

# DIAGNÓSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: O QUE FOI FEITO E O QUE FALTA REFORMAR?\*

Fabio Giambiagi

Do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) cedido ao IPEA

João Luis de Oliveira Mendonça

Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA

Kaizô Iwakami Beltrão

Da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence) do IBGE

Vagner Laerte Ardeo

Da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ)

Em que pese o fato de que nos últimos anos o maior componente de déficit previdenciário nas contas do Governo Central esteve localizado no âmbito das contas do funcionalismo e observando a tendência de evolução dos dados, nota-se que é no INSS que se concentrou a maior fonte de aumento das despesas com aposentados e pensionistas. De fato, a despesa previdenciária do INSS aumentou de 2,5% do PIB em 1988 — ano de aprovação da então “Nova Constituição” — para quase 5% do PIB em 1994 — quando foi lançado o Plano Real — e 7,3% do PIB estimados para 2004. As razões desse fenômeno estão ligadas à benevolência das regras de aposentadoria, ao impacto do aumento real do salário mínimo e ao baixo crescimento da economia. Modificar essa tendência requer mudar a Constituição, com destaque para a necessidade de: a) estabelecer uma idade mínima para aposentadoria; b) rever a regra diferenciada que favorece as mulheres; e c) eliminar a vinculação entre o salário mínimo e o piso previdenciário. O trabalho apresenta um diagnóstico do desequilíbrio previdenciário no Brasil, sugere um conjunto de propostas para atacar o problema e estima a evolução da despesa do INSS em diferentes situações.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos agitados meses que se seguiram ao suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, utilizando as páginas da *Tribuna da Imprensa* para a pregação em que estava empenhado na época, em um dos seus artigos jornalísticos, Carlos Lacerda esboçou o que deveria ser um programa integral de reformas, dizendo, entre outras coisas, que:

“É preciso uma reforma judiciária, para assegurar a efetiva aplicação da justiça e da responsabilidade aos juízes por seus atos e decisões. (...) uma *reforma da previdência social*, de modo a garantir efetivos benefícios, livrando os institutos da falência em que se encontram (...)” [*Tribuna da Imprensa*, 16/12/1954. Citado em Gusmão (2002, p. 169) grifos nossos].

O comentário de Lacerda tem 50 anos e o tema da necessidade de fazer uma ampla reforma do sistema de seguridade social no Brasil continua na ordem do

\* Os autores agradecem os comentários recebidos de dois pareceristas anônimos da revista *Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)* e dos participantes de um seminário apresentado no IPEA, os quais, com suas observações, contribuíram para corrigir uma série de imperfeições de uma primeira versão. Naturalmente, a responsabilidade pelo conteúdo da versão final cabe integralmente aos autores.

dia.<sup>1</sup> A lembrança é emblemática de como certos temas tendem a se conservar na agenda do país e sinaliza para a idéia de que temos ainda pela frente um longo debate acerca dos contornos que deve assumir a Previdência Social no Brasil.

Este texto parte do suposto de que a reforma previdenciária discutida no Brasil em 2003 [PEC (2003)] e aprovada no final daquele ano foi apenas um passo de um longo processo de reformas no setor, que teve início na gestão de Fernando Henrique Cardoso e que deverá ter continuidade em algum momento futuro indefinido com novas mudanças das regras de passagem à inatividade no INSS.

Resumindo, o problema central é que o Brasil está muito longe de ter regras de aposentadoria que sejam consistentes com o equilíbrio do sistema previdenciário. Em que pese a circunstância de que a sucessão de reformas alimente em parte da opinião pública a idéia de que “os aposentados estão sempre sendo prejudicados”, o fato é que o país continua tendo regras muito benevolentes de aposentadoria. A rigor, em termos comparativos, as sucessivas reformas brasileiras foram muito tímidas *vis-à-vis* a intensidade das regras vigentes na maioria dos países.

O presente trabalho se propõe a fazer, ao mesmo tempo: *a*) um diagnóstico da situação previdenciária do Brasil, acompanhado de um retrospecto do que aconteceu com as principais contas do sistema nos últimos anos; *b*) uma proposta de mudança paramétrica, baseada nas boas práticas atuariais, para diminuir a intensidade do problema fiscal futuro associado ao tema em discussão; e *c*) um conjunto de simulações acerca dos resultados fiscais que cabe esperar em diferentes variantes da reforma paramétrica proposta para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Nossa opinião é que, da mesma forma que a estratégia macroeconômica atualmente em curso visa reduzir a relação dívida líquida do setor público/PIB, a mesma lógica deve guiar as autoridades com o fim de conseguir também uma redução, ao longo do tempo, do passivo atuarial, expresso igualmente como percentual do PIB. Uma outra forma de encarar o mesmo problema é entender que a sociedade deve se colocar de acordo para evitar que a despesa previdenciária como proporção do PIB continue aumentando sistematicamente, como fez ao longo dos últimos 15 anos. Parodiando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e embora algumas medidas por nós propugnadas sejam matéria constitucional, poder-se-ia dizer que o país precisa de uma espécie de “Lei de Responsabilidade Previdenciária”. É preciso evitar que a negligência acerca do longo prazo venha a fazer com que se repita a imprevidência passada, que tantos ônus trouxe ao país

1. Para um histórico da evolução da previdência social e das propostas de reforma no Brasil, ver Stephanes (1998) e o capítulo correspondente de Além e Giambiagi (2001).

em termos de aumento do gasto público, por conta de uma legislação benevolente de concessão de benefícios.

O tema traz à tona os conhecidos problemas de inconsistência dinâmica que podem assumir as preferências intertemporais de uma sociedade. É natural que, individualmente, todos queiram se aposentar cedo e com altos valores de benefícios. Entretanto, se todos usufruírem desse direito, a “dívida previdenciária” assim constituída seria impossível de ser honrada pelas gerações futuras, resultando, certamente, em futura instabilidade política ou macroeconômica.

Somos conscientes de que as propostas listadas no texto geram resistências de vários setores, acarretando riscos de insucesso devido às pressões políticas que suscitam. Conseqüentemente, a necessidade de apoio político para uma reforma previdenciária é fundamental. Há, nesse sentido, um certo grau de *trade-off* na escolha dos caminhos por parte do *policy maker*, uma vez que propostas muito ambiciosas correm o risco de terem a sua tramitação legislativa paralisada, pela força das reações que incitam. Adicionalmente, cabe frisar que, no texto, faz-se abstração das questões relativas à viabilidade jurídica das propostas, que obviamente teriam de ser avaliadas por quem tem competência específica para tal, caso venham a ser adotadas.<sup>2</sup>

O artigo está dividido em sete seções, incluindo esta introdução. Na Seção 2, faz-se uma síntese das reformas dos Governos FHC e Lula no campo previdenciário e, logo depois, na Seção 3, apresentam-se os fatos mais importantes da evolução das contas de receita e despesa do sistema ao longo dos últimos anos. A Seção 4, mesmo reconhecendo os avanços verificados, trata dos problemas que permaneceram intocados pelas reformas. A Seção 5 desenvolve uma proposta de mudança paramétrica defendida pelos autores. A Seção 6 mostra os resultados de um conjunto de cenários, mostrando qual seria a evolução do gasto previdenciário e assistencial em diferentes situações. Por último, a Seção 7 apresenta as conclusões do artigo.

## 2 AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS DE FHC E LULA

Nos dois Governos FHC (1995-1998 e 1999-2002) foram aprovadas duas reformas importantes do regime previdenciário. A primeira delas foi a aprovação da Emenda Constitucional 20 (EC 20), de 1998, que mudou um conjunto de dispositivos constitucionais, dentre os quais os mais importantes são sintetizados a seguir.

No que tange ao RGPS, que afeta os indivíduos que se aposentam pelo INSS, a principal mudança da EC 20 foi a “desconstitucionalização” da fórmula de reajuste

2. De qualquer forma, entendemos que, embora do ponto de vista político os problemas para aprovar uma reforma como a sugerida sejam significativos, do ponto de vista jurídico não deveria haver obstáculos sérios, por se tratar da adoção ou da mudança de parâmetros juridicamente já estabelecidos, mudança essa justificada em função das alterações demográficas da população.

das aposentadorias. Até então, esse critério estava estabelecido na Constituição e dispunha que o benefício seria calculado pela média dos últimos 36 salários (3 anos) de contribuição.<sup>3</sup> É evidente que isso induzia a uma subdeclaração da renda, pois nos ( $n - 36$ ) meses anteriores à aposentadoria não havia nenhum incentivo a declarar a renda verdadeira e pagar as contribuições sobre ela incidentes, já que o valor da aposentadoria não dependeria do montante da contribuição.

No que diz respeito aos funcionários públicos, entre outras modificações menos importantes, a EC 20 estabeleceu que:

- para os funcionários ativos de então passaria a haver uma idade mínima para a aposentadoria — de 53 anos para os homens e 48 para as mulheres — complementada através de regra de transição baseada em “pedágios” sobre o tempo faltante para a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), integral e proporcional; e

- os novos entrantes no sistema passariam a estar sujeitos a uma idade mínima para ATC — de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres — mantida a redução de cinco anos no caso dos professores de primeiro e segundo graus, prevista na Constituição.

A segunda reforma importante foi a aprovação do chamado “fator previdenciário”, através da Lei 9.876, que se seguiu à alteração constitucional e introduziu mudanças na fórmula de cálculo do benefício, procurando dotá-lo de alguma lógica atuarial. Essa Lei definiu que, no caso dos aposentados pelo INSS e preservados os direitos adquiridos daqueles que já se encontravam na inatividade, os novos beneficiários passariam a ter a sua aposentadoria calculada em função da multiplicação de dois componentes. O primeiro é a média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994, em vez do critério anterior dos últimos 36 meses.<sup>4</sup> O segundo é o “fator previdenciário”, que é um coeficiente tanto menor (maior) for quanto menor (maior) o tempo de contribuição e a idade de aposentadoria e calculado a partir de uma fórmula matemática baseada nesses dois parâmetros e na expectativa de sobrevivência da pessoa (Tabela 1) [ver Ornelas e Vieira (1999), Banco Mundial (2000) e Castro e Giambiagi (2003)]. A expectativa de sobrevivência é tabulada anualmente pelo IBGE.<sup>5</sup>

3. Mais precisamente, os melhores 36 dos últimos 48 salários.

4. A data de julho de 1994, quando foi lançado o Plano Real, se explica para evitar pleitos judiciais associados ao cálculo do valor atualizado das contribuições feitas na época de alta inflação e pela existência de uma base confiável de informações.

5. Essa expectativa é atualizada anualmente pelo IBGE, com mudanças modestas a cada ano. Periodicamente, porém, alguns anos depois da realização do Censo Demográfico, o IBGE realiza uma revisão maior, em função da disponibilidade de indicadores mais precisos da evolução da população. Este trabalho já incorpora os efeitos da última revisão feita pelo IBGE, que reflete os dados do último censo e implicou uma mudança mais significativa da tábua de mortalidade e conseqüentemente do fator previdenciário, conforme será explicado no texto.

TABELA 1  
**FATOR PREVIDENCIÁRIO VIGENTE EM 2004<sup>a</sup>**

Tempo de contribuição (anos)		Idade de aposentadoria (anos)			
Homens	Mulheres	50	55	60	65
35	30	0,62	0,74	0,90	1,12
36	31	0,64	0,77	0,93	1,15
37	32	0,66	0,79	0,96	1,18
38	33	0,68	0,81	0,99	1,22
39	34	0,70	0,83	1,01	1,25
40	35	0,72	0,86	1,04	1,29

Fonte: Elaboração própria, com base na tábua de mortalidade do IBGE para ambos os sexos ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em setembro de 2004).

<sup>a</sup> Calculado com a tábua de sobrevivência atual, incluindo as modificações adotadas pelo IBGE em função da última revisão demográfica.

A reforma previdenciária do Governo Lula buscou complementar as reformas de FHC. Estas afetaram em maior medida o INSS, enquanto a reforma de Lula atingiu basicamente o regime dos funcionários públicos.

Resumidamente, o Governo Lula propôs e, no final do processo de discussão e aprovação da proposta de Emenda Constitucional, conseguiu, fundamentalmente:<sup>6</sup>

- taxar os rendimentos dos inativos em 11% do valor excedente ao teto do INSS;<sup>7</sup>
- fixar um teto igual ao do INSS para as futuras aposentadorias daqueles que vierem a ingressar no setor público após a aprovação da reforma e que trabalharem em entidades que tiverem instituído previdência complementar;
- antecipar imediatamente a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mantida a redução de cinco anos para os professores de primeiro e segundo graus, para recebimento da aposentadoria integral;
- aplicar um redutor de 5% por ano para aqueles que quiserem se aposentar a uma idade que respeite a idade mínima anteriormente prevista — 53 e 48 anos

6. A proposta foi aprovada como EC 41. Os itens listados referem-se aos pontos principais do que acabou vigorando, após as modificações introduzidas no processo legislativo e as mudanças decorrentes da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da questão, em 2004.

7. É importante observar que o Governo FHC tentou taxar o rendimento dos inativos do setor público através da Lei 9.783, de 28 de janeiro de 1999. Porém, não logrou êxito na discussão da legalidade da referida lei, que foi considerada inconstitucional.

para homens e mulheres, respectivamente — mas antes dos novos limites de 60 e 55 anos;<sup>8</sup>

- impor um redutor ao valor das novas pensões, em relação ao valor do benefício original, respeitado um limite de isenção, redutor esse fixado em 30% sobre o valor que exceder o teto do INSS;
- modificar a fórmula de cálculo do benefício, possibilitando que o mesmo seja feito com base na média dos salários de contribuição, em moldes similares ao que ocorre no INSS após a reforma de FHC e não mais com base no salário de final de carreira;
- definir um teto para o valor das aposentadorias, limitado ao máximo salário de cada Poder em cada uma das instâncias da federação; e
- elevar o teto do RGPS para R\$ 2.400, cujo valor real deve ser mantido após a aprovação da proposta.<sup>9</sup>

A proposta do Governo Lula avançou em relação à anterior no sentido de ter atacado privilégios dos funcionários públicos que o Governo FHC não tivera vontade ou condições políticas de enfrentar, afetando até mesmo grupos particularmente poderosos.

Entretanto, apesar dos avanços verificados, há uma série de problemas que persistem, entre os quais as regras de aposentadoria bastante benevolentes do INSS; o fato de a idade mínima ser baixa em termos de comparações internacionais; e a exceção feita aos professores do sexo feminino que vão poder continuar a se aposentar com apenas 50 anos. As próximas duas seções tratam dessas questões em detalhes.

### 3 DIAGNÓSTICO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: OS DADOS

O sistema previdenciário brasileiro se compõe de quatro grandes blocos:

- o INSS, que recebe contribuições e paga benefícios, predominantemente a ex-trabalhadores do setor privado formal;<sup>10</sup>

8. O redutor é de 5% para aqueles que completarem as condições de se aposentar após 31/12/2005. Em caso contrário, o redutor é de 3,5% por ano de antecipação. O redutor é aplicado em função da data em que se completam as condições para qualificação ao benefício e não da sua efetiva concessão.

9. Antes da aprovação da proposta, o teto do INSS vigente era de pouco menos de R\$ 1.900. Em que pese essa alteração apresentar ganhos de arrecadação no curto prazo, o efeito líquido da mesma é elevar o desequilíbrio de longo prazo do sistema, pelo aumento dos compromissos futuros.

10. Há também empregados no serviço público que recolhem contribuições ao INSS, como por exemplo cargos comissionados, empregados temporários etc. Da mesma forma, um trabalhador informal pode recolher contribuições ao INSS como contribuinte individual. Nessa mesma situação, encontram-se não-trabalhadores, como estudantes e donas-de-casa. Esses grupos, porém, são relativamente menores, em termos do número de indivíduos que efetivamente contribuem para o INSS, em relação aos trabalhadores do setor formal.

- o sistema dos servidores do Governo Central, que recolhe contribuições e paga benefícios a ex-trabalhadores da União;
- os diversos sistemas dos servidores estatutários estaduais e municipais, que recolhem contribuições e pagam benefícios a ex-trabalhadores dessas esferas subnacionais; e
- os fundos de pensão patrocinados por empresas privadas ou estatais, que recolhem contribuições voluntárias de empregados e empresa, e pagam benefícios aos seus participantes, em alguns casos além do que estes recebem de um dos outros três sistemas mencionados.

Os aspectos mais importantes das reformas de FHC implicaram uma revisão do regime do INSS. Enquanto isso, a reforma da administração Lula, conforme já foi dito, afetou os servidores das três esferas de governo. De qualquer forma, mesmo após as reformas constitucionais, continuam vigentes as regras da Constituição de 1988 que estabelecem que os indivíduos podem se aposentar: *a*) por idade aos 60 anos (mulheres) e 65 anos (homens), reduzidos em cinco anos no caso dos trabalhadores rurais; ou *b*) por tempo de serviço após 30 anos de contribuição (mulheres) e 35 anos (homens) reduzidos em cinco anos para os professores de primeiro e segundo graus.<sup>11</sup>

O fato de a receita de contribuições ser da ordem de grandeza do pagamento de aposentadorias e pensões, no caso do INSS, e muito inferior ao gasto previdenciário, no caso dos servidores, gera déficits significativamente superiores, em relação à despesa nesse último segmento. Enquanto no INSS a despesa é da ordem de 7,0% a 7,5% do PIB e a receita de 5,0% a 5,5% do PIB, no caso dos servidores da União a despesa com inativos é de 2,0% a 2,5% do PIB e a receita de 0,0% a 0,5% do PIB.<sup>12</sup> Em outras palavras, em ambos os casos tem-se um *gap* entre gasto com benefícios e recolhimento de contribuições da ordem de 2% do PIB, com a diferença crucial de que, enquanto o INSS paga benefícios a aproximadamente 20 milhões de pessoas, o déficit dos servidores está associado aos pagamentos feitos a apenas 1 milhão de aposentados e pensionistas. Se a isso agregarmos o déficit previdenciário de estados e municípios, a análise do déficit previdenciário sugeriria claramente que o problema se localiza na esfera dos servidores. A conclusão, porém, difere quando se olha para a evolução da trajetória das variáveis ao longo do tempo (Tabelas 2 e 3).

A Tabela 2 mostra os dados desagregados de receita e despesa previdenciária, divididos entre INSS e servidores das três esferas de governo — Governo Central,

11. Na administração pública, a possibilidade passou a ficar condicionada, pela reforma de 2003, à idade mínima de 60 anos (homens) e 55 (mulheres) para recebimento da aposentadoria integral.

12. No agregado de estados e municípios, o quadro da relação receita/despesa é similar ao da União.

TABELA 2  
**DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO — 1995-2004**  
 [em % do PIB]

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
INSS	0,0	0,1	0,3	0,7	1,0	0,9	1,1	1,2	1,8	1,7
Receita	5,0	5,2	5,1	5,1	5,0	5,1	5,2	5,3	5,3	5,6
Despesa	5,0	5,3	5,4	5,8	6,0	6,0	6,3	6,5	7,1	7,3
Servidores	2,8	3,7	3,4	3,7	3,7	3,9	4,2	4,0	3,8	3,6
Receita <sup>a</sup>	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7
Despesa	3,8	4,4	4,1	4,4	4,4	4,5	4,8	4,6	4,3	4,3
União	2,0	1,9	1,7	1,9	2,0	1,9	2,1	2,1	2,1	2,0
Receita <sup>a</sup>	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Despesa	2,3	2,2	2,0	2,2	2,3	2,2	2,4	2,4	2,4	2,4
Estados	0,7	1,5	1,4	1,5	1,4	1,7	1,8	1,6	1,5	1,4
Receita <sup>a</sup>	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Despesa	1,3	1,9	1,8	1,9	1,8	2,0	2,1	1,9	1,7	1,7
Municípios	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Receita <sup>a</sup>	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesa	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Total	2,8	3,8	3,7	4,4	4,7	4,8	5,3	5,2	5,6	5,3
Receita	6,0	5,9	5,8	5,8	5,7	5,7	5,8	5,9	5,8	6,3
Despesa	8,8	9,7	9,5	10,2	10,4	10,5	11,1	11,1	11,4	11,6

Fontes: Ministério da Fazenda e Ministério de Previdência Social. Para 2004, para os estados e municípios, previsão do Ministério de Previdência Social e para a União e o INSS, previsão que consta para o ano no Orçamento Geral da União (OGU) de 2005 encaminhado ao Congresso Nacional em 31 de agosto.

<sup>a</sup> Não inclui contribuição do empregador.

estados e municípios — desde 1995, quando passaram a existir estimativas nacionais apuradas pelo Ministério da Previdência Social acerca da situação dos estados e municípios. A Tabela sugere claramente que, embora a reforma do Governo Lula tenha sido um avanço nos mecanismos de controle do resultado fiscal e se destine a evitar o agravamento dos déficits previdenciários no âmbito do funcionalismo, não foi nesse campo que se localizaram os principais problemas previdenciários da segunda metade da década de 1990/começo da década atual.

TABELA 3  
**DESPESA COM BENEFÍCIOS DO GOVERNO CENTRAL — 1988-2004**  
 [em % do PIB]

Ano	INSS	Servidores inativos da União	Soma	Juros reais <sup>a</sup>
1988	2,5	1,0	3,5	5,7
1989	2,7	1,4	4,1	5,9
1990	3,4	1,4	4,8	0,9
1991	3,4	0,9	4,3	2,9
1992	4,3	1,1	5,4	3,3
1993	4,9	1,7	6,6	3,0
1994	4,9	2,0	6,9	4,1
1995	5,0	2,3	7,3	5,3
1996	5,3	2,2	7,5	3,7
1997	5,4	2,0	7,4	3,4
1998	5,8	2,2	8,0	7,4
1999	6,0	2,3	8,3	4,3
2000	6,0	2,2	8,2	4,6
2001	6,3	2,4	8,7	4,7
2002	6,5	2,4	8,9	1,3
2003	7,1	2,4	9,5	7,3
2004	7,3	2,4	9,7	4,0
1988-1990	2,9	1,3	4,2	4,2
1991-1995	4,5	1,6	6,1	3,7
1996-2000	5,7	2,2	7,9	4,7
2001-2004	6,8	2,4	9,2	4,3

Fontes: Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e Ministério da Fazenda (MF). Para os juros reais, Banco Central do Brasil (Bacen). Para os dados previdenciários de 2004, previsão para esse ano da base de dados do OGU para 2005 ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br), acesso em setembro de 2004). Para os juros reais de 2004, previsão do autor.

<sup>a</sup> Nesse caso, refere-se ao setor público como um todo (Governo Central, estados e municípios e empresas estatais).

Com efeito, mesmo quando se agrega a despesa das três esferas de governo, observa-se que em 2003 — ano ainda não afetado pela reforma do Governo Lula — a despesa agregada com aposentadorias e pensões dos servidores dos três níveis de governo (pouco mais de 4% do PIB) foi ligeiramente inferior à de 1996, em contraste com o que aconteceu com o INSS. Em 2003, utilizando uma antiga

imagem, quando se observa a “fotografia” do déficit previdenciário total da Tabela 2 — de 5,6% do PIB — 3,8% do PIB foram do regime dos servidores das três esferas de governo. Por outro lado, quando se analisa a evolução do “filme” das variáveis de gasto, a despesa previdenciária dessas esferas de governo com servidores inativos não aumentou entre 1996 e 2003, enquanto a do INSS cresceu quase 2 pontos do PIB no mesmo período.

Essas informações são complementadas pela Tabela 3, que apresenta uma série longa, começando no ano da aprovação da então “nova Constituição” de 1988 e restrita ao INSS e aos servidores inativos do Governo Central — em relação aos quais a disponibilidade de dados é mais antiga.<sup>13</sup> A tabela coteja essa despesa com os juros reais pagos pelo setor público, que no final dos anos 1980 eram a principal rubrica do gasto público e ao longo do tempo foram substituídos pelo INSS.<sup>14</sup>

Como se pode ver na Tabela 3, o aumento do gasto com inativos da União foi muito pronunciado entre 1991 e 1995, período em que ocorreu um *boom* de aposentadorias, em decorrência da implementação da Constituição de 1988.<sup>15</sup> A partir da segunda metade da década de 1990, porém, o problema deixou de se agravar.<sup>16</sup> Enquanto isso, nos últimos 10 anos o gasto com benefícios do INSS terá crescido quase 2,5% do PIB, passando de 4,9% do PIB em 1994, para 7,3% do PIB em 2004, com o agravante de que:

- esse crescimento tem ocorrido sistematicamente desde 1988: não houve um único ano da série 1988-2004 em que a relação gasto com o INSS/PIB tenha sido inferior à do ano anterior; e
- a tendência se acentuou depois de 2002: só nos últimos dois anos, a despesa aumentou quase 1% do PIB.

A Tabela 4 completa as informações, mostrando a comparação da evolução das despesas do Governo Central entre 1995 e o ano em curso. Para este, adotaram-se as informações oficiais referentes a 2004 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e que serviram de base para o projeto do OGU de 2005. Em

13. Não há dados disponíveis no formato da Tabela 2 para os anos anteriores a 1995, no caso de estados e municípios.

14. Nesse caso, adotaram-se os juros reais e não os nominais, para poder comparar melhor os dados com os anteriores a 1994, quando a despesa de juros nominais era “inchada” pela alta inflação. A Tabela começa em 1988 porque naquele ano foi aprovada a então “nova Constituição”, que implicou um aumento importante das despesas do INSS e é um divisor de águas na trajetória dessa variável.

15. Só em dezembro de 1990 foi promulgada Lei Complementar definindo o Regime Jurídico Único (RJU).

16. Para efeitos comparativos, entre o começo dos anos 1990 e a situação atual, as transferências a estados e municípios cresceram de aproximadamente 2,5% para algo em torno de 4,0% do PIB; as despesas com funcionários ativos pagos pelo Governo Central se mantiveram ao longo dos anos oscilando entre 2,5% e 3,0% do PIB; e as demais despesas de custeio e capital do Governo Central aumentaram de 4,0% do PIB na época, para valores próximos a 5,5% a 6,0%, recentemente.

TABELA 4  
**COMPOSIÇÃO DO GASTO DO GOVERNO CENTRAL**  
 [em %]

Composição	1995		2004	
	PIB	Gasto	PIB	Gasto
Benefícios INSS	5,0	28,4	7,3	33,2
Transferências estados e municípios	2,8	15,9	3,9	17,7
Pessoal	5,6	31,8	5,0	22,8
Ativos	2,9	16,4	2,5	11,4
Inativos	2,3	13,1	2,4	10,9
Transferências para pagamento de pessoal	0,4	2,3	0,1	0,5
Outros	4,2	23,9	5,8	26,3
Total	17,6	100,0	22,0	100,0

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Para 2004, Ministério do Planejamento (base de dados do OGU de 2005).

1995, os benefícios do INSS representavam 28% do total e a despesa com inativos daquele, 13% do gasto não-financeiro total. Em 2004, ano de implementação da reforma Lula, tais percentuais tinham passado para 33% e 11%, respectivamente.

À luz desses dados, é fácil compreender que, se a reforma de 2003 for encarada como um passo de uma seqüência de mudanças constitucionais e legais, terá sido uma estratégia correta. Se, contudo, for vista como uma reforma estrutural, após a qual o Estado poderá considerar que estará dispensado de modificar as regras de aposentadoria pelos próximos 10 ou 20 anos, terá sido claramente insuficiente. Isso porque a crença — repetida diversas vezes por adeptos da reforma Lula, em defesa da mesma — de que a proposta de mudança constitucional de 2003 representaria um divisor de águas, no sentido de que depois dela a maioria dos problemas fiscais do país estaria resolvida, não se coaduna com os fatos. O ponto central a ressaltar é que a despesa com inativos da União tem se mantido relativamente estável entre 2,0% e 2,5% do PIB ao longo dos últimos dez anos, ao passo que no mesmo período a do INSS aumentou quase 2,5% do PIB.

Isso levanta a questão do que causou a pressão do gasto do INSS. A primeira causa a citar é o efeito do salário mínimo (SM) nas contas deste. Para isso, iremos utilizar as informações do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). Nele, figura a discriminação por benefício, em número de SM dos benefícios pagos. Vê-se na Tabela 5 que 61% da quantidade de aposentadorias e 31% do valor total pago estavam associados a pagamentos a indivíduos que recebiam exatamente um SM em 2003. Observe-se que, à medida que o SM aumenta em termos reais, ele

TABELA 5  
**COMPOSIÇÃO DO ESTOQUE DE BENEFÍCIOS REFERENTE ÀS APOSENTADORIAS EMITIDAS,  
 URBANAS E RURAIS — DEZEMBRO DE 2003<sup>a</sup>**  
 [em %]

Composição	Quantidade	Valor
≤ 1 SM	60,7	31,2
1 a 2 SMs	11,8	8,8
Acima de 2 SMs	27,5	60,0
Total	100,0	100,0

Fonte: AEPS (2003), Tabelas 8.4, 8.5 e 8.10 do capítulo do AEPS sobre benefícios emitidos.

<sup>a</sup> Abrange aposentadorias por idade, tempo de contribuição e invalidez.

“puxa” o contingente afetado pelo piso. Se, por exemplo, o SM dobrasse de valor em termos reais, o contingente de indivíduos na categoria dos que ganham um piso previdenciário passaria de 61% para 73% do total, conforme a Tabela 5.

Essa informação deve ser cotejada com a da Tabela 6, que mostra que, nos últimos dez anos, em termos reais, usando como deflator o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o SM teve um aumento médio de 4,7% a.a. A importância deste último dado, por sua vez, tem de ser entendida à luz do conjunto

TABELA 6  
**VARIAÇÃO REAL DO SALÁRIO MÍNIMO — 1995-2004**  
 [em %]

Ano	Variação real <sup>a</sup>
1995	16,7
1996	2,2
1997	1,8
1998	6,6
1999	-4,0
2000	4,8
2001	10,7
2002	-1,3
2003	9,8
2004	0,8

Fonte: IBGE.

Deflator: IPCA (para 2004, hipótese: 7,5%).

<sup>a</sup> Janeiro/dezembro.

de estatísticas sintetizado na Tabela 7, que mostra a composição do total de benefícios pagos pelo INSS, bem como o seu valor *per capita*.

A Tabela 7 mostra o peso dos benefícios rurais, que em sua esmagadora maioria são de exatamente 1 SM e cujo valor aumenta, portanto, quando este tem aumentos reais. A mesma Tabela serve para avaliar a importância da segunda grande causa de aumento do gasto previdenciário nos anos 1990: as ATCs. Nos nove anos (1994-2003) particularmente marcados pelo debate sobre as reformas previdenciárias do período, o estoque de ATC aumentou em um total de 72%, muito acima da média total de 37%. Como se trata do benefício relativo mais caro, pois essas aposentadorias são de 3,6 SM *per capita*, contra 1,7 SM da média total,

TABELA 7  
BENEFÍCIOS DO INSS (EM MANUTENÇÃO) — DEZEMBRO DE 2003

Composição	Número de benefícios	Crescimento 1994-2003 (% a.a.)	Composição (%)		Benefício médio <sup>a</sup>
			Quantidade de benefícios	Gasto	
Total	21.533.817	3,6	100,0	100,0	1,68
Urbanos	14.536.875	5,0	67,5	80,6	2,00
Rurais	6.996.942	1,0	32,5	19,4	1,00
Previdenciários	18.496.361	3,3	85,9	90,3	1,76
Aposentadorias	12.009.365	3,1	55,7	63,5	1,91
Idade	6.156.779	2,3	28,6	19,5	1,14
Urbanos	1.757.216	4,1	8,2	7,3	1,51
Rurais	4.399.563	1,6	20,4	12,2	1,00
Tempo de contribuição	3.470.664	6,2	16,1	34,6	3,60
Invalidez	2.381.922	1,7	11,0	9,4	1,43
Pensões	5.459.355	3,1	25,4	20,3	1,34
Urbana	3.717.928	3,4	17,3	15,5	1,51
Rural	1.741.427	2,6	8,1	4,8	1,00
Outros	1.027.641	6,9	4,8	6,5	2,27
Acidentários	715.922	3,2	3,3	3,2	1,63
Assistenciais	2.321.534	5,8	10,8	6,5	1,01

Fonte: AEPS (1994 e 2003).

<sup>a</sup> Em número de SM.

isso tendeu a gerar um aumento do gasto real maior do que a variação do número de beneficiados, devido ao que se poderia denominar “efeito composição”.<sup>17</sup>

Além disso, cabe lembrar que, como a idade média de concessão da aposentadoria é baixa relativamente a quem sai da ativa por idade, os benefícios perduram por mais tempo. Um capítulo específico do crescimento das ATCs é representado pelo caso das aposentadorias das mulheres, que será tratado em outra parte do artigo.

Para completar o quadro, é útil observar os dados da Tabela 8, que mostra que, mesmo após a aprovação do fator previdenciário, no caso do fluxo das novas ATCs urbanas do INSS em 2003, mais de 60% foram concedidas a indivíduos com menos de 55 anos, e no caso específico das mulheres esse percentual foi de mais de 75%. Em outras palavras, de cada 100 homens que se aposentaram no meio urbano por tempo de contribuição em 2003, 52 o fizeram antes dos 55 anos e de cada 100 mulheres, 76 se aposentaram antes da citada idade.<sup>18</sup>

Finalmente, a elevação da relação gasto com INSS/PIB esteve, naturalmente, ligada ao baixo crescimento do produto, devido ao maior crescimento do gasto em relação ao dinamismo da economia.

Desse conjunto de informações podemos concluir que o crescimento da despesa do INSS ao longo dos últimos anos foi devido, principalmente, a três fatores:

TABELA 8  
**PROPORÇÃO DO FLUXO DAS NOVAS ATCs URBANAS CONCEDIDAS PELO INSS, POR IDADE, NA DATA DE INÍCIO DO BENEFÍCIO, EM RELAÇÃO AO TOTAL DO FLUXO DE NOVAS ATCs URBANAS CONCEDIDAS PELO INSS — 2003**  
[em %]

Idade	Total	Homens	Mulheres
Até 49	23,9	15,0	39,9
Até 54	60,5	52,2	75,7

Fonte: AEPS (2003).

17. Sendo o valor da ATC maior que o das demais, o aumento real do gasto é maior que o aumento do número de beneficiários. Para entender isto, podemos pensar no seguinte exemplo: se em uma população de quatro indivíduos o grupo A tem três pessoas, cada uma com renda de R\$ 100 e o grupo B uma única pessoa, com renda de R\$ 200, a incorporação de uma pessoa adicional a B, com a mesma renda do indivíduo já existente, aumenta o universo de indivíduos em 25%, mas a renda total em 40 %.

18. Para efeitos de comparação, no caso do total (homens e mulheres) em 1994 o percentual acumulado do fluxo de pessoas que se aposentou no meio urbano por tempo de contribuição pelo INSS, em relação ao total do fluxo de novas aposentadorias urbanas concedidas por tempo de contribuição pelo INSS naquele ano, foi de 33,0% até a idade de 49 anos e de 66,5% até 54 anos.

a) “efeito SM”, pois como as aposentadorias com valor de exatamente 1 SM correspondem a mais de 30% do valor do estoque de benefícios, o aumento real dessa variável pressiona esse componente específico da despesa para cima;<sup>19</sup>

b) benevolência da legislação, que permite aposentadorias precoces por tempo de contribuição, cujo estoque de beneficiários cresceu nos nove anos — de 1994 a 2003 — a uma média de mais de 6% a.a., muito superior ao total de aumento quantitativo dos benefícios, de pouco menos de 4% a.a., com o agravante de que se trata da aposentadoria mais cara; e

c) “efeito PIB”, pois como o crescimento da economia foi baixo nesse período de nove anos — apenas 2,0% a.a. — um incremento do denominador inferior ao do numerador tende, por definição, a elevar a razão gasto com benefícios do INSS/PIB.

Do que foi dito se depreende que dificilmente o Estado escapará da necessidade de implementar uma nova reforma das regras de aposentadoria do INSS, a não ser que a economia cresça a taxas muito elevadas e/ou que se identifiquem formas compensatórias de redução do gasto público e/ou fontes de receita que viabilizem um aumento da carga tributária, com o qual financiar a continuidade da expansão do fenômeno retratado nas Tabelas 2 e 3.

#### 4 OS PROBLEMAS REMANESCENTES

Vamos agora analisar os principais problemas remanescentes para o sistema, em que pesem as mudanças feitas tanto nos dois Governos FHC, como no Governo Lula. São eles: a) ausência de idade mínima no regime geral; b) aposentadoria precoce das mulheres; c) aposentadoria precoce dos professores; d) vinculação entre o piso previdenciário e o salário mínimo; e e) programas assistenciais com despesas crescentes.

##### 4.1 A ausência de idade mínima no regime geral

Embora a aprovação do chamado “fator previdenciário” tenha sido um passo na direção certa, no sentido de melhorar a situação atuarial da previdência social, o citado fator não evita que os indivíduos continuem se aposentando antes do que ocorre em outros países e sem sofrer perdas significativas. A pergunta que cabe fazer é: em que momento o fator previdenciário é igual à unidade? Ou seja, quando o indivíduo pode se aposentar sem perdas? Ornelas e Vieira (1999) apresentam o

19. O coeficiente gasto do INSS/PIB depende, basicamente, de três parâmetros: crescimento do *quantum* de beneficiados; variação do PIB; e aumento do valor real do SM. Se, por hipótese, o número físico de aposentados e pensionistas cresce à mesma taxa que o PIB, mas parte daqueles tem um aumento real, a remuneração média, por definição, se eleva e a despesa cresce acima do PIB, elevando o coeficiente gasto do INSS/PIB. Se, além disso, em termos de *quantum*, o número de pessoas também aumenta a taxas superiores às do PIB, a pressão sobre o coeficiente é dupla e o problema mencionado se agrava mais ainda. Além das três variáveis citadas, o referido coeficiente depende também do reajuste real dos benefícios superiores a 1 SM, mas este, nos últimos 10 anos — com exceção do ano de 1995 — em linhas gerais tendeu a ser próximo de zero.

fator previdenciário original, cujos valores atualizados, para situações específicas, foram mostrados na Tabela 1. Mesmo com a recente mudança do fator, em função da última modificação das tábuas de mortalidade do IBGE e que implicou uma alteração maior do que a verificada em anos anteriores, nota-se que com a nova tábua que gera o fator, se o indivíduo começou a trabalhar aos 18 anos, esse fator previdenciário é igual à unidade:<sup>20</sup>

- aos 59 anos, no caso dos homens; e
- aos 57 anos, no caso das mulheres.

Um dado que é importante citar é que, entre 1998 — antes da aprovação do fator previdenciário no segundo Governo FHC — e 2003, de fato o fluxo de ATCs muito precoces caiu. Porém, essa redução se deu nos casos mais aberrantes de precocidade: em 1997, antes da reforma constitucional que permitiu a posterior aprovação do “fator previdenciário”, de cada 100 indivíduos de ambos os sexos que se aposentavam por tempo de contribuição no meio urbano, nada menos que 25 o faziam antes dos 45 anos; 58 antes dos 50 anos; e 82 antes dos 55 anos. Em 2003, essas proporções tinham caído para 4%, 24% e 61%. Como se pode ver, porém, a queda maior foi nas aposentadorias mais precoces, uma vez que, em termos relativos, o número de pessoas que se aposentam antes dos 55 anos caiu proporcionalmente menos. Isso significa que a mudança introduzida nos anos FHC atuou como um forte inibidor das aposentadorias aos 45 ou 50 anos, mas não teve um efeito tão importante para impedir a aposentadoria aos 53, 54 ou 55 anos, pois nesses casos o fator previdenciário já se aproxima mais da unidade, o que significa perdas menores.

É muito comum ouvir no Brasil o argumento de que, mesmo que uma pessoa seja relativamente jovem, seria justo poder se aposentar depois de ter trabalhado muito tempo, em que a expressão “muito tempo” está associada ao tempo de contribuição de 30 anos para as mulheres e 35 para os homens. Entretanto, os dois pontos fundamentais que geralmente não se leva em conta nesse tipo de análise são: *a)* há recursos fiscais que comportem isso?; e *b)* como é a regra em outros países?

Em relação ao primeiro ponto, a rigor, o que cabe discutir é qual será a melhor alocação futura dos recursos públicos. Mesmo que as regras atuais não impliquem necessariamente um aumento do déficit do INSS, elas podem estar associadas a uma configuração de gastos que privilegia a destinação de uma parcela

20. A tabela completa com o valor do “fator previdenciário” que é reproduzida no citado artigo de Ornelas e Vieira apresenta o valor deste fator para cada célula de uma matriz onde, nas colunas, tem-se a idade de aposentadoria da pessoa e, nas linhas, o número de anos de contribuição. O valor do “fator” é pequeno — ou seja, a sua aposentadoria sofre um grande desconto — para os casos de aposentadorias precoces com poucos anos de contribuição e cresce diagonalmente na matriz, para baixo e para a direita, à medida que a pessoa se aposenta mais tarde e contribui por um maior número de anos.

expressiva da despesa pública para o pagamento de aposentadorias decorrentes de regras benevolentes. Isso se dá em detrimento, por exemplo, do aumento do gasto público em investimentos, que são necessários para desobstruir gargalos na área de infra-estrutura. São esses gargalos que dificultam a obtenção de taxas de crescimento sustentadas da ordem de 5% a.a. nos próximos anos.

Quanto ao segundo ponto — a regra em outros países — a figura da aposentadoria antecipada existe, mas com um desconto elevado. Um exemplo interessante para se tomar como referência é o da Espanha.<sup>21</sup> Nesse país, tanto os homens como as mulheres só podem se aposentar com remuneração integral aos 65 anos, mas a Lei faculta aos antigos membros do sistema a possibilidade de fazê-lo antes, desde que sujeitos a um fator de desconto, similar ao nosso fator previdenciário.<sup>22</sup> Conseqüentemente, a aposentadoria  $A$  é, basicamente, uma função do tipo

$$A = \alpha \cdot S$$

onde  $\alpha$  é a taxa de reposição — que para facilitar a analogia com o caso brasileiro iremos chamar de “fator previdenciário” — e  $S$  é o salário de contribuição médio utilizado como referência. O ponto a destacar é que o coeficiente de reposição, para dada idade  $n$  de aposentadoria, é igual a 1 para  $n < 60$ , e sofre um desconto — similar ao redutor adotado para os servidores antes da idade mínima de aposentadoria integral na reforma brasileira de 2003, conforme descrito na Seção 2 — de 8% por ano entre a idade de 60 e de 64 anos, até o redutor ser anulado aos 65 anos.

Isso significa, primeiro, que o indivíduo simplesmente não pode se aposentar antes dos 60 anos; segundo, que não há distinção entre homens e mulheres; terceiro, que depois dos 60 anos, mas antes dos 65, há um forte desconto na aposentadoria; e quarto, que o fator previdenciário é igual a 1 aos 65 anos. A comparação com nosso país é ilustrativa (Tabela 9).

No Brasil, aos 60 anos — quando só então é permitida a aposentadoria na Espanha, com um desconto de 40 % — o fator já é igual a 1,04 para os homens e a 1,18 para as mulheres, supondo que o indivíduo tenha começado a trabalhar aos 20 anos de idade. Já aos 65 anos, quando o fator é igual a 1 na Espanha, no Brasil ele é de 1,46 para os homens e de 1,64 para as mulheres, sempre supondo que o

21. Nesse país, houve uma reforma importante em 1997, posteriormente emendada com novos ajustes em 2002. Para maiores detalhes, ver Boldrin e Jiménez-Martín (2002).

22. No raciocínio que se segue, iremos supor que o fator previdenciário se aplica à mesma base, embora o componente por ele multiplicado na prática seja um pouco diferente: no Brasil, é a média dos 80% das maiores contribuições desde julho de 1994, enquanto na Espanha, a base corresponde à média dos últimos 15 anos de contribuição.

TABELA 9  
FATOR PREVIDENCIÁRIO, SUPONDO COMEÇO DE CONTRIBUIÇÃO AOS 20 ANOS DE IDADE

Sexo	Idade de início do benefício (anos)						
	55	60	61	62	63	64	65
Brasil-masculino	0,74	1,04	1,12	1,19	1,27	1,36	1,46
Brasil-feminino	0,86	1,18	1,26	1,35	1,43	1,53	1,64
Espanha	0,00	0,60	0,68	0,76	0,84	0,92	1,00

Fonte: Para a Espanha, Boldrin e Jiménez-Martín (2002). Para o Brasil, elaboração própria, com base na tábua de mortalidade do IBGE e no fator previdenciário vigentes em 2004.

início da contribuição tenha se dado aos 20 anos.<sup>23</sup> A benevolência da legislação brasileira em relação às aposentadorias precoces fica ainda mais patente no caso das mulheres, que tendo começado a trabalhar aos 20 anos podem se aposentar aos 55 anos de idade com um desconto de 14 % sobre a média dos seus salários de contribuição (fator = 0,86) e a partir dos 58 anos já podem ter um fator superior à unidade, supondo que em nenhum momento a contribuição tenha sido suspensa (Tabela 10).

Um argumento que às vezes é citado em defesa do fator previdenciário é que ele seria móvel e que, portanto, à medida que aumentasse a expectativa de vida, a “expectativa de sobrevida” embutida na fórmula de cálculo seria ajustada, de modo a reduzir o fator e dar conta das mudanças demográficas. O problema é que o efeito é relativamente modesto, como mostra a Tabela 11.

Observe-se que, embora a expectativa de vida ao nascer tenha aumentado substancialmente entre 1970 e 2003, a expectativa de vida de quem chega vivo aos

TABELA 10  
BRASIL: FATOR PREVIDENCIÁRIO DAS MULHERES

Idade de início da contribuição	Idade de início do benefício								
	52	53	54	55	56	57	58	59	60
18	0,75	0,80	0,85	0,90	0,96	1,03	1,10	1,17	1,24
19	0,73	0,78	0,83	0,88	0,94	1,00	1,07	1,14	1,21
20	0,71	0,76	0,81	0,86	0,92	0,98	1,04	1,11	1,18

Fonte: Elaboração própria, com base na tábua de mortalidade do IBGE e no fator previdenciário vigentes em 2004.

23. O argumento de que uma idade mínima no Brasil iria prejudicar a quem começa a trabalhar mais cedo é equivocado, pois o fator previdenciário, a qualquer idade, é maior para quem começou a trabalhar mais cedo. Por exemplo, no caso dos indivíduos do sexo masculino, se a idade mínima for de 60 anos, o fator será de 1,17 para quem começou a trabalhar aos 15 anos e de 1,04 para quem começou a trabalhar aos 20. Já se a idade mínima for de 65 anos, o fator será de 1,64 para quem começou a trabalhar aos 15 anos e de 1,46 para quem começou a trabalhar aos 20. Os cálculos foram feitos utilizando a tábua de mortalidade e a expectativa de sobrevida divulgada pelo IBGE, vigentes por ocasião do fechamento deste artigo (setembro de 2004).

TABELA 11  
BRASIL: EXPECTATIVA DE VIDA

Idade	1930-1940		1970-1980		2003	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
0	39	43	55	60	67	75
10	55	58	63	67	70	77
20	58	60	65	68	71	78
30	61	63	67	70	72	78
40	64	66	69	72	74	79
50	68	70	72	74	76	80
60	73	74	76	77	79	82
70	78	79	81	81	83	85

Fonte: Até 1980 (inclusive) MPAS (2002). Para 2003, dados baseados na tábua de mortalidade atual do IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em setembro de 2004).

50 anos mudou muito menos: no caso dos homens, por exemplo, passou de 72 para 76 anos — pouco mais de um ano por década. Isso porque as mudanças fundamentais ocorreram na redução da mortalidade infantil, fenômeno que não afeta a expectativa de vida de quem chega aos 50 ou 60 anos de vida.<sup>24</sup>

O que desejamos frisar com tudo o que foi dito é que é importante introduzir na agenda de questões previdenciárias no Brasil a necessidade de incorporar às regras dos filiados ao INSS uma idade mínima, inicialmente similar à dos funcionários públicos — 60 anos para os homens e 55 para as mulheres — e, posteriormente, aumentá-la. O documento divulgado pelo Ministério da Fazenda com as diretrizes para a ação do governo, no início de 2003, diz, corretamente, que

“apesar do montante de recursos alocados aos programas sociais pelo governo central no Brasil não ser pequeno, sua eficácia em diminuir a pobreza ainda é bastante reduzida (...). A pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade decorre do fato de que boa parte dos recursos é destinada aos não-pobres” [Ministério da Fazenda (2003, p. 14)].

É desejável, porém, ir além disso: em geral, quando se diz que “o governo não gasta pouco: ele gasta mal”, o cidadão comum tende a julgar que o problema é que os recursos se esvaem com os privilégios do funcionalismo ou da classe política. A realidade, porém, é mais complexa e indica que: *a*) a principal fonte de gastos primários é o gasto do INSS; e *b*) nele, a principal fonte de despesa são as

24. No caso das mulheres, a expectativa de vida nessa faixa de 50 a 60 anos mudou mais, pelo avanço na identificação em estágio inicial da incidência de câncer tipicamente feminino.

aposentadorias por tempo de contribuição. Um cidadão que ganha 10 salários mínimos e que nos Estados Unidos, na Suécia ou na Suíça, teria de trabalhar até os 65 anos para se aposentar, no Brasil pode se aposentar sem qualquer perda antes dos 60 anos. Essa é uma fonte de desperdício de recursos públicos, que indica estarem sendo destinados a quem não deveria ser objeto das prioridades governamentais.

#### 4.2 A aposentadoria precoce das mulheres

Uma das fontes de agravamento das tendências fiscais associadas ao INSS é o direito à aposentadoria precoce das mulheres, cinco anos antes dos homens, seja na aposentadoria por idade (60 *versus* 65 anos) seja por tempo de contribuição (30 *versus* 35 anos de serviço). Isso permite às mulheres se aposentarem cedo, abrindo o hiato da taxa de participação por faixa etária antes do que ocorre em outros países (Tabela 12).<sup>25</sup>

O fato de as mulheres poderem se aposentar antes não é uma exclusividade brasileira e costuma ser justificada como uma forma de compensação pela chamada

TABELA 12  
BRASIL: TAXA DE ATIVIDADE, POR GRUPO ETÁRIO  
[em %]

Idade	Homens urbanos	Mulheres urbanas
16-20	54	38
21-25	85	63
26-30	93	67
31-35	95	69
36-40	96	72
41-45	94	69
46-50	90	63
51-55	84	52
56-60	75	39

Fonte: MPO (2003).

25. A taxa de atividade corresponde à razão População Economicamente Ativa (PEA)/População em Idade Ativa (PIA) e é sempre inferior no caso das mulheres que no dos homens, pela presença na PIA (mas não na PEA) das donas-de-casa. Outras categorias que formam a PIA e não a PEA são estudantes, presidiários e os que desistiram de procurar trabalho. Tipicamente, a taxa de participação é pequena na juventude (porque muita gente ainda está estudando), cresce até se aproximar de 100 % na fase adulta dos homens e começa a declinar na idade madura. No caso das mulheres, na maioria dos países, essa curva do gráfico taxa de atividade *versus* idade evolui abaixo da curva dos homens e declina antes da curva masculina. No Brasil, o declínio se dá ainda antes. Esse *gap* entre a curva de evolução da taxa de atividade das mulheres no Brasil e no resto do mundo nada mais é do que uma expressão do déficit público, já que é o Estado quem paga essas aposentadorias precoces.

“dupla jornada de trabalho”, ligada ao trabalho doméstico e ao esforço de criação dos filhos. Entretanto, há que considerar duas coisas. Primeiro, que a diferenciação vem sendo questionada em diferentes países, nos quais o diferencial de requisito para aposentadoria entre mulheres e homens vem diminuindo. Segundo, que no Brasil: *a)* o efeito fiscal disso é mais nocivo, pois uma coisa é adotar uma legislação benevolente em um país que tem um déficit público de 1% ou 2% do PIB e outra é adotá-la em um país como o Brasil, em que o déficit público médio dos cinco anos — de 1999 a 2003 — foi de 5% do PIB; e *b)* o impacto fiscal é acentuado pelo fato de diversos países permitirem a aposentadoria das mulheres alguns anos antes dos homens, sem a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição e sem requisito de idade mínima.<sup>26</sup> As Tabelas 13 e 14 dão uma idéia dos problemas fiscais que isso gera.

A Tabela 13 mostra a evolução da importância relativa das aposentadorias femininas no fluxo das novas aposentadorias, com destaque para o aumento observado no caso das ATCs. Por sua vez, a Tabela 14 indica como as mudanças da participação no fluxo das novas aposentadorias concedidas vão gradualmente se refletindo ao longo do tempo, com certa defasagem, no aumento do peso das

TABELA 13  
**PROPORÇÃO DAS NOVAS APOSENTADORIAS CONCEDIDAS PELO INSS A PESSOAS DE SEXO FEMININO, EM RELAÇÃO AO TOTAL DE NOVAS APOSENTADORIAS CONCEDIDAS PELO INSS: FLUXO — 1996-2003**  
[em %]

Ano	Femininas urbanas: tempo de contribuição/ total tempo de contribuição	Femininas urbanas: idade/ total idade	Femininas rurais: idade/ total idade
1996	17,7	59,9	50,5
1997	20,8	60,1	54,2
1998	24,4	62,5	56,7
1999	29,1	63,3	57,8
2000	29,9	64,0	57,7
2001	31,1	61,1	59,0
2002	31,3	60,3	58,0
2003	35,6	56,2	57,0

Fonte: AEPS (vários anos).

26. Por exemplo, considerando que na maioria dos países não existe a ATC e os indivíduos só podem se aposentar por idade, se esta é de 65 anos para os homens, muitas vezes as mulheres podem se aposentar aos 60 ou 62 anos, estando impossibilitadas de fazê-lo antes. Enquanto isso, no Brasil, conforme o fator previdenciário vigente no momento, se uma mulher começou a trabalhar aos 18 anos, ela pode se aposentar aos 48 anos de idade com 30 anos de contribuição, com desconto de 47% (fator = 0,53) mas pode fazer jus a uma aposentadoria plena já aos 57 anos de idade, sem nenhum desconto (fator  $\geq 1$ ).

TABELA 14  
**PROPORÇÃO DE MULHERES NAS APOSENTADORIAS EM MANUTENÇÃO DO INSS EM RELAÇÃO  
 AO TOTAL DE APOSENTADORIAS EM MANUTENÇÃO DO INSS: ESTOQUE — 1996-2003**  
 [em %]

Ano	Femininas urbanas: tempo de contribuição/ total tempo de contribuição	Femininas urbanas: idade/ total idade	Femininas rurais: idade/ total idade
1996	16,7	61,9	63,1
1997	17,4	62,4	62,4
1998	18,2	63,1	61,8
1999	18,9	63,8	61,5
2000	19,4	64,4	61,3
2001	20,0	64,9	61,3
2002	20,7	65,3	61,2
2003	21,5	65,1	61,0

Fonte: AEPS (vários anos).

aposentadorias femininas na composição do estoque de benefícios, com exceção do caso rural, onde parece ter ocorrido uma estabilização do fenômeno.

Como as mulheres se aposentam antes, mas vivem mais pela incidência de fatores de mortalidade na fase adulta do indivíduo do sexo masculino ligados a problemas cardíacos — que explicam uma parte importante da diferença a cada faixa de idade exposta na Tabela 11 — há um problema claro. Ele resulta do fato de a participação feminina no fluxo de novas aposentadorias refletir com uma defasagem de três ou quatro décadas a participação crescente das mulheres no mercado de trabalho, que começou a aumentar de forma mais incisiva nos últimos 50 anos e tem se acentuado com o passar do tempo.

Isso significa que, se o direito à aposentadoria precoce concedido às mulheres era fiscalmente negligenciável há algumas décadas, ele começa agora a pesar cada vez mais. O problema que isso cria é que, se: *a)* há dois grupos populacionais: homens e mulheres; *b)* as mulheres se aposentam antes dos homens; e *c)* a participação das mulheres na população que se aposenta aumenta com o passar dos anos, depreende-se por definição que, *caeteris paribus*, a tendência é que a idade média de quem se aposenta diminua, ao mesmo tempo que as pessoas, estatisticamente, vivem mais!<sup>27</sup>

No caso das ATCs urbanas, em que o fenômeno da precocidade das aposentadorias femininas é mais acentuado, a já citada Tabela 13 mostra o aumento

27. Na prática, porém, outros fatores, como mudanças na legislação, podem agir em sentido contrário e evitar que isso se verifique.

significativo do peso das novas aposentadorias femininas verificado nos últimos anos.<sup>28</sup> O efeito disso sobre a composição do estoque de aposentadorias é confirmado na Tabela 15, o que é consistente com a diferenciação existente mostrada na Tabela 8.

Conseqüentemente, embora a alegação da “dupla jornada” possa ser vista como aceitável por parte da sociedade, o fato é que esse benefício entra em choque tanto com as tendências demográficas como com a realidade fiscal. Uma forma de conciliar a demanda social da referida compensação, com a necessidade de evitar novas pressões fiscais, pode ser, por exemplo, conservar a diferenciação, porém reduzir a diferença, de cinco para dois anos, após uma certa fase de transição.

TABELA 15  
TAXAS DE CRESCIMENTO DO ESTOQUE DE APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO  
NOS NOVE ANOS — 1994/2003

Grupo	Taxa de crescimento
Total ATCs	6,2
Total ATCs urbanas	6,2
Homens	5,3
Mulheres	10,2

Fonte: AEPS (vários anos).

### 4.3 A aposentadoria precoce dos professores

A argumentação utilizada acerca das mulheres aplica-se, com mais razão ainda, ao caso dos professores.

No RGPS, eles podem se aposentar por tempo de contribuição cinco anos antes que as demais categorias, sendo esse benefício cumulativo com o benefício de cinco anos no caso das mulheres. Como estas podem se aposentar aos 30 anos de contribuição — em vez dos 35 dos homens — isso significa que os professores do sexo feminino podem se aposentar com 25 anos de trabalho. Em outras palavras, quem começa a trabalhar como professor na rede privada no ensino primário e médio aos 20 anos, pode se aposentar pelo INSS com 45 anos de idade, ainda que sujeito ao fator previdenciário. O fato, de qualquer forma, é que o professor de primeiro e segundo grau é beneficiado pelo bônus de cinco anos concedido na contagem de tempo na tabela de cálculo do fator previdenciário (ver Tabela 1) que se soma a outros cinco anos no caso das professoras. Quer dizer, 25 anos de contribuição, para efeitos do cálculo do fator, contam como 35 para as professoras e

28. As ATCs rurais são praticamente irrelevantes. No caso das aposentadorias por idade, no fluxo de novas aposentadorias a participação feminina ultrapassa os 50 % devido à incidência de fatores de mortalidade maiores no caso dos homens, que reduzem o número dos que chegam à idade de aposentadoria.

como 30 para os professores. Na prática, uma professora que tenha começado a exercer a profissão e a contribuir com 20 anos de idade, pode se aposentar pelo INSS com um fator igual à unidade — sem desconto — já aos 56 anos de idade e um professor, aos 58 anos, já fazendo os cálculos com a tabela atual do fator previdenciário.

Cabe chamar a atenção, ainda, para o fato de que, após a reforma do Governo Lula, o RJU estabelece para os servidores públicos a idade mínima de 60 anos para os homens e de 55 para as mulheres, mas ele conserva a redução de cinco anos no caso dos professores que, mesmo com a reforma de 2003, continuam podendo se aposentar sem perdas com 55 anos no caso dos professores e com apenas 50 anos no caso das professoras. Como esses trabalhadores da educação são uma fração expressiva da folha salarial dos estados e municípios, é válido inferir que o gasto dos inativos continuará a ser pressionado pelas aposentadorias precoces dos professores, apesar da reforma que, nesse sentido específico, terá sido bastante tímida, entre outras coisas, porque a maioria desses trabalhadores é do sexo feminino e, portanto, pode continuar a se aposentar com 50 anos.

A argumentação contrária à precocidade antes desenvolvida em relação ao benefício das mulheres aplica-se, com maior razão, ao caso dos professores, por dois motivos. Primeiro, porque a idade com que estes se aposentam, sendo do sexo feminino, é mais precoce ainda que no caso das demais mulheres não-professoras, e segundo, porque o argumento que se usa para justificar a vantagem no caso das mulheres não se aplica aos professores. Isso porque a justificativa para a adoção de regras específicas para categorias profissionais se aplica aos casos de: *a*) dano comprovado à saúde; *e/ou b*) redução da expectativa de vida pelo exercício da profissão, como é a situação de quem trabalha em minas subterrâneas de carvão. Está claro, porém, que os professores não se enquadram em nenhuma dessas condições, e, portanto, a distinção especial para os professores deveria ser simplesmente extinta, após uma fase de transição de alguns anos, e preservados os direitos adquiridos de quem já os usufruiu.

#### 4.4 A vinculação com o salário mínimo

Como vimos, um dos fatores que elevou a relação entre o gasto do INSS e o PIB foi o aumento real do SM ao longo do tempo. No Brasil, a Constituição prescreve que nenhum benefício que substitua salário poderá ser inferior a 1 SM. Ao mesmo tempo, existe uma crença difusa de que política social deve ser sinônimo de aumento real do SM, por sua vez, então, repassada ao piso previdenciário. Essa crença merece ser questionada. Vejamos por quê.

Difícilmente alguém poderá contestar o argumento de que, prioritariamente, as políticas públicas deveriam ser orientadas pelos seguintes objetivos:

- diminuir a desigualdade;

- reduzir a pobreza; e
- aumentar a capacidade de crescimento futuro da economia.

O aumento do piso previdenciário não ataca nenhum desses problemas. Em primeiro lugar, não diminui a desigualdade, pois não tira recursos de quem tem mais para dar a quem tem menos, já que o financiamento desse gasto é difuso e os recursos não vão para os mais necessitados.

Em segundo lugar, conforme demonstrado por diversos especialistas, o problema da pobreza extrema (indigência) no Brasil não se localiza entre os aposentados (ver Tabela 16). De fato, no final da década de 1990, do total de indigentes existentes no Brasil, menos de 2 % tinham mais de 65 anos, quadro esse que não há motivos para supor que tenha se modificado.

Por último, concentrar recursos no pagamento de aposentadorias e pensões não contribui para fazer que no futuro a economia cresça 4% em vez de 3%, ou 5% em vez de 4%, já que esse objetivo dependerá daqueles que estiverem no mercado de trabalho daqui a 10 ou 20 anos, o que requer investimento na formação de capital humano dos mais jovens.

Em outras palavras, o que se deseja enfatizar é que a reivindicação da classe dos aposentados de que eles devem ser protegidos da inflação é justa, mas ter aumentos reais de remuneração, é outra a ser questionada. Primeiro, porque ante aqueles objetivos, pode não configurar a alocação mais eficiente de recursos públicos, que são escassos. Segundo, porque em nenhum país do mundo os aposentados recebem aumentos reais.

Portanto, uma alternativa razoável ao atual *status quo* poderia ser preservar o poder aquisitivo das aposentadorias, garantindo a indexação das mesmas à inflação passada, porém desvinculando o piso previdenciário do salário mínimo. Isso evitaria que eventuais aumentos reais concedidos a este onerem as contas da previdência social. Nesse caso, tal medida, desafogando parcialmente as contas públicas, poderia permitir uma focalização maior do gasto público no grupo etário

TABELA 16  
BRASIL: COMPOSIÇÃO DA INDIGÊNCIA  
[em %]

Idade	Indigentes na faixa	Total de indigentes
0 a 15	36,5	44,8
> 65	8,7	1,9
Total Brasil	24,8	100,0

Fonte: Neri (2000) com base em dados da PNAD/IBGE.

mais necessitado, que é o das crianças e jovens, com programas específicos dirigidos a eles, como o Bolsa-Família ou o do Primeiro Emprego.<sup>29</sup>

#### 4.5 O assistencialismo como conta em aberto

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) — Lei 8.742/93 — garante o direito a um benefício no valor de 1 SM para deficientes e idosos com idade igual ou superior a 67 anos com renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do SM, mesmo que não tenham feito contribuições para o INSS.<sup>30</sup>

Este programa assistencial apresenta diversos problemas. Um deles é que representa um incentivo à informalidade das relações de trabalho, reduzindo a base de arrecadação do sistema. Isso porque um indivíduo que ganhe em torno de 1 SM não teria qualquer incentivo para se filiar ao INSS, pois receberá o mesmo valor, seja como segurado ou como beneficiário do Loas, enquanto no mercado formal teria de contribuir.<sup>31</sup>

Outro problema é que os benefícios assistenciais têm crescido a uma velocidade claramente elevada. Embora eles sejam captados pela estatística dos desembolsos do Tesouro e não como gastos do INSS nas tabelas oficiais com a composição do resultado primário divulgadas pelo governo, a realidade é que se trata de gastos que pressionam as despesas governamentais como um todo, independentemente de como elas forem classificadas. Nos oito anos — de 1995 a 2003 — o *quantum* físico de número de indivíduos beneficiados por pagamentos assistenciais aumentou 7,0 % a.a. (Tabela 17).<sup>32</sup> No mesmo período, para fazer uma comparação, o número de benefícios especificamente previdenciários teve um aumento médio de 3,3% a.a.

Em termos atuariais, isto significa que a sociedade brasileira está contratando uma dívida futura que cresce a cada ano, na medida em que um contingente importante da população poderá ser elegível, sem ter realizado previamente qualquer tipo de contribuição. O fenômeno se agrava quando se considera que, além disso,

29. Observe-se na Tabela 16 que, no universo das crianças de 0 a 15 anos, 37% dos indivíduos são considerados indigentes, contra 25% da média nacional. O dado revela de forma eloqüente um perfil de país futuro com problemas sociais potencialmente mais complicados que os atuais.

30. A Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), prevê que a idade mínima para acesso ao benefício será de 65 anos, a partir de 2004. Com isso, para o caso de homens na região urbana, com renda igual a 1 SM, passam a ser rigorosamente iguais as idades mínimas de acesso a aposentadoria por idade e benefício assistencial, o que agrava o problema de *moral-hazard* aqui citado.

31. Cabe notar que a redução da idade de acesso ao benefício do Loas, de 67 para 65 anos, aumenta mais ainda o incentivo para que os indivíduos deixem de contribuir para ter acesso aos benefícios. Essa característica pode ser acentuada caso os indivíduos percebam que a seguridade social brasileira vem sofrendo constantes mudanças, que ampliam a cobertura dos benefícios assistenciais e restringem as condições de acesso aos benefícios previdenciários. Este aspecto foi abstraído do texto. Em nossa opinião, porém, a forma natural de evitar esses incentivos econômicos fiscalmente perversos seria separar de forma muito clara a noção de "benefício previdenciário" da de "benefício assistencial", aumentando a idade limite deste para alguns anos depois da elegibilidade do primeiro (por exemplo, 70 anos).

32. O Loas, na prática, tem substituído a Renda Mensal Vitalícia (RMV), o que explica o crescimento negativo desta. Na Tabela 17, a base de comparação é 1995 porque os Loas só foram implantados em 1996.

TABELA 17  
**BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS (EM MANUTENÇÃO) — DEZEMBRO DE 2003**

Composição	Número de benefícios	Taxa de crescimento 1995-2003 (% a.a.)	Composição do número de benefícios assistenciais (%)
Total	2.321.534	7,0	100,0
RMV	612.582	-9,3	26,4
Pensões mensais vitalícias	17.634	2,8	0,8
Loas	1.691.318	n.c.	72,8
Portador de deficiência	1.029.086	n.c.	44,3
Idoso	662.232	n.c.	28,5
Memo:			
Benefícios totais do INSS <sup>a</sup>	21.533.817	3,6	-

Fonte: AEPS (2003 e diversos anos).

Nota: Loas é o benefício pago a deficientes e idosos com idade igual ou superior a 65 anos com renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do SM (Lei 8.742 e Estatuto do Idoso).

<sup>a</sup> Inclui benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais.

n.c. = não-considerado, por ser inexistente em 1995.

esses indivíduos têm tido aumentos da sua remuneração em termos reais, ou seja, enquanto em 1995 havia 1.350 mil pessoas, aproximadamente, que recebiam benefícios assistenciais correspondentes a 1 SM, em 2003 esse número já estava em torno de 2.320 mil pessoas, que recebiam o SM, em termos reais, maior do que oito anos antes, isto é, a relação gasto assistencial/PIB está crescendo duplamente, seja porque o número de beneficiados cresce mais do que o PIB, como também porque o valor *per capita* de 1 SM que cada indivíduo recebe em termos reais, tem aumentado ao longo do tempo.

Em 2004, admitindo, com base nos dados de 2003 e no crescimento posterior da variável, um total de beneficiados de aproximadamente 2.400 mil pessoas e um SM de R\$ 260, uma despesa mensal de 1 SM por 12 meses implica um gasto anual da ordem de R\$ 7,5 bilhões, ou 0,5 % do PIB. Nos próximos anos, mesmo que o estoque de beneficiados cresça à mesma taxa de expansão da economia — o que está longe de ser garantido — o simples aumento real do SM elevaria continuamente essa relação. Nesse caso, aplicam-se os mesmos questionamentos da subseção anterior, sobre se essa deveria ser a melhor prioridade de alocação de recursos escassos, que são insuficientes para atacar os problemas sociais mais graves — concentrados na infância e na juventude.

Uma mudança que poderia ser estudada seria deixar de elevar sistematicamente todos os anos o valor real do benefício assistencial do salário mínimo para

os benefícios já concedidos, que teriam seu valor real mantido. Os novos benefícios deveriam se sujeitar a condições de idade mínima superiores às prevalentes para os benefícios previdenciários ou terem um valor inferior ao piso previdenciário, além de atender a outras condições que se entendam necessárias para integrá-lo ao conjunto dos demais programas sociais.<sup>33</sup> Ao revisar as condições desse programa seria fundamental avaliar o efeito que a elevação do grau de informalidade já incorrida implica em termos de demanda futura por esses benefícios.<sup>34</sup>

## 5 PROPOSTAS DE REFORMA PARAMÉTRICA

Nos países que enfrentam reformas da previdência social, costuma se verificar um debate técnico importante acerca da natureza desse tipo de reformas. De um lado, tradicionalmente, tem-se as propostas de transformação do sistema, com a passagem de um regime de repartição para outro que, em maior ou menor grau, seja de capitalização. De outro, tem-se as propostas de reforma paramétrica, onde o sistema basicamente mantém a sua natureza original, com a mudança, porém, de alguns dos seus parâmetros-chave de funcionamento como, por exemplo, o número de anos de contribuição, o percentual da aposentadoria em relação ao valor das contribuições etc. Neste artigo, assumimos explicitamente essa última concepção (mudança paramétrica). Embora filosoficamente a idéia de mudança para um sistema de capitalização não seja errada e, pelo contrário, possa ser examinada em algum momento, há três fortes razões que nos induzem a defender uma proposta menos ambiciosa e baseada apenas na mudança de parâmetros:

a) as dificuldades políticas para viabilizar uma transformação mais radical do sistema: se as mudanças que serão aqui listadas requereressem uma grande dose de habilidade da parte do governo que eventualmente se dispuser a encampá-las, a passagem para um sistema de capitalização seria ainda mais difícil;

b) os custos da transição, uma vez que, ao deixar de se recolher as contribuições individuais aos cofres do Tesouro, a receita fiscal cairia, onerando ainda mais o setor público, que apresenta um déficit já *per se* elevado; e

c) o fato de que, em um processo de crescimento da economia, a relação teto de contribuição do INSS/renda *per capita* tenderia naturalmente a cair, caso o teto apenas acompanhe a inflação. Isso faria com que o peso relativo do teto diminua e levaria gradualmente um contingente maior da população à procura de mecanismos de capitalização individual, sem necessidade de qualquer reforma.

33. Naturalmente que o sistema de pensões rurais, cujo caráter contributivo é praticamente nulo, também deveria ser reavaliado em linhas similares ao aqui proposto.

34. Ramos (2002) comenta a elevação do grau de informalidade na ocupação da área metropolitana, que foi de cerca de 40% em 1991, e que atingiu aproximadamente 50% em 2002. Esse fenômeno deverá implicar *per se* crescimento das demandas por benefícios assistenciais na medida em que esses novos contingentes de trabalhadores informais atinjam futuramente a idade mínima de acesso.

A proposta de reforma paramétrica do RGPS seria centrada na necessidade de eliminação dos problemas remanescentes relatados na seção anterior, e incluiria, no âmbito da previdência social, os seguintes elementos:

- adoção de uma idade mínima para aposentadoria no âmbito do INSS;
- elevação gradual dessa idade mínima ao longo do tempo, com extensão dessa elevação ao caso dos servidores;
- redução da diferença entre homens e mulheres referente aos anos requeridos para aposentadoria;
- redução gradual, até a sua eliminação, da diferença existente entre professores e não-professores referente aos anos requeridos para aposentadoria;
- redução gradual do bônus concedido às mulheres e aos professores para efeito de contagem do tempo de serviço no cálculo do “fator previdenciário”, cujo valor passaria a refletir, ao longo do tempo, essa diminuição gradativa do bônus;<sup>35</sup> e
- desvinculação do piso previdenciário do salário mínimo.<sup>36</sup>

No âmbito da assistência social, defendem-se as seguintes mudanças:

- aumento para 70 anos da idade de concessão para novos Loas; e
- adicionalmente, poderia ser examinada a possibilidade de redução, de 100% para um percentual inferior (por exemplo, 70% ou 80%) da proporção do benefício assistencial em relação ao piso previdenciário) dos novos benefícios assistenciais do Loas.

Em todos os casos, tanto no que se refere à previdência social como aos benefícios assistenciais, os direitos adquiridos seriam preservados, o que significa que aqueles que já estão aposentados ou recebem benefícios do Loas ou rendas mensais vitalícias não seriam afetados. Mais ainda, para: *a*) evitar situações de mudanças bruscas na vida dos indivíduos; *b*) minimizar eventuais tensões sociais; e *c*) facilitar as chances de aprovação da reforma, propõe-se que ela seja votada nos próximos anos, mas só comece a vigorar, por exemplo, em 2010. Isso implicaria manter as regras para todos aqueles que estivessem a pouco tempo de se aposentar, evitando que funcionem como um poderoso fator de oposição às reformas, ao

35. Atualmente, não apenas as mulheres têm o direito de se programar antes, como também, no cálculo do fator previdenciário, a contagem de tempo de serviço recebe um bônus, o que significa que o cálculo do “fator previdenciário” não sofre a incidência do menor número de anos trabalhados. Uma mulher que tenha trabalhado 30 anos, por exemplo, tem o seu fator computado como se tivesse trabalhado 35.

36. Isso é importante caso se deseje aumentar o valor real do salário mínimo sem impactar as contas da previdência social. A desvinculação requer Emenda Constitucional. A alternativa é corrigir o SM pela inflação, sem novos aumentos reais, o que em termos do impacto sobre a despesa do INSS é equivalente e dispensaria a necessidade de mudar a Constituição.

mesmo tempo que daria àqueles que vierem a ser afetados pelas mudanças tempo para se adaptar às novas circunstâncias.<sup>37</sup>

No caso da proposta referente aos benefícios assistenciais e sem qualquer mudança em relação à situação de quem já recebe os Loas, a justificativa para a mudança proposta é tríplice. Primeiro, por questões atuariais: nos anos 1970, a RMV era concedida: *a)* aos 70 anos; *b)* condicionada a uma contribuição mínima prévia ao INSS; *c)* no valor de um salário mínimo com um poder aquisitivo inferior ao atual; e *d)* em uma época na qual as pessoas viviam menos. Em contraste, o sucedâneo desse dispositivo (o Loas) é concedido aos 65 anos; sem qualquer contribuição prévia ao INSS; no valor de 1 SM com um poder aquisitivo maior; e, em média, por mais tempo, pelo aumento da expectativa de vida. Naturalmente, portanto, o impacto fiscal do Loas é muito maior do que foi o da RMV no passado.

A segunda razão é de natureza conceitual e se prende à distinção entre benefícios previdenciários e assistenciais. Não há razões para que sejam equivalentes. Em qualquer país, o benefício assistencial é concedido a um grupo pequeno da sociedade, que não tenha condição alguma de se sustentar e por um valor inferior ao de uma aposentadoria, cujo lastro é dado pela existência de contribuições prévias. Aqui o Loas é concedido praticamente sem limites, a um contingente crescente da população.

Finalmente, a terceira razão diz respeito aos mecanismos de incentivo e à formalização da economia. Conceder o Loas à mesma idade de 65 anos à qual os homens se aposentam por idade, é um poderoso fator de desestímulo à formalização. Isso porque um indivíduo que receba como salário 1 SM não terá nenhum estímulo em se filiar ao INSS e contribuir por muitos anos para fazer jus à aposentadoria, uma vez que estaria recebendo o mesmo benefício de um salário mínimo à mesma idade de 65 anos como Loas. Desse conjunto de razões é que decorre a nossa proposta de reduzir os novos benefícios do Loas a um percentual inferior a 100 % do piso previdenciário e de aumentar a idade mínima de concessão para 70 anos, como era, aliás, há 30 anos.

No que diz respeito, especificamente, à previdência social, propõe-se, concretamente, elevar, a partir de 2010 (inclusive) o requisito de idade de aposentadoria por idade para as mulheres para 61 anos em 2010 e a partir daí em um ano a cada cinco anos, até chegar a 63 em 2020, mantida em 65 anos a idade de aposentadoria por idade para os homens. Quanto à ATC, propõe-se, e será feita, a simulação dos efeitos da adoção de um conjunto de regras descritas na Tabela 18

37. Por exemplo, um homem que pelas regras atuais pudesse se aposentar em 2008 ou 2009, continuaria a poder se aposentar sem qualquer modificação. Em compensação, se um indivíduo que se aposentaria em 2011 tivesse de trabalhar mais dois ou três anos, por exemplo, teria tempo suficiente para reprogramar a sua vida em face das novas circunstâncias, adiando os planos de aposentadoria.

TABELA 18  
**PROPOSTA PARA IDADE MÍNIMA E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO MÍNIMO — 2010-2020**

Ano	Idade mínima				Tempo de contribuição			
	Professores		Não-professores		Professores		Não-professores	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
2010	55	51	60	56	30	26	35	31
2011	55	51	60	56	30	26	35	31
2012	57	53	61	57	31	27	35	31
2013	57	53	61	57	31	27	35	31
2014	59	55	62	58	32	28	35	31
2015	59	56	62	59	32	29	35	32
2016	61	58	63	60	33	30	35	32
2017	61	58	63	60	33	30	35	32
2018	63	60	64	61	34	31	35	32
2019	63	60	64	61	34	31	35	32
2020	65	63	65	63	35	33	35	33

Obs.: Regras a partir dos parâmetros de 2010.

Idade mínima:

Homens não-professores: + um ano a cada dois anos.

Mulheres não-professoras: Redução da diferença homens/mulheres um ano a cada cinco anos.

Homens professores: Redução da diferença não-professores/professores um ano a cada dois anos.

Mulheres professoras: Redução da diferença homens/mulheres um ano a cada cinco anos.

Tempo de contribuição:

Homens não-professores: 35 anos.

Mulheres não-professoras: Redução da diferença homens/mulheres um ano a cada cinco anos.

Homens professores: Redução da diferença não-professores/professores um ano a cada dois anos.

Mulheres professoras: Redução da diferença homens/mulheres um ano a cada cinco anos.

e que, na prática, implicariam eliminar a figura desse tipo de aposentadoria.<sup>38</sup> Pela proposta, as condições de acesso ao benefício por tempo de contribuição somente sofreriam modificações a partir de 2010 e, a partir de então, a aposentadoria passaria a estar condicionada à existência de uma idade mínima, mantido o cálculo do fator previdenciário, mas modificando gradualmente o bônus concedido às mulheres e aos professores. Em 2010, a idade mínima para homens não-professores seria de 60 anos, que seria elevada em um ano a cada dois anos, até atingir 65 anos

38. Para isso, nas simulações da próxima seção, iremos utilizar o Modelo Demográfico Atuarial de Projeções e Simulações (MAPS), modelo de simulação do regime geral de previdência desenvolvido pelo IPEA/IBGE e cuja descrição detalhada pode ser encontrada em Beltrão *et alii* (2000). Ver Apêndice.

em 2020. Em todos os casos, a proposta é fazer uma transição ao longo de 10 anos, para ter regras estáveis a partir de 2020. No caso de mulheres não-professoras, analogamente à redução do diferencial de idade entre homens e mulheres de cinco para quatro anos em 2010 para a aposentadoria por idade, a idade mínima para a ATC seria então de 56 anos e, a partir de então, seria igual à idade mínima dos homens, deduzida em quatro anos entre 2010 e 2014; em três anos entre 2015 e 2019; e em dois anos a partir de 2020. No final do processo, na prática a ATC seria extinta e valeria a regra de aposentadoria de 65 anos de idade para os homens e 63 para as mulheres.<sup>39</sup>

Já o tempo de contribuição na transição seria de 35 anos para os homens, como é hoje; e de 31 anos para as mulheres não-professoras, diferença essa de quatro anos que diminuiria em um ano a cada cinco anos até 2020.

O bônus para professores, tanto em termos de idade mínima quanto em tempo de contribuição, começaria em 2010 com cinco anos, e seria reduzido um ano a cada dois anos, até ser “zerado” em 2020, quando não haveria qualquer distinção entre professores e não-professores. No caso das mulheres professoras, estas teriam uma diferença de quatro anos a menos em 2010 em relação aos professores, que iria diminuir um ano a cada cinco anos. No final, não haveria diferenciação entre professores e não-professores, mas seria preservada uma diferença de dois anos entre os requisitos exigidos dos homens e das mulheres, como mostra a Tabela 18.

Nesta seção e na Tabela 18, explicitamos a proposta de mudança paramétrica referente tanto ao regime geral como aos servidores, bem como aquelas que valeriam para os benefícios assistenciais. Entretanto, na próxima seção, analisaremos apenas o impacto das mudanças no INSS e nas despesas assistenciais do Tesouro, sem considerar a situação dos professores. O motivo de não se computar os efeitos sobre o gasto com servidores é focar a discussão especificamente no INSS, já que o peso desse gasto é da ordem de três vezes o gasto com aposentadorias e pensões de servidores federais. No que se refere à ausência da contabilização dos efeitos sobre professores, esta se deve à falta de informações específicas sobre essa categoria na base de dados com a qual se trabalhou para as simulações do INSS. De qualquer forma, as mudanças referentes aos professores são relevantes para as contas públicas estaduais e municipais, e, em termos relativos, menos importantes no caso do INSS, já que o peso dos professores na composição da força de trabalho no setor privado é muito menor que no funcionalismo estadual e municipal.

39. Ou seja, um homem não-professor, em 2010, poderia se aposentar aos 65 anos por idade ou após 35 anos de contribuição, desde que respeitada uma idade mínima de 60 anos. Já no caso de uma mulher não-professora, ela poderia se aposentar aos 61 anos por idade ou após 31 anos de contribuição, desde que respeitada uma idade mínima de 56 anos.

Cabe ressaltar que, no caso da desvinculação do piso previdenciário em relação ao SM, o objetivo não é gerar qualquer tipo de redução real do valor dos benefícios. Pelo contrário, propõe-se que todos os benefícios sejam formalmente indexados à inflação passada — preferencialmente, o IPCA ou o INPC — mas retirando da Constituição a vinculação com o SM. Assim, este poderia aumentar acima da inflação, sem onerar, contudo, as contas do INSS.

## 6 CENÁRIOS PARA A DESPESA PREVIDENCIÁRIA E ASSISTENCIAL

Nesta seção, simulam-se os resultados para a despesa com benefícios previdenciários do INSS e para as despesas assistenciais, com base na adoção das mudanças previstas na Tabela 18, deixando de lado a situação específica dos professores, em relação aos quais os efeitos das alterações propostas não são simulados. O modelo descrito para gerar os resultados é apresentado, de forma sintética, no Apêndice.<sup>40</sup>

A realidade previdenciária e assistencial das próximas décadas será profundamente influenciada pela evolução do perfil demográfico, caracterizado pelo progressivo envelhecimento da população (Tabelas 19 e 20). A Tabela 20 mostra que a população com idade igual ou superior a 60 anos irá aumentar a uma taxa média de 3,7 % a.a. nos próximos 25 anos.

Nas simulações a serem feitas, somam-se os fluxos de gasto com a maior parte dos benefícios previdenciários e assistenciais. Cabe ressaltar que, na contabilidade oficial, os primeiros aparecem nas informações da STN como despesas do INSS, enquanto os segundos (Loas e RMVs) são computados como gastos do Tesouro nas “outras despesas de custeio e capital” (OCC).<sup>41</sup> Os cenários são diretamente

TABELA 19  
**BRASIL: PROJEÇÃO DO NÚMERO DE INDIVÍDUOS COM 60 ANOS OU MAIS**  
[em número de pessoas]

Ano	População com idade ≥ 60 anos	Proporção da população total (%)
2005	16.286.716	8,9
2010	19.282.048	9,8
2020	28.321.801	12,9
2030	40.472.801	17,1

Fonte: IBGE (2004), Tabela 1.9, com base na projeção do IBGE até 2050, revisada após o Censo Demográfico de 2000.

40. Embora os autores defendam o aumento da idade requerida para a concessão do benefício assistencial, essa modificação não é incorporada às simulações, que se limitam à mudança de regras para a concessão de benefícios previdenciários. Entretanto, os benefícios assistenciais são parte dos resultados da despesa, pelo impacto dos aumentos diferenciados do salário mínimo.

41. Em termos relativos, em 2004, a despesa com benefícios previdenciários do INSS deverá ser de 7,3% do PIB, conforme explicitado na previsão para 2004 do OGU para 2005, enquanto as despesas assistenciais de Loas e RMV, somadas, têm se mantido, conforme os dados divulgados mensalmente pela STN, em torno de 0,5% do PIB. A soma dos dois itens — gastos previdenciários do INSS e assistenciais do Tesouro —, portanto, é de 7,8% do PIB.

TABELA 20  
**BRASIL: PROJEÇÃO POPULACIONAL — CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL**  
 [em % a.a.]

Período	População com idade ≥ 60 anos: crescimento médio por período
2005-2010	3,4
2010-2020	3,9
2020-2030	3,6
2005-2030	3,7
2010-2030	3,8

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Tabela 19.

afetados pela evolução das tendências demográficas das próximas décadas, espelhadas nas Tabelas 21 e 22. A primeira delas apresenta as projeções em termos de número de pessoas e a segunda, as taxas de crescimento por períodos daí decorrentes. As tabelas se referem ao caso de ausência de reformas, ou seja, mantidas as tendências atuais. As colunas iniciais somam os benefícios urbanos e rurais.

A Tabela 22 mostra que:

a) no período 2004-2030, na ausência de reformas, a população brasileira que recebe benefícios previdenciários e assistenciais do INSS e do Tesouro deverá crescer a uma média de aproximadamente 3,1% a.a.; e

b) a pressão será distribuída de forma relativamente regular ao longo do restante da década atual e das duas décadas seguintes, embora as taxas de variação dos diversos componentes se modifiquem com o passar dos anos e sejam diferentes entre si. Essas mudanças e diferenças, porém, se compensam mutuamente, de modo que o total de benefícios varia entre 3,1% e 3,2% a.a. ao longo do tempo, com poucas oscilações.

TABELA 21  
**BRASIL: PROJEÇÃO DO NÚMERO DE BENEFÍCIOS**  
 [em número de pessoas]

Ano	Aposentadorias	Pensões	Auxílios	Assistência	Total		
					Urbanos	Rurais	Total
2004	11.724.500	5.643.643	1.194.288	2.341.076	14.351.026	6.552.481	20.903.507
2010	14.218.300	6.454.382	1.252.784	3.243.962	17.123.316	8.046.112	25.169.428
2020	20.521.369	7.605.667	1.415.234	4.835.057	23.588.726	10.788.601	34.377.327
2030	30.037.138	8.525.113	1.531.291	6.603.725	32.520.530	14.176.737	46.697.267

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de IBGE (2004) e em Beltrão *et alii* (2000).

TABELA 22  
**BRASIL: PROJEÇÃO DO NÚMERO DE BENEFÍCIOS — CRESCIMENTO MÉDIO**  
 [em % a.a.]

Período	Aposentadorias	Pensões	Auxílios	Assistência	Total		
					Urbanos	Rurais	Total
2004-2010	3,3	2,3	0,8	5,6	3,0	3,5	3,1
2010-2020	3,7	1,7	1,2	4,1	3,3	3,0	3,2
2020-2030	3,9	1,2	0,8	3,2	3,3	2,8	3,1
2004-2030	3,7	1,6	1,0	4,1	3,2	3,0	3,1

Fonte: Tabela 21.

Isso revela que:

*a)* se o PIB crescer a taxas similares a essa, de pouco mais de 3% a.a., haverá uma rigidez à baixa do peso das despesas com aposentadorias e outros benefícios em relação ao PIB, uma vez que na relação gasto previdenciário e assistencial/PIB o numerador e o denominador cresceriam a taxas relativamente próximas entre si; e

*b)* a pressão sobre a relação gasto do INSS/PIB será maior se além do fenômeno associado ao crescimento físico do número de aposentados, se somar a pressão do aumento do rendimento real daqueles aposentados e pensionistas que recebem o piso previdenciário, correspondente a 1 SM, cujo poder aquisitivo tem sido crescente nos últimos anos.

As Tabelas 23 e 24 abrem os dados das aposentadorias — o benefício mais importante na composição do total —, desagregando as informações nas categorias de aposentados por tempo de contribuição, idade e invalidez. Cabe lembrar que, como as aposentadorias por tempo de contribuição são, proporcionalmente, mais

TABELA 23  
**BRASIL: PROJEÇÃO DO ESTOQUE DE APOSENTADORIAS<sup>a</sup>**  
 [em número de pessoas]

Ano	Tempo de contribuição	Idade	Invalidez	Total
2004	3.280.710	5.786.851	2.656.939	11.724.500
2010	3.771.840	7.254.452	3.192.008	14.218.300
2020	5.816.656	10.362.990	4.341.723	20.521.369
2030	9.716.706	14.556.320	5.764.112	30.037.138

Fonte: Elaboração própria, com base em projeções e tábuas de mortalidade específicas do IBGE.

<sup>a</sup> Soma de aposentadorias rurais e urbanas.

TABELA 24  
**BRASIL: PROJEÇÃO DO ESTOQUE DE APOSENTADORIAS — CRESCIMENTO MÉDIO<sup>a</sup>**  
 [em % a.a.]

Período	Tempo de contribuição	Idade	Invalidez	Total
2004-2010	2,4	3,8	3,1	3,3
2010-2020	4,4	3,6	3,1	3,7
2010-2030	5,3	3,5	2,9	3,9
2004-2030	4,3	3,6	3,0	3,7

Fonte: Tabela 23.

<sup>a</sup> Soma de aposentadorias rurais e urbanas.

caras que a média, nas épocas nas quais o estoque é “puxado” para cima (baixo) por este tipo de benefícios, o crescimento da despesa real do INSS tende a ser maior (menor) que o do *quantum* de indivíduos. Isso ocorre devido ao “efeito composição” que resulta do fato de a expansão do gasto ser liderada pelo benefício mais caro, ocorrendo o inverso na situação em que as aposentadorias por tempo de contribuição crescem abaixo da média.

Há alguns comentários específicos a fazer sobre as Tabelas 22 e 24. O crescimento menor do número de pensões na Tabela 22 se explica pelas mudanças demográficas ocorridas na composição da força de trabalho ao longo do tempo. Isso porque as mulheres, que no passado tendiam a ser pensionistas, à medida que aumenta a sua participação na população ocupada, se credenciam em proporção crescente a ser, elas mesmas, aposentadas — e não apenas os maridos —, o que aumenta o contingente de aposentados mas diminui, em termos relativos, o de pensionistas.

No caso da Tabela 24, a tendência de crescimento mais intenso da variável da coluna “tempo de contribuição” é um reflexo do represamento observado nos últimos cinco anos, após a aprovação da reforma do Governo FHC e que se admite se prolongue ainda por alguns anos. Essa reforma inibiu as aposentadorias particularmente precoces e extinguiu a aposentadoria proporcional. Isso gerou uma antecipação de aposentadorias antes da reforma e um adiamento, por alguns anos, da passagem para a inatividade daqueles indivíduos que optaram por esperar certo tempo para não sofrer uma corrosão muito forte das suas remunerações associada ao fator previdenciário. A médio prazo, porém, esse contingente de pessoas se aposentará por tempo de contribuição, sem ter de esperar atingir o limite de idade, o que explica o aumento da taxa de crescimento da variável “tempo de contribuição”, a partir da próxima década, na Tabela 24.

Em todos os cenários adotados, parte-se da situação prevista para 2004 e supõe-se que a reforma, mesmo se aprovada antes, só começaria a vigorar em 2010.<sup>42</sup> Paralelamente, para avaliar o impacto de diferentes trajetórias do PIB e do SM, trabalha-se com duas hipóteses para o período 2005-2030 referente a essas duas variáveis, sendo elas de 3,0% e 4,0% a.a. para o crescimento da economia; e de aumentos reais anuais de 0 e iguais à variação da renda *per capita* (RPC) para o SM. Portanto, a hipótese de variação real do SM depende do crescimento da economia. Isso gera uma matriz de quatro cenários, respectivamente A a D (ver quadro). A hipótese de reajuste do salário mínimo se aplica apenas a quem recebe o piso previdenciário, o que afeta mais de 30% do valor da despesa (ver Tabela 5). Entretanto, é importante lembrar que aumentos desse piso “puxam” o mesmo para cima, aumentando o peso relativo da despesa com quem recebe o piso na composição do total no ano imediatamente subsequente.

#### CENÁRIOS: DESPESA PREVIDENCIÁRIA INSS

		Crescimento do PIB (% a.a.)	
		3,0	4,0
Crescimento real	0,0	A	C
Piso previdenciário (% a.a.)	RPC	B	D

Nota: RPC = taxa de crescimento real da renda *per capita*.

No Cenário A, teríamos um crescimento do PIB de 3,0% e SM estável em termos reais, sem pressionar as contas do INSS, que seriam afetadas apenas pelo aumento do estoque de benefícios em função da combinação da demografia com a legislação vigente.

Já no Cenário B, a única mudança seria a hipótese de crescimento real anual do SM à mesma proporção que a variação da RPC, mantido o crescimento do PIB em 3%, o que implica uma variação real anual do SM de cerca de 2% a.a.,

42. A variável cujo efeito é mensurado no modelo, tanto em termos físicos como também em proporção do gasto sobre o PIB, é a soma de benefícios previdenciários com assistenciais (Loas e RMV). Por falta de dados desagregados necessários para as simulações, o modelo não computa diretamente alguns benefícios específicos de menor importância, como salário-maternidade, alguns abonos etc. Para efeito de comparação, as variáveis consideradas pelo modelo representam uma despesa prevista em 7,1% do PIB no ano-base de 2004. Como o objetivo é trabalhar com a variável — expressa como proporção do PIB — representada pelo que as estatísticas fiscais oficiais divulgam como sendo a soma das despesas do INSS com o gasto de Loas e RMV, incluído nas OCCs, em todos os cenários adicionou-se aos resultados do modelo uma constante de 0,7% do PIB. Essa é a diferença entre os 7,8% do PIB a serem gastos, conforme a previsão oficial, em 2004 com INSS e despesas assistenciais e os 7,1% dos itens computados pelo modelo. Esse 0,7% não afeta a dinâmica das variáveis, pois foi adicionado em todos os anos e em todas as simulações, na tabela onde são apresentados os resultados para 2004-2030.

dado o crescimento da população.<sup>43</sup> Enquanto isso, nos Cenários C e D, o crescimento da economia seria maior, atingindo 4,0% a.a. a partir de 2005, em C o SM não aumentaria e, em D, cresceria à mesma taxa que a RPC, ou seja, de aproximadamente 3% a.a. Obviamente, a relação gasto do INSS/PIB é tanto menor quanto maior for o crescimento do PIB e menor o aumento real do SM. Portanto, sabemos que o melhor resultado do ponto de vista fiscal — menor relação INSS/PIB — seria no Cenário C e o pior, no B. Por sua vez, podemos simular os mesmos resultados, supondo a combinação de reformas propostas na seção anterior. Como uma das reformas seria a desvinculação em relação ao SM, isso se assemelha à hipótese de variação nula do piso previdenciário em termos reais; daí por que a comparação será feita apenas com os Cenários A e C. Nesses dois casos, tem-se então um Cenário 1 sem reforma e um Cenário 2 com as reformas propostas.

Conseqüentemente, temos um conjunto de seis cenários: A1 e A2; B; C1 e C2; e D.<sup>44</sup> Em todos os casos, supõe-se que os cenários sem e com reforma paramétrica são idênticos antes de 2010 e, embora as reformas se estendam até 2020, estimam-se os resultados até 2030, justamente para poder captar os efeitos mais duradouros das mesmas e poder comparar os resultados dos diversos cenários entre si a longo prazo. Esses resultados são afetados decisivamente pelas taxas de evolução do contingente total de beneficiados, em função da realização ou não das reformas (Tabela 25).<sup>45</sup>

Nos quatro cenários sem reforma, A1, B, C1 e D, os resultados são pressionados pelo já citado crescimento médio da população de beneficiados de 3,1% a.a. nos 26 anos da projeção, lembrando que a reforma teria efeitos apenas a partir de 2010, inclusive (ver Tabela 26). Basicamente, a população de beneficiados, de 21 milhões de pessoas em 2004, passaria em 2030 para 47 milhões de beneficiados no cenário sem reforma previdenciária nos moldes propostos, ao passo que com a reforma, também em 2030, esse contingente seria de 39 milhões de indivíduos.

Observe-se, na Tabela 25, que o efeito das reformas é causar uma redução da taxa de crescimento do estoque total de benefícios, fundamentalmente devido, à queda da concessão de novas ATCs devido à mudança de regras proposta na Tabela 18. A partir de 2010, inclusive, a postergação desse tipo de aposentadorias devido às novas regras resultantes da reforma proposta, combinada com a continuação em ritmo normal dos desligamentos associados aos óbitos, causaria até mesmo uma

43. A variação real do SM, porém, mudaria ao longo dos anos, pelo fato de o crescimento do PIB, por hipótese, ser constante, mas a variação da população cair lentamente com o passar do tempo.

44. B e D são cenários de preservação do *status quo*, sem mudança dos parâmetros de aposentadoria.

45. Na Tabela 25, as taxas referentes à situação "sem" e "com" reforma diferem entre si também no período 2004-2010 pelo fato de que a reforma vigoraria já em 2010, o que afeta marginalmente a taxa de variação média dos seis anos do período. No período 2004-2009, porém, os resultados anuais "sem" e "com" reforma, para as mesmas taxas de crescimento do PIB e do SM, são idênticos entre si, pois a reforma, mesmo se aprovada, não vigoraria antes de 2010.

TABELA 25  
**TAXAS DE CRESCIMENTO DO ESTOQUE DE BENEFÍCIOS — 2004-2030**  
 [em % a.a.]

Período	Total de benefícios		ATCs	
	Sem reforma <sup>a</sup>	Com reforma <sup>b</sup>	Sem reforma <sup>a</sup>	Com reforma <sup>b</sup>
2004-2010	3,1	3,0	2,4	1,5
2010-2020	3,2	2,3	4,4	0,4
2020-2030	3,1	2,1	5,3	1,5
2004-2030	3,1	2,4	4,3	0,8
2010-2030	3,1	2,2	4,9	0,5

Fonte: Elaboração própria (ver texto).

<sup>a</sup> Cenários A1, B, C1 e D.

<sup>b</sup> Cenários A2 e C2.

redução em termos absolutos do estoque dessa variável, durante alguns anos.<sup>46</sup> Como se trata da aposentadoria mais cara relativamente às demais, o efeito dessa redução quantitativa das ATCs sobre o enxugamento do gasto é amplificado e a relação despesa/PIB cai substancialmente.

Os cenários com reformas levam em consideração o efeito da mudança do valor real da aposentadoria, resultante do aumento do fator previdenciário, daqueles que seriam obrigados a trabalhar por mais tempo com a exigência de idade mínima. Dada a nova tábua de mortalidade do IBGE e a nova tabela do fator previdenciário, foi calculado o impacto do adiamento da aposentadoria no valor médio dos benefícios, resultante do aumento da remuneração de quem se aposentaria mais tarde. De qualquer forma, o “efeito quantidade” é amplamente prevalecente sobre o “efeito remuneração média”, em função do fato de que o número do estoque de aposentados em 2030, que é de 30 milhões de pessoas na Tabela 21 no cenário sem reformas, seria de apenas 22 milhões de pessoas, na mesma data, caso fossem adotadas as mudanças paramétricas propostas no trabalho e simuladas nos cenários com reforma.

A Tabela 26 mostra a evolução da relação gasto previdenciário e assistencial/PIB em diferentes situações. Em A1, sem novas pressões adicionais do SM, o crescimento físico do número de benefícios é próximo ao do PIB.<sup>47</sup> Entretanto, como a partir da próxima década o crescimento do *quantum* de benefícios voltaria

46. Na década de 2020, o estoque de aposentados por tempo de contribuição voltaria a aumentar, porém a um ritmo lento.

47. Os autores também chegaram a simular os efeitos de diferentes cenários sobre as receitas do INSS. Entretanto, como essas se revelaram relativamente pouco sensíveis às mudanças de cenário e com poucas mudanças ao longo do tempo, quando expressas como proporção do PIB, optamos por limitar a discussão à despesa, entre outras coisas, também devido às dimensões do artigo.

TABELA 26  
**DESPESA PREVIDENCIÁRIA E ASSISTENCIAL NOS DIVERSOS CENÁRIOS — 2004-2030**  
 [em % do PIB]

	Cenários					
	A1	A2	B	C1	C2	D
Reforma	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
PIB	3,0	3,0	3,0	4,0	4,0	4,0
SM	0,0	0,0	RPC	0,0	0,0	RPC
2004	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8
2005	7,8	7,8	7,8	7,7	7,7	7,8
2006	7,8	7,8	7,8	7,7	7,7	7,7
2007	7,8	7,8	7,8	7,6	7,6	7,7
2008	7,8	7,8	7,9	7,5	7,5	7,7
2009	7,8	7,8	7,9	7,5	7,5	7,7
2010	7,8	7,8	8,0	7,5	7,4	7,7
2011	7,8	7,7	8,0	7,4	7,2	7,6
2012	7,8	7,6	8,0	7,3	7,1	7,6
2013	7,8	7,5	8,1	7,3	6,9	7,6
2014	7,9	7,4	8,1	7,3	6,8	7,6
2015	7,9	7,4	8,2	7,3	6,7	7,6
2016	8,0	7,3	8,3	7,3	6,7	7,7
2017	8,1	7,3	8,4	7,3	6,6	7,7
2018	8,1	7,2	8,5	7,3	6,5	7,7
2019	8,2	7,2	8,6	7,3	6,4	7,8
2020	8,3	7,2	8,7	7,3	6,3	7,8
2021	8,3	7,1	8,8	7,3	6,2	7,9
2022	8,4	7,1	8,9	7,3	6,1	7,9
2023	8,5	7,0	9,0	7,3	6,0	8,0
2024	8,6	7,0	9,2	7,3	5,9	8,0
2025	8,7	7,0	9,3	7,3	5,9	8,1
2026	8,8	6,9	9,4	7,3	5,8	8,1
2027	8,9	6,9	9,5	7,4	5,8	8,2
2028	8,9	6,9	9,7	7,4	5,7	8,2
2029	9,0	6,9	9,8	7,4	5,7	8,3
2030	9,2	6,9	10,0	7,4	5,6	8,4

Fonte: Ver quadro (p. 401).

Nota: RPC: variação real anual da renda *per capita*.

a ser liderado pelas ATCs (proporcionalmente mais caras do que a média) o aumento do gasto é maior do que o do número de indivíduos beneficiados e a relação gasto previdenciário e assistencial/PIB aumenta ao longo dos anos. Assim, em A1 a despesa previdenciária e assistencial seria em 2030 de 9,2% do PIB, contra 7,8% do PIB em 2004. Já no caso alternativo de C1, mesmo sem reformas e também sem aumentos reais do SM, dado o maior crescimento do PIB, a variável da tabela declinaria modestamente, até 7,4% do PIB em 2030. Note-se, porém, que sustentar um crescimento médio da economia, nas próximas duas décadas e meia, de 4,0% a.a. iria requerer um esforço considerável, talvez difícil de ser conseguido na ausência de novas reformas previdenciárias que abram espaço para o aumento do investimento e da poupança.

Completando as situações caracterizadas pela ausência de reformas, nos Cenários B e D, de crescimento real do SM e do piso previdenciário e na ausência de mudanças paramétricas, como as defendidas aqui, o crescimento da despesa previdenciária do INSS, somado à rubrica de caráter assistencial, é mais intenso. A soma desses gastos, com crescimento do PIB de 3,0% a.a., atinge 10,0% do PIB em 2030 no Cenário B e mesmo com crescimento do PIB de 4,0% a.a. chega a 8,4% no Cenário D, comparados com os mesmos 7,8% do PIB do ano-base de 2004. A comparação para as mesmas taxas de crescimento do PIB também pode ser feita, para o ano de 2030, entre os citados 10,0% do PIB em B *vis-à-vis* os 9,2% de A1 — devido ao aumento do SM — e entre os 8,4% do PIB de D contra os 7,4% do PIB de C1 — também devido ao efeito acumulado das variações reais do SM.

Já nos Cenários A2 e C2, com a realização das reformas propostas e sem a pressão de novos aumentos do piso previdenciário, há uma tendência fortemente declinante da proporção gasto previdenciário do INSS e gasto assistencial/PIB a partir do início das reformas em 2010, novamente mais acentuada no caso de maior crescimento do PIB (C2). Assim, a soma de gastos previdenciários e assistenciais cai de 7,8% do PIB em 2004, para 6,9% do PIB em 2030 no Cenário A2 — com crescimento do PIB de 3,0% a.a. — e para 5,6% do PIB no final da projeção no Cenário C2 — com o PIB se expandindo 4,0% a.a. — devido à redução do crescimento do estoque de benefícios mostrado na Tabela 25. Neste último caso, mais de 2 pontos do PIB que hoje o país gasta com aposentados e pensionistas poderiam ser liberados para outros fins, como por exemplo redução da carga tributária e/ou gastos em investimentos públicos.

## 7 CONCLUSÕES

Este artigo procurou mostrar a necessidade de ajustes nas regras atuais do RGPS, de modo a: *a)* reduzir o seu desequilíbrio atuarial; *b)* torná-las mais parecidas com as regras vigentes em um número crescente de países; e, principalmente, *c)* tentar

reduzir a tendência de elevação dos gastos previdenciários e do déficit do INSS enquanto proporção do PIB no Brasil.

Para tanto, seria necessário promover uma reforma cujos principais pontos seriam:

- estabelecer um piso, crescente no tempo, de idade mínima para a ATC, inicialmente de 55 anos para as mulheres e de 60 anos para os homens — como é no caso dos servidores — e que seja progressivamente elevado, tanto para o INSS como para os servidores, até que, na prática, a ATC seja extinta;
- reduzir de cinco para dois anos o diferencial de requisito de anos — para efeito de aposentadoria — entre homens e mulheres, de modo que, no final de um período de transição, os homens tenham de ter 65 anos de idade para se aposentar e as mulheres, 63;
- eliminar esse mesmo diferencial existente entre a categoria dos não-professores e dos professores, para que, também após uma transição, as mulheres professoras tenham as mesmas regras de aposentadoria que as demais mulheres; e os homens professores, as mesmas regras que os outros homens; e
- desvincular o piso previdenciário em relação ao SM, assegurando a plena indexação à inflação passada de todas as aposentadorias, mas sem novos aumentos reais.

O objetivo dessa reforma seria possibilitar um cenário fiscal administrável no médio prazo, sem que o Tesouro Nacional seja chamado a cobrir pesados déficits do INSS, que é a tendência provável caso nada seja feito. Esses déficits tendem a reduzir o espaço orçamentário para despesas prioritárias e podem se constituir em importante ameaça para a trajetória futura da dívida pública (se o déficit aumentar); para a tão arduamente conquistada estabilidade de preços (se o déficit for financiado através de emissão monetária); ou para o crescimento da economia (se o peso das despesas do INSS impedir a recuperação do investimento público).

As simulações feitas, no caso de crescimento médio da economia de 3,0% a.a. nas próximas duas décadas e meia e sem novos aumentos reais do SM e do piso previdenciário, indicam que, na ausência de reformas, a despesa com benefícios assistenciais e previdenciários do INSS se manteria em torno de pouco menos de 8% do PIB, aproximadamente, até o final da década atual, mas com tendência crescente a partir da próxima, quando as taxas de variação do estoque de ATCs — mais caras que a média dos benefícios — voltarem a crescer mais intensamente (Cenário A1 na Tabela 26). Já com um aumento médio anual do SM, em termos reais, igual à renda *per capita*, essa despesa atingiria 10% do PIB em 2030, no final do período de projeção ao qual o texto se refere (Cenário B). O dado mostra a

dificuldade de sustentar as taxas de crescimento que têm sido concedidas ao salário mínimo e ao piso previdenciário desde o começo do Plano Real.

Na presença de reformas, como as que foram defendidas aqui, e sem novas pressões do piso previdenciário, a referida despesa previdenciária e assistencial diminuiria de 7,8% do PIB em 2004, para 6,9% do PIB em 2030 se a economia crescer 3,0% a.a. (Cenário A2). Já se a economia crescer 4,0% a.a., impulsionada em parte pela própria realização de uma reforma como a sugerida, o peso da mesma despesa, no final da projeção, em 2030, seria de apenas 5,6% do PIB, com uma redução de mais de 2 pontos do PIB em relação a 2004 (Cenário C2).

Se a economia puder crescer 4,0% a.a., naturalmente, mesmo sem uma reforma previdenciária, o quadro fiscal seria mais favorável do que com a economia crescendo menos e, nesse caso, o gasto em questão, que é de 7,8% do PIB em 2004, ficaria em 7,4% do PIB em 2030 no Cenário C1 (sem crescimento real do SM) e aumentaria, moderadamente, para 8,4% do PIB no mesmo ano no Cenário D (com variação do SM igual à variação da RPC). Mesmo nesses casos, porém, a despesa do INSS estaria exigindo uma carga tributária elevada e/ou comprimindo o espaço de gastos talvez mais eficientes para ampliar o potencial de crescimento da economia e que poderiam justificar a realização de uma reforma das regras de aposentadoria.

Os resultados sugerem que os governos, ao longo do tempo, terão pela frente a tarefa de conseguir construir uma coalizão política que viabilize a aprovação, por parte do Congresso Nacional, de reformas importantes para ampliar o espaço para a poupança e o investimento e alavancar as possibilidades de crescimento futuro da economia. A dificuldade para isso decorre do fato de que tais reformas não são vistas como essenciais pela população, pelo fato de implicarem ônus — para os indivíduos — muito concretos, enquanto os bônus coletivos são difusos, pouco palpáveis e diferidos no tempo. Como conseguir aprovar uma nova reforma previdenciária com custos imediatos e cujos benefícios irão aparecer apenas a longo prazo é, provavelmente, um dos maiores desafios colocados hoje para o sistema político brasileiro. Se essa questão não puder ser equacionada, e admitindo que o equilíbrio fiscal seja preservado, o país poderá ter de se resignar a uma carga tributária muito elevada e/ou a que o espaço para as demais políticas públicas continue limitado pelo peso das despesas do INSS.

## APÊNDICE

A disponibilização de um instrumento permanente e de fácil manuseio, como o MAPS permite, dado um cenário demográfico/econômico, maior facilidade nas estimações econômico-financeiras do sistema de previdência, antecipando os efeitos de mudanças estruturais e orientando medidas a serem tomadas para o aperfeiçoamento do sistema. Como uma etapa do processo, o MAPS realiza projeções demográficas para o Brasil, desagregando por sexo, idade individual, condição de domicílio e de atividade. O objetivo do MAPS é tornar mais fácil a operação do modelo demográfico-atuarial de projeções. No modelo, as variáveis urbanas são definidas de forma similar às rurais. Foram utilizadas algumas variáveis de entrada e de saída, em três módulos: demográfico, previdenciário (laboral) e macroeconômico, descritos a seguir. A descrição corresponde a uma síntese de Beltrão *et alii* (2000). Para as simulações, adotaram-se como base os dados de 2003 do Ministério da Previdência Social — não da PNAD.

O simulador MAPS é composto basicamente de dois módulos, sendo um previdenciário e outro demográfico. Como fonte de dados previdenciários foram utilizados os AEPS disponíveis de 1990 até agora e o seu suplemento histórico com dados a partir de 1980 divulgados pela Dataprev. Tais dados podem ser obtidos através da internet na página desse órgão (<http://www.dataprev.gov.br>) ou do Ministério da Previdência Social (<http://www.mps.gov.br>) e também através do *software* Síntese (Dataprev), este último de acesso restrito.

Para o módulo demográfico, utilizamos os dados do IBGE (Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000) e do Ministério da Saúde (SIM). No caso da fecundidade, utilizamos a hipótese que considera como limite para a fecundidade da população urbana o comportamento recente do parâmetro observado para a população do Rio de Janeiro; e, no caso da população rural, o da população urbana brasileira.

No caso da migração, o saldo líquido migratório foi calculado por meio de métodos indiretos, utilizando-nos das razões intercensitárias de sobrevivência. A taxa líquida de migração foi calculada através do quociente entre o saldo líquido migratório observado em um período e a população do meio do período. Já a taxa de emigração foi obtida através do quociente entre a população que emigrou entre 1/8/1986 e o momento do Censo Demográfico de 1991 e a população contabilizada na região de origem em 1991. Isso resultou na taxa para 1986-1991. O mesmo procedimento foi aplicado aos resultados do Censo Demográfico de 2000.

Finalmente, quanto à mortalidade, a projeção desta quanto a sexo, grupo etário e condição de domicílio foi baseada nas tendências de queda observadas entre 1980 e 2000, projetando-se as possibilidades de falecimento entre idades exatas por sexo, grupos quinquenais de idade e condição de domicílio, a partir das probabilidades calculadas nas tábuas de vida de 1980, 1991 e 2000.

### A.1 METODOLOGIA DE CÁLCULO DAS SAÍDAS DEMOGRÁFICAS

Para os maiores de 1 ano num dado ano  $t$ , a população rural correspondente no ano seguinte foi calculada como a população inicial corrigida por mortalidade e migrações (internas e internacionais):

$$Pop_{t+1}^{x+1,s,r} = Pop_t^{x,s,r} * PS_t^{x,s,r} * (1 + ME_t^{x,s}) * (1 - MU_t^{x,s}) + Pop_t^{x,s,u} * PS_t^{x,s,u} * (1 + ME_t^{x,s}) * (1 - MR_t^{x,s}) \quad \text{para } t > 0$$

onde:

$Pop_t^{x,s,r}$  = população rural, no ano  $t$  com idade  $x$  e sexo  $s$ ;

$Pop_t^{x,s,u}$  = população urbana, no ano  $t$  com idade  $x$  e sexo  $s$ ;

$PS_t^{x,s,r}$  = probabilidade de os indivíduos do sexo  $s$ , do ano  $t$ , residentes na área rural, sobreviverem da idade  $x$  à idade  $x + 1$ ;

$PS_t^{x,s,u}$  = probabilidade de os indivíduos do sexo  $s$ , do ano  $t$ , residentes na área urbana, sobreviverem da idade  $x$  à idade  $x + 1$ ;

$ME_t^{x,s}$  = probabilidade de os indivíduos do sexo  $s$  e idade  $x$  realizarem uma migração internacional, no ano  $t$  (independentemente da situação do domicílio);

$MU_t^{x,s}$  = probabilidade de os indivíduos do sexo  $s$  e idade  $x$  realizarem uma migração interna (líquida rural  $\rightarrow$  urbana), no ano  $t$ ; e

$MR_t^{x,s}$  = probabilidade de os indivíduos do sexo  $s$  e idade  $x$  realizarem uma migração interna (líquida urbana  $\rightarrow$  rural), no ano  $t$ .

Para os menores de 1 ano em um dado ano  $t + 1$ , isto é, nascidos entre  $t$  e  $t + 1$  e sobreviventes até o final do ano, os nascimentos no ano foram calculados como o somatório para todas as idades férteis, do produto das taxas específicas de fecundidade para a população rural e o grupo populacional feminino correspondente, corrigido pela razão de sexo ao nascer. A população de menos de 1 ano foi calculada como os nascimentos correspondentes corrigidos por mortalidade e migrações (internas e internacionais):

$$Pop_{t+1}^{0,s,r} = \sum_{15,5}^{45} (Pop_t^{x,f,r} * TEF_t^{x,r}) * RS^s * Pb_t^{s,r} * (1 + ME_t^{0,s}) * (1 + MI_t^{0,s})$$

onde:

$Pop_t^{x,f,r}$  = população feminina rural, do grupo etário  $[x, x + 5)$  no ano  $t$ ;

$TEF_t^{x,r}$  = taxa específica de fecundidade das mulheres residentes na área rural do grupo etário  $(x, x + 5)$  no ano  $t$ ;

$RS^s$  = probabilidade de que um nascido seja do sexo  $s$  (assumida constante para todas as regiões do país e todos os anos da projeção); e

$Pb_t^{s,r}$  = probabilidade de que um nascido na zona rural, no começo do ano, sobreviva até o final do ano  $t$ .

Para os maiores de 1 ano em um dado ano  $t$ , a população urbana correspondente no ano seguinte foi calculada como a população inicial corrigida por mortalidade e migrações (internas e internacionais). Os fluxos de migrantes, assumidos sempre na direção rural  $\rightarrow$  urbana, foram calculados a partir da população rural:

$$Pop_{t+1}^{x+1,s,r} = Pop_t^{x,s,r} * PS_t^{x,s,u} * (1 + ME_t^{x,s}) + \left( Pop_{t+1}^{x+1,s,r} * \frac{MI_t^{x,s}}{1 - MI_t^{x,s}} \right)$$

Para os menores de 1 ano em um dado ano  $t + 1$ , isto é, nascidos entre  $t$  e  $t + 1$  e sobreviventes até o final do ano, os nascimentos no ano foram calculados como o somatório para todas as idades férteis, do produto das taxas específicas de fecundidade para a população urbana e o grupo populacional feminino correspondente, corrigido pela razão de sexo ao nascer. A população de menos de 1 ano foi calculada como os nascimentos correspondentes corrigidos por mortalidade e migrações (internas e internacionais):

$$Pop_{t+1}^{0,s,u} = \sum_{15,5}^{45} (Pop_t^{x,f,u} * TEF_t^{x,u}) * RS^s * Pb_t^{s,r} * (1 + ME_t^{0,s}) + Pop_{t+1}^{0,s,u} * \frac{+MI_{t-1}^{0,s}}{(1 - MI_t^{0,s})}$$

A população total foi obtida como a soma das populações urbanas e rurais:

$$Pop_t^{x,s} = Pop_t^{x,s,u} + Pop_t^{x,s,r}$$

O grau de urbanização foi obtido através da razão entre a população urbana do ano  $t$  e a população total do mesmo ano.

$$\text{Grau de Urbanização}_t^s = \frac{Pop_t^{s,u}}{Pop_t^s}$$

A razão de dependência demográfica para população idosa é a razão entre a população com 60 anos e mais de idade e a população em idade ativa.

$$RDDI_{t,s}^{>60\text{anos}} = \frac{Pop_{t,s}^{>60\text{anos}}}{PIA_t^s}$$

onde:

$PIA_t^s$  = população em idade ativa no ano  $t$  com sexo  $s$ , ou seja, população de 15 a 59 anos no ano  $t$ , com sexo  $s$ ; e

$Pop_{t,s}^{>60\text{anos}}$  = população total no ano  $t$ , com 60 anos e mais e sexo  $s$ .

A razão de dependência demográfica para população jovem é a razão entre a população com menos de 15 anos de idade e a população em idade ativa.

$$RDDJ_{t,s}^{<15\text{anos}} = \frac{Pop_{t,s}^{<15\text{anos}}}{PIA_t^s}$$

onde:

$Pop_{t,s}^{<15\text{anos}}$  = população total no ano  $t$ , com 15 anos e menos e sexo  $s$ .

A razão de dependência demográfica total foi obtida como a soma das razões de dependência demográfica para população jovem e para população idosa:

$$RDDT_t^s = RDDI_{t,s}^{>60\text{anos}} + RDDJ_{t,s}^{<15\text{anos}}$$

## A.2 METODOLOGIA DE CÁLCULO DAS SAÍDAS PREVIDENCIÁRIAS

A PEA rural foi obtida aplicando-se a taxa de atividade correspondente à população rural:

$$PEA_t^{x,s,r} = TxAtiv_t^{x,s,r} * Pop_t^{x,s,r}$$

onde:

$TxAtiv_t^{x,s,r}$  = taxa de atividade correspondente à população que reside na área rural, no ano  $t$ , com idade  $x$  e sexo  $s$  (probabilidade de estar trabalhando ou procurando trabalho no período de referência).

A PEA urbana foi obtida aplicando-se a taxa de atividade correspondente à população urbana:

$$PEA_t^{x,s,u} = TxAtiv_t^{x,s,u} * Pop_t^{x,s,u}$$

onde:

$TxAtiv_t^{x,s,u}$  = taxa de atividade correspondente à população que reside na área urbana, no ano  $t$ , com idade  $x$  e sexo  $s$  (probabilidade de estar trabalhando ou procurando trabalho no período de referência).

A PEA total foi obtida através da soma das PEAs urbanas e rurais:

$$PS_t^{x,s} = PEA_t^{x,s,u} + PEA_t^{x,s,r}$$

A população de contribuintes foi obtida aplicando-se a taxa de formalização à PEA urbana.

$$\text{Contribuintes}_t^{x,s} = TxForm_t^{x,s} * PEA_t^{x,s,u}$$

onde:

$TxForm_t^{x,s}$  = taxa de formalização no ano  $t$ , da população com idade  $x$  e sexo  $s$ .

A razão entre contribuintes e beneficiários foi obtida dividindo-se a população de contribuintes pela população de beneficiários do mesmo ano.

$$\text{Contribuintes}_t / \text{Beneficiários}_t = \frac{\text{Contribuintes}_t}{\text{Beneficiários}_t}$$

onde:

$\text{Beneficiários}_t$  = população de beneficiários no ano  $t$  é obtida a partir do somatório das populações nos diferentes benefícios.

Os fluxos de benefícios foram calculados aplicando-se a probabilidade de entrar no sistema à população, para as clientelas urbana e rural. Para estimar impactos nas populações de beneficiários, de mudanças de algumas regras na elegibilidade (e.g. idade mínima de aposentadoria), utilizamos o artifício de criar um estágio temporário (“limbo”) para o contribuinte. Isso é necessário, já que o modelo é equivalente a uma tábua de múltiplo declínio e a eliminação de uma das causas afeta a taxa líquida de todas as outras. As entradas de aposentadorias por idade ou por tempo de contribuição no limbo foram calculadas da seguinte maneira: se o

ano correspondente ao cálculo for maior ou igual ao ano proposto pelo usuário, e se a idade correspondente ao cálculo for menor do que a proposta pelo usuário, então as entradas no limbo na idade  $x$  e sexo  $s$  serão iguais ao fluxo de benefícios na idade  $x$  e sexo  $s$ . A população no limbo fica sujeita às outras contingências (e.g., aposentadoria por invalidez, auxílio-doença etc.). O limbo foi calculado da mesma forma para ATCs e idade, para clientela urbana e somente para aposentadoria por idade para a clientela rural. A função SE, combinada com a função E, na fórmula a seguir, resulta no valor 1 se o ano correspondente ao cálculo for menor ou igual ao ano proposto pelo usuário e se a idade correspondente ao cálculo for maior do que a proposta pelo usuário; e 0, caso contrário.

$$FLBTS_t^{x,s} = PATS_t^{x,s} * Contribuintes_t^{x,s} * SE(E(t \geq t_{\text{limbo}}; Id < Id_{\text{limbo}}); 1; 0)$$

onde:

$PATS_t^{x,s}$  = probabilidade de entrada no sistema por ATC, no ano  $t$ , correspondente à idade  $x$  e ao sexo  $s$ .

$$FLBId_t^{x,s} = PAId_t^{x,s} * Contribuintes_t^{x,s} * SE(E(t \geq t_{\text{limbo}}; Id < Id_{\text{limbo}}); 1; 0)$$

onde:

$PAId_t^{x,s}$  = probabilidade de entrada no sistema por aposentadoria por idade, no ano  $t$ , correspondente à idade  $x$  e ao sexo  $s$ .

Para a clientela rural, utilizou-se a PEA rural, no lugar dos contribuintes. O estoque de aposentadorias por idade ou tempo de contribuição no limbo foi calculado da seguinte maneira: se o ano correspondente ao cálculo for maior ou igual ao ano proposto pelo usuário e se a idade correspondente ao cálculo for menor do que a proposta pelo usuário, então o estoque de benefícios do limbo na idade  $x$  e sexo  $s$  é igual ao estoque de benefícios na idade anterior, no ano prévio corrigido pela sobrevivência e acrescido do novo fluxo de benefícios:

$$ELBTS_t^{x,s} = (ELBTS_{t-1}^{x-1,s} * PS_t^{x,s} + FLBTS_t^{x,s}) * SE(E(t \geq t_{\text{limbo}}; Id < Id_{\text{limbo}}); 1; 0) * (1 - PAInv_t^{x,s})$$

onde:

$ELBTS_t^{x,s}$  = estoque de ATCs no limbo, no ano  $t$ , correspondente à idade  $x$  e ao sexo  $s$ ; e

$PAImv_t^{x,s}$  = probabilidade de entrada no sistema por aposentadoria por invalidez.

$$ELBId_t^{x,s} = (ELBId_{t-1}^{x-1,s} * PS_t^{x,s} + FLBId_t^{x,s}) * SE(E(t \geq t_{limbo}; Id < Id_{limbo}); 1; 0) * (1 - PAImv_t^{x,s})$$

onde:

$ELBId_t^{x,s}$  = estoque de aposentadorias por idade no limbo, no ano  $t$ , correspondente à idade  $x$  e ao sexo  $s$ .

O estoque de aposentadorias por idade ou por tempo de contribuição foi calculado da seguinte maneira: se o ano correspondente ao cálculo for menor do que o ano proposto pelo usuário ou se a idade correspondente ao cálculo for maior ou igual à proposta pelo usuário, então o estoque de benefícios será acrescido do estoque do limbo na idade  $x$ , sexo  $s$  e ano  $t$ . Na verdade, não existe mais o contingente acima quando a idade é igual à idade do limbo.

$$ETS_t^{x,s} = (ETS_{t-1}^{x-1,s} * PS_t^{x,s} + FTS_t^{x,s}) + (ELBTS_t^{x-1,s} * PS_t^{x,s} + FLBTS_t^{x,s}) * SE(OU(t < t_{limbo}; Id \geq Id_{limbo}); 1; 0)$$

onde:

$ETS_t^{x,s}$  = estoque de ATCs, o ano  $t$ , idade  $x$  e sexo  $s$ ; e

$FTS_t^{x,s}$  = fluxo de ATCs, o ano  $t$ , idade  $x$  e sexo  $s$ .

$$EId_t^{x,s} = (EId_{t-1}^{x-1,s} * PS_t^{x,s} + FId_t^{x,s}) + (ELBId_t^{x-1,s} * PS_t^{x,s} + FLBId_t^{x,s}) * SE(OU(t < t_{limbo}; Id \geq Id_{limbo}); 1; 0)$$

onde:

$EId_t^{x,s}$  = estoque de aposentadorias por idade, o ano  $t$ , idade  $x$  e sexo  $s$ ; e

$FId_t^{x,s}$  = fluxo de aposentadorias por idade, o ano  $t$ , idade  $x$  e sexo  $s$ .

Os benefícios de ATC e por idade foram calculados da mesma forma. No caso da implementação da EC 20 de 1998, que determina uma idade mínima para a elegibilidade do benefício de aposentadoria proporcional, estimou-se a partir

da distribuição de idade e tempo de contribuição na data de início do benefício (DIB) qual seria a variação nos fluxos anuais na hipótese de que todos esperaríamos completar o tempo para a aposentadoria integral. O estoque de aposentadorias por invalidez de um determinado ano foi obtido aplicando-se a probabilidade de sobrevivência ao estoque de aposentadorias por invalidez do ano anterior, e a este resultado acrescentando-se o fluxo de benefícios do mesmo ano. Além disso, aplicou-se a probabilidade de aposentadoria por invalidez ao estoque do limbo. Aqueles que não se aposentaram por tempo de contribuição ou idade têm uma probabilidade de se aposentar por invalidez:

$$EInv_t^{x,s} = (EInv_{t-1}^{x-1,s} * PS_t^{x,s} + FInv_t^{x,s})$$

onde:

$EInv_t^{x,s}$  = estoque de aposentadorias por invalidez no ano  $t$ , correspondente à idade  $x$  e ao sexo  $s$ ; e

$FInv_t^{x,s}$  = fluxo de aposentadorias por invalidez no ano  $t$ , correspondente à idade  $x$  e ao sexo  $s$ .

O estoque de auxílios de um determinado ano foi obtido como a soma do produto da probabilidade de sobrevivência e do estoque de auxílios do ano anterior e do fluxo de benefícios do mesmo ano. Além disso, aplicou-se a esse resultado a probabilidade de o beneficiário ter o seu benefício cessado.

$$EAux_t^{x,s} = (EAux_{t-1}^{x-1,s} * PS_t^{x,s} + FAux_t^{x,s}) * (1 - P_{saída t}^{x,s})$$

onde:

$EAux_t^{x,s}$  = estoque de auxílios no ano  $t$ , correspondente à idade  $x$  e ao sexo  $s$ ;

$FAux_t^{x,s}$  = fluxo de auxílios no ano  $t$ , correspondente à idade  $x$  e ao sexo  $s$ ; e

$P_{saída t}^{x,s}$  = probabilidade de saída do sistema, por auxílios, correspondente à idade  $x$  e ao sexo  $s$ .

O gasto com benefícios foi calculado aplicando-se o valor médio em SMs de cada tipo de benefício ao estoque médio do mesmo benefício durante o ano.

$$\text{Gastos com Benefícios}_{t,i}^s = \left[ \sum_s \sum_x \frac{(5 * EBenef_{t,i}^{x,s} * V\mu_{t-1,i}^x) + (7 * EBenef_{t-1,i}^{x,s} * V\mu_{t,i}^x)}{12} \right] * 13$$

onde:

$EBenef_{t,i}^{x,s}$  = estoque do benefício  $i$  no ano  $t$ , correspondente à idade  $x$  e ao sexo  $s$ , onde  $i$  é ATC, por idade, por invalidez, pensões e auxílios; e

$V\mu_{t,i}^{x,s}$  = valor médio do benefício  $i$  no ano  $t$  correspondente à idade  $x$  e sexo  $s$ .

Para incluir endogenamente o impacto das mudanças no SM e nos ganhos de produtividade da população contribuinte nos valores médios dos benefícios estimamos para cada tipo de benefício o peso dos benefícios com valor igual a 1 SM e a proporção de novas concessões no total de gastos. A partir das hipóteses feitas sobre esses parâmetros, assumindo que o impacto seria homogêneo nas idades, calculamos então o valor médio do benefício a partir da fórmula:

$$V\mu_{t+1,i}^{x+1,s} = V\mu_{t,i}^{x,s} * (1 + p_i * x_i * (1 - z_i) + y_i z_i)$$

onde  $p_i$  é o peso dos benefícios com valor igual a 1 SM no benefício  $i$  (suposto constante para todas as idades e ambos os sexos);  $x_i$  é o ganho real do SM no ano  $t$  (suposto constante para todas as idades e ambos os sexos);  $y_i$  é o ganho de produtividade do salário médio dos trabalhadores formais no ano  $t$  (suposto constante para todas as idades e ambos os sexos); e  $z_i$  é a proporção de novas concessões no total de gastos do benefício  $i$  (suposto constante para todas as idades, ambos os sexos e também no tempo).

Assumimos que as pensões são geradas a partir da população de contribuintes e beneficiários. As variáveis utilizadas foram os números de beneficiários e de contribuintes, o que deve ser equivalente a uma taxa média de mortalidade na população  $(1 - \rho)$  coberta, corrigida pela probabilidade de gerar vínculo de pensão. A equação final ficou como:

$$Pensão_t = \rho * Pensão_{t-1} + NPensão_t$$

$$NPensão_t = \alpha + \beta * [Contribuintes_t + Beneficiários_t]$$

### A.3 METODOLOGIA DE CÁLCULO DAS SAÍDAS MACROECONÔMICAS

Os gastos com benefícios assistenciais são considerados quando calculamos o gasto total com benefícios no módulo macroeconômico. As rendas mensais vitalícias, como não incluem mais novas concessões, foram projetadas à extinção utilizando-se uma outra projeção linear da taxa de declínio. Então:

$$RMV_t = RMV_{t-1} * PS_t$$

onde:

$PS_t$  = probabilidade de sobrevivência é uma função linear baseada no passado recente (após a não-concessão de R MVs).

O cálculo do valor do PIB de um determinado ano foi executado adicionando-se ao valor do PIB no ano anterior a variação deste no ano em questão:

$$PIB_t = (TxPIB_t + 1) * PIB_{t-1}$$

onde:

$PIB_t$  = valor, em reais de 2000 (ou outro ano de referência que o usuário preferir), do PIB no ano  $t$ ; e

$TxPIB_t$  = taxa de variação do PIB no ano  $t$ .

O saldo da previdência social corresponde, então, à diferença entre o quanto se recebe e o quanto se gasta no pagamento dos benefícios.

$$\text{Déficit/Superávit}_t = \frac{\text{Receita de Contribuição}_t - \text{Gastos com Benefícios}_t}{PIB_t}$$

## ABSTRACT

During the last years, the most important cause for the Social Security imbalance was the difference between revenues and expenditures related with retired people of the Public Administration. However, looking to the trends of the data, it is clear that the source of increase of total Social Security expenditures was the INSS, which increased from 2,5% of GDP in 1988 — when the then “New Constitution” was approved — to almost 5% of GDP in 1994 — when the Real Plan was launched — and an estimated 7,3% of GDP in 2004. The reasons for this phenomena were associated to the retirement rules, the impact of the real increases of minimum wage and the low growth of the economy. To change this trend requires changing the Constitution, with emphasis to the necessity of: a) define a minimum age to retirement; b) review the rule favorable to women; and c) eliminate the linkage between the minimum wage and the Social Security floor. The paper presents a diagnosis of the Social Security imbalances in Brazil, suggests a set of proposals to attack the problem and estimates the evolution of the INSS expenditures under different circumstances.

**BIBLIOGRAFIA**

- AEPS. *Anuário Estatístico da Previdência Social, vários anos.*
- ALÉM, A. C., GIAMBIAGI, F. *Finanças públicas — teoria e prática no Brasil.* Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil — critical issues in social security.* Latin America and the Caribbean Region, 2000.
- BARROS DE CASTRO, L., GIAMBIAGI, F. Previdência social: diagnóstico e propostas de reforma: *Revista do BNDES*, v. 10, n. 19, jun. 2003.
- BELTRÃO, K. I. *et alii.* *MAPS: uma versão amigável do modelo demográfico-atuarial de projeções e simulações de reformas previdenciárias do IPEA/IBGE.* Rio de Janeiro: IPEA, 2000 (Texto para Discussão, 774).
- BOLDRIN, M., JIMÉNEZ-MARTÍN, S. *Evaluating Spanish pension expenditure under alternative reform scenarios.* NBER, 2002.
- GUSMÃO, M. de. *O demolidor de presidentes.* São Paulo: Códex, 2002.
- IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais — 2003.* 2004.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Política econômica e reformas estruturais.* 2003.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. A previdência social e o Censo 2000: perfil dos idosos. *Informe de Previdência Social*, v. 14, n. 9, set. 2002.
- MPO. MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social — RGPS. *Anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*, 2003.
- NERI, M. Crianças, os nossos párias. *Jornal Valor*, 12 de dezembro de 2000.
- ORNELAS, W., VIEIRA, S. As novas regras da Previdência Social. *Conjuntura Econômica*, v. 53, n. 11, nov. 1999.
- PEC. *Proposta de Emenda Constitucional*, 2003.
- RAMOS, L. A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2002. *Mercado de Trabalho — Conjuntura e Análise*, v. 19, jun. 2002.
- STEPHANES, R. *Reforma da previdência sem segredos.* Rio de Janeiro: Record, 1998.

(Originais recebidos em maio de 2004. Revistos em outubro de 2004.)