

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1331

O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO COMPARADA

**Roberto de Rezende Rocha
Marcelo Abi-Ramia Caetano**

Brasília, março de 2008

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1331

O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO COMPARADA *

Roberto de Rezende Rocha
Marcelo Abi-Ramia Caetano*****

Brasília, março de 2008

* Os autores agradecem a Asta Zviniene, Diego Sourrouille, Fernando Gaiger, Ethan Weisman, Gregorio Impávido e Paulo Tafner pelos comentários e contribuições feitos a este trabalho. Os agradecimentos são extensivos a Liana Carleial, da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea, que criou um ambiente favorável ao desenvolvimento desta pesquisa. Estes parceiros, que em muito contribuíram para a formulação deste texto, não respondem, naturalmente, por qualquer viés ou vício que o trabalho porventura apresente.

** Do Banco Mundial (Bird).

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Núcleo de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República**

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL H55; I38

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES	7
3 CAUSAS: PREVIDÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E FALHAS NO DESENHO DO PLANO PREVIDENCIÁRIO	14
4 CONSEQÜÊNCIAS: ALTAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO E REDUÇÃO DO POTENCIAL DE CRESCIMENTO ECONÔMICO	24
5 CONCLUSÕES	26
REFERÊNCIAS	27
ANEXOS	28

SINOPSE

O trabalho estabelece várias comparações entre o sistema previdenciário brasileiro e os de outros países, tendo por base informações detalhadas sobre despesas previdenciárias e outros indicadores de desempenho, bem como sobre seus determinantes. Este exercício permite uma avaliação precisa do desempenho do sistema brasileiro e do desenho dos planos previdenciários.

ABSTRACT

This paper provides comparisons of Brazilian Social Security against those of other countries. These comparisons include detailed information on social security expenditures, and other performance indicators. This exercise allows an accurate evaluation of the Brazilian performance and of the plan designs.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo contribuir para o debate sobre a reforma da Previdência, estabelecendo várias comparações entre o sistema previdenciário brasileiro e os de outros países. Tais comparações são baseadas em um extenso banco de dados, que detém informações detalhadas sobre despesas previdenciárias e outros indicadores de desempenho, bem como sobre seus determinantes. A fonte das informações são bancos de dados do Banco Mundial (Bird), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), das Nações Unidas, do Eurostat (European System of Integrated Social Protection Statistics – Social Security Administration, 2004; 2006), do The Mutual Information System on Social Protection (Missoc), assim como de diversas fontes nacionais.¹ Este exercício permite uma avaliação precisa do desempenho do sistema brasileiro e do desenho dos planos previdenciários.

O estudo confirma que os gastos com a Previdência são muito elevados em comparação aos de outros países, e que este excesso de dispêndios verifica-se em quase todos os tipos de benefício. Parte das diferenças deve-se ao componente distributivo da Previdência no Brasil. Contudo, a maior parte das divergências deve-se a falhas no desenho dos planos previdenciários, que resultam em um número excessivo de beneficiários e em taxas de reposição mais elevadas do que as de outros países.

Para corroborar esse argumento, o artigo comporta mais quatro seções. Na próxima, apresentam-se os dados da evolução temporal da despesa previdenciária no Brasil, e procede-se a um cotejo entre a situação nacional e a de um conjunto de países. Os dados indubitavelmente mostram o Brasil como um ponto fora da curva. A terceira seção busca identificar as razões para este comportamento e aponta duas variáveis explicativas: o caráter distributivo da Previdência Social no Brasil e as falhas no desenho do plano previdenciário. Constata-se que o segundo fator é o que melhor explica os desvios brasileiros em relação à realidade internacional. A quarta seção mostra as conseqüências desse contexto, em que o Brasil apresenta alíquotas contributivas muito altas para uma nação ainda jovem, e no qual o excesso dos gastos previdenciários é um potencial inibidor de um crescimento de maior pujança. A seção final conclui o trabalho.

2 DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES

Esta seção traz uma breve revisão das reformas previdenciárias ocorridas no Brasil após o período de estabilização macroeconômica, com o Plano Real. Em seguida, apresenta a evolução das contas previdenciárias brasileiras nos últimos anos e faz uma análise seccional da posição brasileira em contraposição à de outros países. Duas conclusões se extrairão destes dados. Em primeiro lugar, apesar do significativo esforço reformista dos últimos anos, as alterações promovidas no desenho do plano previdenciário conseguiram tão-somente reduzir a trajetória expansionista da despesa previdenciária no Brasil, sem inibir, porém, seu movimento ascendente. Em segundo lugar, comparando-se a posição da Previdência Social brasileira com a internacional, verifica-se que o Brasil está fora do padrão médio internacional, tanto no seu valor total quanto na decomposição entre os benefícios de risco e os programados.

1. Diversos dados foram coletados em escritórios regionais do Banco Mundial, assim como a partir de acesso a banco de dados de países específicos. Por essa razão optou-se, ao longo do texto, pela referência, mais generalizada, "fontes nacionais".

2.1 REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS

No Brasil, a discussão sobre reformas previdenciárias começa a ganhar força após a estabilização inflacionária ocorrida com o Plano Real, de julho de 1994. Não por coincidência. A Constituição de 1988 havia introduzido uma série de regras generosas, por padrões internacionais, que provocariam um impacto significativo sobre as despesas previdenciárias na década seguinte. No início da década de 1990, este impacto foi atenuado por meio da subindexação de benefícios num contexto de altas taxas de inflação, mas, a partir do Plano Real, não foi mais possível ajustar os desequilíbrios estruturais da Previdência por meio da política de indexação dos benefícios. O equilíbrio passa a requerer reformas, tanto estruturais quanto paramétricas, no desenho do plano previdenciário. Ao contrário da experiência de outros países latino-americanos, o Brasil optou por manter o regime previdenciário na forma de repartição simples, ou seja, não trocou a forma de financiamento para capitalização.²

A partir de 1998, o Brasil passou por três reformas paramétricas, sendo duas delas na forma de emenda constitucional.³ A primeira ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e envolveu tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).⁴ Em relação às contribuições, elevou-se o teto de contribuição e de benefício do RGPS, de R\$ 1.081,50 para R\$ 1.200,00. Não se alteraram os mecanismos de indexação dos dois regimes e manteve-se a mesma fórmula de cálculo do benefício para o RPPS, enquanto este item para o RGPS deixou de ser parte integrante da Constituição – o que abriu caminho para a posterior criação do fator previdenciário, que se abordará adiante. A grande alteração verificou-se nas condições de acesso aos benefícios. Passou-se a exigir tempo efetivo de contribuição, e não mais o simples tempo de serviço sem contrapartida contributiva.⁵ Estabeleceu-se idade mínima de aposentadoria para benefícios programados do RPPS – de 60 anos para homens e de 55 para mulheres –, com um amplo conjunto de regras de transição, além de restrições de carência de tempo de atividade no serviço público. Para o RGPS, não se criaram idades mínimas para as aposentadorias por tempo de contribuição, mas as aposentadorias proporcionais – que permitiam aposentadoria com 30 anos de contribuição para homens e de 25 anos para mulheres – entraram em um processo gradual de extinção.

2. Há duas formas puras de financiar um regime previdenciário. A primeira, conhecida como repartição simples, pauta-se na contribuição das gerações jovens (em fase ativa) para pagar os benefícios da geração idosa (em fase inativa). A segunda, chamada de capitalização, consiste na acumulação de ativos de uma geração, que serão posteriormente utilizados no pagamento de suas aposentadorias e pensões, no momento de usufruto do benefício. Gill, Packard e Yermo (2005) e Mesa-Lago (2007) analisam as reformas previdenciárias na América Latina na última década. Os sistemas previdenciários e reformas nos países da OCDE são analisados em OECD (2007b) e OECD (2007c).

3. Denominam-se reformas estruturais aquelas que alteram a forma de financiamento de um regime previdenciário, de repartição para capitalização. As demais classificam-se como reformas paramétricas.

4. No Brasil, há três regimes previdenciários. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e cobre fundamentalmente os trabalhadores da iniciativa privada. Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) destinam-se aos servidores públicos, e cada ente da Federação que optou por ter um regime próprio administra uma previdência independente dos demais, mas cujos princípios básicos são definidos pela Constituição de 1988. Por fim, o Regime de Previdência Complementar, de natureza facultativa e capitalizado, não faz parte da análise deste texto, por não se referenciar a recursos orçamentários.

5. A grande exceção a essa regra são os benefícios concedidos a pessoas que exercem atividades rurais.

A crise macroeconômica de 1999, de natureza cambial, e as limitadas conseqüências da reforma sobre o RGPS criaram um ambiente propício para que, pouco menos de um ano após a promulgação de uma emenda constitucional sobre o tema, houvesse uma nova reforma previdenciária, já devidamente aprovada pelo Congresso, em novembro de 1999. Tratava-se da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que criou o fator previdenciário. Esta nova sistemática de cálculo do valor dos benefícios alterou o desenho do plano previdenciário do RGPS em dois pontos cruciais. Em primeiro lugar, a base de cálculo do benefício deixou de ser a média dos últimos 36 salários de contribuição e passou a tomar como referência todo o histórico de salários de contribuição desde julho de 1994.⁶ Tal medida representou alteração da lógica básica do cálculo do benefício, que passou a ter como referência todo o histórico de vida laboral, e não somente os últimos meses de vida ativa. Em segundo lugar, a média dos salários de contribuição de julho de 1994 até o momento da aposentadoria passou a ser multiplicada pelo fator previdenciário, que é positivamente influenciado pelo tempo de contribuição e pela idade de aposentadoria, mas decresce de acordo com a expectativa de sobrevida no momento da concessão da nova aposentadoria.⁷ A introdução do fator criou mecanismos de incentivo à postergação dos benefícios e permitiu a redução da taxa de reposição dos novos benefícios para valores inferiores a 100%.

A terceira onda de reforma da Previdência ocorreu por meio das Emendas Constitucionais nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e nº 47, de 5 de julho de 2005, promulgadas no primeiro mandato do governo Lula. Pouco se mudou a respeito do RGPS, à exceção da elevação do teto de benefício e de contribuição, que ocasionou um efeito de curto prazo de elevação da arrecadação do regime. O foco da reforma era o RPPS. Quanto à arrecadação, uma das principais alterações foi a instituição de contribuição previdenciária para inativos e pensionistas dos RPPS, que permitiu aumento de arrecadação pouco tempo após a aprovação da reforma. Já quanto à fórmula de cálculo dos benefícios, houve redução nas taxas de reposição das pensões por morte, assim como um processo de transição das regras, que passam a tomar como base o último salário para cálculo da média dos salários ao longo de toda a vida contributiva. No que tange aos mecanismos de indexação, implementou-se uma mudança gradual na sistemática da correção de benefícios da inflação de salários, para a de preços.⁸ Por fim, em relação às condições de acesso aos benefícios, houve modificações somente nas regras de transição criadas pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

6. A principal razão para escolher o mês de julho de 1994 como marco do início do período base de uso dos salários de contribuição foi o fim do período de hiperinflação, decorrente do Plano Real.

7. A extensão do período contributivo – de julho de 1994 ao momento da concessão do benefício – aplica-se aos benefícios programados, como as aposentadorias por tempo de contribuição, assim como aos benefícios de risco, como aposentadorias por invalidez e pensões por morte. Por sua vez, o fator previdenciário é de uso compulsório somente nas aposentadorias por tempo de contribuição. Para as aposentadorias por idade, sua aplicação é facultativa e não se utiliza no cálculo dos benefícios de risco.

8. Mais do que indexação por inflação de salários, a regra de correção dos benefícios previdenciários dos servidores públicos brasileiros é a paridade, ou seja, um inativo ou pensionista recebe o reajuste de sua aposentadoria ou pensão no mesmo momento e na mesma proporção daqueles de um funcionário ativo que ocupe o cargo em que se efetivou sua aposentadoria.

O quadro 1 sintetiza as principais modificações estabelecidas pelas reformas.

QUADRO 1

Síntese das modificações introduzidas pelas reformas da Previdência

Alteração jurídica	Principais medidas
Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998	<p>RGPS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elevação do teto de contribuição 2. Retirada da Constituição da fórmula de cálculo do benefício 3. Extinção gradual das aposentadorias proporcionais <p>RPPS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Limites etários para aposentadoria de 60 anos para homens e de 55 para mulheres, com um conjunto de carências de tempo no serviço público e várias regras de transição
Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999	<p>Altera somente o RGPS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. É criado o fator previdenciário, que aumenta o valor do benefício à medida que os beneficiários se aposentam mais idosos e com maior tempo de contribuição 2. O cálculo do benefício passa a considerar todos os salários de contribuição de julho de 1994 até a data da aposentadoria, e não mais as últimas 36 contribuições
Emendas Constitucionais nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e nº 47, de 5 de julho de 2005	<p>RGPS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elevação do teto de contribuição <p>RPPS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instituição de contribuição previdenciária para inativos e pensionistas 2. Redução da taxa de reposição das pensões por morte 3. Transição da fórmula de cálculo pelo último salário para a do histórico dos salários de contribuição 4. Mudança gradual da indexação de salários para a de preços 5. Alterações nas regras de transição da Emenda Constitucional nº 20 para as regras de acesso aos benefícios

Elaboração dos autores.

2.2 A EVOLUÇÃO DA DESPESA PREVIDENCIÁRIA

Duas comparações serão feitas para uma análise de natureza estatística da Previdência Social brasileira: em primeiro lugar, enfatiza-se a evolução recente das despesas previdenciárias brasileiras e, posteriormente, comparam-se estes valores com o que se observa no resto do mundo.

A tabela 1 apresenta os gastos previdenciários do RGPS, incluindo as despesas com benefícios assistenciais de Renda Mensal Vitalícia (RMV) e com aqueles referentes à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), assim como do RPPS da União e dos estados.

TABELA 1

Despesa com benefícios previdenciários e assistenciais no Brasil

(Valores como % do PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RGPS ^a	5,8	6,0	6,6	6,9	7,2	7,6
RPPS ^b	4,4	4,5	4,3	4,1	4,0	4,1
Total	10,1	10,5	10,8	11,0	11,2	11,8

Fontes: Ministério da Previdência Social (MPS); e Ministério da Fazenda.

Notas: ^a Inclui Loas e RMV.

^b Inativos e pensionistas da União, dos estados e dos municípios. Os dados dos municípios baseiam-se em estimativas dos próprios autores.

Observa-se que, mesmo após a seqüência de reformas, a despesa previdenciária no Brasil manteve sua trajetória crescente como proporção da produção nacional, com um aumento de pouco menos de 2 pontos percentuais em um intervalo de 5 anos. Em outras

palavras, ainda que as reformas tenham impedido um crescimento ainda mais acentuado destes dispêndios, não foram suficientes para inibir seu percurso ascendente.

Dois dilemas apresentam-se a uma sociedade que se depara com elevações de gastos previdenciários dessa magnitude. O primeiro diz respeito à alocação da despesa pública entre os diversos fins alternativos. Recursos destinados à Previdência deixam de ser repassados para áreas como saúde, educação, segurança e infra-estrutura, todas elas essenciais à sustentação do crescimento da economia brasileira. O segundo concerne à necessidade de aumentar impostos e contribuições para fazer face ao aumento de gastos, o que reduz a abertura de novos negócios e impõe elevado ônus ao setor produtivo, com potencial efeito inibidor sobre o crescimento econômico.

Outra comparação econômica significativa para uma investigação mais completa seria uma análise seccional, com destaque para a posição do Brasil em um quadro comparativo internacional.

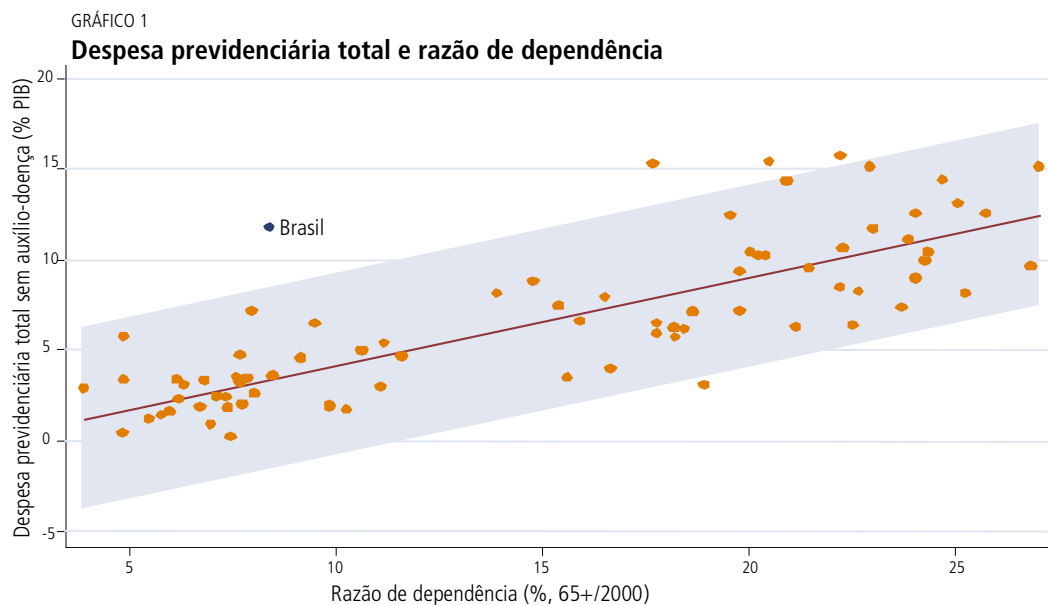
Para tanto, é relevante ter em consideração que os regimes previdenciários fundamentam-se em dois propósitos. O primeiro é a reposição de renda para as pessoas ou as famílias que perderam ou reduziram a capacidade de geração do próprio sustento, em virtude de idade avançada, de invalidez para atividades laborais, ou falecimento de um membro do grupo familiar que exercesse influência em sua provisão. O segundo é o combate à pobreza por meio de transferências de renda aos membros mais necessitados da sociedade.

Dado que um dos objetivos fundamentais de um regime previdenciário é repor a renda aos indivíduos quando perdem sua capacidade de trabalho, especialmente em decorrência de idade avançada, o ponto de partida para as comparações internacionais ocorre mediante confronto entre as despesas previdenciárias e a estrutura demográfica dos países. O gráfico 1 contrapõe as despesas previdenciárias, como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), à razão de dependência demográfica,⁹ com base em uma amostra ampla de 77 países (anexos).¹⁰ É de se esperar que países com maior razão de dependência apresentem despesa previdenciária mais elevada porque contam com uma população, em termos relativos, mais idosa e menos jovem, portanto, com mais pessoas com pouca condição de trabalho, em virtude da idade avançada, e com menos pessoas em idade ativa, aptas à contribuição.

Os dados indicam que, por uma perspectiva internacional, há, de fato, correlação positiva entre envelhecimento populacional e despesa previdenciária, tal como mostra a reta de regressão. Porém, o Brasil destaca-se como um ponto fora da curva. O gráfico mostra que o país ainda é jovem, com razão de dependência inferior a 10%, mas seu gasto previdenciário, superior a 11% do PIB, equivale ao de um país idoso. Esta peculiar combinação de país jovem com gasto de idoso remete a outro fato, a saber: nações com estrutura demográfica similar à brasileira gastam com Previdência em torno de 4% do seu produto, enquanto países com despesa previdenciária da magnitude da brasileira têm razão de dependência em torno de 27%. Em resumo, países com composição demográfica brasileira despendem 1/3 do que o Brasil gasta, enquanto nações que destinam quantias semelhantes às despendidas pela Previdência brasileira são três vezes mais velhas.

9. Entende-se por "razão de dependência demográfica" a razão entre a população de mais de 65 anos e a população com idade entre 15 e 64 anos.

10. O anexo contém uma discussão dos dados de despesas previdenciárias em países membros e não-membros da OCDE.



Fontes: OCDE; Nações Unidas; Banco Mundial; e fontes nacionais.

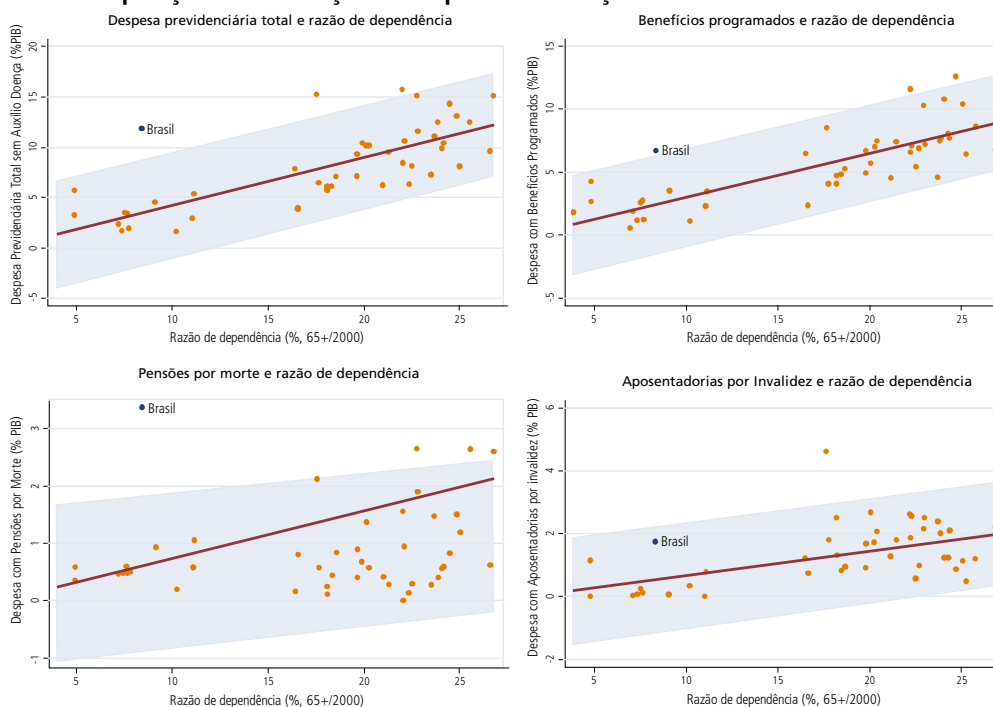
Outra forma de observar o mesmo resultado é pela averiguação de que o Brasil está fora e acima do intervalo de confiança da regressão econométrica indicada pela área hachurada do gráfico 1. Em outras palavras, nem mesmo as margens de erro estatísticas explicam o tamanho do dispêndio brasileiro com Previdência Social dentro de uma perspectiva internacional.

O passo seguinte consiste em identificar se alguma categoria de benefício – seja a programada, como as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, seja a de risco, como a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte – seria, em particular, responsável pelo comportamento destoante da Previdência brasileira. Isto foi feito na elaboração do gráfico 2, com base em uma amostra um pouco menor, de 45 países (anexos), para os quais há dados de despesas por tipo de benefício.¹¹ As regressões apresentadas no gráfico 2 indicam que o Brasil situa-se acima da média internacional em todos os tipos de benefício. De fato, como mostra o gráfico, da diferença de aproximadamente 8% do Brasil em relação à linha de tendência internacional, referente aos quase 12% do gasto total com Previdência, subtraída dos 4% de gasto em países com estrutura demográfica semelhante, pouco menos de 4% se explicam pelos benefícios programados, uma quantia ligeiramente menor que 3% se deve às pensões por morte, enquanto os benefícios por incapacidade respondem por um pouco mais de 1%. Percebe-se também que o Brasil está fora e acima do intervalo de confiança em todos os casos, com exceção dos benefícios por incapacidade.

11. As diferenças entre as médias de despesas previdenciárias e os coeficientes de regressão na amostra ampla e na amostra restrita não são estatisticamente significativas. O anexo 2 apresenta os dados de despesas por país e discute alguns aspectos metodológicos das séries de despesas.

GRÁFICO 2

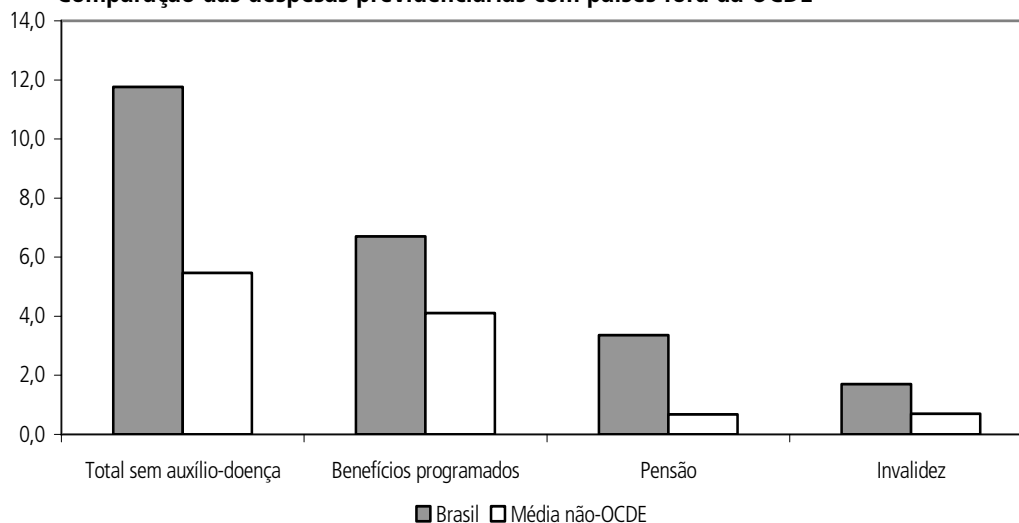
Decomposição da diferença das despesas em relação à linha internacional



Observa-se, pelo gráfico 3, que resultados similares obtêm-se mediante uma comparação direta com os países não-membros da OCDE que apresentam estrutura demográfica e renda *per capita* mais próximas às do caso brasileiro. Uma relevante conclusão que se retira do cotejo entre os gráficos 1, 2 e 3 é que, tanto para o controle por demografia quanto por renda, o Brasil caracteriza-se como um país com elevados gastos previdenciários para um padrão internacional. Outro fato peculiar é que os gráficos 2 e 3 apresentam uma desigualdade, em termos relativos, bastante substancial para as pensões por morte, que somam aproximadamente o triplo, no que se refere à proporção do PIB, daquele observado em outros países.

GRÁFICO 3

Comparação das despesas previdenciárias com países fora da OCDE



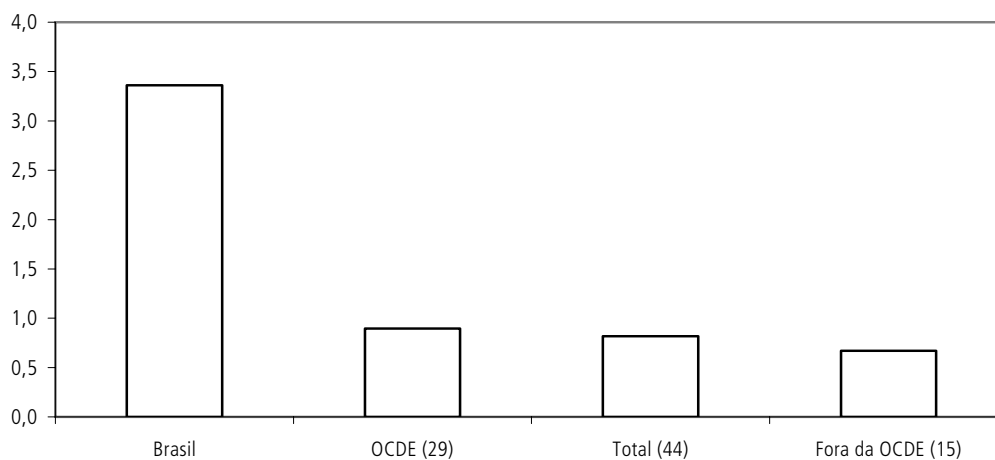
O gráfico 4 permite melhor visualização do que foi aqui exposto no que tange às pensões por morte. A proporção dos gastos deste tipo de benefício no produto do país é expressiva, tanto para uma comparação com países membros da OCDE, que apresentam alta renda, quanto para os demais países de renda média ou baixa. Em outras palavras, apesar de o Brasil despende mais que o padrão internacional para todos os tipos de benefícios, as pensões por morte destacam-se por seu comportamento mais discrepante, tanto ao se controlar por renda quanto por demografia.

O resumo que se extrai de todas as estatísticas apresentadas nesta seção apresenta dois aspectos significativos. Quanto à série temporal, a participação das despesas previdenciárias no PIB brasileiro é crescente, mesmo após a seqüência de três reformas do sistema de seguridade social, entre 1998 e 2003. As alterações promovidas teriam, portanto, como principal virtude, tornar a trajetória dos gastos menos ascendente, mas não se mostraram capazes de impedir sua expansão. Pela perspectiva de uma análise seccional, o país também figura com participações elevadas do dispêndio previdenciário em relação ao PIB, tanto ao se controlar por variáveis demográficas quanto ao se ter em consideração o diferencial de renda entre as nações. Tal realidade é válida não somente para o gasto previdenciário total, mas também para sua decomposição em benefícios programados, pensões por morte e benefícios por incapacidade. Estes fatos são indicativos da permanência de falhas no desenho de plano previdenciário, que necessitarão de ajustes nas reformas que ainda estão por vir.

GRÁFICO 4

Despesas de pensão por morte – Brasil e grupos selecionados de países

(Em % do PIB)



Fontes: Banco Mundial; fontes nacionais; e MPS.

3 CAUSAS: PREVIDÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E FALHAS NO DESENHO DO PLANO PREVIDENCIÁRIO

Nesta seção, procura-se identificar as razões pelas quais o Brasil apresenta gastos previdenciários elevados dentro de uma comparação internacional. Há dois fatores explicativos para a diferença de 8% do PIB, conforme se vê no gráfico 2. O primeiro seria o caráter distributivo da Previdência. O segundo decorreria de falhas no desenho dos planos previdenciários.

3.1 MECANISMO DE DISTRIBUIÇÃO

A Previdência no Brasil cumpre relevante papel na redistribuição de renda e na redução da pobreza entre idosos. Em particular, as transferências de renda por meio de programas redistributivos – como o programa rural e os benefícios assistenciais, assim como os concedidos em função da Loas– contribuem para a redução da pobreza da população idosa e fazem que a taxa de pobreza da população com idade superior a 65 anos brasileira seja a menor da América Latina, para o grupo de países selecionados, como indicam o gráfico 5 e a tabela 2.

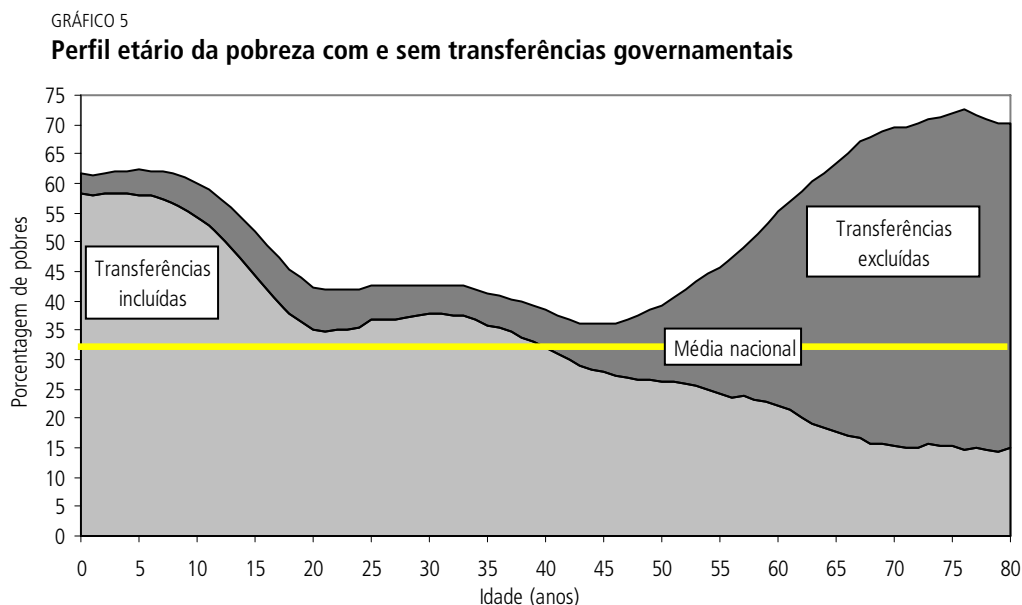


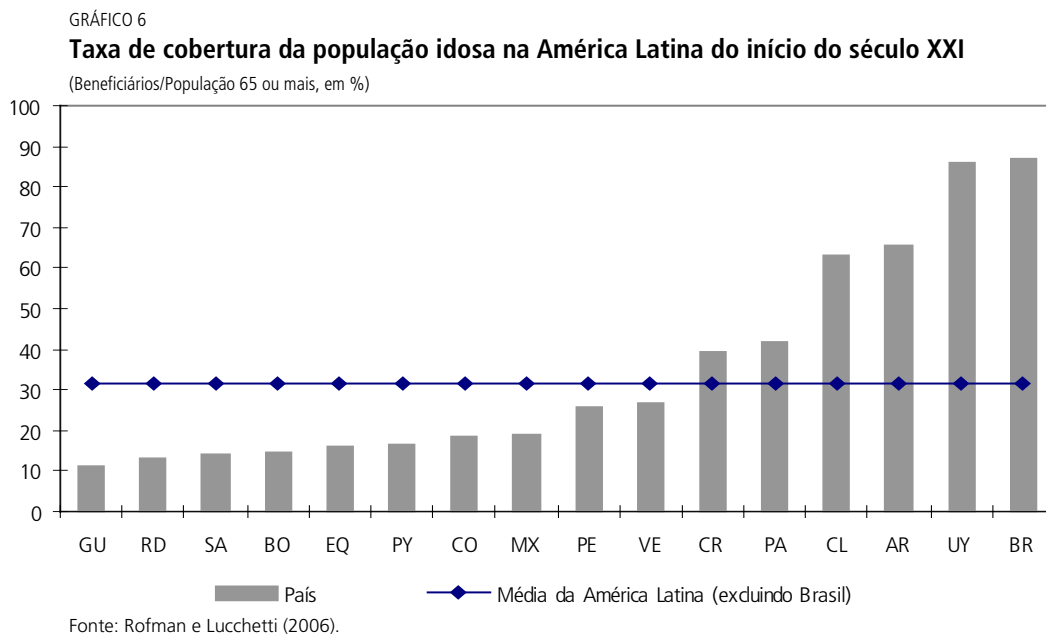
TABELA 2
Taxas de pobreza por grupos de idade – Brasil e América Latina

	População total	0-14	15-39	40-64	65+
Brasil	24.6	33.4	22.3	18.7	18.5
Bolívia	30.5	34.4	24.1	31.0	47.5
Chile	20.8	24.4	19.2	18.5	23.9
Colômbia	24.0	27.1	20.6	23.8	32.9
Costa Rica	21.7	23.6	19.4	21.0	29.1
Guatemala	19.1	21.6	16.6	15.0	27.1
El Salvador	27.4	31.3	22.8	26.5	38.0
México	22.1	27.4	18.3	19.6	37.6
Média	23.8	27.9	20.4	21.8	31.8

Fonte: Wodon, Lee e Saens (2002).

Cumprir também notar que os programas de transferência de renda apresentam menos êxito em reduzir a taxa de pobreza entre crianças e jovens, e que o Brasil continua com uma taxa de pobreza entre crianças maior que a média da região. Este resultado revela falhas no desenho dos programas de redistribuição de renda, já identificadas por outros pesquisadores (BARROS *et al.*, 2006; BARROS e CARVALHO, 2006). É um tema importante porque revela a possibilidade de se alcançar redução mais efetiva da pobreza com o mesmo volume de transferências. Este tópico, porém, está fora do escopo deste trabalho. Para fins deste estudo, o importante é enfatizar que a Previdência desempenha um papel significativo na redução da pobreza entre idosos, e examinar até que ponto esses programas redistributivos explicam a diferença de despesas previdenciárias entre o Brasil e outros países.

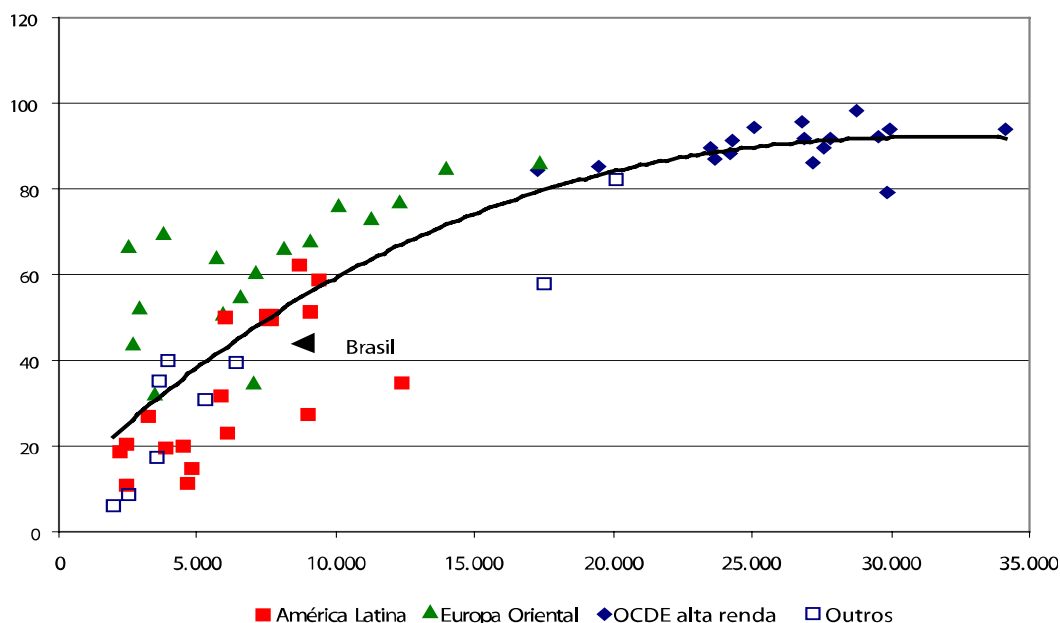
Outro fator a indicar a importância do aspecto distributivo da Previdência Social no Brasil é a alta taxa de cobertura na fase de recebimento de benefício, que torna pouco provável que algum idoso não tenha acesso a alguma aposentadoria, pensão por morte ou benefício assistencial. Com aproximadamente 90% de sua população idosa coberta por algum sistema de proteção social, a taxa de cobertura dos idosos no Brasil é indubitavelmente muito superior à média latino-americana, que se situa em torno de 1/3 da população idosa, conforme se depreende do gráfico 6.



O caráter distributivo da Previdência no Brasil fica ainda mais evidente quando se compara a alta taxa de cobertura, na fase de benefício, com a taxa de cobertura na fase de contribuição, medida pela razão entre contribuintes e força de trabalho. Como mostra o gráfico 7, ao contrário do estágio do recebimento do benefício, o Brasil apresenta taxa de cobertura na fase de contribuição em torno de 50% da força de trabalho, cujo valor é consistente com o de um país de renda média. Em outras palavras, a alta cobertura dos idosos no Brasil não é reflexo da elevada densidade contributiva, mas sim de política de redistribuição de renda por meio da seguridade social. São programas como a aposentadoria rural e os benefícios assistenciais concedidos em função da Loas que permitem este descasamento entre as duas taxas, no caso do Brasil.

O gráfico 7 também mostra que a taxa de cobertura na fase de contribuição está fortemente relacionada ao grau de desenvolvimento de um país, medido pela renda *per capita*, e que os países que se situam acima da curva são os do Leste Europeu, que ainda mantêm a herança das políticas sociais próprias dos países socialistas. Estes resultados sugerem que seria difícil ampliar significativamente a cobertura previdenciária no Brasil (na fase de contribuição) em curto e médio prazos, principalmente levando-se em consideração: *i*) as altas alíquotas de contribuição previdenciária que inibem a formalidade; e *ii*) a existência de benefícios assistenciais cujo valor iguala-se ao piso previdenciário, o que gera baixos incentivos à adesão contributiva a um regime de previdência. Não se afirma, com isso, que inexista espaço para políticas de ampliação da cobertura previdenciária na fase contributiva. Porém, almeja-se alertar sobre suas reais limitações dentro de um comparativo internacional.

GRÁFICO 7

Taxa de cobertura da força de trabalho e renda *per capita* (conceito PPC)

Resta determinar, portanto, quanto, dos 8% do desvio do gasto previdenciário brasileiro, decorre dessas políticas de auxílio à população de baixa de renda. Há dois benefícios com perfil tipicamente redistributivo. Conforme mencionado, seriam: a Loas destinada à população idosa e deficiente, de renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; e os benefícios rurais, que, apesar de não serem formalmente classificados como assistenciais, têm forte viés não-contributivo. Em 2006, o total gasto com Loas atingiu a cifra de 0,5% do PIB, e com os benefícios rurais, 1,4%, totalizando 1,9%. Ou seja, do valor total da divergência com a média internacional, cerca de $\frac{1}{4}$ tem como fator explicativo o mecanismo de distribuição de renda, e os restantes $\frac{3}{4}$ derivam de falhas no desenho do plano previdenciário.

3.2 FALHAS DE DESENHO DE PLANO PREVIDENCIÁRIO

Ao considerar que o total gasto é o produto da quantidade de pessoas aptas ao recebimento dos benefícios e dos seus valores, a maior parte da diferença tem como origem regras que criam um número excessivo de beneficiários, assim como um valor médio de benefício acima dos padrões internacionais, em termos relativos. Na primeira parte desta subseção, será examinando o quantitativo de benefícios, e, na outra, seu valor médio.

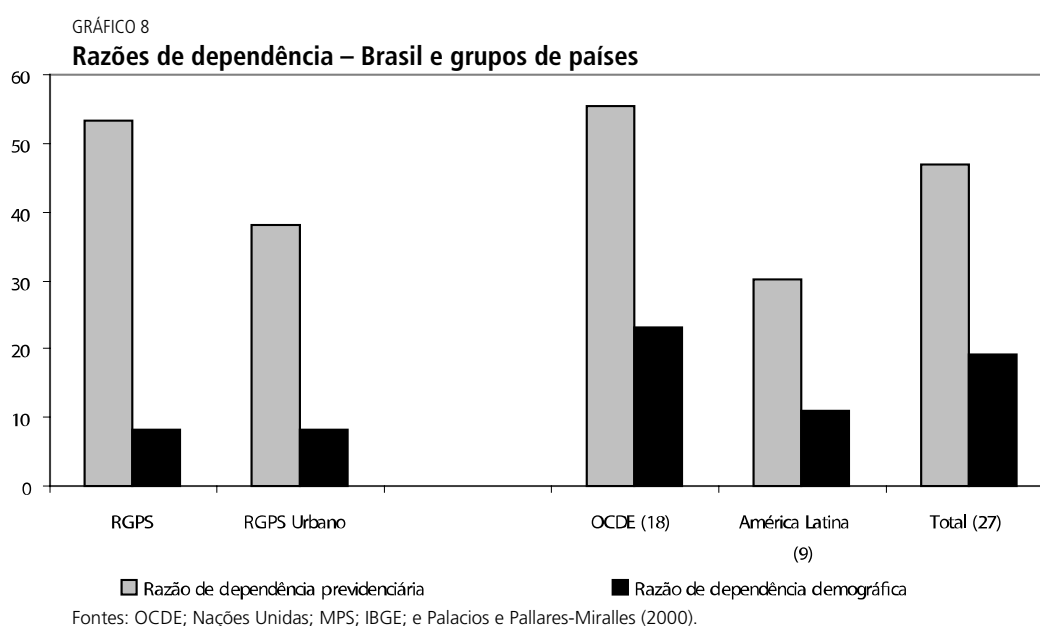
Evidências de um número excessivo de beneficiários

De acordo com o aqui exposto, a alta taxa de cobertura na fase de benefício é, em si, um resultado positivo, refletindo o êxito em prover proteção à maior parte da população idosa. Contudo, esta cobertura universal pode mascarar outros problemas, como o do acesso fácil e prematuro a aposentadorias. Por esta razão, é importante examinar outros indicadores de desempenho, como a razão de dependência previdenciária.

Entende-se por razão de dependência previdenciária a fração entre o total de beneficiários e o total de contribuintes do regime de previdência. Esta razão de

dependência distingue-se da demográfica, que é o quociente entre a população idosa (com 65 anos de idade ou mais) e a população em idade ativa – entre 15 e 64 anos.

Do cotejo entre essas duas variáveis, conclui-se que a razão de dependência previdenciária é sempre superior à demográfica, independentemente do país em análise. Isto decorre de a Previdência – por meio dos benefícios de risco, como aposentadorias por invalidez e pensões por morte – dar cobertura a uma população não-idosa, assim como da possibilidade do recebimento concomitante de um benefício de aposentadoria e outro de pensão por morte. Porém, a análise do gráfico 8 permite concluir que, no Brasil, a razão de dependência previdenciária é muito maior que a de outros países com perfil demográfico semelhante. O Brasil apresenta razão de dependência demográfica inferior à latino-americana, mas a previdenciária assemelha-se ao clube dos ricos e envelhecidos membros da OCDE.



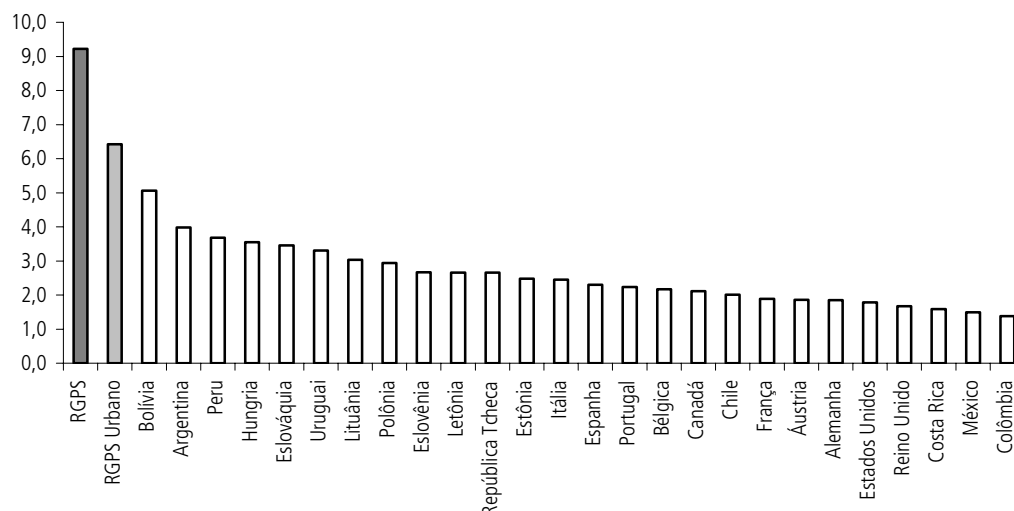
Observa-se que, mesmo com a exclusão do programa rural, a razão de dependência previdenciária no Brasil é alta em comparação à de países com características demográficas similares, o que corrobora o argumento de que as diferenças com o resto do mundo são apenas parcialmente explicadas pelos programas distributivos, mas que a principal fonte de divergência são as regras.

Outra opção para se analisar o mesmo fenômeno é a partir do quociente entre as razões de dependência previdenciária e demográfica em cada país. Como mostra o gráfico 9, o Brasil assume com folga a posição de liderança deste indicador, com sua razão de dependência previdenciária superando em mais de nove vezes a demográfica. Algo deveras destoante da experiência internacional, que indica valores médios próximos a três para o mesmo indicador. Ainda que se exclua o programa rural, que conta com perfil fortemente distributivo, o Brasil mantém sua posição em primeiro lugar, com o maior valor para o quociente entre as razões de dependência. Em suma, há número excessivo de beneficiários, não obstante a restrição da análise a programas essencialmente contributivos.

Cabe notar, porém, que a comparação das razões de dependência com e sem o programa rural é simplesmente para demonstrar que o Brasil está fora dos padrões internacionais, mesmo ao se excluírem os benefícios pagos ao setor rural, que contém um caráter fortemente distributivo. No entanto, os programas previdenciários de outros países também contemplam benefícios de natureza distributiva, de modo que o melhor indicador para efeitos comparativos deve incluir tanto o segmento urbano quanto o rural do RGPS.¹² Considerar apenas o programa urbano implica subestimativa da real proporção entre as razões de dependência.

GRÁFICO 9

Razão de dependência previdenciária/razão de dependência demográfica



Fontes: OCDE; Nações Unidas; MPS; IBGE; e Palacios e Pallares-Miralles (2000).

Fatores que geram número excessivo de beneficiários

Necessita-se, portanto, identificar as razões da divergência dos indicadores referentes à quantidade de benefícios em relação ao padrão internacional. O foco aqui será concentrado em dois programas: benefícios programados e pensão por morte, porque, nestes dois casos, as despesas parecem mais destoantes dos padrões internacionais.

Em relação aos benefícios programados, a principal razão está no fato de que as pessoas aposentam-se antes e recebem suas aposentadorias por mais tempo do que ocorre no resto do mundo, tal como ilustra a tabela 3.

TABELA 3

Idade mínima e duração esperada de aposentadoria – Brasil e grupos de países^a

	Idade mínima de aposentadoria		Duração esperada de aposentadoria	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
OCDE (29)	63,9	62,6	16,0	20,8
América Latina (7)	62,1	60,4	16,7	20,9
Outros (66)	62,3	59,9	15,8	21,1
RGPS				
Aposentadoria por tempo de contribuição ^b	54,4	51,3	23,0	29,2
Aposentadoria rural por idade	60,0	55,0	19,1	25,9
Aposentadoria urbana por idade	65,0	60,0	15,9	22,1

Fontes: OCDE; Nações Unidas; MPS; e IBGE.

Notas: ^aNúmero de países entre parênteses.

^b Idade média de aposentadoria.

12. Reforçando o argumento do parágrafo anterior, registre-se que uma das principais razões de o programa boliviano encontrar-se em terceiro lugar é o fato de haver um programa distributivo que abarca grande contingente de idosos pobres.

O único dos programas do RGPS que apresenta idade de aposentadoria e duração esperada de benefícios razoavelmente próximos à média internacional é o de aposentadorias urbanas por idade – justamente aquele que impõe limites mais rígidos para idade mínima requerida para completar as condições de acesso aos benefícios. Para os demais, as idades de qualificação aos benefícios são sempre inferiores, e o tempo de recebimento, maior que dos outros países, o que naturalmente dificulta o equilíbrio das contas do sistema previdenciário e proporciona elevado montante de despesas. A título de ilustração, no Brasil, mulheres aposentadas por tempo de contribuição iniciam o usufruto dos benefícios 11 anos mais jovens que suas contrapartes da OCDE, assim como os recebem por aproximadamente 8 anos a mais. O direito de obter aposentadorias mais jovens e fruí-las por mais tempo repete-se com os homens, mas em menor escala. Para o gênero masculino, a idade de aposentadoria no Brasil é aproximadamente 9,5 anos menor, e a duração esperada é 7 anos maior. Contribuir por menos anos e receber benefícios por mais tempo é um dos principais fatores que explicam a posição do Brasil como ponto fora da curva da experiência internacional.

Pela análise da tabela 3, conclui-se também que as diferenças de idade e tempo de recebimento por gênero são ainda comuns no mundo. Porém, enquanto, no mundo, a idade de aposentadoria feminina é em média dois anos inferior à masculina, esta diferença, no Brasil, supera em três anos nas aposentadorias por tempo de contribuição, e tem limite legal de cinco anos para as aposentadorias por idade. Isto implica que as diferenças nas regras de acesso aos benefícios por gênero no Brasil são mais acentuadas que no resto do mundo, o que causa situações extraordinárias, como no caso das aposentadorias por tempo de contribuição feminina, em que a duração esperada de 29,2 anos é praticamente igual ao tempo mínimo de contribuição de 30 anos exigido para concessão do benefício.

Argumenta-se profusamente que as regras previdenciárias no Brasil permitem aposentadorias em idades inferiores às praticadas nos demais países porque a expectativa de vida do brasileiro é menor que a de um norte-americano ou europeu. Entretanto, sob o aspecto previdenciário, a expectativa de vida relevante é aquela que captura as probabilidades de sobrevivência de um indivíduo após o início de sua vida laboral ou de seu recebimento de benefício. A expectativa de vida ao nascer é fortemente influenciada pela mortalidade infantil que, apesar de ser um mal social com urgente necessidade de minimização, não exerce influência sobre os planos previdenciários, tendo em vista que o início das contribuições e do recebimento dos benefícios ocorre em vida adulta. Nesse sentido, a melhor variável para comparar se os regimes previdenciários pagam benefícios por longo ou curto tempo é a expectativa de sobrevivência ou, como exposta na tabela 3, a duração esperada do benefício, dada a idade de aposentadoria do contribuinte. Para este quesito, a expectativa de sobrevivência de um brasileiro em idades mais avançadas não é muito distinta daquela que se verifica em países mais ricos. Desse modo, o argumento da menor expectativa de vida ao nascer não é válido para a defesa de idades de aposentadoria menores no Brasil.

Conforme já exposto, o Brasil gasta com pensões por morte mais que o triplo, em termos relativos, que os demais países. Nossa despesa supera os 3% do PIB, enquanto a média internacional é inferior a 1%. Novamente, o que motiva este comportamento reside principalmente no conjunto de regras que permite o recebimento das pensões por morte, no Brasil, por mais pessoas e por um maior número de anos, tal como apontado no quadro 2.

**Comparativo das condições de elegibilidade às pensões por morte:
Brasil e resto do mundo**

	Brasil	Resto do mundo
Carência de tempo contributivo do instituidor	Não há	Exigência de um período contributivo mínimo
Estado civil	Não necessita ser casado	Exigência de um período mínimo de casamento ou união
Idade	Sem limite mínimo de idade	Restrições aos pensionistas mais jovens. Em especial, viúvas ou viúvos com menos de 45 anos de idade
Novo matrimônio	Pensão se mantém inalterada com contração de novo matrimônio	Pensão usualmente finda com novo casamento

Fontes: Mutual Information System on Social Protection in the European Union (Missoc, 2006); e Social Security Administration (2005).

Como se pode observar no quadro, o Brasil apresenta, em comparação com outros países, regras mais lenientes para a concessão de benefícios de pensão por morte. A não-exigência de um período contributivo mínimo por parte do instituidor, assim como a possibilidade de receber pensão em qualquer idade, a ausência de necessidade de laço matrimonial ou mesmo a manutenção do benefício após novo casamento, tudo isso permite que o número de beneficiários de pensão por morte no Brasil seja mais expressivo que noutras nações. Estes fatores explicam, ao menos parcialmente, o fato de o país depender, com tais benefícios, mais que o triplo da média internacional. Anexos, no final do texto, apresentam, detalhadamente, regras de pensão para vários países.

Evidências e razões para uma elevada taxa de reposição

Ao se considerar uma formulação genérica e abstrata, pode-se afirmar que o gasto com a Previdência resulta do produto entre a quantidade total de aposentados e pensionistas e seu valor médio. Em parágrafos anteriores, mostrou-se que a quantidade de beneficiários do regime de previdência é elevada. As informações subseqüentes indicam que, também pela ótica do valor dos benefícios, a Previdência Social brasileira permite reposição da renda, em termos relativos, superior à da média internacional.

A variável valor médio dos benefícios é determinada por dois fatores: a fórmula de cálculo do benefício no momento de sua concessão e o mecanismo pelo qual este benefício é corrigido ao longo do tempo, ou seja, as regras de indexação.

Considerando inicialmente a sistemática de indexação, a Previdência Social brasileira conta com duas formas distintas de correção dos benefícios. A Constituição de 1988 assegura que nenhum benefício previdenciário será inferior ao salário mínimo. Desse modo, os benefícios cujos valores se igualam ao salário mínimo, que também é o piso previdenciário, são reajustados no mesmo momento e à mesma proporção que aquele. Por sua vez, os demais benefícios são corrigidos anualmente, de acordo com a inflação de preços ao consumidor.

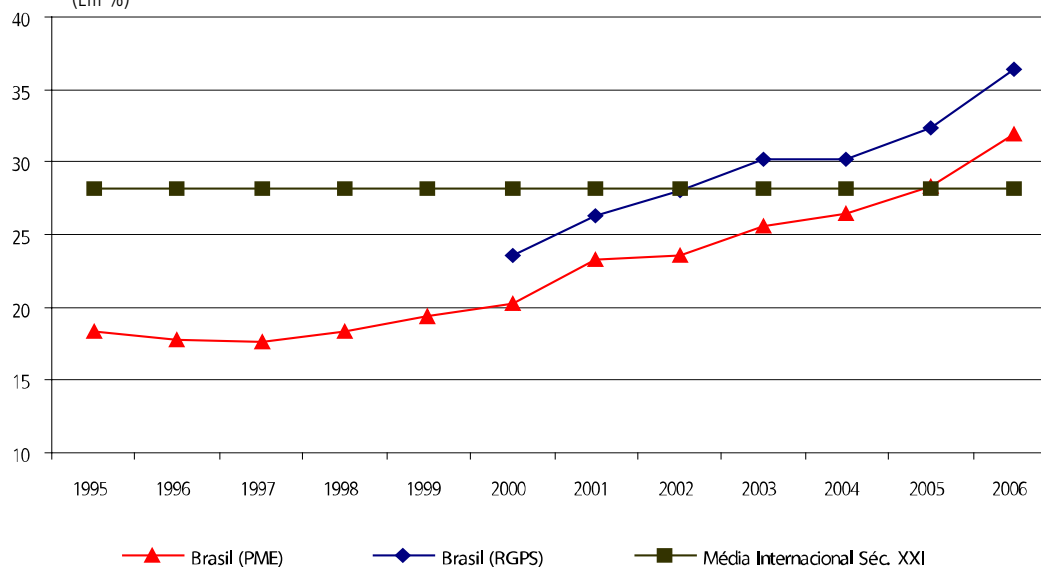
A prática internacional contemporânea indica elevada adesão, entre os países, a regras de indexação pela inflação de preços. Esta praxe tem a vantagem de, simultaneamente, permitir a manutenção do poder de compra dos aposentados e pensionistas, e reduzir as pressões sobre as despesas previdenciárias de um aumento contínuo do valor médio real dos benefícios.

Porém, nos últimos anos, o salário mínimo, também piso previdenciário, cresceu não só bem além da inflação, como do próprio salário médio da população economicamente ativa, conforme mostra o gráfico 10.

GRÁFICO 10

Benefício mínimo como percentual do salário de contribuição

(Em %)



Fontes: MPS; OCDE; e IBGE.

Duas conclusões podem ser obtidas da análise dos dados. Primeiramente, que, em um período de pouco mais de uma década, o salário mínimo deixou de representar cerca de $1/5$ do salário médio do país, para atingir valor próximo a $1/3$ – fato que independe da base de comparação, seja ela a Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), seja a própria base de dados do Ministério da Previdência Social (MPS). Em segundo lugar, a política de ampliação do valor do salário mínimo permitiu que o Brasil superasse a média internacional, na qual o benefício mínimo é pouco mais de $1/4$ do salário médio de contribuição. Em resumo, o benefício mínimo representa um valor cada vez mais alto da média salarial nacional, e sua relação com o salário médio de contribuição já ultrapassou a média internacional observada neste início de século.

O lado indesejável de tal prática consiste numa dinâmica de crescimento dos gastos previdenciários superior ao PIB do país, tendo em vista que o valor médio dos benefícios cresce para além do produto nacional. De modo análogo, esta prática atua como uma fonte de pressão adicional sobre a necessidade de financiamento dos regimes previdenciários, porque impõe uma evolução dos benefícios a taxas superiores às contribuições, as quais, por sua vez, tendem a seguir o comportamento da massa salarial.

São reconhecidamente benéficos os efeitos dessa política sobre a redução da pobreza e sobre a distribuição da renda. Porém, paga-se um alto preço por ela, pois favorece o aumento da despesa previdenciária e termina por se constituir em mais um determinante a situar o Brasil em posição fora dos limites, em um quadro comparativo internacional.

Feita a análise das regras de indexação, foca-se agora o comparativo da fórmula de cálculo do benefício no momento de sua concessão. Para este caso, a análise fica mais clara se forem consideradas separadamente as regras que se aplicam às pensões por morte e aos benefícios programados. O quadro 3 coteja normas para pensões.

QUADRO 3

**Comparativo das fórmulas de cálculo das pensões por morte
no Brasil e no resto do mundo**

	Brasil	Resto do mundo
Influência do número de dependentes no valor da pensão por morte	Nenhuma. A reposição é sempre de 100%, independentemente do número de cotistas da pensão	A taxa de reposição é de cerca de 70%, com habitual acréscimo de 10% por beneficiário, atingindo no máximo 100%
Redução do valor da pensão caso o pensionista receba outro benefício ou salário	Não há redução	Há redução ou, em alguns casos, impossibilidade de acumular pensão com aposentadorias ou salários
Influência da idade do pensionista sobre o valor do benefício	Nenhuma	Geralmente, pensionistas mais jovens recebem benefícios menores

Fontes: Missoc (2005); e Social Security Administration (2005).

As regras brasileiras também se diferenciam bastante no que se refere à fórmula de cálculo do benefício das pensões. Em primeiro lugar, estas sempre repõem 100% do valor do benefício de aposentadoria no RGPS, independentemente do número de beneficiários que dividem a pensão, enquanto, em outros países, este é o valor máximo que uma pensão por morte pode atingir. Assim mesmo, para alcançar este valor, um(a) viúvo(a) deve dividir sua pensão entre os órfãos. Em segundo lugar, a acumulação de uma pensão com uma aposentadoria ou com salário decorrente de trabalho ativo em nada altera o valor do benefício, enquanto é fato comum, entre os países, a redução ou até mesmo a impossibilidade de acumulação. Por fim, para viúvas ou viúvos jovens, não são reduzidos os benefícios de pensão por morte, em função de sua baixa idade. No padrão internacional, pessoas idosas recebem reposição na pensão por morte superior à recebida por jovens.¹³ No que tange aos benefícios programados, no Brasil, o fator previdenciário permite, a alguém que se aposente com 53 anos de idade e 35 anos de contribuição, o recebimento de uma aposentadoria cujo valor se aproxima de 70% da média dos salários de contribuição. Em países da OCDE, esta é uma das mais altas taxas de reposição possíveis, mesmo considerando que as idades para aposentadoria nestes países são bastante superiores às brasileiras, e que esta taxa se obtém com 40 anos de contribuição. De outro modo, a taxa de reposição média para aposentadorias precoces no Brasil equivale a taxas de reposição máximas para aposentadorias na OCDE, com idades mais adiantadas e com maior tempo de contribuição. Ou seja: no Brasil, tanto se recebe o benefício por mais tempo, como seu valor é maior em termos relativos.

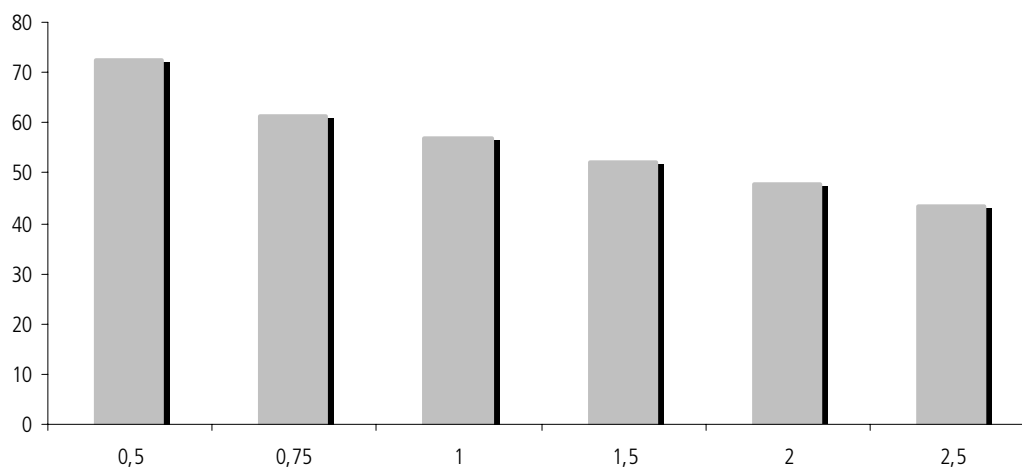
O advento do fator cria incentivos à permanência no mercado de trabalho, mas não garante que os trabalhadores passem a adiar, voluntariamente, o tempo para requerer a aposentadoria. Se isso não acontecer, o resultado será negativo: taxas de reposição mais baixas e número excessivo de aposentados, com o segundo efeito dominando o primeiro, resultando em um aumento de despesas.

Em resumo, mesmo que a introdução do fator previdenciário tenha colocado o Brasil em posição mais próxima à prática internacional, a relação entre o valor da aposentadoria e o salário médio de contribuição ainda permanece alto: as aposentadorias repõem, em baixas idades, mais da renda média pretérita em vida ativa do que ocorre em outros países. Este conjunto de fatores mostra a relevância da introdução da idade mínima para a aposentadoria. O gráfico 11 apresenta as taxas de reposição médias da OCDE.

13. Para detalhamento das regras de pensão para vários países, ver anexos deste volume.

GRÁFICO 11

Taxa de reposição média na OCDE: benefício como percentual do salário final como múltiplos do salário médio



Fonte: OCDE (2005).

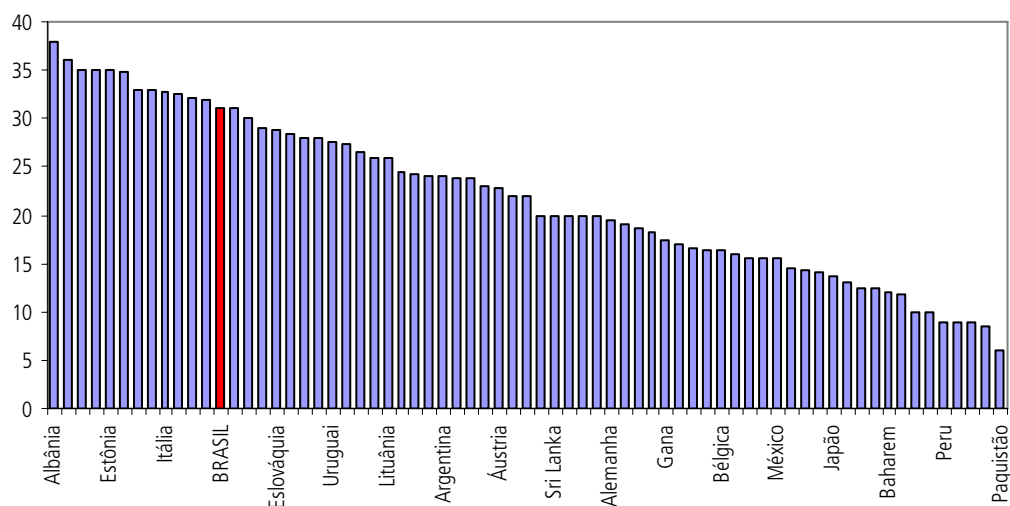
4 CONSEQUÊNCIAS: ALTAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO E REDUÇÃO DO POTENCIAL DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

Observou-se que, apesar de o Brasil ser um país jovem, os segurados recebem seus benefícios por muito tempo, com valores relativos superiores aos da média internacional. Tal combinação de fatores resulta em despesas previdenciárias elevadas para o perfil demográfico nacional, o que exige altas alíquotas de contribuição para o custeio dos regimes de previdência. De modo semelhante, altas alíquotas e expressivos gastos governamentais impõem limites ao potencial de crescimento do país.

Para cobrir um gasto da ordem de 12% do seu PIB, o Brasil deve cobrar alíquotas previdenciárias na faixa de 31% da folha de pagamentos, as quais se situam em um patamar consideravelmente elevado para um padrão internacional, como mostra o gráfico 12.

GRÁFICO 12

Alíquotas de contribuição no Brasil e em outros países



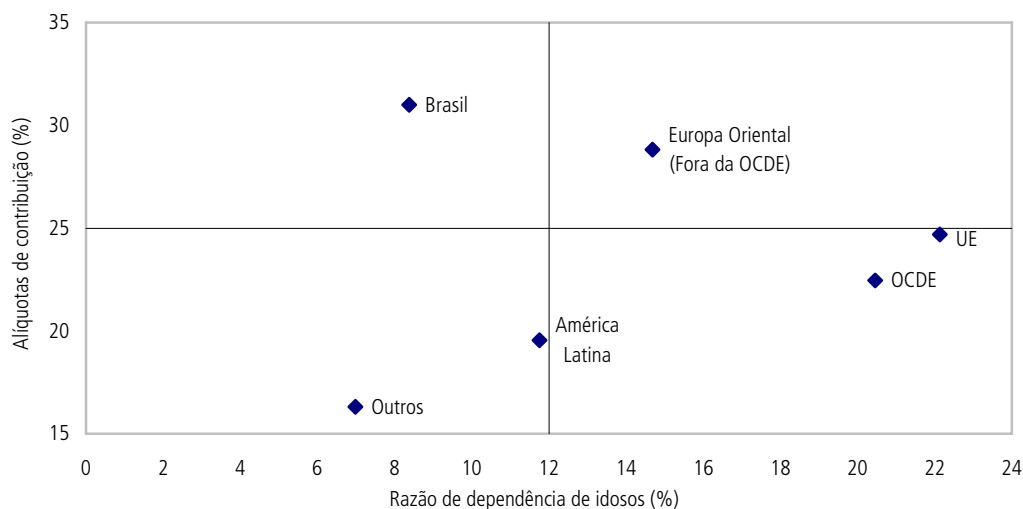
Fontes: OCDE; Banco Mundial; e fontes nacionais.

De acordo com o gráfico 12, mesmo países que apresentam população mais idosa que a brasileira cobram alíquotas mais baixas, como é caso da Alemanha, do Japão, da Bélgica e da Áustria. O gráfico 13 relaciona as alíquotas de contribuição previdenciária com as razões de dependência demográfica, que sintetizam as informações acerca do grau de envelhecimento de uma população. Observa-se que o Brasil situa-se no quadrante de países jovens com alíquotas altas. A situação apresenta contrastes quando comparada com a América Latina, que conta com uma população ainda jovem, porém mais envelhecida que a brasileira, e com alíquotas inferiores. O descompasso fica mais evidente se for feito um cotejo com a União Européia e a OCDE. Estes dois blocos têm, em média, pouco mais de 1 idoso para cada 5 pessoas ativas, enquanto, no Brasil, esta relação é de menos de 1 para 10. Contudo, suas alíquotas ficam, também em média, aquém de 25%. Os países com taxas de contribuição similares à brasileira são as repúblicas do Leste Europeu, que ainda guardam uma herança histórica do socialismo. Em resumo, em relação à sua Previdência Social, o Brasil apresenta-se, aos olhos do mundo, como uma exótica trindade, por ser, ao mesmo tempo, jovem como um país pobre, gastar como um país rico, e tributar como um país socialista.

Como se gasta muito, necessita-se cobrar muito. Há, entretanto, efeitos perversos deste nível de gasto e tributação sobre o mercado de trabalho e o crescimento econômico. Quanto ao mercado de trabalho, impõe-se, em primeiro lugar, uma cunha fiscal com expressivo diferencial entre o salário pago pela firma e aquele recebido pelo empregado, o que desestimula a formalização e a criação de empregos. Em segundo lugar, se a oferta de trabalho for inelástica, como geralmente se supõe, a incidência tributária recairá mais pesadamente sobre o trabalhador. Nesse sentido, a Previdência repõe renda na fase inativa à custa de substancial redução de salário na vida ativa. Em relação ao potencial de crescimento econômico, a elevada carga tributária retira incentivos ao esforço e à tomada de risco, assim como dificulta a sobrevivência e a criação de negócios e mercados, importantes forças motrizes do desenvolvimento. De modo análogo, em decorrência de sua escassez, os recursos despendidos com a Previdência, que estão muito acima de um padrão internacional, deixam de se destinar à segurança, à saúde, à educação e à infra-estrutura, áreas que teriam maior potencial de elevar o PIB do país. Em resumo, não só a alta tributação impõe fardo ao potencial de crescimento, como também a realocação dos gastos públicos, por lhes dar maior eficiência.

GRÁFICO 13

Taxa de contribuição e razão de dependência – Brasil e outras regiões



Fontes: OCDE; Nações Unidas; Banco Mundial; e fontes nacionais.

5 CONCLUSÕES

Este estudo confirma que os gastos com a Previdência são muito elevados em comparação com os praticados por outros países, e que este excesso verifica-se em quase todos os tipos de benefício. Parte das diferenças deve-se ao componente redistributivo da Previdência brasileira. Contudo, a maior parte das diferenças é atribuída a falhas no desenho dos planos previdenciários, que resultam em um número excessivo de beneficiários e em taxas de reposição mais elevadas do que as verificadas em outros países. Em termos quantitativos, os gastos previdenciários no Brasil consomem 8 pontos percentuais do PIB além do que se determinaria por questões demográficas, de acordo com a análise seccional com diversos países, realizada neste texto. Deste total, 2% explicam-se pela política de redistribuição de renda e os 6% restantes por falhas no desenho do plano previdenciário, determinadas por suas regras de indexação, sua fórmula de cálculo do benefício e as condições de qualificação às aposentadorias e pensões.

Independentemente, portanto, da trajetória futura dos gastos previdenciários, seus valores são consideravelmente altos já no momento atual. Este montante de recursos permite que o Brasil se apresente como um caso de sucesso em relação ao alcance dos objetivos fundamentais de um regime previdenciário, qual seja, a redução da pobreza e a recomposição da renda, em função da perda de capacidade de gerá-la em consequência de idade avançada, invalidez ou falecimento de algum membro importante na provisão da renda familiar. As estatísticas mostraram que a probabilidade de alguma pessoa com mais de 65 anos estar excluída da seguridade social é baixíssima, que o piso previdenciário representa uma parcela cada vez maior do salário médio de contribuição, e também que, em termos relativos, este piso já perfaz uma proporção superior à média internacional deste início de século. De modo equivalente, as taxas de reposição dos benefícios programados, notadamente as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, também superam aquelas observadas internacionalmente.

Dado que, em termos econômicos, tudo tem seu preço, os ganhos de equidade dão-se com perda de eficiência, sob duas óticas. Pela primeira perspectiva, para cobrir tantos gastos, é preciso tributar muito. As alíquotas brasileiras de contribuição previdenciária estão entre as mais altas do mundo e são incompatíveis com o nosso perfil demográfico. Mesmo a União Européia, conhecida por seu avançado estado de bem-estar social, e cuja população envelhecida corresponde a mais que o dobro da brasileira, tem alíquotas que se aproximam de $\frac{1}{4}$ da folha de salários, enquanto, no Brasil, avizinham-se de $\frac{1}{3}$. As consequências imediatas são elevadas cunha fiscal e carga tributária, que reduzem os incentivos à formalização do mercado de trabalho e à criação e à manutenção de negócios, que garantiriam a geração de riqueza do país. Pela segunda ótica, a composição dos gastos públicos brasileiros indica elevada participação da despesa previdenciária, a qual não proporciona, ao sistema econômico, produtividade equivalente a outros gastos públicos como saúde, educação, segurança e infra-estrutura.

Em resumo, os gastos previdenciários no Brasil geram ganhos em termos de equidade, mas impõem limitações à melhoria futura de bem-estar social, ao resultar em carga tributária e composição de gastos públicos pouco favoráveis ao crescimento. Pode parecer paradoxal, mas o melhor caminho para a sobrevivência do sistema previdenciário será uma expressiva reforma, que o adapte à boa prática internacional. Insistir na manutenção das regras atuais implicará aumento da sua insolvência e corresponderá à rota mais rápida e eficaz para sua decadência.

REFERÊNCIAS

- BARROS, R. P. *et al.* **Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira.** Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2006 (Texto para Discussão, n. 1.203).
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M. **A efetividade do salário mínimo como instrumento para reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil.** *In:* LEVY, P.; VILLELA, R. Uma agenda para crescimento econômico e redução da pobreza. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2006 (Texto para Discussão, n. 1.234).
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Lex:
- _____. **Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003.** Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Lex: BRASIL. Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Lex:
- _____. **Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e n. 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Lex:
- EUROSTAT. **European System of Integrated Social Protection Statistics, 2006.**
- GILL, I. S.; PACKARD, T.; YERMO, J. **Keeping the promise of social security in Latin America.** Washington, DC: World Bank, 2005.
- MESA-LAGO, C. Social security in Latin America: pension and health care reforms in the last quarter century. *Latin American Research Review*, v. 42, n. 2, p. 181-201, 2007,
- MISSOC. **Social Protection in the Member States in the EU Member States and the European Economic Area, 2006.** Disponível em: <http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2003/index_en.htm>.
- OECD. Social Expenditure, database (SOCX 2004).
- _____. **Pensions at Glance, OCDE, Paris, 2005.**
- _____. **Social Expenditure database (SOCX 2007), 2007a.**
- _____. **Pensions at a Glance, OECD, Paris, 2007b.**
- _____. **Pension Reforms: Early Birds and Laggards, OECD, Paris, 2007c.**
- PALACIOS, R.; PALLARES-MILLARES, M. **International patterns of pension provision, Human Development Network, Social Protection Working Paper Series.** Washington D.C.: World Bank, 101 p., 2000.
- ROFMAN, R.; LUCCHETTI, L. **Pension systems in Latin America: Concepts and measurement of coverage.** Social Protection. Washington D.C.: World Bank, 2006 (Discussion Paper, n. 0616).
- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. **Social security programs throughout the World: Europe, 2004.**
- _____. **Social Security Programs throughout the World: The Americas, 2005.**
- WODON, Q. T., LEE, K.; SAENS, C. **Poverty and inequality in Latin America: 1986-1998, Washington, DC: World Bank, 2002. Mimeografado.**

ANEXOS

ANEXO 1

Regras para benefícios de pensão em países selecionados

	Tempo mínimo de contribuição	Tempo mínimo de casamento ou cobalção	Restrições de idade	Restrições de renda	Restrição a novo matrimônio	Duração do benefício	Limite de idade para orfão	Taxa de reposição do cônjuge	Taxa de reposição do orfão	Taxa de reposição da família
Brasil	Não	Não	Não	Não	Não	Sem restrições	21; vitalício se incapaz	100% se não divide pensão com filho este valor é reduzido caso haja um filho colista		100% independentemente do número de colistas
Alemanha	5 anos	Casado na data de falecimento por pelo menos um ano; algumas restrições, se separado	Sim, veja coluna da taxa de reposição de cônjuge	Não	Sim	Sem restrições	18, com possibilidade de extensão sob condições	Reposição máxima de 60% da aposentadoria principal para idade superior a 45 anos, ou incapaz para o trabalho, ou criando filhos sem caso contrário, a reposição é de 25%	Órfão de somente um dos pais: 10% da aposentadoria principal mais suplemento; órfão dos dois pais: 20% da aposentadoria dos pais	Não disponível
Argentina	Não	Não	Não	Não	Não	Sem restrições	18	70% da renda de referência (a qual representa 70% da média dos últimos cinco anos de salário) ou de aposentadoria principal, se o instituidor era aposentado; 50% da aposentadoria se com filhos	20% do salário de referência ou da aposentadoria principal para cada filho	70% a 100% da renda de referência ou da aposentadoria principal
Austrália	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Sim	Não disponível	Não disponível	16; 21 se estudante	Montante fixo até aproximadamente 25% do rendimento médio	Montante fixo até aproximadamente 25% do rendimento médio	Não disponível
Austria	60 meses como segurado nos últimos 120 meses antes do falecimento	Casado com o instituidor na data de óbito	35 anos se sem filhos; exceções para incapazes	Sim	Sim	30 meses se com idade inferior a 35 e sem filhos	18; 27 se estudante	40% a 60% da aposentadoria principal	20 a 30% do rendimento médio no último ano antes do falecimento	80% do rendimento médio no último ano antes do falecimento
Bélgica	Não	1 ano, a não ser que ou casal tivesse filho ou o falecimento tenha decorrido de acidente	45 anos se sem filhos; exceções para incapazes	Restrições para cônjuges que trabalham	Sim	Não	Não disponível	80% da aposentadoria principal	Esquemas especiais de subvenções	Não disponível
Chile	Não	6 meses; 3 anos, se o instituidor era pensionista	Não	Não	Não disponível	Não	18; 24 se estudante	50% a 60% da aposentadoria principal	15% da aposentadoria principal para cada orfão	100% da aposentadoria principal
Colômbia	25% de contribuições entre 20 anos e o falecimento	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Não disponível	18; 25 se estudante	45% a 75% do rendimento médio dos últimos 10 anos	20% da aposentadoria principal; 30% se orfão de pai e mãe	100% da aposentadoria do instituidor
Coreia do Sul	Para o benefício integral, todos os anos de contribuição entre 21 anos e o falecimento; caso contrário, o benefício é <i>pro rata</i>	Não disponível	Não elegível se sem filhos e com menos de 60 anos	Não disponível	Não disponível	Não disponível	18	52% do salário	45% do salário para cada colista adicional	67% do salário

(continua)

(continuação)

	Tempo mínimo de contribuição	Tempo mínimo de casamento ou coabitação	Restrições de idade	Restrições de renda	Restrição a novo matrimônio	Duração do benefício	Limite de idade para orfão	Taxa de reposição do cônjuge	Taxa de reposição do orfão	Taxa de reposição da família
Dinamarca	10 anos de seguro	2 anos antes do falecimento e ser designado como beneficiário; para separados, o casamento deve ter durado pelo menos 5 anos	Não disponível	Sim	Sim	Sem restrições	18	50% da aposentadoria principal para falecimentos antes de 1992; caso contrário, pecúlio equivalente a 25% a 50% da aposentadoria principal	Subvenção para família	Não disponível
Espanha	15 anos ou 500 dias nos 5 anos precedentes ao falecimento; sem carência se o falecimento está relacionado ao trabalho	Sim: o pensionista deve ter vivido com o instituidor em "bases regulares"	Não	Não	Sim	Sem restrições	21, exceto se incapaz	45% do salário base (média dos salários de contribuição passados)	70% do salário base para cada orfão	100% do salário base
Frância	Contribuinte regular	Casamento há pelo menos 2 anos, com exceção para casais com filhos nascidos do casamento	55 anos se sem filhos, com exceção para incapazes; benefício temporário se a idade está entre 50 e 55	Sim	Não	Não, se com 55 anos ou mais; 3 anos se entre 50 e 55	Não disponível	54% da aposentadoria principal	Suplemento para orfão de aproximadamente 4,5% do rendimento médio acrescidos de subvenção familiar	Não disponível
Grécia	1.500 dias como segurado, sendo 300 dias nos últimos 5 anos antes do falecimento	Não disponível	40 anos (ver coluna de duração do benefício)	Sim; a pensão por morte é reduzida à metade caso o pensionista trabalhe	Sim	3 anos para cônjuge com menos de 40 anos	18; 24 se estudante; sem limite se incapaz	50% da aposentadoria principal	Orfão de somente um dos pais: 25% da aposentadoria principal; orfão dos dois pais: 50% da aposentadoria principal	100% da aposentadoria principal
Holanda	Não	Não disponível	Aplicam-se restrições; deve criar filhos ou ser pelo menos 45% incapaz	Sim	Sim	Não, se elegível	16; 21, se estudante	Montante fixo equivalente a aproximadamente 40% do rendimento médio; reduzido por teste de renda	Montante fixo equivalente a aproximadamente 10% a 20% do rendimento médio para cada orfão	Não disponível
Índia	1 mês	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Sim	Até novo matrimônio	25	50% da aposentadoria principal	Orfão de somente um dos pais: 25% da pensão do cônjuge/orfão dos dois pais: 75%	Não disponível
Itália	5 anos, sendo 3 dos quais nos 5 anos antes do falecimento	Não	Não	Sim	Sim	Não disponível	Não disponível	60% da aposentadoria principal se sem filhos; 70% se o pensionista tem um filho	Orfão de somente um dos pais: 20% por orfão; 40% se três ou mais orfãos; orfão dos dois pais: 40% por orfão; 100% se três ou mais orfãos	100% da aposentadoria principal
Japão	2/3 de contribuição entre 20 anos e o falecimento	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Não disponível	18	Montante fixo, equivalente a 20% do rendimento médio	Montante fixo, equivalente a aproximadamente 5% do rendimento médio para cada orfão de até 2 anos de idade; 20% do rendimento médio por orfão adicional	Não disponível

(continua)

(continuação)

	Tempo mínimo de contribuição	Tempo mínimo de casamento ou coabitação	Restrições de idade	Restrições de renda	Restrição a novo matrimônio	Duração do benefício	Limite de idade para orfão	Taxa de reposição do cônjuge principal	Taxa de reposição do orfão	Taxa de reposição da família
México	3 anos	6 meses se sem filhos; 12 meses se com 55 anos ou mais; 5 anos se coabitava com parceiro mas não tinham filhos	Não disponível	Não disponível	Sim	Não disponível	16; 25 se estudante	90% da aposentadoria principal	Cada orfão de somente um dos pais: 20% da aposentadoria principal; 30% para orfãos de pai e mãe	100% da aposentadoria principal
Nova Zelândia	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Sim	Não disponível	Não disponível	18	Montante fixo, equivalente a aproximadamente 35% do rendimento médio	Montante fixo, equivalente a aproximadamente 15% do rendimento médio para cada orfão	Não disponível
Portugal	3 anos	1 ano se sem filhos; sem exigência de tempo caso o falecimento seja por acidente	35 anos, exceto se com criação de filhos ou incapaz	Não	Sim	5 anos para cônjuge com menos de 35 anos caso não crie filhos	18; 25 se estudante de educação superior	60% da aposentadoria principal	1 orfão; 20%; 2 orfãos: 30%; 3 ou mais orfãos: 40%	100% da aposentadoria principal
Reino Unido	25% da vida laboral	Não	45 se sem filhos; benefício reduzido se com idade entre 45 e 55	Não	Sim	Não disponível	Não disponível	Montante fixo, equivalente a aproximadamente 20% do rendimento médio; menos se com idade entre 45 e 54 e sem filhos; completado pelo regime de previdência básico	A pensão é acrescida na presença de orfãos por um determinado montante	Não disponível
Suécia	Residente por pelo menos 3 anos	5 anos	Menor de 65	Sim	Sim	10 meses desde que o cônjuge sobreviver a vida com uma criança dependente com menos de 12 anos	18	Aposentadoria básica programada mais 40% da aposentadoria principal se sem filhos; 20% se há orfãos	Um orfão: 25% do salário base + 30% da aposentadoria suplementar; 2 orfãos: 20% adicional dividido entre os dois orfãos	100% da aposentadoria principal
Suíça	Para o benefício integral, todos os anos de contribuição entre 21 anos e o falecimento; caso contrário, o benefício é <i>pro rata</i>	5 anos, se sem filhos	Não elegível se sem filhos com menos de 45 anos	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Não disponível	80% da aposentadoria principal	40% da aposentadoria principal para cada orfão; 40% para orfão de pai e mãe	Não disponível
Uruguai	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Sim	Sim	2 anos para cônjuge com menos de 30 anos; 5 anos para aqueles com menos de 39	21	60% a 100% do valor total da pensão por morte (que equivale a algo entre 40% a 75% da aposentadoria principal), a depender do número de cotistas	Parcela dos orfãos corresponde a 30% do valor total da pensão, caso um dos pais seja sobrevivente; se orfão de pai e mãe, recebe 100% do benefício de pensão por morte ou 75% da aposentadoria do instituidor	66% a 75% da aposentadoria principal dependendo do número de cotistas

Fonte: Missoc (2006); e Social Security Administration (2004; 2005).

ANEXO II

A tabela 1 apresenta dados previdenciários para 77 países. Estes dados foram utilizados para determinar a proporção da despesa previdenciária sobre o PIB. A fonte de dados para os 29 países membros da OCDE é OECD (2004) e inclui os benefícios pecuniários pagos pelo setor público em 2001, último dado disponível. Os dados para países não-membros da OCDE foram obtidos de diversas fontes nacionais. A maioria deles diz respeito ao período compreendido entre 2001 e 2005.

TABELA 1

Despesa previdenciária como proporção do PIB

Área	País	Ano	Despesa previdenciária sem auxílio-doença	Despesa previdenciária total	Benefícios programados	Pensões por morte	Invalidez	Invalidez sem auxílio-doença
OCDE	Austrália	2001	5.6	6.5	4.1	0.2	2.2	1.3
	Áustria	2001	15.1	15.3	10.3	2.7	2.3	2.2
	Bélgica	2001	12.4	13.5	8.6	2.6	2.2	1.2
	Canadá	2001	6.1	6.1	4.8	0.4	0.8	0.8
	Rep. Tcheca	2001	9.3	10.6	6.7	0.9	3.0	1.7
	Dinamarca	2001	8.4	9.3	6.5	0.0	2.7	1.9
	Finlândia	2001	10.6	11.1	7.1	0.9	3.1	2.5
	França	2001	13.1	13.6	10.4	1.5	1.7	1.1
	Alemanha	2001	12.4	12.8	10.8	0.4	1.6	1.2
	Grécia	2001	14.3	15.0	12.6	0.8	1.6	0.9
	Hungria	2001	9.5	10.2	7.4	0.3	2.5	1.8
	Islândia	2001	6.4	6.5	4.1	0.6	1.8	1.8
	Irlanda	2001	3.9	4.5	2.4	0.8	1.3	0.7
	Itália	2001	15.1	15.8	11.2	2.6	2.0	1.3
	Japão	2001	8.1	8.2	6.4	1.2	0.6	0.5
	Coreia do Sul	2001	1.6	1.6	1.1	0.2	0.3	0.3
	Luxemburgo	2001	10.1	10.8	7.5	0.6	2.7	2.1
	México	2001	1.9	1.9	1.2	0.5	0.1	0.1
	Holanda	2001	10.4	10.4	5.7	0.7	4.0	2.7
	Nova Zelândia	2001	6.1	7.7	4.7	0.1	2.8	2.5
	Noruega	2001	7.2	8.8	4.6	0.3	3.9	2.4
	Polônia	2001	15.2	16.0	8.5	2.1	5.4	4.6
	Portugal	2001	11.1	11.5	7.6	1.5	2.4	2.0
	Eslováquia	2001	7.9	8.8	6.5	0.2	2.1	1.2
	Espanha	2001	9.9	10.9	8.1	0.6	2.3	1.2
	Suécia	2001	9.6	11.2	6.8	0.6	3.8	2.2
	Suíça	2001	15.7	16.1	11.6	1.6	3.0	2.6
	Reino Unido	2001	10.4	10.5	7.7	0.6	2.2	2.1
	Estados Unidos	2001	7.0	7.2	5.2	0.8	1.1	0.9
Europa Central e Oriental (ECO)	Albânia	2004	4.6					
	Armênia	2004	3.4					
	Bósnia e Herzegovina	2003	7.4					
	Bulgária	2005	8.9					
	Croácia	2005	11.6		7.2	1.9		2.5
	Estônia	2003	6.3		5.4	0.1		0.6
	Geórgia	2004	3.0					
	Cazaquistão	2004	4.9					
	Kyrgyzstan	1997	6.4					
	Letônia	2002	8.2		6.9	0.3		1.0
	Lituânia	2003	6.2		4.5	0.4		1.3
	Macedônia	1998	8.7					
	Moldávia	2003	8.0					
	Romênia	2002	7.1		4.9	0.4		0.9
	Rússia	2004	5.8					
	Sérvia e Montenegro	2003	12.4					
	Eslovênia	2003	10.1		7.0	1.4		1.7

(continua)

(continuação)

Área	País	Ano	Despesa previdenciária sem auxílio-doença	Despesa previdenciária total	Benefícios programados	Pensões por morte	Invalidez	Invalidez sem auxílio-doença
	Tajiquistão	1996	3.0					
	Turquia	2003	7.1					
	Turcomenistão	1996	2.3					
	Ucrânia	2005	15.4					
América Latina (AL)	Argentina	2003	6.6					
	Bolívia	2004	4.7					
	Chile	2004	5.3		3.5	1.1		0.8
	Colômbia	2004	3.3		2.7	0.5		0.1
	Equador	2004	3.5					
	Paraguai	2000	3.2					
	Peru	2003	3.4					
	Uruguai	2003	14.3					
Oriente Médio	Argélia	2002	3.2					
Norte da África (OMNA)	Bahrain	2002	2.8		1.8			
	Djibuti	2002	3.2		2.7	0.6		0.0
	Egito	2001	3.4		2.6	0.6		0.2
	Iran	2000	1.7		1.2	0.5		0.1
	Jordânia	2001	5.7		4.2	0.4		1.1
	Líbano	2003	2.9		2.3	0.6		0.0
	Líbia	2003	1.1					
	Marrocos	2002	2.4		1.9	0.5		0.0
	Tunísia	2003	4.5		3.5	0.9		0.1
	Iêmen	1999	0.3					
Sul da Ásia (AS)	Índia	2005	2.5					
	Paquistão	2005	1.8					
	Sri Lanka	2005	1.8					
África (Af)	Senegal	2005	1.5					
	Gana	2005	2.2					
	África do Sul	2005	1.3					
Brasil	Brasil	2005	11.8	12.6	6.7	3.4	2.5	1.7
Europa Ocidental			10.9		8.0	1.1	1.8	
Europa Central			7.9		6.5	0.8	1.7	
OCDE			9.5		6.9	0.9	1.7	0.7
Não-OCDE			5.2		3.9	0.8	0.8	
América Latina			5.1		2.5	0.7	0.3	
Todos			6.7		5.7	0.8		
AL, OMNA, SA, Af			3.4		2.4	0.6	0.3	

Fontes: OCDE; Banco Mundial; agências nacionais; MPS; e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em fevereiro de 2007, a OCDE atualizou seus dados sobre seguridade social, com o lançamento da base de dados SOCX 2007, que comporta informações até 2003. Esta nova base de dados reclassifica algumas despesas, antes consideradas públicas, na categoria de Previdência Privada Obrigatória. As alterações são importantes para alguns países, particularmente a Islândia, a Suíça e a Finlândia. Por estas razões, os dados apresentados no SOCX 2007, na tabela 2, consolidam as despesas públicas com as privadas compulsórias. As diferenças nas duas bases de dados do SOCX não são significantes, conforme se evidencia por meio do cotejo com os dados de 2001.

A tabela resume a evolução da despesa previdenciária na OCDE e na União Européia, com dados de três fontes distintas: SOCX 2007 e 2007, da OCDE, e o Eurostat, que significa Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Proteção Social. A tabela reflete dois fatos importantes. Em primeiro lugar, os dados do Eurostat são muito semelhantes às informações da OCDE usadas na análise deste texto. Em segundo lugar, as despesas com Previdência mantiveram-se estáveis nos dois períodos. A média da OCDE cresceu 0,4% do PIB entre 2001 e 2003, enquanto, para o Eurostat, o aumento foi de 0,2% entre 2001 e 2004. As principais implicações destes resultados são de que as despesas previdenciárias no Brasil têm crescido a taxas muito mais elevadas do que as de outros países, e de que as médias internacionais representam uma boa base de comparação com as despesas previdenciárias correntes no Brasil, não obstante uma pequena defasagem de 2 a 3 anos.

TABELA 2

Evolução da despesa previdenciária como proporção do PIB

País	OCDE 2001 (SOCX 2004)				OCDE 2001 (SOCX 2007)				OECD 2003 (SOCX 2007)				Eurostat 2001				Eurostat 2004						
	Total	Programadas	Pensão por morte	Invalidez sem aux.-doença	Total	Programadas	Pensão por morte	Invalidez sem aux.-doença	Total	Programadas	Pensão por morte	Invalidez sem aux.-doença	Total	Idade	Pensão por morte	Invalidez sem aux.-doença	Apos. antecipada	Total	Idade	Pensão por morte	Invalidez sem aux.-doença	Apos. antecipada	
OCDE/UE	151	103	27	22	148	122	04	22	149	124	04	22	143	109	111	18	12	144	112	104	17	11	
Austria	12,4	8,6	2,6	1,2	10,2	6,9	2,1	1,2	10,4	7,0	2,1	1,3	11,1	7,2	11,1	1,2	0,5	11,0	7,2	2,1	1,3	0,4	
Rep. Tcheca	9,3	6,7	0,9	1,7	9,1	7,5	0,2	1,4	9,3	7,6	0,2	1,5	8,5	6,8	8,5	0,2	0,4	8,4	6,8	0,2	1,1	0,3	
Dinamarca	8,4	6,5	0,0	1,9	7,2	5,3	0,0	1,8	7,4	5,3	0,0	2,0	10,6	6,7	10,6	0,0	2,3	11,0	6,8	0,9	1,8	2,2	
Finlândia	10,6	7,1	0,9	2,5	10,5	7,0	0,9	2,5	11,0	7,5	0,9	2,5	12,9	10,4	12,9	0,0	1,0	11,0	6,8	0,9	2,2	1,1	
Frância	13,1	10,4	1,5	1,1	13,0	10,3	1,6	1,1	13,4	10,3	1,9	1,2	12,9	10,4	12,9	0,0	1,1	13,3	10,5	0,4	1,0	1,4	
Alemanha	12,4	10,8	0,4	1,2	12,2	10,7	0,4	1,1	12,6	11,1	1,2	1,0	13,0	10,4	13,0	0,0	0,8	13,1	10,3	1,8	0,8	0,2	
Grécia	14,3	12,6	0,8	0,9	13,6	11,9	0,8	0,8	13,1	11,5	1,1	0,8	13,1	8,5	13,1	0,0	1,1	12,9	8,3	0,9	0,8	2,9	
Hungria	9,5	7,4	0,3	1,8	9,4	6,5	1,1	1,7	9,9	6,9	1,1	1,1	8,6	5,7	8,6	0,0	0,6	9,3	6	1,2	1,3	0,8	
Islândia	6,4	4,1	0,6	1,8	6,4	4,1	0,6	1,8	7,7	4,7	0,6	2,3	6,2	4,0	6,2	0,0	0,6	7,2	4,4	0,6	2,2	0	
Irlanda	3,9	2,4	0,8	0,7	3,9	2,4	0,8	0,7	4,1	2,5	0,8	0,8	3,7	1,7	3,7	0,0	0,6	4,2	1,9	0,8	0,8	0,7	
Itália	15,1	11,2	2,6	1,3	15,9	12,1	2,5	1,3	16,5	12,5	2,5	1,5	14,3	10,9	14,3	0,0	0,1	14,7	11,3	2,5	0,8	0,1	
Luxemburgo	10,1	7,5	0,6	2,1	10,0	5,5	2,3	2,2	10,8	6,1	2,5	2,2	9,8	4,0	9,8	0,0	1,6	10,1	4,3	2,3	1,8	1,7	
Holanda	10,4	5,7	0,7	2,7	7,4	4,6	0,4	2,5	7,6	4,7	0,4	2,5	12,4	7,7	12,4	0,0	0,7	12,8	8,1	1,4	2,7	0,6	
Noruega	7,2	4,6	0,3	2,4	7,2	4,5	0,3	2,4	8,1	5,0	0,3	2,7	7,8	5,0	7,8	0,0	0,1	8,4	5,3	0,3	2,7	0,1	
Polónia	15,2	8,5	2,1	4,6	14,7	10,8	1,0	2,9	15,1	11,4	1,0	2,7	13,6	8,3	13,6	0,0	2,1	13,4	8,1	0,8	2,0	2,5	
Portugal	11,1	7,6	1,5	2,0	11,1	7,6	1,5	2,0	12,3	8,6	1,6	2,1	10,9	7,3	10,9	0,0	1,3	12,5	8,5	1,5	2,2	0,3	
Eslovénia	7,9	6,5	0,2	1,2	7,7	6,3	0,1	1,3	7,7	6,2	0,2	1,3	7,4	6,2	7,4	0,0	0,1	7,2	6,1	0,1	1,0	0	
Espanha	9,9	8,1	0,6	1,2	9,5	7,8	0,6	1,2	9,4	7,6	0,6	1,2	9,4	7,2	9,4	0,0	0,4	9,2	6,9	0,6	1,2	0,5	
Suécia	9,6	6,8	0,6	2,2	9,5	6,7	0,6	2,2	10,4	7,4	0,7	2,4	11,6	8,7	11,6	0,0	0,7	12,6	8,6	0,7	2,6	0,7	
Suíça	15,7	11,6	1,6	2,6	15,2	11,2	1,5	2,6	15,3	11,0	1,5	2,8	12,7	9,5	12,7	0,0	0,0	13,2	9,6	1,1	2,5	0,0	
Reino Unido	10,4	7,7	0,6	2,1	8,2	5,8	0,3	2,2	8,2	5,8	0,2	2,1	11,8	9,5	11,8	0,0	0,0	10,8	8,9	0,8	1,1	0,0	
OCDE	5,6	4,1	0,2	1,3	5,4	3,9	0,2	1,3	5,3	3,7	0,2	1,3	6,0	4,4	6,0	0,0	0,5	6,1	4,4	0,1	0,6	1,0	
Austrália	6,1	4,8	0,4	0,8	5,4	4,0	0,4	1,0	5,4	4,0	0,4	1,0	8,5	6,9	8,5	0,0	1,1	6,7	5,5	0,2	0,9	0,1	
Canadá	8,1	6,4	1,2	0,5	8,8	7,0	1,2	0,6	9,4	7,5	1,2	0,6	7,3	6,2	7,3	0,0	0,8	6,7	5,4	0,2	0,9	0,2	
Japão	1,6	1,1	0,2	0,3	3,5	3,1	0,2	0,3	2,6	3,1	0,2	0,4	11,5	7,6	11,5	0,0	2,6	10,9	7,6	0,3	0,9	2,1	
Coreia do Sul	1,9	1,2	0,5	0,1	1,1	0,7	0,3	0,1	1,3	1,0	0,3	0,1	10,7	7,4	10,7	0,0	0,7	9,9	7,4	0,9	1,6	0,8	
México	6,1	4,7	0,1	2,5	7,2	4,6	0,1	2,5	7,0	4,4	0,1	2,5	8,3	6,3	8,3	0,0	1,0	8,3	6,3	0,3	0,9	0,9	
N. Zelândia	7,1	5,2	0,8	0,9	7,0	5,2	0,8	0,9	7,2	5,4	0,8	1,0	10,7	7,4	10,7	0,0	0,7	10,9	7,6	1,0	1,6	0,8	
Turquia	7,0	5,2	0,8	0,9	7,0	5,2	0,8	0,9	7,2	5,4	0,8	1,0	8,3	6,3	8,3	0,0	1,0	8,3	6,3	0,3	0,9	0,9	
EUA	6,3	5,4	0,1	0,6	6,0	4,6	0,8	0,8	6,0	4,6	0,8	0,8	10,3	7,6	10,3	0,0	0,9	10,7	7,6	1,0	1,6	0,8	
Não OCDE	8,2	6,9	0,3	1,0	9,1	6,8	0,8	1,6	9,5	7,0	0,8	1,7	8,3	6,3	8,3	0,0	0,9	8,3	6,3	0,2	0,8	0,9	
Estónia	6,2	4,5	0,4	1,3	6,2	4,5	0,4	1,3	6,2	4,5	0,4	1,3	10,3	7,6	10,3	0,0	0,7	10,9	7,6	1,0	1,6	0,8	
Litânia	10,1	7,0	1,4	1,7	10,3	7,6	0,9	1,8	10,7	7,9	0,9	1,9	8,3	6,3	8,3	0,0	0,9	8,3	6,3	0,2	0,8	0,9	
Eslovénia	10,8	7,8	1,0	1,9	10,3	7,6	0,9	1,8	10,7	7,9	0,9	1,9	10,3	7,6	10,3	0,0	0,7	10,9	7,6	1,0	1,6	0,8	
Médias	OCDE/UE	9,4	6,9	0,9	1,7	9,1	6,8	0,8	1,6	9,5	7,0	0,8	1,7	8,3	6,3	8,3	0,0	1,0	8,3	6,3	0,2	0,8	0,9
OCDE	7,7	6,0	0,6	1,1	7,7	6,0	0,6	1,1	7,7	6,0	0,6	1,1	10,3	7,6	10,3	0,0	0,9	10,9	7,6	1,0	1,6	0,8	
Não-OCDE	10,3	7,6	1,0	1,8	10,3	7,6	1,0	1,8	10,3	7,6	1,0	1,8	10,3	7,6	10,3	0,0	0,8	10,3	7,6	1,0	1,6	0,8	
Total UE	10,3	7,6	1,0	1,8	10,3	7,6	1,0	1,8	10,3	7,6	1,0	1,8	10,3	7,6	10,3	0,0	0,8	10,3	7,6	1,0	1,6	0,8	

Fontes: OCDE (2004; 2007a) e Eurostat (2006).

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Marco Aurélio Dias Pires

Ângela Pereira da Silva de Oliveira (estagiária)

Melina Karen Silva Torres (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Elidiane Bezerra Borges

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 912

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares