

Diretoria de Estudos Macroeconômicos
SEMINÁRIOS DIMAC

| 164 |

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

Fábio Giambiagi

(BNDES/IPEA)

Kaizô Beltrão

(IBGE/IPEA)

Vagner Ardeo

(IPEA)

14 de julho de 2004



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

| 164 |

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

Fábio Giambiagi

(BNDES/IPEA)

Kaizô Beltrão

(IBGE/IPEA)

Vagner Ardeo

(IPEA)

14 de julho de 2004

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Guido Mantega

Secretário Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Presidente

Glauco Arbix

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares.

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretor de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

Secretário-Executivo do Comitê Editorial

Marco Aurélio Dias Pires

Coordenação de Seminários de Macroeconomia

Paulo Tafner

Alessandra de Oliveira Cunha (coordenadora assistente)

Normalmente, os textos — trabalhos nem sempre concluídos e apresentados em seminários promovidos pela DIMAC/YPEA — são reproduzidos a partir de originais encaminhados pelo(s) autor(es), sem qualquer revisão, no que diz respeito a seu conteúdo ou sua forma. As conclusões e opiniões emitidas neste texto são de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es).

Tiragem Inicial: 150 exemplares

Informações

seminarios@ipea.gov.br

Avenida Presidente Antônio Carlos, 51, 15º andar, Castelo
20020-010, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Tel.: (0xx21) 3804-8143

Telefax: (0xx21) 2240-1920

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

CONVIDAM

**14/07/2004; quarta-feira , 16:00 horas
(IPEA-RIO, Presidente Antônio Carlos, 51, 10º andar)**

**Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o
que foi feito e o que falta reformar?**

**Fábio Giambiagi (BNDES/IPEA)
Kaizô Beltrão (IBGE/IPEA)
Vagner Ardeo (IPEA)**

RESUMO

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, 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 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 aproximadamente 7,5 % 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: (i) estabelecer uma idade mínima para aposentadoria; (ii) rever a regra diferenciada que favorece as mulheres; e (iii) 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.

Coordenação de Seminários: Paulo Tafner – ptafner@ipea.gov.br

Informações e Textos: Alessandra de Oliveira Cunha – acunha@ipea.gov.br
Tel.: (0xx21) 3804-8143 – Fax.: (0xx21) 2240-1920

Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?

Fabio Giambiagi (BNDES/Ipea)
Kaizô Beltrão (Ipea)
Vagner Ardeo (Ipea)

Resumo: 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, 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 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 aproximadamente 7,5 % 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: (i) estabelecer uma idade mínima para aposentadoria; (ii) rever a regra diferenciada que favorece as mulheres; e (iii) 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.

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 7,5 % 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: (i) define a minimum age to retirement; (ii) review the rule favorable to women; and (iii) eliminate the linkage between the minimum wage and the Social Security floor. The paper presents a diagnosis of the Social Security imbalances in Brazil; suggest a set of proposals to attack the problem; and estimates the evolution of the INSS expenditures under different circumstances.

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, página 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 dia.¹ 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 (FHC) e que deverá ter continuidade em algum momento futuro indefinido com novas mudanças das regras de passagem à inatividade no INSS.

Resumidamente, 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. Esta questão pode ser abordada sob três óticas diferentes. Primeiro, em termos comparativos, as sucessivas reformas brasileiras são muita tímidas “vis a vis” a intensidade das regras vigentes na maioria dos países. Segundo, as precárias projeções atuariais disponíveis indicam a existência de uma “dívida previdenciária” correspondente a algo da ordem de pelo menos 2 vezes o PIB brasileiro. E terceiro, em termos de fluxos, até mesmo as projeções oficiais indicam déficits crescentes ao longo dos próximos anos, no âmbito do INSS (MPO, 2003).

O presente trabalho se propõe a fazer, ao mesmo tempo: i) um diagnóstico da situação previdenciária do Brasil, acompanhado de um retrospecto do que aconteceu com as principais contas do sistema nos últimos anos; ii) uma proposta de mudança paramétrica, baseada nas boas práticas atuariais, para diminuir a intensidade do problema fiscal futuro associado ao tema em discussão; e iii) 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

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).

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, dir-se-ia 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 que se repita a imprevidência passada, que tantos ônus trouxe ao país 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 esse direito, a “dívida previdenciária” assim constituída seria impossível de ser honrada pelas gerações futuras, e resultará certamente em futura instabilidade política ou macro-econômica.

O artigo está dividido em sete seções, incluindo esta introdução. A seguir, faz-se uma síntese das reformas dos Governos FHC e Lula no campo previdenciário e, logo depois, apresentam-se os fatos mais importantes da evolução das contas de receita e despesa do sistema ao longo dos últimos anos. A quarta seção, mesmo reconhecendo os avanços verificados, trata dos problemas que permaneceram intocados pelas reformas. A quinta seção desenvolve uma proposta de mudança paramétrica defendida pelos autores. A sexta seção apresenta os resultados de um conjunto de cenários, mostrando qual seria a evolução do gasto previdenciários e assistencial em diferentes situações. Por último, apresentam-se 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 número 20, de 1998, que mudou um conjunto de dispositivos constitucionais, entre os quais os mais importantes são sintetizados a seguir.

No que tange ao regime geral da Previdência Social (RGPS) que afeta os indivíduos que se aposentam pelo INSS, a principal mudança da Emenda 20 foi a “desconstitucionalização” da fórmula de reajuste das aposentadorias. Até então, esse critério estava estabelecido na Constituição e dispunha que o benefício seria calculado pela média dos últimos 36 (3 anos) salários de contribuição². É evidente que isso induzia a uma sub-declaração 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 Emenda estabeleceu que:

² Mais precisamente, os melhores 36 dos últimos 48.

- 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 (integral e proporcional); e
- os novos entrantes no sistema passariam a estar sujeitos a uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mantida a redução de 5 anos no caso dos professores de primeiro e segundo grau, prevista na Constituição de 1988.

A segunda reforma importante foi a aprovação do chamado “fator previdenciário”, através da Lei 9876, 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, ao invés do critério anterior dos últimos 36 meses.³ O segundo é o “fator previdenciário”, que é um coeficiente tanto menor (maior) 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 sobrevida da pessoa (Tabela 1)⁴. A expectativa de sobrevida é tabulada anualmente pelo IBGE.

A reforma previdenciária do Governo Lula buscou complementar essa última reforma de FHC, que acabou por afetar principalmente o INSS, afetando marginalmente o regime dos funcionários públicos.

Tabela 1

Tempo de contribuição (anos)		Fator previdenciário original (*)			
		Idade de aposentadoria (anos)			
Homens	Mulheres	50	55	60	65
35	30	0,70	0,86	1,07	1,38
36	31	0,72	0,88	1,11	1,42
37	32	0,75	0,91	1,14	1,46
38	33	0,77	0,94	1,17	1,50
39	34	0,79	0,96	1,20	1,55
40	35	0,81	0,99	1,24	1,59

(*) Calculado com a tábua de sobrevida de 1995.

Fonte: Ornelas e Vieira (1999).

Resumidamente, o Governo Lula propôs e, essencialmente, no final do processo de tramitação da proposta de Emenda Constitucional, conseguiu:

³ 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.

⁴ Ver Ornelas e Vieira (1999), Banco Mundial (2000) e Barros de Castro e Giambiagi (2003).

- taxar os rendimentos dos inativos⁵ em 11 % do valor excedente ao piso de isenção do Imposto de Renda⁶; e dos futuros inativos em 11 % do valor excedente ao teto do INSS;⁷
- fixar um teto igual ao do INSS para as futuras aposentadorias daqueles que vierem a ingressar no setor público após a aprovação da reforma, criando-se fundos de pensão para administrar as contribuições acima desse teto;
- antecipar imediatamente a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mantida a redução de 5 anos para os professores de primeiro e segundo grau, 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 para homens e mulheres, respectivamente – mas antes dos novos limites de 60 e 55 anos;
- eliminar a paridade entre ativos e inativos para os novos entrantes, que passariam a ter suas aposentadorias reajustadas uma vez por ano para a manutenção do poder aquisitivo, como ocorre com os benefícios do INSS;
- aplicar um redutor ao valor das novas pensões, em relação ao valor do benefício original;⁸
- “desconstitucionalizar” a fórmula de cálculo do benefício, possibilitando que o mesmo seja feito com base na média dos salários de contribuição, provavelmente em moldes similares ao que ocorre no INSS após a reforma de FHC e não mais com base no salário de final de carreira;⁹ e
- definir um teto para o valor das aposentadorias, limitado ao máximo salário de cada Poder em cada uma das instâncias da Federação.
- elevação do teto do RGPS para R\$ 2.400, cujo valor real seria mantido posteriormente;¹⁰
- criação de uma nova regra (decorrente da discussão legislativa) que garante aposentadoria integral e paridade para os servidores que se aposentarem aos 60h/65m de idade, desde que eles tenham pelo menos 35h/30m anos de tempo de contribuição, 20 anos de serviço público, 10 de carreira e 5 anos de efetivo exercício no cargo.

A proposta do Governo Lula avançou em relação à anterior no sentido de que atacou privilégios dos atuais funcionários públicos que o Governo FHC não tinha tido vontade ou condições políticas de enfrentar, afetando até mesmo grupos particularmente poderosos, como o dos juizes.

⁵ É importante observar que o governo de FHC tentou taxar os rendimento nos inativos do setor público através da Lei 9.783, de 28 de janeiro de 1999. Porém, o governo FHC não logrou êxito na discussão da legalidade da referida lei, que foi considera inconstitucional.

⁶ No processo de discussão legislativa, o limite de isenção foi elevado para 50% do teto do RGPS para os servidores da União. No caso dos servidores de outras esferas de governo, este percentual foi fixado em 60%.

⁷ No momento da aprovação da proposta, o piso de isenção do Imposto de Renda era de R\$ 1058 e o teto previsto na própria reforma era de R\$ 2400. A maior taxação sobre os inativos já existentes – acima de R\$ 1200 - em relação aos futuros inativos – acima de R\$ 2400 - justificar-se-ia pelo fato de que como a contribuição de 11 % sobre o rendimento total dos ativos – sem isenção – fora estabelecida no início dos anos 90, os indivíduos inativos em 2003 tinham sido até então beneficiados em relação aos futuros inativos, por não terem contribuído durante a maior parte da vida ativa, contrariamente àqueles que ingressaram depois no serviço público.

⁸ Neste caso, o processo legislativo de tramitação da proposta levou à adoção de um limite de isenção.

⁹ A fórmula de cálculo deverá constar de Projeto de Lei a ser proposto e discutido posteriormente.

¹⁰ No momento da aprovação da proposta, o teto então vigente era de pouco menos de R\$ 1.900. Em que pese esta alteração apresentar ganhos de arrecadação no curto prazo, o efeito líquido da mesma é elevar o desequilíbrio de longo prazo do sistema.

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 para os professores, que se forem do sexo feminino vão poder continuar a se aposentar com apenas 50 anos. As próximas duas seções tratam estas 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 a ex-trabalhadores do setor privado 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 sub-nacionais; e
- os fundos de pensão patrocinados por empresas privadas ou estatais, que recolhem contribuições voluntárias de empregados e empresa, e que pagam benefícios aos seus participantes, em alguns casos além dos que estes recebem de um dos outros três sistemas mencionados.

A reforma de FHC promoveu basicamente uma revisão parcial do regime do INSS¹¹, enquanto que a da administração Lula 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: i) por idade aos 60 anos (mulheres) e 65 anos (homens), reduzidos em 5 anos no caso dos trabalhadores rurais; ou ii) por tempo de serviço após 30 anos de contribuição (mulheres) e 35 anos (homens) reduzidos em 5 anos para os professores de primeiro e segundo grau.¹²

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, neste último segmento. Enquanto que no INSS a despesa é da ordem de 7 a 8 % do PIB e a receita de 5 a 6 % 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.¹³ Em outras palavras, em ambos 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 que 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 “fotografia” do déficit previdenciário sugeriria claramente que o problema se localizaria na esfera dos servidores. A conclusão, porém, difere quando se olha para o “filme”, isto é, a trajetória das variáveis ao longo do tempo (Tabelas 2 e 3).¹⁴

¹¹ É importante notar que a reforma de FHC afetou parcialmente o regime dos servidores públicos, entre outros, ao introduzir o limite de idade de aposentadoria de 60h/55m para os novos entrantes.

¹² 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.

¹³ No agregado de Estados e Municípios, o quadro da relação Receita/Despesa é similar ao da União.

¹⁴ Nas duas tabelas, os valores referentes a 2004 representam projeções.

Tabela 2 : Déficit previdenciário (% PIB)

% 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	1,9
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	7,5
Servidores	2,8	3,7	3,4	3,7	3,7	3,9	4,2	4,0	3,6	3,4
Receita /a	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	4,1	4,1
União	2,0	1,9	1,7	1,9	2,0	1,9	2,1	2,1	1,9	1,8
Receita /a	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	2,2	2,2
Estados	0,7	1,5	1,4	1,5	1,4	1,7	1,8	1,6	1,5	1,4
Receita /a	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 /a	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	5,4	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	11,2	11,6

n.d. Não disponível.

/a Não inclui contribuição do empregador.

Fontes: Ministério da Fazenda/Ministério de Previdência Social.

A Tabela 2 mostra os dados desagregados de receita e despesa previdenciária, divididos entre INSS e servidores das três esferas de Governo – Governo Central, Estados e Municípios - desde 1995, quando passaram a existir estimativas nacionais apuradas pelo Ministério de Previdência 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 dos anos 90/começo da década atual. 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 inferior à de 1996, em contraste com o que aconteceu com o INSS. Essa informação é complementada 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 do Governo Central – em relação aos quais a disponibilidade de dados é mais antiga. A tabela coteja essa despesa com os juros reais pagos pelo setor público, que no final dos anos 80 eram a principal rubrica do gasto público e ao longo do tempo foram substituídos pelo INSS.¹⁵

¹⁵ Neste 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 desta variável.

Tabela 3 Despesa com benefícios do Governo Central (% PIB)

Ano	INSS	Servidores União	Soma	Juros reais/a
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	2,2	9,3	7,3
2004	7,5	2,2	9,7	4,5
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	6,9	2,3	9,2	4,5

/a Neste caso, refere-se ao setor público como um todo (Governo Central, Estados e Municípios e empresas estatais).

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério da Fazenda. Para os juros reais, BC. Para os dados de 2004, previsão.

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 1988.¹⁶ A partir da segunda metade da década de 90, porém, o problema deixou de se agravar. Enquanto isso, nos últimos 10 anos o gasto com benefícios do INSS terá crescido 2,5 % do PIB, passando de 4,9 % do PIB em 1994, para 7,4 % 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;
- a tendência se acentuou depois de 2002: só nos últimos 2 anos, a despesa aumentou 1 % do PIB; e
- pela primeira vez, o déficit do INSS em 2004 deverá ser superior ao déficit previdenciário do funcionalismo.

A Tabela 4 completa as informações, mostrando a comparação da evolução das despesas do Governo Central entre 1995 e 2004, neste caso com base na programação financeira do Governo. Em 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 34 % e 10 %, respectivamente.

¹⁶ Só em dezembro 1990 foi promulgada Lei Complementar definindo o Regime Jurídico Único.

Tabela 4 Composição do gasto do Governo Central

Composição	1995		2004	
	% PIB	%gasto	% PIB	% gasto
Benefícios INSS	5,0	28,4	7,5	34,4
Transferências Estados e Municípios	2,8	15,9	3,9	17,9
Pessoal	5,6	31,8	5,1	23,4
Ativos	2,9	16,4	2,6	11,9
Inativos	2,3	13,1	2,2	10,1
Transferências para pgto. pessoal	0,4	2,3	0,3	1,4
Outros	4,2	23,9	5,3	24,3
Total	17,6	100,0	21,8	100,0

Fonte: STN. Para 2004, Ministério do Planejamento.

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 brasileiro poderá considerar que estará dispensado de modificar as regras de aposentadoria pelos próximos 10 ou 20 anos, terá sido claramente insuficiente. Isto 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.¹⁷ 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 10 anos, enquanto que no mesmo período a do INSS aumentou 2,5 % do PIB.

Isto 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. Nele figura a discriminação por benefício, em número de SM dos benefícios pagos. Vemos na Tabela 5 que 61 % da quantidade de aposentadorias e 31 % do valor total pago estava associado a pagamentos a indivíduos que recebiam exatamente um SM em 2002. Observe-se que, a medida que o SM aumenta em termos reais, ele “puxa” o contingente afetado pelo piso. Se, por exemplo, se o SM dobrasse de valor em termos reais, o contingente de indivíduos na categoria dos que ganham um piso previdenciário passaria de 61 % para 72 % do total, conforme a Tabela 5.

¹⁷ Cechin (2003) calcula o valor presente (taxa de juros real de 6% ao ano, 20 anos) do benefício da reforma Lula relativa aos servidores públicos (texto aprovado na Câmara dos Deputados) em R\$ 38 bilhões, o que equivale a um valor acumulado de cerca de 2,6% do PIB. No entanto, em termos de fluxo, isso corresponde a um impacto anual modesto de melhora do superávit primário, quando expresso em proporção do PIB. Comparado com uma despesa previdenciária do Governo Federal da ordem de grandeza de 10 % do PIB e a uma despesa primária total do Governo Central de mais de 20 % do PIB, é evidente que o alívio imediato decorrente da mesma nas contas da União é pequeno.

Tabela 5 Composição do estoque de benefícios referente às aposentadorias emitidas, urbanas e rurais – Dezembro 2002 (%) /a

Composição	Quantidade	Valor
= 1 SM	60,8	31,4
1 a 2 SM	11,4	8,5
Acima de 2 SM	27,8	60,1
Total	100,0	100,0

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

Fonte: AEPS (2002).

Essa informação deve ser cotejada com a da Tabela 6, que mostra que, nos últimos 10 anos, em termos reais, usando como deflator o IPCA, o SM teve um aumento médio de 4,8 % a.a. A importância deste último dado, por sua vez, tem que ser entendida à luz do conjunto 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 90: as aposentadorias por tempo de contribuição (ATC).¹⁸ Nos 8 anos 1995/2002, particularmente, marcados pelo debate sobre as reformas previdenciárias do período, o estoque de ATC aumentou um total de 68 %, muito acima da média total de 36 %. Como trata-se do benefício relativo mais caro – pois na média as aposentadorias são de 3,6 SM contra 1,6 SM da média total – isto tendeu a gerar um aumento do gasto real maior que a variação do número de beneficiados, devido ao que se poderia denominar de “efeito composição”.¹⁹

Tabela 6 Variação real do salário mínimo (%)

Ano	Variação real/a
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	2,7

/a Janeiro/Dezembro. Deflator: IPCA (para 2004, hipótese: 5,5%). Fonte: IBGE.

Tabela 7 Benefícios do INSS (em manutenção, Dezembro de 2002)

Composição	Número de benefícios	Cresc. 1994/02 (% a.a.)	Composição (%) Benefício	
			Qde. benef.	Gasto médio/a

¹⁸ O Anuário Estatístico da Previdência Social com dados de 2003 ainda não foi publicado.

¹⁹ 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 4 indivíduos, o grupo A tem 3 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 média em 40 %.

Total	21.322.728	3,9	100,0	100,0	1,64
Urbanos	13.931.991	5,1	65,3	78,9	1,98
Rurais	7.390.737	1,8	34,7	21,1	1,00
Previdenciários	18.254.224	3,5	85,6	90,0	1,72
Aposentadorias	11.982.475	3,5	56,2	64,3	1,87
Idade	6.224.270	2,7	29,2	20,1	1,13
Urbanos	1.645.592	3,8	7,7	7,1	1,50
Rurais	4.578.678	2,3	21,5	13,0	1,00
Tempo contribuição	3.405.875	6,7	16,0	35,1	3,60
Invalidez	2.352.330	1,8	11,0	9,1	1,35
Pensões	5.412.042	3,4	25,4	20,2	1,30
Urbana	3.625.079	3,5	17,0	15,1	1,46
Rural	1.786.963	3,3	8,4	5,1	1,00
Outros	859.707	5,4	4,0	5,5	2,24
Acidentários	699.263	3,3	3,3	3,2	1,57
Assistenciais	2.369.241	6,8	11,1	6,8	1,01

/a Em número de salários mínimos.

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (1994 e 2002).

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 ATC 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 aposentadorias urbanas por tempo de contribuição do INSS em 2002, mais de 60 % foram concedidas a indivíduos com menos de 55 anos, sendo que 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 2002, 55 o fizeram antes dos 55 anos e de cada 100 mulheres, 76 se aposentaram antes da citada idade.

Tabela 8

Proporção do fluxo das novas aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas pelo INSS, por idade na data de início do benefício, em relação ao total do fluxo de novas aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas pelo INSS – 2002 (%)

Idade (anos)	Total	Homens	Mulheres
Até 49	27,0	21,6	39,1
Até 54	61,3	54,8	75,6

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência (2002).

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.

Deste conjunto de informações podemos concluir que o crescimento da despesa do INSS ao longo dos últimos anos foi devido, principalmente, a 3 fatores:

- i) “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 desta variável pressiona esse componente específico da despesa para cima;²⁰
- ii) benevolência da legislação, que permite aposentadorias precoces por tempo de contribuição, cujo estoque de beneficiários cresceu nos 8 anos de 1994 a 2002 a uma média da ordem de 7 % a.a., muito superior ao total de aumento quantitativo dos benefícios, de aproximadamente 4 % a.a., com o agravante de que se trata da aposentadoria mais cara; e
- iii) “efeito PIB”, pois como o crescimento da economia foi baixo nesse período 1995/2002 – apenas 2,3 % 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 brasileiro 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 elas: i) a ausência de idade mínima como para os servidores no regime geral; ii) a aposentadoria precoce das mulheres; iii) a aposentadoria precoce dos professores; iv) a vinculação entre o piso previdenciário e o salário mínimo; e v) os programas assistenciais com despesas crescentes.

4.1. A ausência de idade mínima no regime geral

Existe uma crença muito difundida no Brasil de que a aprovação do fator previdenciário teria dado conta dos principais problemas do INSS. Essa visão é equivocada. 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? Olhando para a matriz completa de Ornelas e Vieira (1999) da qual foram extraídos os dados da Tabela 1, nota-se que, se o indivíduo começou a trabalhar aos 18 anos, o fator previdenciário é igual à unidade.²¹

²⁰ 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 acima 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.

²¹ 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

- aos 57 anos, no caso dos homens; e
- aos 55 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 2002, de fato o fluxo de ATC muito precoces caiu. Porém, essa redução se deu nos casos mais escandalosos 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. Em 2002, essas proporções tinham caído para 6 %; 27 %; e 61 %. Como se pode ver, porém, a queda maior foi nas aposentadorias mais precoces, uma vez que, em termos relativos, a proporção de pessoas que se aposentam antes dos 55 anos não caiu tanto. Isso significa que a mudança introduzida nos anos FHC atuou como um forte inibidor das aposentadorias de quem se aposentava no INSS com 45 ou 50 anos, mas não teve um efeito tão importante para impedir a aposentadoria de quem se aposenta com 53; 54 ou 55 anos, pois nesses casos o fator previdenciário já se aproxima da unidade, o que significa ausência de perdas.

É muito comum no Brasil ouvir argumentos como os de que, mesmo que a pessoa seja relativamente jovem, seria justo poder se aposentar depois de ter trabalhado “muito tempo”, onde esta expressão está em geral 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 análises são: i) há recursos fiscais que comportem isso?; e ii) como é a regra em outros países?

Em relação ao primeiro ponto é importante registrar que a contribuição do empregador deve ser entendida como um “imposto” que visa financiar em parte o pagamento do estoque de benefícios já emitidos, e não deve ser contabilizada como uma contribuição específica para os seus empregados.

Dito isto, tome-se como exemplo a situação de um homem que começou a trabalhar aos 18 anos e que tenha tido um salário de contribuição “flat” de 10 SM ao longo de toda a sua vida laboral.²² Admitamos que ele se aposente aos 57 anos (fator previdenciário=1). Neste caso, usando além das regras e tábuas de vida atuais, as hipóteses de que: (i) a alíquota referente aos benefícios de risco seja de 4,8%; e (ii) a taxa de juros real seja de 4 % a.a., chega-se à conclusão de que o equilíbrio atuarial implicaria taxa de reposição de 43 %. O fato de que as regras atuais implicam reposição de 100 % pode ser entendido como uma espécie de “*matching rule*” para o benefício previdenciário, onde neste exemplo, para cada R\$ que o participante contribui, o Estado contribuiu com mais de 130 centavos de R\$ – pois $100/43 = 2,33$. Isso implica que o subsídio total teria um valor presente, na data da aposentadoria, de cerca de R\$ 130 mil, para os valores citados da aposentadoria de R\$ 10 SM de R\$ 240 – ou R\$ 2.400.

diagonalmente na matriz, para baixo e para a direita, a medida que a pessoa se aposenta mais tarde e contribui por um maior número de anos.

²² O valor de 10 SM deste exemplo hipotético se baseia no fato de que foi este o valor do teto proposto pelo governo Lula em abril de 2003. Naturalmente, o teto médio de salário de contribuição que vigorou nos últimos anos foi inferior a este valor.

No exemplo similar para mulheres, ou seja, começando a trabalhar com 18 anos, salário de contribuição “flat” de 10 SM ao longo de toda a vida laboral, e que se aposente aos 55 anos (fator previdenciário=1) os resultados são ainda mais impressionantes. Neste caso, a taxa de reposição de equilíbrio atuarial seria de 33 %. A “*matching rule*” para o benefício previdenciário seria que para cada R\$ que a participante contribui, o Estado contribuiria com mais de 200 centavos de R\$ – pois $100/33 = 3,03$. Neste caso, o subsídio teria um valor presente de aproximadamente R\$ 225 mil.

É importante observar que os exemplos acima podem ser entendidos como os subsídios mínimos associados as atuais regras do sistema previdenciário para os indivíduos que se encontram no mercado formal e que se aposentam com remuneração igual ou superior ao atual teto do RGPS. Isto pelas seguintes razões: (i) não incorpora o efeito de curva real ascendente de remuneração ao longo da vida laboral; e (ii) não leva em conta o fato de que o indivíduo poderia, em tese, escolher a data de aposentadoria de modo a maximizar o subsídio recebido.

Estes exemplos mostram aspectos regressivos das regras atuais e indicam a dificuldade associada ao financiamento de longo prazo da manutenção das mesmas.²³

Em relação ao segundo ponto – a regra em outros países – a figura da aposentadoria antecipada existe em outros casos nacionais, mas com um desconto elevado. Um exemplo interessante para tomar como referência é o da Espanha.²⁴ 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.²⁵ Conseqüentemente, a aposentadoria (A) é, basicamente, uma função do tipo:

$$A = \alpha \cdot S$$

onde α é o 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 0 para $n < 60$, e sofre um desconto - similar ao redutor adotado para os servidores antes da idade mínima para 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, portanto, primeiro, que o indivíduo simplesmente não pode se aposentar antes dos 60 anos; segundo, que não há distinção entre homens e mulheres; e terceiro, que depois dos 60 anos, mas antes dos 65 anos, há um forte desconto na

²³ Além, Giambiagi e Pastoriza (1998) fazem uma mensuração dos subsídios associados ao RGPS, com resultados alinhados aos exemplos citados. Oliveira (2000), capítulo 6, também apresenta metodologia alternativa de mensuração do grau de subsídio, através das chamadas “alíquotas equânimes”.

²⁴ Nesse país, houve uma reforma importante em 1997, posteriormente emendada com novos ajustes em 2002. Para maiores detalhes, ver Boldrin e Jiménez-Martín (2002).

²⁵ 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 das 80 % maiores contribuições desde julho de 1994, enquanto que na Espanha, a base corresponde à média dos últimos 15 anos de contribuição.

aposentadoria; e quarto, que o fator previdenciário é igual a 1 aos 65 anos.²⁶ A comparação com o Brasil é ilustrativa (Tabela 9).

No Brasil, com 35 anos de contribuição, o fator é superior à unidade muito antes dos 60 anos para os homens e praticamente igual à unidade já aos 55 anos para as mulheres, enquanto que aos 60 anos – quando só então é permitida a aposentadoria na Espanha, com um desconto de 40 % – o fator é igual a 1,24 para os homens e a 1,40 para as mulheres, supondo que o indivíduo tenha começado a trabalhar aos 20 anos de idade. Finalmente, aos 65 anos, quando o fator é igual a 1 na Espanha, no Brasil ele é de 1,80 para os homens e a 2,02 para as mulheres, sempre supondo que o início da contribuição tenha se dado aos 20 anos.²⁷ 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 apenas 1 % sobre a média dos seus salários de contribuição (fator = 0,99) e a partir dos 56 anos já podem ter um fator superior à unidade, supondo que em nenhum momento a contribuição tenha sido suspensa (Tabela 10).

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	0,86	1,24	1,33	1,43	1,55	1,67	1,80
Brasil Feminino	0,99	1,40	1,51	1,62	1,74	1,88	2,02
Espanha	0,00	0,60	0,68	0,76	0,84	0,92	1,00

Fonte: Para a Espanha, Boldrin e Jiménez-Martín (2002). No caso do Brasil: Ornelas e Vieira (1999).

Tabela 10

Brasil: Fator previdenciário das mulheres

		Idade de início do benefício (anos)								
		52	53	54	55	56	57	58	59	60
Idade de	18	0,85	0,91	0,98	1,04	1,12	1,20	1,28	1,37	1,47
Início da	19	0,83	0,89	0,95	1,02	1,09	1,17	1,25	1,34	1,44
contribuição	20	0,81	0,86	0,92	0,99	1,06	1,14	1,22	1,31	1,40

Fonte: Ornelas e Vieira (1999).

Um argumento que às vezes é citado em defesa do fator previdenciário é que ele seria móvel e que, portanto, a medida em que aumentasse a expectativa de vida, a “expectativa de sobrevivência” 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 ínfimo, como mostra a Tabela 11.

Observe-se que, embora a expectativa de vida ao nascer tenha aumentado substancialmente entre 1970 e 2000 no Brasil, a expectativa de vida de quem chega vivo aos 50 anos, no caso dos homens, praticamente não se modificou – passou de 72

²⁶ A Lei inclui um incentivo de permanência com um fator superior à unidade acima de 65 anos.

²⁷ 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 1,40 para quem começou a trabalhar aos 15 anos e de 1,24 para quem começou a trabalhar aos 20. Já se a idade mínima for de 65 anos, o fator será de 2,02 para quem começou a trabalhar aos 15 anos e de 1,80 para quem começou a trabalhar aos 20 (Ornelas e Vieira, 1999).

para 73 anos – e ficou estável aos 60 anos de idade – em 76 anos. Isto porque as mudanças fundamentais ocorreram na redução da mortalidade infantil, fenômeno esse que, porém, não afeta a expectativa de vida de quem chega aos 50 ou 60 anos de vida.²⁸

Tabela 11 Expectativa de vida no Brasil

Idade	1930/1940		1970/1980		2000	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
0	39	43	55	60	65	73
10	55	58	63	67	68	75
20	58	60	65	68	69	76
30	61	63	67	70	70	76
40	64	66	69	72	71	77
50	68	70	72	74	73	78
60	73	74	76	77	76	80
70	78	79	81	81	80	82

Fonte: Ministério de Previdência Social (2002).

O que desejamos frisar com tudo o que foi dito é que é necessário 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 e, posteriormente, crescente. 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, página 14).

É necessário, 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: i) a principal fonte de gastos primários é o gasto do INSS; e ii) nele, a principal fonte de despesa são as aposentadorias por tempo de contribuição, que são pagas tipicamente à classe média. Em outras palavras, um cidadão que ganha 10 salários mínimos e que nos EUA, na Suécia ou na Suíça, teria que trabalhar até os 65 anos para se aposentar, pode se aposentar sem qualquer perda no Brasil aos 57 ou 58 anos, quando não antes. Essa é uma fonte de desperdício de recursos públicos, que indica que estes estão sendo destinados a quem não deveria ser objeto das prioridades governamentais. Nesse sentido, Engerman e Sokoloff, em um ensaio sobre as raízes da desigualdade em diferentes países, apontam para o fato de que

“in societies that began with extreme inequality, the elites were both inclined and able to establish a basic legal framework that ensured them a disproportionate share of political power and to use that influence to establish rules, laws, and other

²⁸ No caso das mulheres, a expectativa de vida nessa faixa mudou substancialmente, pelo avanço na identificação em estágio inicial da incidência de câncer tipicamente feminino.

government policies that gave them greater access to economic opportunities than the rest of the population, thereby contributing to the persistence of the high degree of inequality” (Engerman e Sokoloff, 2002, páginas 17/18).

É difícil não concluir que o Brasil, onde os representantes do povo eleitos são basicamente da classe média ou alta, a regra de aposentadoria por tempo de contribuição é um exemplo cabal disso, pois ela beneficia basicamente a classe média e corresponde a uma alocação ineficiente do gasto público, se levarmos em conta quais deveriam ser as prioridades sociais corretas.²⁹ Portanto, a aposentadoria por tempo de contribuição deveria ser condicionada a uma exigência de idade mínima, que fosse crescente no tempo, até na prática, em 20 ou 30 anos, a aposentadoria por tempo de contribuição ser extinta.

4.2.A aposentadoria precoce das mulheres

Uma das fontes de piora das tendências fiscais associadas ao INSS é o direito à aposentadoria precoce das mulheres, 5 anos antes dos homens, seja na aposentadoria por idade (60 vs. 65 anos) seja na por tempo de contribuição (30 vs. 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).³⁰

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 “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. E segundo, que no Brasil: i) 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 em uma situação como no Brasil, onde o déficit público médio dos 5 anos 1999/2003 foi de 5 % do PIB; e ii) o impacto fiscal é acentuado pelo fato de que diversos países permitem a aposentadoria das mulheres alguns anos antes dos homens, mas não combinando isso com a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição e sem requisito de idade mínima.³¹ As Tabelas 13 e 14 dão uma idéia dos problemas fiscais que isso gera.

Tabela 12 Brasil: Taxa de atividade, por grupo etário (%)

Idade (anos)	Homens urbanos	Mulheres urbanas
--------------	----------------	------------------

²⁹ Tipicamente, os pobres filiados ao INSS acabam se aposentando por idade e não por tempo de contribuição, seja porque eles passam parte da sua vida ativa desempregados ou trabalhando no setor informal, seja porque não conseguem comprovar o tempo de contribuição (Barros de Castro e Giambiagi, 2003).

³⁰ 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 vs. 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.

³¹ Por exemplo, considerando que na maioria dos países não existe a aposentadoria por tempo de contribuição 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. Já no Brasil, se uma mulher começou a

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).

A Tabela 13 mostra o aumento da importância relativa das aposentadorias femininas no fluxo das novas aposentadorias, especialmente forte no caso das aposentadorias por tempo de contribuição. Por sua vez, a Tabela 14 indica como esse aumento da participação no fluxo das novas aposentadorias concedidas vai gradualmente se refletindo ao longo do tempo, com certa defasagem, no peso das 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 que a participação feminina no fluxo de novas aposentadorias reflete com uma defasagem de 3 ou 4 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: i) há dois grupos populacionais: homens e mulheres; ii) as mulheres se aposentam antes dos homens; e iii) a participação das mulheres na população que se aposenta aumenta com o passar dos anos, depreende-se por definição que, "ceteris paribus", a tendência é que a idade média de quem se aposenta diminua, ao mesmo tempo que as pessoas, estatisticamente, vivem mais!³²

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 (%)

Ano	Femininas urbanas tempo contribuição/ Total urbanas tempo contribuição(%)	Femininas urbanas idade/ Total urbanas idade (%)	Femininas rurais idade/ Total rurais 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

trabalhar aos 18 anos, pode se aposentar com 30 anos de serviço com desconto de 35 % (fator=0,65) e aos 54 anos de idade sem nenhum desconto (fator=1).

³² Na prática, porém, outros fatores, como mudanças na legislação, podem agir em sentido contrário e evitar que isso se verifique.

2000	29,9	64,0	57,7
2001	31,1	61,1	59,0
2002	31,3	60,3	58,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos).

Tabela 14

Proporção de mulheres nas aposentadorias em manutenção do INSS em relação ao total de aposentadorias em manutenção do INSS: estoque (%)

Ano	Femininas urbanas tempo contribuição/ Total urbanas tempo contribuição(%)	Femininas urbanas idade/ Total urbanas idade (%)	Femininas rurais idade/ Total rurais 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

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos).

No caso das aposentadorias urbanas por tempo de contribuição, onde o fenômeno da precocidade das aposentadorias femininas é mais acentuado, a já citada Tabela 13 mostra o aumento significativo do peso das novas aposentadorias femininas verificado nos últimos anos.³³ 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.

³³ As aposentadorias rurais por tempo de contribuição 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.

Tabela 15

Taxas de crescimento do estoque de aposentadorias por tempo de contribuição nos 8 anos 1995/2002 (% a.a.)

Grupo	Taxa crescimento
Total aposentadorias por tempo de contribuição	6,7
Total aposentadorias urbanas por tempo de contribuição	6,7
Homens	5,8
Mulheres	10,8

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos).

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 5 para 2 anos, após uma certa fase de transição.

4.3.A aposentadoria precoce dos professores

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

No RGPS, eles podem se aposentar por tempo de contribuição 5 anos antes que o resto, sendo esse benefício cumulativo com o benefício de 5 anos no caso das mulheres. Como estas podem se aposentar aos 30 anos de contribuição – ao invés 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 aos 20 anos, pode se aposentar 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 5 anos concedido na contagem de tempo na tabela de cálculo do fator previdenciário – ver Tabela 1 – que se soma a outros 5 anos no caso das professoras. Isto é, 25 anos de contribuição, para efeitos do cálculo do fator, contam como 35 para as professoras e como 30 para os professores. Isso significa que uma professora que tenha começado a exercer a profissão e a contribuir com 20 anos de idade, pode se aposentar com um fator igual à unidade – sem desconto – já aos 53 anos de idade e um professor, aos 55 anos (Ornelas e Vieira, 1999).

Cabe chamar a atenção, ainda, para o fato de que, após a reforma do Governo Lula, o Regime Jurídico Único (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 5 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 imaginar que o problema do 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 são 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 à qual estes se aposentam, sendo do sexo feminino, é mais precoce ainda que no caso das demais mulheres não professoras. E segundo, porque a argumento que se usa para justificar a vantagem no caso das mulheres, não se aplica aos professores. Isto porque a justificativa para a adoção de regras específicas para categorias profissionais se aplica aos casos de: i) dano comprovado à saúde; e/ou ii) 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. 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 os já usufruí.

4.4. A vinculação com o salário mínimo

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

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

- diminuir a desigualdade;
- reduzir a pobreza;
- aumentar a capacidade de crescimento futuro da economia; e, dada a magnitude que o fenômeno tem assumido nos últimos anos,
- contribuir para atenuar o problema da violência.

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 90, 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.

Tabela 16 Brasil: Composição da indigência

Idade (anos)	% 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).

Em terceiro lugar, concentrar recursos no pagamento de aposentadorias e pensões não contribui para fazer que no futuro a economia cresça 4 % ao invés de 3 % ou 5 % ao invés de 4 %, já que este 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.

Por último, em relação ao problema da violência, não são obviamente os idosos os que engrossam as estatísticas do crime nas grandes cidades.

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 completamente diferente. Por um lado, porque face àqueles objetivos, configura uma alocação ineficiente de recursos escassos. E por outro, 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 maior focalização do gasto público no grupo etário mais necessitado, que é o das crianças e jovens, com programas específicos dirigidos a elas, como o Bolsa-Família ou o do Primeiro Emprego, de maior eficácia social que a elevação do rendimento real das aposentadorias.³⁴

4.5. O assistencialismo como conta em aberto

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei 8742/93) 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 ¼ do SM, mesmo que não tenham feito contribuições para o INSS.

Este programa assistencial apresenta diversos problemas. Um deles é que ele representa um incentivo à informalidade das relações de trabalho, reduzindo a base de arrecadação do sistema. Isto 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 que no mercado formal teria que contribuir.³⁵

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 do Governo como um todo, independentemente de como elas forem classificadas. Nos 6 anos 1996/2002, o "*quantum*" físico de número de indivíduos beneficiados por pagamentos assistenciais aumentou 8,4 % a.a. (Tabela 17).³⁶ No

³⁴ 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.

³⁵ A Lei 10.741 de 01 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 isto, 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.

³⁶ O LOAS, na prática, tem substituído a Renda Mensal Vitalícia, o que explica o crescimento negativo desta. Na Tabela 17, a base de comparação é 1995 porque os LOAS só foram implantados em 1996.

mesmo período, para fazer uma comparação, o número de benefícios especificamente previdenciários teve um aumento médio de 3,5 % a.a.

Tabela 17 Benefícios assistenciais (em manutenção em Dezembro de 2002)

Composição	Número benefícios	Tx.cresc.1995/02 (% a.a.)	Composição (número benefícios,%)
Total	2.369.241	8,4	100,0
Renda mensal vitalícia	797.338	- 7,1	33,6
Pensões mensais vitalícias	18.056	3,6	0,8
LOAS	1.553.847	n.c.	65,6
Portador de deficiência	971.452	n.c.	41,0
Idoso	582.395	n.c.	24,6
Memo:			
Benefícios totais INSS /a	21.322.728	4,0	-

LOAS: Benefício pago a deficientes e idosos com idade igual ou superior a 67 anos com renda familiar per capita inferior a ¼ do SM (Lei 8742).

n.c. Não considerado por ser inexistente em 1995

/a Inclui benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais.

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2002 e diversos anos).

Em termos atuariais, isto significa que a sociedade brasileira está contratando uma dívida futura que cresce a cada ano, a 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, esses indivíduos têm tido aumentos da sua remuneração em termos reais. Ou seja, enquanto que em 1995 havia 1,350 mil pessoas, aproximadamente, que recebiam benefícios assistenciais correspondentes a um SM, em 2002 esse número já estava em torno de 2,370 mil pessoas, que recebiam um SM, em termos reais, maior do que 7 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 2002 e no crescimento posterior da variável, um total de beneficiados de aproximadamente 2600 mil pessoas e um salário mínimo de R\$ 270, uma despesa mensal de 1 SM por 13 meses, incluído um benefício adicional em dezembro, implica um gasto de R\$ 9,126 bilhões, ou 0,54 % do PIB. No final da década, mesmo que o estoque de beneficiados cresça até lá à mesma taxa de expansão da economia - o que está longe de ser garantido - o simples aumento do salário mínimo em, por exemplo, 5 % a.a. em termos acumulados em relação a 2004 - ou 34 % em 6 anos - elevaria essa relação para 0,72 % do PIB.³⁷ Neste caso, aplicam-se os mesmos questionamentos da subseção anterior, acerca de 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

³⁷ É importante observar que este exercício não inclui o aumento de gasto decorrente da aprovação do "Estatuto do idoso", que reduziu o limite de idade de acesso, bem como afrouxou a restrição de renda ao retirar o valor do benefício assistencial do computo do limite de renda familiar de acesso. Isto na prática vai permitir que um eventual 2º idoso da família tenha também acesso ao benefício assistencial.

sujeitar a condições de idade mínima superiores às prevalecentes 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 com o conjunto dos demais programas sociais³⁸. Ao revisar as condições deste programa seria fundamental avaliar o efeito que a elevação do grau de informalidade já incorrida implica em termos de demanda futura por estes benefícios³⁹.

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 esta 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 já as mudanças que serão aqui listadas iriam requerer 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.

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;

³⁸ Naturalmente que o sistema de pensões rurais, cujo caráter contributivo é praticamente nulo, também deveria ser reavaliado em linhas similares ao aqui proposto.

³⁹ 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. Este fenômeno deverá implicar *per se* crescimento das demandas por benefícios assistenciais na medida em que estes novos contingentes de trabalhadores informais atinjam futuramente a idade mínima de acesso.

- 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;⁴⁰ e
- desvinculação do piso previdenciário do salário mínimo.⁴¹

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: (i) evitar situações de mudanças bruscas na vida dos indivíduos; e (ii) minimizar eventuais tensões sociais; e (iii) facilitar as chances de aprovação da reforma, propõe-se que ela seja votada nos próximos anos, mas só comece a vigorar alguns anos depois, 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 mesmo tempo que daria àqueles que vierem a ser afetados pelas mudanças, tempo para se adaptar às novas circunstâncias.⁴²

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 razões atuariais: nos anos 70, a Renda Mensal Vitalícia (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 com isso, o sucedâneo desse dispositivo (o LOAS) é concedido aos 65 anos; sem qualquer contribuição prévia ao INSS; no valor de um salário mínimo com um poder aquisitivo maior; e, em média, por mais tempo, pelo aumento da expectativa de vida.

⁴⁰ Atualmente, não apenas 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.

⁴¹ Isto, no caso de se desejar 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.

⁴² Por exemplo, um homem que pelas regras atuais pudesse se aposentar em 2008 ou 2009, continuaria a se aposentar sem qualquer modificação. Em compensação, se um indivíduo que se aposentaria em 2011 tiver que trabalhar mais 2 ou 3 anos, por exemplo, teria tempo suficiente para reprogramar a sua vida face às novas circunstâncias, adiando os planos de aposentadoria.

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 eles 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. Como uma parcela importante da população recebe em torno de um salário mínimo, 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. Isto porque um indivíduo que receba um salário de um salário mínimo não terá nenhum estímulo a 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 1 ano a cada 5 anos, até chegar a 63 em 2020, mantida em 65 anos a idade de aposentadoria por idade dos homens. Quanto à aposentadoria por tempo de contribuição, propõe-se e será feita a simulação dos efeitos da adoção de um conjunto de regras descritas na Tabela 18 e que, na prática, implicariam eliminar a figura desse tipo de aposentadoria.⁴³ Pela proposta, as condições de acesso ao benefício por tempo de contribuição apenas 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 fato 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, e a mesma seria elevada em um ano a cada dois anos, até atingir 65 anos 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 5 para 4 anos em 2010 para a aposentadoria por idade, a idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição seria então de 56 anos e, a partir de então, seria igual à idade mínima dos homens, deduzida em 4 anos entre 2010 e 2014; em 3 entre 2015 e 2019; e em 2 anos a partir de 2020. No final do processo, na prática a aposentadoria por tempo de contribuição seria extinta e valeria a regra de aposentadoria de 65 anos de idade para os homens e 63 para as mulheres.⁴⁴

⁴³ Para isto, 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).

⁴⁴ Ou seja, um homem não professor, em 2010, poderia se aposentar aos 65 anos por idade ou por tempo de contribuição após 35 anos, 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 por tempo de contribuição após 31 anos, desde que respeitada uma idade mínima de 56 anos.

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 4 anos que diminuiria em 1 ano a cada 5 anos até 2020.

O bônus para professores, tanto em termos de idade mínima quanto em tempo de contribuição, começaria 2010 em 5 anos, e seria reduzido um ano a cada 2 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 4 anos a menos em 2010 em relação aos professores, que iria diminuir 1 ano a cada 5 anos. No final, não haveria diferenciação dos professores em relação aos não professores, mas seria preservada uma diferença de 2 anos entre os requisitos exigidos dos homens e das mulheres, como mostra a Tabela 18.

Tabela 18: Proposta para Idade mínima e tempo de contribuição mínimo

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 professoras: + 1 ano a cada 2 anos.

Mulheres não professoras: Redução da diferença homens-mulheres 1 ano a cada 5 anos.

Homens professores: Redução diferença não professores-professores 1 ano a cada 2 anos.

Mulheres professoras: Redução diferença homens-mulheres 1 ano a cada 5 anos.

Tempo de contribuição:

Homens não professoras: 35 anos.

Mulheres não professoras: Redução da diferença homens-mulheres 1 ano a cada 5 anos.

Homens professores: Redução diferença não professores-professores 1 ano a cada 2 anos.

Mulheres professoras: Redução diferença homens-mulheres 1 ano a cada 5 anos.

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, primeiro porque o peso deste gasto é da ordem de 4 vezes o gasto com aposentadorias e pensões de servidores; e segundo as simulações completas nos obrigariam a apresentar uma série de resultados desagregados que poderiam tornar a apresentação das tabelas mais confusa. No que se refere à ausência da contabilização dos efeitos sobre professores, eles se devem à ausência de informações específicas sobre esta 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, mas em termos relativos menos importantes no caso do INSS, já que o peso dos professores na composição da força de trabalho do setor privado é muito menor que no funcionalismo estadual e municipal.

Cabe ressaltar que, no caso da desvinculação do piso previdenciário em relação ao salário mínimo, 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 salário mínimo. 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.

A realidade previdenciária 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.

Tabela 19

Brasil: Projeção do número de indivíduos com 60 anos ou mais (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.

Tabela 20 Brasil: Projeção populacional – Crescimento médio anual (%a.a.)

Período	População com idade ≥ 60 anos: crescimento médio por período (% a.a.)
2005/10	3,43
2010/20	3,92
2020/30	3,63
2005/30	3,71
2010/30	3,78

Fonte: Tabela 19.

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 Secretaria do Tesouro Nacional como despesas do INSS, enquanto que os segundos (LOAS e Rendas Mensais Vitalícias-RMV) são computados como gastos do Tesouro nas "outras despesas de custeio e capital" (OCC).⁴⁵ Os cenários são diretamente afetados pela evolução das tendências demográficas das próximas décadas, espelhadas nas Tabelas 21 e 22. A primeira

⁴⁵ Em termos relativos, em 2004, a despesa com benefícios previdenciários do INSS deverá ser de 7,5 % do PIB, enquanto que as despesas assistenciais de LOAS e RMV, somadas, são estimadas em torno de 0,5 % do PIB.

delas apresenta as projeções em termos de número de pessoas e a segunda as taxas de crescimento por períodos disso 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:

- 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 3,0 % a.a.;⁴⁶
- a pressão será particularmente intensa ao longo do restante da década atual e ainda será acentuada na década de 2010/2020.

Tabela 21 Brasil: Projeção do número de benefícios (número de pessoas)

Ano	Aposentadorias	Pensões	Auxílios	Assistência	Total		Total
					Urbanos	Rurais	
2004	13.302.629	5.780.912	1.225.742	2.515.087	15.544.491	7.279.879	22.824.370
2010	16.702.365	6.591.224	1.321.111	3.354.053	19.153.267	8.815.486	27.968.753
2020	23.984.576	7.685.490	1.529.023	4.758.868	26.490.107	11.467.850	37.957.957
2030	32.875.089	8.457.491	1.672.492	6.216.313	35.240.965	13.980.420	49.221.385

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

Isso indica que:

- se o PIB crescer a taxas similares a essa taxa, haverá uma certa rigidez à baixa do peso das despesas com aposentadorias em relação ao PIB, que se acentuará se o PIB crescer menos; e
- 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 um salário mínimo, cujo poder aquisitivo tem sido crescente nos últimos anos.

Tabela 22 Brasil: Projeção do número de benefícios – Crescimento médio (% a.a.)

Período	Aposentadorias	Pensões	Auxílios	Assistência	Total		
					Urbanos	Rurais	Total
2004/10	3,87	2,21	1,26	4,91	3,54	3,24	3,45
2010/20	3,68	1,55	1,47	3,56	3,30	2,67	3,10
2020/30	3,20	0,96	0,90	2,71	2,90	2,00	2,63
2004/30	3,54	1,47	1,20	3,54	3,20	2,54	3,00

Fonte: Tabela 21.

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 caras que a média, nas épocas nas quais o estoque é “puxado” por este tipo de benefícios, o crescimento da despesa real do INSS tende a ser maior 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. O inverso ocorre se as aposentadorias por tempo de contribuição crescem abaixo da média.

Tabela 23 Brasil: Projeção do estoque de aposentadorias (número de pessoas)/a

⁴⁶ No caso das mulheres, esses percentuais serão inclusive superiores.

Ano	Tempo de contribuição	Idade	Invalidez	Total
2004	3.781.163	6.683.501	2.837.965	13.302.629
2010	4.845.825	8.202.727	3.653.813	16.702.365
2020	7.405.209	11.507.137	5.072.230	23.984.576
2030	11.078.422	15.112.438	6.684.229	32.875.089

/a Soma de aposentadorias rurais e urbanas.

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

Tabela 24 Brasil: Projeção do estoque de aposentadorias: Crescimento médio (% a.a.)/a

Período	Tempo de contribuição	Idade	Invalidez	Total
2004/10	4,22	3,47	4,30	3,87
2010/20	4,33	3,44	3,33	3,68
2010/30	4,11	2,76	2,80	3,20
2004/30	4,22	3,19	3,35	3,54

/a Soma de aposentadorias rurais e urbanas.

Fonte: Tabela 23.

Há alguns comentários específicos a fazer acerca das 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. Isto porque as mulheres, que no passado tendiam a ser pensionistas, a medida que aumentam a sua participação na população ocupada, se credenciam em proporção crescente a serem, elas mesmas aposentadas – e não apenas os maridos - o que aumenta o contingente de aposentados por idade mas diminui, em termos relativos, o de pensionistas. Já o maior crescimento da população de aposentados urbanos em relação aos rurais é um reflexo do processo de urbanização. No caso da Tabela 24, o crescimento mais intenso da variável da coluna “tempo de contribuição” é um reflexo do represamento observado nos últimos 5 anos, após a aprovação da reforma do Governo Cardoso, que inibiu as aposentadorias particularmente precoces e extinguiu a aposentadoria proporcional. Isso gerou uma antecipação de aposentadorias antes da reforma e um adiamento da passagem para a inatividade daqueles indivíduos que optaram por esperar alguns anos para não sofrer uma corrosão muito forte das suas remunerações associada ao fator previdenciário. No futuro, porém, esse contingente de pessoas se aposentará por tempo de contribuição, sem ter que esperar atingir o limite de idade.⁴⁷

Em todos os cenários adotados, parte-se da situação prevista para 2004 e supõe-se que a reforma, mesmo se aprovada anteriormente, só começaria a vigorar em 2010.⁴⁸ Paralelamente, para avaliar o impacto de diferentes trajetórias do PIB e do salário mínimo, trabalha-se com duas hipóteses para o período 2005/2030 referente a estas duas variáveis, sendo tais hipóteses de 3,5 % e 4,5 % a.a. para o crescimento da economia; e de aumentos reais anuais de 0 e de 4,5 % a.a. do salário mínimo.⁴⁹ Isto gera uma matriz

⁴⁷ A elevada taxa de crescimento das aposentadorias por tempo de contribuição da Tabela 7 se deve ao que aconteceu antes de 1998. Nos 4 anos 1999/2002, a taxa de crescimento média do estoque desse contingente específico de aposentados foi de 2,2 % a.a., contra uma variação média anual do total de benefícios de 3,5 %. Essas relações deverão voltar a se inverter nos próximos anos.

⁴⁸ A variável cujo efeito é mensurado tanto em termos físicos como também em proporção do gasto sobre o PIB é a soma de benefícios previdenciários com assistenciais (LOAS e RMV). Entretanto, por falta de dados desagregados necessários para as simulações, não computamos alguns benefícios específicos de menor importância, como salário-família, maternidade, etc. É por isto que a despesa à qual nos referimos nos diversos cenários em relação ao PIB é ligeiramente inferior à que resulta de se somar o que a Secretaria do Tesouro Nacional divulga como sendo a soma das despesas do INSS com o gasto de LOAS e RMV, incluído nas “outras despesas de custeio e capital”.

⁴⁹ A justificativa é que, em uma situação de equilíbrio, a economia poderia se expandir em torno de 4 % e que nos últimos 10 anos a variação real do SM (deflator: IPCA) foi, conforme já foi dito, de 4,8 % a.a. Esta taxa, contudo, foi muito influenciada pelo elevado reajuste de 1995, que na composição da média tende a perder peso com os anos. A hipótese

de quatro cenários, respectivamente A a D (Quadro 1). A hipótese de reajuste do salário mínimo se aplica apenas a quem recebe o piso previdenciário, o que afeta a algo mais de 30 % do valor da despesa (ver Tabela 5). Entretanto, é importante lembrar que aumentos deste 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.

Quadro 1 Cenários: Despesa previdenciária INSS

		Crescimento PIB (% a.a.)	
		3,5	4,5
Crescimento real	0,0	A	C
piso previdenciário(%a.a.)	4,5	B	D

No Cenário A, teríamos um crescimento do PIB de 3,5 % e salário mínimo 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 de 4,5 % do salário mínimo, mantido o crescimento do PIB em 3,5 %. Enquanto isso, nos cenários C e D, o crescimento da economia seria maior, atingindo 4,5 % a.a. a partir de 2005, sendo que em C o SM não aumentaria e, em D, cresceria também a 4,5 % a.a. Obviamente, a relação Gasto do INSS/PIB é menor quanto maior for o crescimento do PIB e menor o aumento real do salário mínimo. 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 salário mínimo, 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.⁵⁰ 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. Estes resultados são afetados decisivamente pelas taxas de evolução do contingente total de beneficiados, em função da realização ou não das reformas (Tabela 25).

Nos quatro Cenários sem reforma, A1, B, C1 e D, os resultados são pressionados pelo já citado crescimento médio da população de beneficiados de 3,0 % 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, que é de 22,8 milhões de pessoas em 2004, passa para 49,2 milhões de beneficiados no cenário sem reforma previdenciária nos moldes propostos, enquanto que com a reforma, em 2030 esse contingente seria de 44,2 milhões de indivíduos.

Tabela 25 Taxas de crescimento do estoque de benefícios 2004/2030(%a.a.)

Período	Total benefícios		Aposentadorias tempo contribuição	
	Sem reforma/a	Com reforma/b	Sem reforma/a	Com reforma/b
2004/2010	3,45	3,30	4,22	3,32

alternativa de crescimento real nulo do SM e do piso visa aferir o impacto fiscal da variável na comparação dos cenários “com” e “sem” aumento do SM.

⁵⁰ B e D são Cenários de preservação do “status quo”, sem mudança dos parâmetros de aposentadoria.

2010/2020	3,10	2,37	4,33	- 1,19
2020/2030	2,63	2,35	4,11	1,23
2004/2030	3,00	2,57	4,22	0,76
2010/2030	2,87	2,36	4,22	0,02

/a Cenários A1, B, C1 e D. /b Cenários A2 e C2.
Fonte: Elaboração própria (ver texto).

Tabela 26 Despesa previdenciária e assistencial nos diversos Cenários (% PIB)

Ano	Cenários					
	A1	A2	B	C1	C2	D
Reforma	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
PIB	3,5	3,5	3,5	4,5	4,5	4,5
SM	0,0	0,0	4,5	0,0	0,0	4,5
2004	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6
2005	7,6	7,6	7,7	7,5	7,5	7,6
2006	7,6	7,6	7,8	7,4	7,4	7,6
2007	7,6	7,6	7,9	7,4	7,4	7,7
2008	7,6	7,6	8,0	7,3	7,3	7,7
2009	7,6	7,6	8,2	7,3	7,3	7,8
2010	7,6	7,5	8,3	7,2	7,1	7,8
2011	7,6	7,4	8,4	7,1	6,9	7,9
2012	7,6	7,3	8,5	7,1	6,8	8,0
2013	7,6	7,2	8,7	7,0	6,6	8,0
2014	7,6	7,1	8,8	7,0	6,4	8,1
2015	7,6	6,9	8,9	6,9	6,3	8,1
2016	7,6	6,8	9,1	6,8	6,1	8,1
2017	7,6	6,7	9,2	6,8	6,0	8,2
2018	7,6	6,6	9,3	6,7	5,8	8,2
2019	7,6	6,5	9,5	6,7	5,7	8,3
2020	7,6	6,4	9,6	6,6	5,6	8,3
2021	7,6	6,3	9,8	6,5	5,5	8,4
2022	7,6	6,2	10,0	6,4	5,3	8,5
2023	7,5	6,1	10,2	6,4	5,2	8,6
2024	7,5	6,0	10,4	6,3	5,2	8,7
2025	7,5	6,0	10,7	6,2	5,1	8,8
2026	7,5	5,9	10,9	6,2	5,0	8,9
2027	7,5	5,8	11,1	6,1	4,9	9,0
2028	7,4	5,8	11,3	6,0	4,8	9,1
2029	7,4	5,7	11,5	5,9	4,7	9,1
2030	7,4	5,7	11,7	5,9	4,6	9,2

Fonte: ver texto.

Observe-se na Tabela 25 que o efeito das reformas é causar uma significativa redução da taxa de crescimento do estoque total de benefícios, fundamentalmente devido à queda da concessão de novas aposentadorias por tempo de contribuição devido à mudança de regras proposta na Tabela 18. Na década 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 redução em termos absolutos do estoque dessa variável. Já na década de 2020, embora o efeito líquido da combinação de novas concessões com os desligamentos volte a gerar uma resultante positiva, o crescimento do estoque se processaria a um ritmo lento. Como se trata da aposentadoria mais cara relativamente às demais, o efeito dessa redução quantitativa das aposentadorias por tempo de contribuição sobre o enxugamento do gasto é amplificado e a relação Despesa/PIB cai substancialmente

Na Tabela 26, em A1 e C1, sem novas pressões adicionais do SM, a equação fiscal é beneficiada pelo menor crescimento da despesa com benefícios “*vis a vis*” o PIB, que cresce a um ritmo sustentado, sendo a relação Gasto/PIB naturalmente menor no caso de maior crescimento do PIB (C1). Com o passar do tempo, face ao declínio da taxa de expansão do contingente de beneficiados, mostrado na Tabela 22, o peso relativo da despesa previdenciária e assistencial diminuiria mais rapidamente. Mesmo assim, em A1 a despesa previdenciária e assistencial seria em 2030 de 7,4 % do PIB, contra 7,6 % do PIB em 2004. Já no caso de C1, dado o maior crescimento do PIB, a variável declinaria até 5,9 % do PIB em 2030. Note-se, porém, que sustentar um crescimento médio da economia nas próximas duas décadas e meia de 4,5 % a.a. iria requerer um esforço considerável, realisticamente difícil de ser conseguido na ausência de novas reformas previdenciárias que abram espaço para o aumento do investimento e da poupança.

Nos cenários B e D, de forte crescimento real do SM e do piso previdenciário e na ausência de reformas, o crescimento da despesa previdenciária do INSS, somada com a rubrica de caráter assistencial, é intenso. A soma desses gastos em 2030 atinge 11,7 % do PIB no Cenário B e mesmo com crescimento do PIB de 4,5 % a.a. chega a 9,2 % no Cenário D, comparados com os mesmos 7,6 % do PIB do ano-base de 2004.

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 do INSS/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 7,6 % do PIB em 2004, para 5,7 % do PIB em 2030 no Cenário A2 – com crescimento do PIB de 3,5 % a.a. – e para 4,6 % do PIB no final da projeção no Cenário C2 – com o PIB se expandindo 4,5 % a.a. – devido à redução do crescimento do estoque de benefícios mostrado na Tabela 25.

7. Conclusões

O presente artigo procurou mostrar a necessidade de ajustes nas regras atuais do Regime Geral da Previdência Social, de modo a: (i) reduzir o seu desequilíbrio atuarial; (ii) torná-las mais parecidas com as regras vigentes em um número crescente de países; e, principalmente, (iii) tentar reduzir a tendência de elevação dos gastos previdenciários 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 aposentadoria por tempo de contribuição, inicialmente de 55 anos para as mulheres e 60 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 aposentadoria por tempo de contribuição seja extinta;
- reduzir de 5 para 2 anos o diferencial de requisito de anos - para efeito de aposentadoria - entre homens e mulheres, de modo a que, no final de um período de transição, os homens tenham que 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 salário mínimo, assegurando a plena indexação à inflação passada de todas as aposentadorias, mas sem novos aumentos reais.

O objetivo desta reforma seria possibilitar um cenário fiscal administrável no médio prazo, sem que o Tesouro Nacional seja chamado a cobrir déficits crescentes do INSS, que é a tendência provável caso nada seja feito. Estes déficits tendem a reduzir o espaço orçamentário para despesas prioritárias e podem se constituir em importante ameaça para a trajetória futura da dívida pública; ou para a tão arduamente conquistada estabilidade de preços.

As simulações feitas, no caso relativamente favorável de crescimento médio da economia de 3,5 % a.a. nas próximas duas décadas e meia e sem novos aumentos reais do salário mínimo e do piso previdenciário, indicam que, na ausência de reformas, a despesa com benefícios assistenciais e previdenciários do INSS se manteria em torno de 7,5 % do PIB, aproximadamente. Já com um aumento médio anual do salário mínimo, em termos reais, de 4,5 %, similar ao que foi concedido na média dos últimos 10 anos, essa despesa atingiria quase 12 % do PIB em 2030, no final do período de projeção ao qual o texto se refere. O dado mostra de forma categórica a impossibilidade de sustentar as taxas de crescimento que tem sido concedidas ao salário mínimo e ao piso previdenciário desde o começo do Plano Real.

Na presença de reformas como as que foram defendidas no texto e sem novas pressões do piso previdenciário, a referida despesa diminuiria de 7,6 % do PIB em 2004, para 5,7 % do PIB em 2030 se a economia crescer 3,5 % a.a. Já se a economia crescer 4,5 % 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 4,6 % do PIB.

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 essenciais para ampliar o espaço para a poupança e o investimento e portanto para 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, talvez, o maior desafio colocado hoje para o sistema político brasileiro. Se essa questão não puder ser equacionada e admitindo que o equilíbrio fiscal seja preservado, o país terá se resignar a novos aumentos da carga tributária e/ou o espaço para as demais políticas públicas acabará estrangulado pelo peso crescente das despesas do INSS.

Referências bibliográficas

Além, Ana Cláudia e Giambiagi, Fabio (2001); "Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil"; Editora Campus, Rio de Janeiro.

Além, Giambiagi e Pastoriza (1998): "A aposentadoria por tempo de serviço no Brasil: estimativa do subsídio recebido pelos seus beneficiários"; Revista Brasileira de Economia, volume 52, no.1, janeiro-março.

Anuário Estatístico da Previdência Social-AEPS (2002).

Banco Mundial (2000); "Brazil – Critical issues in social security"; Latin America and the Caribbean Region.

Barros de Castro, Lavinia e Giambiagi, Fabio (2003); "Previdência Social: diagnóstico e propostas de reforma"; Revista do BNDES, volume 10, número 19, junho.

Beltrão, Kaizô et alli (2000); "MAPS: Uma Versão Amigável do Modelo Demográfico-Atuarial de Projeções e Simulações de Reformas Previdenciárias do IPEA/IBGE"; IPEA, Texto para Discussão 774, Rio de Janeiro.

Boldrin, Michele e Jiménez-Martín, Sergi (2002); "Evaluating Spanish pension expenditure under alternative reform scenarios"; NBER.

Cechin, J. (2003), Impactos fiscais e atuariais da reforma da previdência, São Paulo, 28/08/2003, mimeo.

Engerman, Stanley e Sokoloff, Kenneth (2002); "Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies"; NBER Working Paper, número 9259.

Gusmão, Marina de (2002); "O demolidor de Presidentes", editora Códex, São Paulo.

IBGE (2004); Síntese de Indicadores Sociais – 2003.

Ministério da Fazenda (2003); "Política econômica e reformas estruturais".

Ministério de Planejamento e Orçamento-MPO (2003); "Projeções atuariais para o regime geral de Previdência Social – RGPS"; anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO.

Ministério da Previdência Social (2002); "A Previdência Social e o Censo 2000: perfil dos idosos"; Informe de Previdência Social, volume 14, número 9, setembro.

Neri, Marcelo (2000); "Crianças, os nossos parias"; jornal Valor, 12 de dezembro.

Oliveira, Francisco (2000). "Alavancando o financiamento de um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil : a reforma da seguridade social"; tese de doutorado, UFRJ/COPPE, Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Omelas, Waldeck e Vieira, Solange (1999); "As novas regras da Previdência Social"; Conjuntura Econômica, volume 53, número 11, novembro.

Proposta de Emenda Constitucional-PEC (2003).

Ramos, Lauro (2002); "A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2002"; Mercado de Trabalho-conjuntura e análise, vol. 19, junho de 2002.

Stephanes, Reinhold (1998); "Reforma da Previdência sem segredos", Editora Record, Rio de Janeiro.

SEMINÁRIOS DIMAC¹

(Ano 2001)

- Nº 42 (21 de fevereiro) *Rentabilidade e Custo da Geração de Eletricidade no Brasil*; Ajax R. Bello Moreira, Katia M. C. Rocha e Pedro David; 32p..
- Nº 43 (07 de março) *Crescimento, Poluição e o Protocolo de Quioto: uma Avaliação do Caso Brasileiro*; Eliezer Martins Diniz; 70p.
- Nº 44 (14 de março) *Técnicas de Projeção/Previsão Macroeconômicas*; Cláudio Roberto Contador; 17p..
- Nº 45 (21 de março) *Can Flexible Exchange Rates Still "Work" in Financially Open Economies?*; Gino Olivares e Ilan Goldfajn; 22p..
- Nº 46 (22 de março) *A Agência de Planejamento Econômico, o seu "White Paper" e a Política Econômica no Japão*; Yoichi Okita; 13p..
- Nº 47 (28 de março) *O Cenário Macroeconômico e as Condições de Oferta de Energia Elétrica no Brasil*; Jose Claudio Linhares Pires, Joana Gostkorzewicz e Fabio Giambiagi; 48p..
- Nº 48 (04 de abril) *Considerações sobre a Reestruturação das Instituições Financeiras Públicas*; Carlos Von Doellinger; 09p..
- Nº 49 (11 de abril) *Impacto da ALCA na Agenda Externa Brasileira*; Sandra Polônia Rios; 19p..
- Nº 50 (18 de abril) *Revisitando a Questão do Custo de Bem-Estar da Inflação*; Joe Akira Yoshino; 71p..
- Nº 51 (23 de abril) *Economia Brasileira: Problemas e Perspectivas*; Cláudio Haddad; 37p..
- Nº 52 (02 de maio) *Crescimento e Produtividade no Brasil: o que nos diz o Registro de Longo Prazo*; Regis Bonelli e Edmar Bacha; 44p..
- Nº 53 (11 de maio) *Técnicas Econométricas de Modelagem Estrutural: Opções Gerais e Questões Recentes*; Jean-Louis Brillet; 106p..
- Nº 54 (16 de maio) *Implementação do Sistema de Metas para a Inflação no Brasil e Temas Correlatos*; Joel Bogdanski; Alexandre Antonio Tombini e Sérgio Ribeiro da Costa Werlang; 29p..
- Nº 55 (23 de maio) *The Impact of Sector-Specific and Economy-Wide Reforms on the Brazilian Agricultural Sector*; Steven M. Helfand e Gervásio Castro de Rezende; 35p..
- Nº 56 (30 de maio) *Segmentação Comportamental de Clientes: uma Aplicação de Redes Neurais*; Helena Gottschalk; 27p..
- Nº 57 (06 de junho) *Estimando o Produto Potencial Brasileiro: uma Abordagem de Função de Produção*; Tito Nícias da Silva Filho; 36p..
- Nº 58 (13 de junho) *Reestruturação do Sistema de Crédito Rural no Brasil*; Guilherme Leite da Silva Dias; 17p..
- Nº 59 (20 de junho) *Estimação do Sistema de Demanda de Consumo Brasileiro*; Seki Asano e Eduardo P. S. Fiuza; 27p..
- Nº 60 (27 de junho) *A Utilização de Redes Neurais para Previsão de Séries Temporais*; Valéria de Lima Roitman e Nelson Francisco Favilla Ebecken; 12p..

1. Os textos relacionados poderão ser solicitados ao IPEA — Alessandra Cunha — por e-mail (seminarios@ipea.gov.br), telefone (021-3804 8149) ou fax (021-240 0576). Se disponíveis, serão enviados imediatamente, desde que o nome, a instituição e o endereço completo (inclusive e-mail e telefone) do interessado sejam encaminhados com o pedido.

- Nº 61 (04 de julho) *Crescimento Econômico, Balança Comercial e a Relação Câmbio-Investimento*; Marco Antônio F.H. Cavalcanti e Cláudio Roberto Frischtak; 39p..
- Nº 62 (11 de julho) *Regulação e o Investimento em Termo Geração no Brasil*; Ajax R.B. Moreira, Katia Rocha e Pedro David; 13 p..
- Nº 63 (18 de julho) *Movimentos em Mercados Emergentes: Volatilidade de Índices das Ações*; Hedibert Freitas Lopes e Hélio dos Santos Migon; 38 p..
- Nº 64 (25 de julho) *Desenho Institucional de Bancos Centrais: Teorias e o Caso Brasileiro*; Fernando Machado Gonçalves; 44p..
- Nº 65 (01 de agosto) *Algumas Implicações do NAFTA para a Participação do Brasil na ALCA*; Renato Baumann e Ana Maria Franco; 28 p..
- Nº 66 (08 de agosto) *Prevenção das Importações Brasileiras: Qual a Melhor Aproximação?*; Marco Antônio F. H. Cavalcanti; 14 p..
- Nº 67 (22 de agosto) *Taxação Eficiente e Equitativa de Bens e Serviços no Brasil*; Seki Asano, Ana Luiza N.H. Barbosa, Eduardo P.S. Fiuza e Takashi Fukushima; 21 p..
- Nº 68 (23 e 24 de agosto) *Sugestões para uma Agenda de Pesquisa em Macroeconomia para o IPEA*; Edmar L. Bacha; 02p..
- Nº 69 (29 de agosto) *Renda, Desigualdade de Renda e Educacional e Participação Política no Brasil*; João Barbosa de Oliveira; 99p..
- Nº 70 (05 de setembro) *Composição da Renda, Fertilidade Endógena e Investimentos em Educação Infantil*; Fernando A. Veloso; 43 p..
- Nº 71 (12 de setembro) *Baixo Dinamismo das Exportações de Produtos Industrializados ou Baixo Crescimento da Produção Industrial?*; Roberto Iglesias; 32 p..
- Nº 72 (13 de setembro) *Evolução da Razão Capital/Produto no Brasil e nos Países da OCDE*; Aumara Feu; 46p..
- Nº 73 (19 de setembro) *Eficiência e Equidade nos Critérios e Instrumentos do Racionamento de Energia Elétrica*; Ronaldo Seroa da Motta; 24p..
- Nº 74 (26 de setembro) *Escolha da Estrutura de Capital de Subsidiárias Estrangeiras: Evidência de Multinacionais no Brasil*; Walter Novaes e Sérgio R. C. Werlang; 35 p..
- Nº 75 (03 de outubro) *Distribuição de Riqueza Imobiliária e de Renda no Brasil: 1992-1999*; Eustáquio J. Reis, Paulo Tafner e Luis Otávio Reiff; 18p..
- Nº 76 (10 de outubro) *Previsão e Análise do Ciclo de Negócios Brasileiro com os Modelos de Hamilton Original e Geral*; Brisne J. V. Céspedes, Marcelle Chauvet e Elcyon C. R. Lima; 31 p..
- Nº 77 (17 de outubro) *Substituindo o PIS e a COFINS – e Por que Não a CPMF? – Por uma Contribuição Não-Cumulativa*; Ricardo Varsano, Thiago R. Pereira, Erika Amorim Araujo, Napoleão Luiz Costa da Silva e Marcelo Ikeda; 53 p..
- Nº 78 (24 de outubro) *Sistemas Financeiros, Controle Corporativo e Acumulação de Capital*; Michel Aglietta e R. Breton; 28 p..
- Nº 79 (31 de outubro) *Núcleo da Inflação como a Previsão da Tendência Comum Robusta dos Preços*; Ajax R. B. Moreira e Helio S. Migon; 27p..
- Nº 80 (07 de novembro) *Mercosul: Dilema entre União Aduaneira e Área de Livre-Comércio*; Honório Kume e Guida Piani; 22 p..
- Nº 81 (14 de novembro) *Os Ciclos de Investimentos Externos na Economia Brasileira: 1968/2000*; Marcelo José Braga Nonnenberg; 38 p..
- Nº 82 (21 de novembro) *A Política Fiscal tem Efeitos Não Lineares no Brasil?*; Marco Antônio F. de H. Cavalcanti; 28 p..

- Nº 83 (28 de novembro) O Comércio Internacional de Serviços: Impactos de uma Liberalização Adicional; Márcio de Oliveira Júnior; 25 p..
- Nº 84 (05 de dezembro) Um Modelo de Escolha Qualitativa para o Processo de Decisão do Cade em Atos de Concentração; Douglas Pereira Pedra e Lucia Helena Salgado; 55 p..
- Nº 85 (19 de dezembro) *Elasticidades de Armington para o Brasil 1986/1998: estimação com um modelo de correção de erros*; Octávio Augusto Fontes Tourinho, Honório Kume e Ana Cristina de Souza Pedroso; 14 p.

(Ano 2002)

- Nº 86 (09 de janeiro) *A Dinâmica do Desmatamento e Desenvolvimento na Amazônia Brasileira*; Lykke E. Andersen, Clive W. J. Granger, Eustáquio J. Reis, Diana Weinhold e Sven Wunder; 21 p..
- Nº 87 (16 de janeiro) *Microsoft Outlook 98: Recursos Básicos — Parte I*; Carlos José de Almeida Pereira; 16 p..
- Nº 88 (06 de fevereiro) *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil*; Mônica Mora de Araujo de Couto e Silva; 28 p..
- Nº 89 (20 de fevereiro) *Investimento Direto, Comércio e Integração no Mercosul*; Marta Castilho e Soledad Zignago; 20 p..
- Nº 90 (27 de fevereiro) *Determinantes do Spread Brasileiro: uma Abordagem Estrutural*; Katia Rocha, Ajax R. B. Moreira e Ricardo Magalhães; 10 p..
- Nº 91 (06 de março) *Preço e Competição no Setor Elétrico Brasileiro: Regulamentação e Mercado*; Ruderico F. Pimentel; 41 p..
- Nº 92 (13 de março) *Uma Avaliação dos Dados da PNAD com Respeito à “Previdência Social” — População Ativa e Inativa*; Kaizô Iwakami Beltrão e Sonoê Sugahara Pinheiro; 57 p..
- Nº 93 (20 de março) *Inércia de Juros e Regras de Taylor: Simulações com um Modelo Novo-Keynesiano*; Dionísio Dias Carneiro e Pedro Garcia Duarte; 28 p..
- Nº 94 (27 de março) *Efeitos Macroeconômicos e Análise de Bem-Estar da Reforma da Seguridade Social no Brasil*; Sergio G. Ferreira; 24 p..
- Nº 95 (03 de abril) *Política de Taxa de Câmbio Ótima, Taxação Ótima Incompleta e Ciclos de Negócios*; Alexandre Barros da Cunha; 30 p..
- Nº 96 (10 de abril) *Estimativa de Estoque de Capital Humano para o Brasil: 1981 a 1999*; Luciane Carpena e João Barbosa de Oliveira; 33 p..
- Nº 97 (17 de abril) *Bens Credenciais e Poder de Mercado: Um Estudo Econométrico da Indústria Farmacêutica Brasileira*; Eduardo P. S. Fiuza e Marcos de B. Lisboa; 73 p..
- Nº 98 (24 de abril) *Sustentabilidade da Relação Dívida/ PIB no Brasil: 2002 a 2005*; Maurício Mota Saboya; 73 p..
- Nº 99 (30 de abril) *O Federalismo Leva a Impostos Excessivamente Altos?*; Michael J. Keen e Christos Kotsogiannis; 11 p..
- Nº 100 (08 de maio) *Crescimento Econômico em Alguns Países Latino-Americanos e da OCDE: 1960-1990*; Luciane Carpena e Manuel Santos; 57 p..
- Nº 101 (15 de maio) *Um Modelo para Análise da Administração da Maturidade da Dívida Mobiliária Federal*; Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti e Napoleão Luiz Costa da Silva; 39 p..

- Nº 102 (22 de maio) *Políticas Comerciais Regionais, Multilaterais e Unilaterais do Mercosul para o Crescimento Econômico e Redução da Pobreza no Brasil*; Glenn W. Harrison, Thomas F. Rutherford, David G. Tarr e Angelo Gurgel; 54 p..
- Nº 103 (29 de maio) *Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: a Política Fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso 1995/2002*; Fabio Giambiagi; 39 p..
- Nº 104 (05 de junho) *Competição Tributária na Federação Brasileira: os Incentivos Tributários dos Estados Afetam a Localização do Investimento Produtivo?*; Napoleão Luiz Costa da Silva e Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti; 22 p..
- Nº 105 (12 de junho) *Os Determinantes da Performance Econômica: Competição Econômica e as Fontes do Crescimento*; Pablo M. Pinto e Jeff Timmons; 55 p..
- Nº 106 (19 de junho) *Determinantes das Exportações Brasileiras: Novas Evidências*; Jorge Saba Arbache e João Alberto De Negri; 38 p..
- Nº 107 (26 de junho) *Principais Características do Modelo Macroeconômico do IPEA*; Marco Antônio F. de H. Cavalcanti, Hamilton Kai e Leonardo Carvalho; 71 p..
- Nº 108 (03 de julho) *Modelo Estrutural de Médio Porte para a Economia Brasileira*; Marcelo Kfoury Muinhos e Sérgio Afonso Lago; 65 p..
- Nº 109 (10 de julho) *Administração da Dívida no Brasil: Avaliação do Plano Real e os Desafios à frente*; Afonso S. Bevilaqua e Márcio G. P. Garcia; 50 p..
- Nº 110 (17 de julho) *Gastos Alimentares nas Grandes Regiões Urbanas do Brasil: Aplicação do Modelo AID aos Microdados da POF 1995-1996 do IBGE*; Tatiane Menezes, Fernando Gaiger Silveira, Luís Carlos G. de Magalhães, Frederico Andrade Tomich e Salvador Werneck Vianna; 18 p..
- Nº 111 (24 de julho) *Gerenciamento da Dívida Pública Brasileira*; Rubens Sardenberg; 30 p..
- Nº 112 (31 de julho) *Efeito Vizinhança na Produtividade da Agropecuária e na Ocupação da Amazônia*; Ajax B. Moreira, Marina Paez e Eustáquio J. Reis; 31 p..
- Nº 113 (07 de agosto) *Dívida Soberana com Seleção Adversa: uma Abordagem Quantitativa*; Laura Alfaro e Fabio Kanczuk; 21 p..
- Nº 114 (14 de agosto) *Ocupação Agrícola e Estrutura Agrária no Cerrado: o Papel do Preço da Terra, dos Recursos Naturais e da Tecnologia*; Gervásio Castro de Rezende; 32 p..
- Nº 115 (21 de agosto) *O Brasil e a Economia do Conhecimento*; Sergei Soares; 7 p..
- Nº 116 (28 de agosto) *Elasticidade de Armington para o Brasil: 1986-2001*; Octávio Augusto Fontes Tourinho, Honório Kume e Ana Cristina de Souza Pedroso; 45 p..
- Nº 117 (04 de setembro) *Progresso Técnico Embutido no Capital: Distorções e Desenvolvimento*; Samuel de Abreu Pessoa e Rafael Rob; 43 p..
- Nº 118 (11 de setembro) *Integração Financeira Internacional e Crescimento Econômico: Uma Resenha Teórica*; João Carlos Ramos Magalhães; 31 p..
- Nº 119 (18 de setembro) *Inovações na Pauta Brasileira de Comércio Exterior*; Fernando J. Ribeiro e Ricardo Markwald; 14 p..
- Nº 120 (25 de setembro) *Programa de Consórcios e Condomínios para Arrendar Terra – Viva Terra*; Ignez Vidigal, Daniela de Paula, Mauro de Rezende Lopes, Guilherme Soria Bastos Filho e Gregory Honczar; 10 p..
- Nº 121 (09 de outubro) – *A Política de Preços Mínimos e o Desenvolvimento Agrícola da Região Centro-Oeste*; Gervásio Castro Rezende; 38 p..
- Nº 122 (16 de outubro) *Impacts of the U.S. subsidy to soybeans on World prices, production and exports*; Antônio Salazar P. Brandão e Elcyon Caiado Rocha Lima; 24 p..

- Nº 123 (23 de outubro) *Os determinantes políticos do comportamento fiscal na América Latina*; Octavio Amorim Neto e Hugo Borsani; 52 p..
- Nº124 (30 de outubro) *Accumulation regimes, macroeconomic structure and capacity utilization: a reconsideration of the relation between income distribution and economic growth in post Keynesian models*; José Luix Oreiro; 20 p.
- Nº 125 (06 de novembro) *A Reestruturação política do Rio/São Paulo: Padrões de integração global*; Hamilton C. Tolosa; 24 p.
- Nº 126 (13 de novembro) *A Riqueza da Nação: Estimativas do Estoque de Capital no Brasil (1950-1999)*; Eustáquio Reis
- Nº 127 (21 de novembro) *A Participação Feminina no Mercado de Trabalho*; Sergei Soares e Rejane Sayuri Isaki; 23 p.
- Nº 128 (27 de novembro) *A Credibilidade da Política Fiscal: Método de Reputação para Execução das Garantias Fiscais pela União junto aos Estados após o Programa de Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal*; Maurício Soares Bugarin e Henrique Augusto Alancon Pires; 43 p.
- N 129 (10 de dezembro) *Argentina, Brazil and Chile: Seminário Internacional IPEA/OECD*

(Ano 2003)

- Nº 130 (26 de fevereiro) *Um Modelo para avaliação dos impactos macroeconômicos da previdência social*; Marco A.F.H. Cavalcanti
- Nº 131A (15 de julho) *Public debt management in Brazil*, Alessandro Missale e Francesco Giavazzi
- Nº 131B (15 de julho) *Targeting inflation when debt and risk premia are high: lessons from Brazil*, Carlos Favero e Francesco Giavazzi
- Nº 132 (18 de julho) *Economic growth and structural change: notes for discussion*, Jan Kregel
- Nº 133 (07 de agosto) *Regulação do preço da energia elétrica e viabilidade do investimento em geração no Brasil*, Ajax R. B. Moreira, Pedro A M-S David e Katia Rocha
- Nº 134 (15 de agosto) *Modelos de simulação de fusões: aplicação a casos brasileiros*, Heleno Martins Pioner
- Nº 135 (20 de agosto) *Vulnerabilidade à fome no Brasil: dimensão, determinantes e políticas de combate*, Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Samuel Franco
- Nº 136 (25 de agosto) *O novo projeto de marco regulatório no setor de energia elétrica no Brasil*, Maurício Tolmasquim
- Nº 137 (10 de setembro) *Semiparametric estimation and testing in a model of environmental regulation with adverse selection*, Pascal Lavergne e Alban Thomas
- Nº 138 (25 de setembro) *Uma agenda pós-liberal de desenvolvimento para o Brasil*, Armando Castelar Pinheiro
- Nº 139 (08 de outubro) *Predicting the distributional impacts of macroeconomic shocks: a comparison of the performance of macro-micro models with historical data for Brazil*, Francisco H. G. Ferreira, Philippe G. Leite, Luiz ^a Pereira da Silva, Paulo Picchetti
- Nº 140 (15 de outubro) *Política monetária, inflação e nível de atividade no Brasil (1994-2003): fatos estilizados obtidos por um modelo VAR estrutural*, Elcyon C. R. Lima, Alexis Maka e Brisne J. V. Céspedes
- Nº 141 (22 de outubro) *Condições socioeconômicas, polícia e produção criminal*, Daniel Cerqueira e Waldir Lobão
- Nº 142 (29 de outubro) *Transformações demográficas e o impacto nas políticas públicas*, Ana Amélia Camarano, Kaizô Iwakami Beltrão

- Nº 143 (03 de novembro) *May the pro-poor impacts of trade liberalization vanish because of imperfect information?* Jean Marc Boussard, F. Gérard, M. G. Piketty, A. K. Christensen, T. Voituriez
- Nº 144 (05 de novembro) *Impactos fiscais e atuariais da reforma da previdência*, José Cechin
- Nº 145 (12 de novembro) *Geografia da pobreza extrema e vulnerabilidade à fome*, Sonia Rocha
- Nº 146 (19 de novembro) *Alfabetização por raça e sexo no Brasil: um modelo linear generalizado para explicar a evolução no período 1940-2000*, Kaizô Iwakami Beltrão
- Nº 147 (26 de novembro) *A experiência de crescimento das economias de mercado nos últimos 40 anos*, Samuel de Abreu Pessôa
- Nº 148 (03 de dezembro) *Focalização como instrumento para uma política social mais efetiva*, Mirela de Carvalho, Samuel Franco e Patrícia Simões de Carvalho
- Nº 149 (17 de dezembro) *R&D Investment, international trade, and 'home market' and 'competitiveness' effects*, Armando José Garcia Pires

(Ano 2004)

- Nº 150 (15 de janeiro) *Pobreza rural e trabalho agrícola no Brasil ao longo da década de noventa*, Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Samuel Franco
- Nº 151 (21 de janeiro) *O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico nos anos 90*, Rodrigo Mendes Gandra
- Nº 152 (28 de janeiro) *Criminalidade, pobreza e política de segurança*, Rute Imanishi Rodrigues, Ipea
- Nº 153 (11 de fevereiro) *Populist budgets and long run growth*, Felix Rioja e Gerhard Glomm
- Nº 154 (17 de março) *Electricity crisis and liberalization of markets: some lessons from Brazil and California*, Emílio H. Matsumura
- Nº 155 (24 de março) *Condicionantes da produtividade da agropecuária brasileira*, José Garcia Gasques, Eliana Teles Bastos, Miriam P. R. Bacchi e Júnia C. P. R. da Conceição
- Nº 156 (30 de março) *Brazil's service trade and international trade negotiations*, Aaditya Mattoo e Carsten Fink
- Nº 157 (07 de abril) *Disposição especial de crimes no município de São Paulo*, Alexandre Xavier de Carvalho, Paulo Furtado de Castro, Orjan Olsen e Leandro Piquet Carneiro
- Nº 158 (14 de abril) *Banco multidimensional de estatísticas – BME — Apresentação geral e possibilidades de utilização em pesquisas do IPEA*, Ana Isabel Alvarenga, Carmem Falcão, Márcia Pimentel, Márcio Duarte
- Nº 159 (28 de abril) *Foreign direct investment determinants in developing countries*, Marcelo Nonnenberg e Mario Jorge C. Mendonça
- Nº 160 (12 de maio) *A risk management approach to emerging market's sovereign debt sustainability with an application to Brazilian data*, Márcio Garcia e Roberto Rigobon
- Nº 161A (09 de junho) *Mudanças na Cofins e no PIS-PASEP e a estrutura de incentivos à produção doméstica*, Honório Kume
- Nº 161B (09 de junho) *O impacto da nova Cofins na Economia Brasileira*, Octávio Augusto Fonte Tourinho, Napoleão Silva e Yann Le Boulluéc Alves
- Nº 162 (16 de junho) *Sistema de evaluación y monitoreo: un reto de política pública*, Gonzalo Hernández Licona
- Nº 163 (07 de julho) *Challenges in the regulation of brazilian private health insurance*, Carlos Octávio Ocké-Reis



**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

- ASSINATURA
 EXEMPLARES AVULSOS

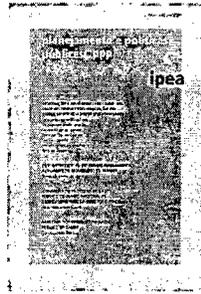


**REVISTA DE PESQUISA
E PLANEJAMENTO
ECONÔMICO**
PPE - quadrimestral

assinatura anual
R\$ 37,00 (Brasil)
R\$ 55,00 (Exterior)
exemplar avulso
R\$ 8,00

Número de Assinaturas

Total em R\$,00

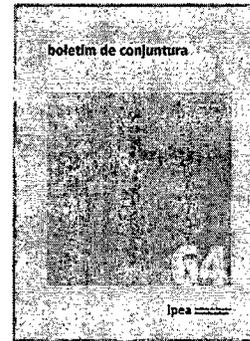


**REVISTA PLANEJAMENTO
E POLÍTICAS
PÚBLICAS**
PPP - semestral

assinatura anual
R\$ 25,00 (Brasil)
R\$ 37,00 (Exterior)
exemplar avulso
R\$ 8,00

Número de Assinaturas

Total em R\$,00



**BOLETIM DE
CONJUNTURA**
BC - trimestral

assinatura anual
R\$ 60,00 (Brasil)
R\$ 85,00 (Exterior)
exemplar avulso
R\$ 11,00

Número de Assinaturas

Total em R\$,00

TOTAL EM R\$

,00

EXEMPLARES AVULSOS

CÓDIGO	TÍTULO	QUANTIDADE	R\$

*envio para outros estados

obs.: antes do encaminhamento do pedido solicitamos contato prévio para verificação da disponibilidade de estoque e informações sobre o valor do sedex.

SUBTOTAL
CUSTO DO SEDEX*
TOTAL GERAL

SEUS DADOS

nome setor

endereço cep

bairro cidade estado

telefone ramal fax e-mail

data / / 200__ assinatura

ipea data online

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 16º Andar
Rio de Janeiro, RJ - CEP 20020-010
www.ipeadata.gov.br

IPEADATA *online*, atendimento ao usuário:
ipeadata@ipea.gov.br

IPEADATA *online*,
a economia brasileira na Internet!

- base de dados macroeconômicos
- 3 mil séries tratadas na mesma unidade monetária
- temas: população, emprego, salário e renda, produção, consumo e vendas, contas nacionais, finanças públicas, moeda e crédito, preços, juros, câmbio, balanço de pagamentos e economia internacional
- sistema amigável para pesquisar e extrair dados, construir tabelas e gráficos e realizar transformações matemáticas e estatísticas

Um poderoso instrumento para análises de conjuntura e estudos econômicos!

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

ipea