5 COMPARATIVO INTERNACIONAL PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Marcelo Abi-Ramia*
Rogério Boueri**

Já são por demais conhecidos os diversos reflexos da previdência social brasileira no quadro econômico nacional. O pagamento de aposentadorias e pensões para o setor público e privado amontoa 12% do PIB do Brasil. Em outras palavras, de cada R$ 10 produzidos no país mais de R$ 1 aloca-se ao pagamento dos benefícios previdenciários. Se, por um lado, essa estatística representa o avanço nacional em questões de cobertura previdenciária e redução potencial de pobreza em especial para idosos, há, por outra perspectiva, custo de oportunidade por não aplicar esses recursos em áreas com potencial de sustentar maiores taxas de crescimento como, por exemplo, investimento público ou, até mesmo, redução de carga tributária que auxiliaria o desenvolvimento e abertura de novos empreendimentos. Esse custo de oportunidade é particularmente expressivo para um país que nos últimos anos apresenta taxas de crescimento que se situam bastante aquém da média internacional.

Em termos absolutos os gastos brasileiros com previdência como proporção de tudo aquilo que a nação produz são indubitavelmente altos, conforme apresentado no gráfico 1 a seguir. Com uma comparação entre 113 países, o Brasil ocupa a 14ª posição, situando-se junto a países europeus com população mais envelhecida e conhecidos por suas extensas redes de proteção social tais como Itália, Alemanha, França, Suíça, Bélgica e Suécia.

Apesar de fornecer um bom panorama geral, as informações expostas no gráfico 1 apresentam valores absolutos e merecem alguma relativização. Por exemplo: o Brasil pode gastar muito com previdência em termos absolutos em decorrência da falta de limite mínimo de idade para aposentadoria ou, então, por cobrar taxas de contribuição elevadas que permitem um maior dispêndio com previdência social.

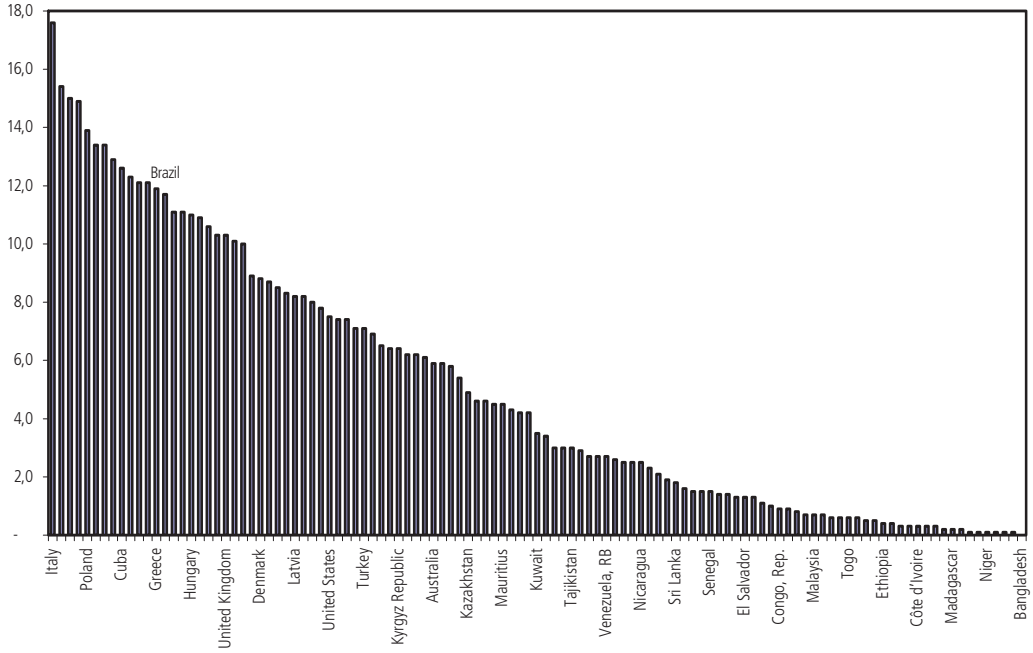
O fato de contemplar no estudo as demais variáveis reduziu o universo de países na comparação de 113 para 49; entretanto, permitiu o enriquecimento da análise de resultados ao se considerar além dos gastos previdenciários a estrutura demográfica populacional, a relação entre a aposentadoria e a renda *per capita*, a participação dos contribuintes na força de trabalho, as alíquotas de contribuição e, por fim, as idades mínimas requeridas para aposentadoria.

A fonte de dados para a razão de dependência demográfica, relação entre aposentadoria e renda *per capita* e contribuintes como percentual da força de trabalho foi o World Development Indicators, publicado pelo Banco Mundial em 2006. Por sua vez, os dados referentes às alíquotas de contribuição e idades mínimas para aposenta-

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.
** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e Professor da Universidade Católica de Brasília.

dorias se obtiveram do Social Security Programs Throughout the World, publicado pela Social Security Administration.[1]

GRÁFICO 1
Gastos com previdência como percentual do PIB



Fonte: World Development Indicators 2006 e MPS.
Elaboração dos autores.

Para construir uma ordenação que levasse em consideração diversos fatores que influenciam o gasto com previdência social, fez-se uso do método de "Data Envelopment Analysis" (DEA). A técnica empregada é puramente empírica e não paramétrica. A posição mais elevada no *ranking* indica tão somente que o país gasta muito, dadas as diversas variáveis utilizadas para a análise. Em outras palavras, em momento algum se busca determinar o valor ótimo da relação entre a despesa previdenciária e o PIB de um país, mas apenas indicar para as nações em análise se seus gastos previdenciários estão elevados depois de controlados pelas outras variáveis que resumem as características demográficas e de desenho de plano previdenciário.

5.1 Dados e aspectos conceituais

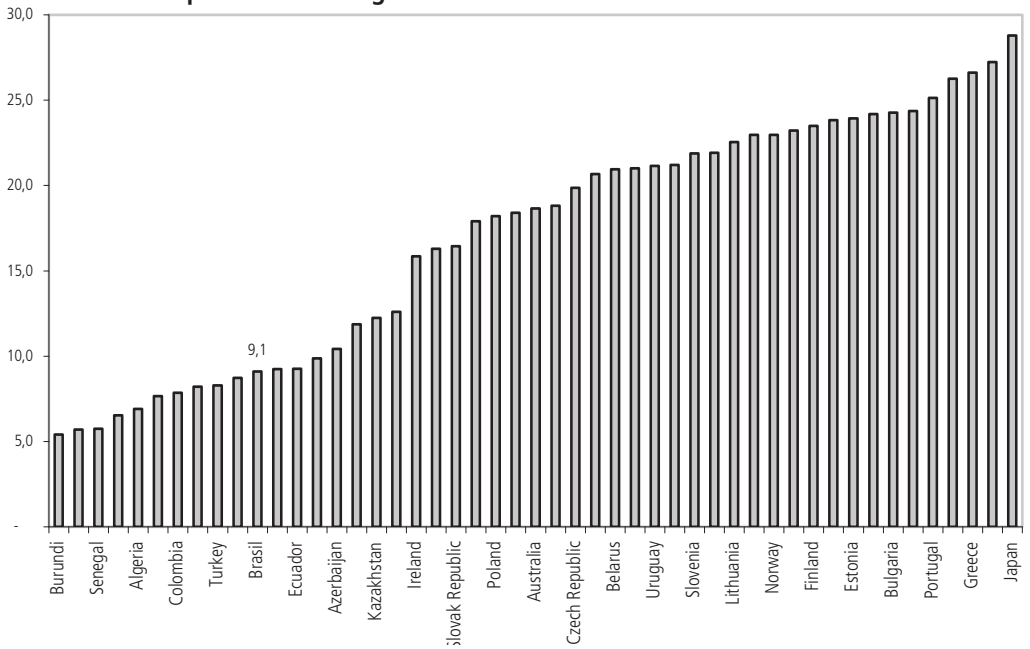
Este estudo utilizou cinco variáveis explicativas para determinação do valor do gasto previdenciário. A escolha desses fatores decorreu da sua disponibilidade em base de dados de domínio público e do seu apelo intuitivo para definição do montante despendido com previdência.

Selecionou-se, em primeiro lugar, a razão de dependência demográfica que representa o quociente entre a população de mais de 65 anos, considerada como idosa, e a população entre 15 e 64 anos. A maior razão de dependência implicaria maior gasto potencial com previdência em função de quantitativo mais expressivo

1. Essas publicações encontram-se disponíveis gratuitamente na internet por meio dos endereços eletrônicos: http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/ e http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/home.htm.

de anciãos que retratam a população-alvo dos programas previdenciários. Como se observa no gráfico 2, a composição demográfica do Brasil não justifica seus altos gastos previdenciários. A razão de dependência de 9,1% indica uma população ainda jovem para os padrões mundiais.

GRÁFICO 2
Razão de dependência demográfica



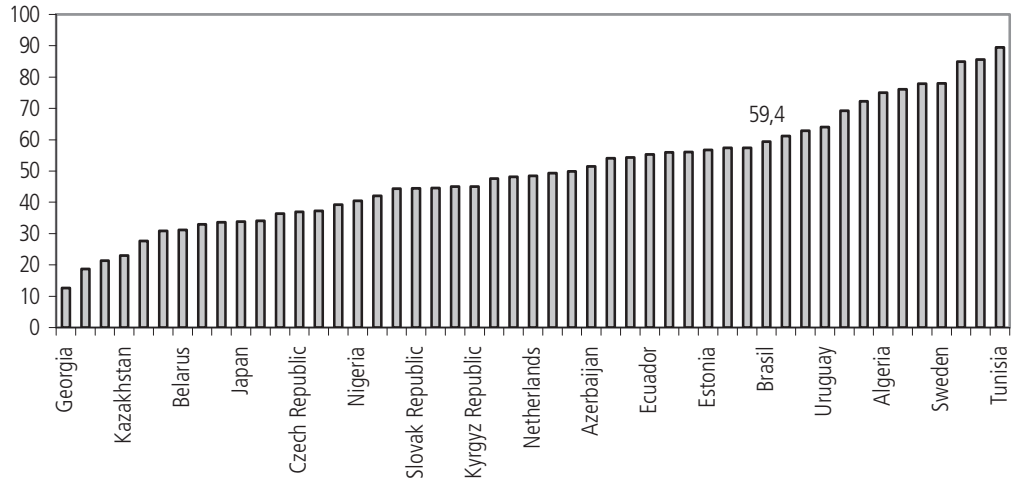
Fonte: World Development Indicators 2006.

A segunda variável, a relação entre aposentadoria e renda *per capita*, serve como aproximação da fórmula de cálculo dos benefícios previdenciários. A maior proporção da aposentadoria em relação à renda média significa que o regime previdenciário repõe ao aposentado e pensionista parcela elevada de sua renda passada na vida ativa no mercado de trabalho. Nesse sentido, é de esperar que o aumento do valor médio dos benefícios tornará o gasto previdenciário mais alto, portanto, a participação da despesa previdenciária no produto de um país é uma função crescente da segunda variável. O Brasil tem relação entre aposentadoria e renda *per capita* de 59,4%, pouco mais de 10 pontos acima da mediana internacional de 48,5%. Em outras palavras, as fórmulas de cálculo dos benefícios previdenciários brasileiros permitem uma reposição de renda na inatividade que explica parcialmente a alta participação do dispêndio previdenciário no produto.

O terceiro fator explicativo seria a quantidade de contribuintes para um regime previdenciário. Em princípio, sistemas de previdência com ampla cobertura de seus trabalhadores na fase ativa acabarão naturalmente por pagar benefícios para um quantitativo maior de pessoas, o que implica valor mais elevado dos gastos previdenciários como proporção do PIB. Pouco mais da metade da força de trabalho brasileira, cerca de 56%, encontra-se coberta por algum tipo de regime previdenciário. Apesar do valor inferior à mediana de 67,5% dos 49 países estudados, o Brasil apresenta o segundo maior valor dentre as nações latino-americanas que compõem a amostra, o que aponta para três considerações: em primeiro lugar, a cobertura

brasileira, mesmo pequena para o padrão mundial, é alta para a América Latina; segundo, ao considerar países semelhantes não há muito espaço para viabilidade de políticas de ampliação de cobertura previdenciária no Brasil e, por fim, o volume de pessoas cobertas na fase contributiva não justifica um valor tão expressivo do gasto previdenciário brasileiro.

GRÁFICO 3
Aposentadoria como percentual da renda *per capita*



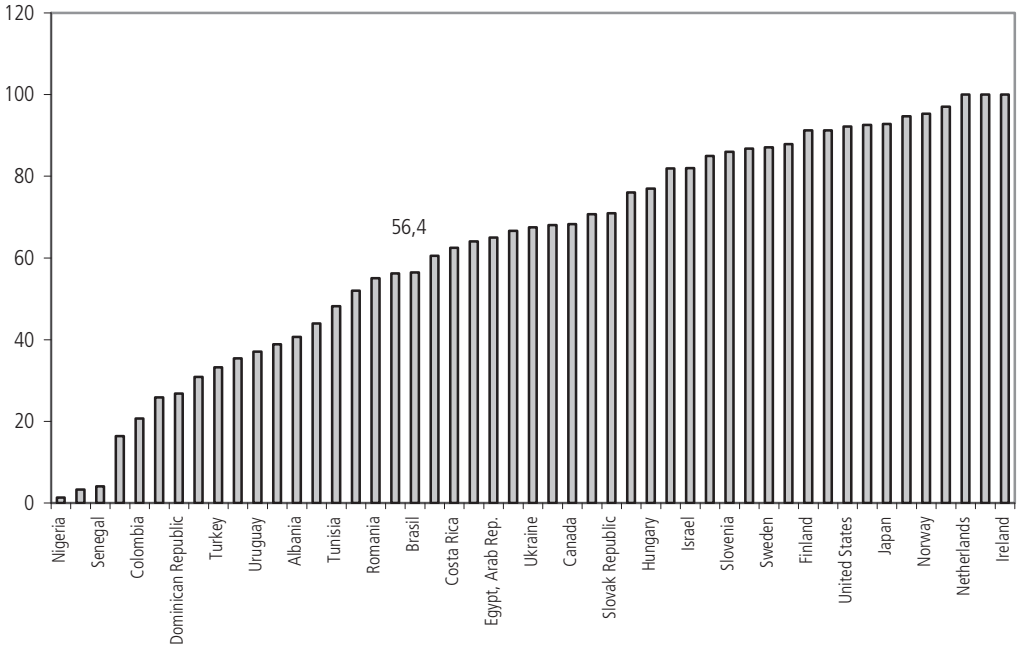
Fonte: World Development Indicators 2006.

As alíquotas de contribuição previdenciária seriam um quarto determinante do gasto com aposentadorias e pensões. Cobranças elevadas permitem o recebimento de benefícios maiores. Nesse sentido, é de se esperar que países com alta tributação para seus regimes de previdência gastem mais. Grandes parcelas da renda destinadas ao financiamento da previdência social indicam, *a priori*, também vastas promessas de renda futura na fase de recebimento de benefícios. O Brasil se destaca nesse quesito com a sétima maior alíquota de contribuição previdenciária entre os países estudados.

A quinta e última variável, idade mínima de aposentadoria, é a única que apresenta relação negativa com os gastos previdenciários como proporção do PIB. Quanto maior a idade exigida para a aposentadoria menor o tempo de fruição de aposentadoria e, portanto, menor o gasto necessário para arcar com os compromissos previdenciários. Em decorrência do ainda comum tratamento diferenciado para homens e mulheres, desagregaram-se por gênero as idades mínimas de aposentadoria utilizadas neste estudo. Como se vê no gráfico 6, o Brasil é um dos seis países, junto com Nigéria, Argélia, Turquia, República da Eslováquia e Egito, que ainda permitem aposentadorias sem limite de idade, mas somente com tempo de contribuição ou serviço. Naturalmente esse é um dos fatores que explica o elevado gasto previdenciário no Brasil.

GRÁFICO 4

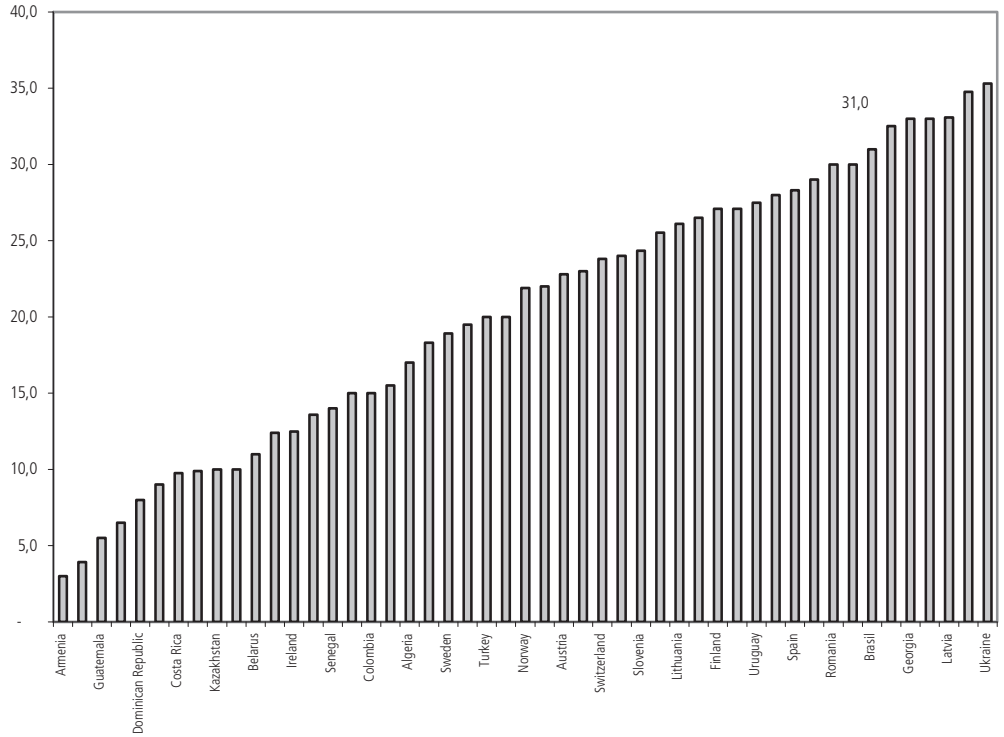
Contribuintes como percentual da força de trabalho



Fonte: World Development Indicators 2006.

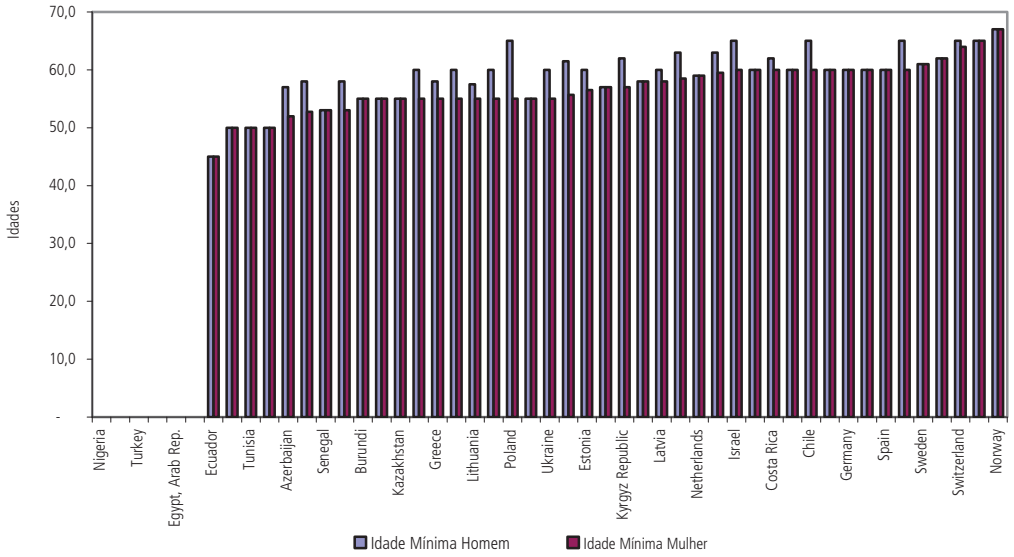
GRÁFICO 5

Alíquota de contribuição total empregado e empregador



Fonte:Social Security Programs Throughout the world, várias edições.

GRÁFICO 6
Idades mínimas exigidas para aposentadorias programadas segundo gênero

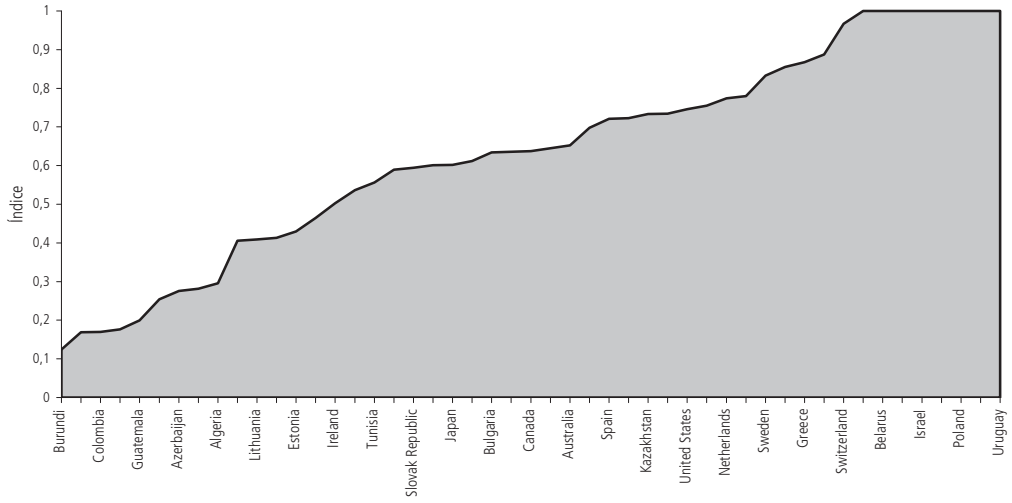


Fonte:Social Security Programs Throughout the world, várias edições.

5.2 Conclusão

Os resultados sintetizados no gráfico 7 colocam o Brasil no grupo dos líderes do *ranking* da despesa previdenciária após a consideração dos valores das cinco variáveis descritas anteriormente.

GRÁFICO 7
Indicador do gasto previdenciário



Elaboração dos autores.

A interpretação dos resultados matemáticos indica que um valor igual a 1 coloca o país no topo da lista daqueles que gastam muito com previdência dadas as variáveis utilizadas como determinantes de seu gasto. Dividem a posição com o Brasil países como Áustria e Uruguai, conhecidos pela pesada carga fiscal imposta pela previdência.

Um segundo grupo é composto por nações também conhecidas pela elevada participação da previdência em seu PIB e que encontram desafios para ajustar seus regimes de seguridade social. Encontram-se nesse estrato vários membros da OCDE, como Alemanha, EUA, Turquia e Suécia.

No terceiro conjunto aparecem diversos países da América Latina e do centro e leste da Europa que passaram por processos de capitalização dos seus regimes previdenciários. Chile, exemplo emblemático das reformas estruturais na forma de financiamento da previdência, ocupa a 41ª posição em um *ranking* de 49 Estados Nacionais. Tal resultado indica que, apesar dos custos de transição de um regime de repartição para outro de capitalização, as reformas estruturais conseguiram reduzir o dreno fiscal da previdência.

A elevada posição brasileira no *ranking* gera contraditoriamente interpretações tanto positivas quanto negativas. Da perspectiva da extensão da rede de proteção social, a previdência brasileira mostra-se bastante evoluída com posição superior, em termos relativos, a países da OCDE. A esses ganhos contrapõem-se os custos fiscais. Em resumo, mesmo para uma comparação internacional que leva em consideração países ricos, envelhecidos e com ampla cobertura de suas previdências, o Brasil aloca em termos proporcionais muitos recursos para sua proteção social.

Explica-se, portanto, que o *ranking* pode motivar posicionamento favorável ao *status quo* da previdência graças ao seu aspecto social ou, de modo oposto, postura pessimista em razão de seu elevado custo fiscal, mesmo após controladas diversas variáveis demográficas e da estrutura do plano previdenciário.

REFERÊNCIAS

WORLD BANK (2006), *World Development Indicators*.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (2006), S*ocial Security Programs Throughout The World:* Europe.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (2005), *Social Security Programs Throughout The World:* Asia and Pacific.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (2005), *Social Security Programs Throughout The World*: Africa.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (2006), *Social Security Programs Throughout The World:* Americas.