tendo em vista que o acúmulo de benefícios está concentrado em mulheres, na maioria idosas, e dada a crescente inserção da mulher no mercado de trabalho, é de esperar que o número de indivíduos que acumulam benefícios tenda a crescer de forma bastante acentuada nos próximos anos, assim como sua participação relativa no total de benefícios e de gastos previdenciários.

⁶⁵ A Tabela A-2, disponível no versão deste artigo no site www.iepecdg.com.br, resume um conjunto de informações sobre aposentadorias, pensões e indivíduos que têm acúmulo de benefícios (aposentadorias e pensões).

⁶⁶ São considerados pobres os indivíduos com renda familiar *per capita* de menos de 1/2 salário-mínimo. Os extremamente pobres são aqueles que vivem em famílias com renda *per capita* inferior a 1/4 do salário-mínimo.

Deve-se destacar que o valor médio de benefícios daqueles que recebem aposentadoria e pensão é 80% superior ao dos demais beneficiários. Além disso, como já mencionado, esses beneficiários, em geral, não vivem em domicílios com crianças nem em famílias numerosas, não compartilhando, portanto, sua renda.

Parece-nos sensato que uma reforma elimine, para os que vão ingressar no mercado de trabalho, a possibilidade um mesmo indivíduo acumular benefícios de pensão e aposentadoria, preservando-se a integralidade do acúmulo apenas nos casos em que houver filhos e/ou enteados menores de idade ou inválidos de qualquer idade.

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