

Título do capítulo	CAPÍTULO 19 DINÂMICA FISCAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA
Autores (as)	Marcelo Abi-Ramia Caetano
DOI	-

Título do livro	NOVO REGIME DEMOGRÁFICO: UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO?
Organizadores (as)	Ana Amélia Camarano
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2014
Edição	-
ISBN	978-85-7811-229-5
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2014

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/coluna-5/central-de-conteudo/busca-publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

DINÂMICA FISCAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Marcelo Abi-Ramia Caetano¹

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é apresentar as perspectivas de longo prazo para o financiamento do sistema de previdência brasileiro. Para melhor compreensão do tema, na seção 2 será exposto um modelo teórico simplificado acerca da sustentabilidade das contas previdenciárias, com ênfase nos seus três elementos principais: alíquotas de contribuição, razão de dependência previdenciária, isto é, a relação entre beneficiários e contribuintes, e taxa de reposição, ou seja, a razão entre o valor médio do benefício e o salário médio de contribuição.

A seção seguinte analisa os determinantes da dinâmica dessas variáveis: dinâmica demográfica, desenho do plano previdenciário (benefícios oferecidos e suas respectivas regras de acesso, fórmula de cálculo e mecanismos de indexação), o binômio mercado de trabalho-macroeconomia (empregos, salários e produtividade) e estrutura familiar. O conhecimento do desenho do plano previdenciário é fundamental para a transformação do modelo simplificado em algo menos abstrato, com a consequente definição do tipo de coorte (segmentação da população em idade, sexo e outras variáveis relevantes) a se trabalhar e da transformação das diversas regras legais em um modelo matemático. Além disso, a compreensão dos determinantes da dinâmica previdenciária permite estruturar o modelo generalizado em quatro módulos: demográfico, mercado de trabalho-macroeconomia, previdenciário e familiar.

A seção 4 apresenta o histórico e as perspectivas de cada um dos elementos determinantes da dinâmica previdenciária, além de explicar os efeitos de cada um deles sobre a evolução das contas previdenciárias. Já a seção 5 mostra os resultados encontrados no modelo matemático generalizado, com base no desenho de plano previdenciário atual e nas

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

dinâmicas demográficas, de mercado de trabalho-macroeconomia e composição familiar. A seção 6 traz as considerações finais.

A estatística apresentada será a relação despesa/produto interno bruto (PIB) para o horizonte temporal definido no livro, 2050. Não foi objetivo deste capítulo simular reformas previdenciárias, mas somente projetar o cenário-base, levando em consideração as regras previdenciárias vigentes, assim como os insumos fornecidos por outros capítulos acerca da evolução demográfica, do mercado de trabalho-macroeconomia e da composição familiar.

2 O MODELO TEÓRICO

Como visto em outros capítulos, o Brasil tem dois grandes regimes de previdência social. O primeiro, conhecido como Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e que será aqui objeto de análise, oferece cobertura aos trabalhadores do setor privado, mas é administrado por uma autarquia do governo federal, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O segundo, chamado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), paga as aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

O RGPS e o RPPS da União se financiam por repartição simples, isto é, as contribuições arrecadadas no período corrente são utilizadas para o pagamento dos benefícios previdenciários do mesmo período. Alguns RPPS de estados e municípios transitam da repartição para a capitalização. Nesta última forma de financiamento, as contribuições vertidas no período de atividade são transformadas em ativos financeiros, os quais pagarão as aposentadorias no futuro.

Como o RGPS realiza o pagamento dos benefícios por repartição, o modelo teórico apresentado mostra de modo simplificado a equação básica de equilíbrio dessa forma de financiamento e como a base da arrecadação previdenciária no Brasil é a folha de pagamentos, a equação é dada por:

$$\tau W_t L_t = A_t B_t \tag{1}$$

em que o subscrito t representa o tempo em anos e

τ = alíquota de contribuição previdenciária

W_t = salário médio de contribuição

L_t = quantidade de contribuintes

A_t = valor médio do benefício previdenciário

B_t = quantidade de beneficiários

Em palavras, a equação (1) significa que o alcance do equilíbrio de um regime previdenciário em repartição ocorre quando o total arrecadado com a contribuição (lado esquerdo da equação) se iguala ao total despendido (lado direito).

Um simples rearranjo dos termos transforma a equação (1) em algo com maior poder analítico.

$$\tau \frac{W_t}{A_t} = \frac{B_t}{L_t} \quad (1')$$

A equação (1') permite identificar três elementos da dinâmica do equilíbrio previdenciário. Primeiramente, as alíquotas de contribuição. Em termos estritamente contábeis e com abstração do impacto sobre a estrutura de incentivos gerada pela tributação, quanto maior a alíquota de contribuição, maior a arrecadação e menor a probabilidade de se incorrer em *deficit*. Em segundo lugar, a taxa de reposição, isto é, a razão entre o valor médio do benefício previdenciário e do salário de contribuição. Quanto maior essa razão, mais difícil o alcance do equilíbrio, dado que a aposentadoria repõe uma parcela expressiva dos salários, ou seja, o valor do benefício é elevado em relação à base de incidência da contribuição. Por fim, a razão de dependência previdenciária ou a relação entre o total de beneficiários e contribuintes do regime. A probabilidade de equilíbrio é função decrescente da razão de dependência porque há mais pessoas que obtêm benefícios e menos que contribuem.

3 DETERMINANTES DOS ELEMENTOS DA DINÂMICA PREVIDENCIÁRIA

No Brasil, o primeiro elemento determinante da dinâmica previdenciária – as alíquotas de contribuição – tem o seu valor definido de forma política. A regra é que os trabalhadores empregados contribuam com alíquotas progressivas que variam de 8% a 11% do seu salário, limitadas ao teto de contribuição, o qual no momento da redação deste capítulo estava em R\$ 4.390,24. Os empregadores contribuem com 20% sobre a folha de pagamentos total da sua empresa, sem limitação de teto aos salários de contribuição. Apesar dessa regra geral, há várias exceções que garantem tratamento contributivo diferenciado tanto para segurados quanto para empregadores.

A determinação política das alíquotas de contribuição é uma alternativa possível e observada no Brasil, mas de modo algum é única. Por exemplo, as alíquotas poderiam se definir de modo a garantir o equilíbrio entre o que se arrecada com contribuições e o que se paga com benefícios. De modo simplificado, na hipótese de massa salarial de R\$ 1 mil e benefícios previdenciários de R\$ 100, poder-se-ia definir endogenamente a alíquota de contribuição em 10% para empregados e empregadores como forma de garantir o equilíbrio previdenciário. As alíquotas deveriam ser revistas periodicamente, de acordo com as variações da massa salarial e do montante de benefícios, como forma de preservar o equilíbrio ao longo do tempo.

Um ponto adicional em relação às alíquotas de contribuição é que não há como negar seu impacto sobre outras variáveis relevantes para o equilíbrio previdenciário: nível de emprego e salários de contribuição. Em teoria, mas sem comprovação empírica neste capítulo, alíquotas de contribuição elevadas inibem o nível de emprego e reduzem o salário recebido pelo trabalhador. Nessa hipótese, haveria efeitos adversos de segunda ordem do aumento da alíquota de contribuição sobre a taxa de reposição e a razão de dependência.

O segundo elemento determinante da dinâmica das contas previdenciárias é a taxa de reposição. A dinâmica demográfica afeta o seu valor de modo marginal e indireto. Se a queda da fecundidade levar à redução da força de trabalho, poderá haver pressão para o crescimento do salário real e conseqüente queda da taxa de reposição.

Dois elementos do desenho do plano previdenciário apresentam forte influência sobre a taxa de reposição – a indexação dos benefícios e sua fórmula de cálculo –, ou seja, como o valor do benefício varia ao longo do tempo e como se define o seu valor inicial. A regra de correção do benefício é um dos principais determinantes da dinâmica da taxa de reposição. O RGPS apresenta dois mecanismos distintos de correção. Aqueles que recebem mais de um salário mínimo têm suas aposentadorias e pensões corrigidas pela inflação anual de preços. Os benefícios de valor igual ao salário mínimo contam com uma política de valorização de acordo com o crescimento do PIB de dois anos anteriores, definida pela Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Como o crescimento do PIB é superior à produtividade, ao PIB *per capita* e ao salário médio, a política de valorização do salário mínimo tende a tornar a trajetória da taxa de reposição crescente no tempo e impor dificuldades à sustentabilidade fiscal previdenciária. Isso porque, ao se considerar esse mecanismo de indexação isoladamente, pode-se esperar um crescimento do benefício médio superior ao salário médio. De modo contrário, a regra de correção dos demais benefícios contribui para a solvência do sistema. Garante-se o poder de compra das aposentadorias e pensões, mas, ao não se repassar os ganhos de produtividade aos benefícios, torna não explosiva a trajetória da taxa de reposição.

A fórmula de cálculo do benefício é outro fator que influencia a taxa de reposição, por definir o valor inicial da aposentadoria ou pensão. O RGPS apresenta regras diferenciadas de acordo com o valor e tipo de benefício. Em relação ao valor, a coincidência do piso previdenciário com o piso no mercado de trabalho garante taxa de reposição integral para aqueles que recebem o salário mínimo. É natural que a obtenção de uma taxa de reposição de 100% limite a sustentabilidade fiscal. Em uma aritmética simples, ao se considerar uma alíquota de contribuição próxima a um terço da folha de salários, seriam necessários três contribuintes para pagar integralmente um beneficiário.

Os segurados que contribuem além daquele valor têm seus benefícios calculados de acordo com a categoria de benefício. Aposentadorias por invalidez e pensões por morte do segurado em atividade têm sua fórmula de cálculo definida como a média dos 80% maiores salários de contribuição de julho de 1994 até a data da aposentadoria. Esse valor tende a ser inferior ao último salário, mas também garante alta taxa de reposição ao repor

integralmente a média salarial histórica. A pensão por morte gerada pelo aposentado garante reposição integral do valor do benefício, o que é uma regra diferente dos padrões internacionais e torna a taxa de reposição elevada. No cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição, o valor dessa média é multiplicado pelo fator previdenciário, o qual fica, em geral, em torno de 0,7. Ele depende da média de idade para a concessão das aposentadorias por tempo de contribuição e da esperança de vida ao nascer, o que assegura maior solvência ao sistema.

Os desempenhos macroeconômico e do mercado de trabalho tendem a apresentar efeitos de curto prazo sobre a taxa de reposição. Em períodos de aquecimento econômico e do mercado de trabalho, os salários tendem a obter ganhos reais. Caso a regra de indexação dos benefícios seja a inflação de preços, então o salário médio de contribuição sobe em ritmo superior às aposentadorias, reduzindo a taxa de reposição.

Por sua vez, na hipótese de o mecanismo de indexação ser a inflação de salários ou o crescimento do PIB nominal, tal como ocorre com o salário mínimo, a taxa de reposição, então, é neutra ao desempenho econômico. Isso se deve ao fato de os ganhos salariais serem repassados aos benefícios. Mais que isso, no caso específico da regra de correção, de acordo com o crescimento do PIB dos dois anos anteriores, as pensões incorporam não só os ganhos do PIB *per capita* mas também se reajustam pelo aumento populacional, dado que o crescimento do PIB é produto do PIB *per capita* e do crescimento populacional. Nesse sentido, regras de indexação conforme o crescimento do PIB não somente anulam o impacto do crescimento econômico sobre a queda da taxa de reposição como a fazem crescer ao conceder aos benefícios, além dos ganhos de produtividade recebidos pela massa de trabalhadores e incorporados aos salários, o incremento decorrente do crescimento populacional.

O terceiro elemento, que é a razão de dependência previdenciária, sofre influência direta da dinâmica demográfica. À medida que a população envelhece, mais pessoas tendem a receber aposentadorias e pensões – e menos a contribuir –, o que resulta na elevação da razão de dependência previdenciária e impõe limites à sustentabilidade fiscal da previdência.

Nesse ponto, é importante discernir a razão de dependência previdenciária da demográfica. Esta é representada pela quantidade de

pessoas idosas – usualmente definidas como aquelas com 65 anos ou mais – e de pessoas em idade ativa, ou seja, entre 15 e 64 anos. Aquela é definida como a quantidade de beneficiários sobre o número de contribuintes. Conforme exposto no parágrafo anterior, é esperado que a dinâmica demográfica, ao determinar a razão de dependência demográfica, seja um dos principais determinantes da razão de dependência previdenciária. População envelhecida significa mais potenciais beneficiários e menos potenciais contribuintes.

Embora relevante, a dinâmica demográfica não é a única determinante nesse processo. Mesmo em regimes previdenciários básicos, a razão de dependência previdenciária tende a superar a demográfica. A existência de benefícios de risco, como aposentadoria por invalidez – a qual é necessária em qualquer sistema –, faz com que pessoas jovens sejam elegíveis a receber benefícios previdenciários. Além disso, o desenho do plano previdenciário, ao definir as categorias de benefícios e suas condições de acesso, é outra variável que influencia a dinâmica da razão de dependência previdenciária.

O RGPS conta com dois benefícios programados distintos: as aposentadorias por tempo de contribuição e as por idade. No primeiro benefício, exigem-se 35 anos de contribuição para homens e 30 para mulheres, sem imposição de idade mínima. Essa regra, por si só, torna a razão de dependência previdenciária superior à demográfica. De fato, dados do Ministério da Previdência Social (MPS) indicam que, em 2012, a idade média da concessão das aposentadorias por tempo de contribuição foi de 55 anos para homens e 52 para mulheres,² idades aquém do limite de 60 anos, o qual define a pessoa como idosa.

Têm direito a aposentadoria por idade os trabalhadores urbanos a partir de 65 e 60 anos, homens e mulheres, respectivamente, combinado com 15 anos de contribuição. Para os benefícios rurais, o limite de idade cai em cinco anos para ambos os sexos. Nesse caso, não se exige tempo de contribuição, somente a comprovação do exercício da atividade. A ausência de necessidade de tempo de contribuição ou o requisito de poucos anos de contribuição são fatores que desestimulam a contribuição e explicam parcialmente o fato de a razão de dependência previdenciária ser superior à

2. Dados obtidos em: Brasil. Ministério da Previdência Social. *Boletim estatístico da previdência social*. Brasília, v. 18, n. 1, 2013.

demográfica, pois nem todos em idade ativa necessitam contribuir para ter acesso aos benefícios programados.

Outro fator de desenho do plano previdenciário que gera o descasamento entre a razão de dependência previdenciária e a demográfica é a possibilidade de acumulação de benefícios como aposentadorias e pensões por morte. Nessa hipótese, um único beneficiário pode receber dois benefícios, fato que incrementa a razão de dependência previdenciária, visto que a base de contribuintes se mantém a mesma.

O efeito da possibilidade de acumulação de benefícios sobre a razão de dependência previdenciária depende da estrutura familiar e da participação feminina no mercado de trabalho. Quanto maior a diferença de idade do casal e maior a participação de ambos os cônjuges no mercado de trabalho, maior será o número de pensionistas que podem acumular estes benefícios com suas aposentadorias. Regras que limitam o potencial de acumulação de benefícios geram razão de dependência previdenciária mais baixa. De modo análogo, mesmo que a legislação não restrinja a acumulação de benefícios, pode haver restrições ao valor do benefício em caso de acumulação dos dois. Nessa última hipótese, ainda que a razão de dependência não seja afetada, há redução na taxa de reposição, o que resulta em maior folga fiscal ao regime.

Resumindo, apesar de a dinâmica demográfica ser um determinante da razão de dependência previdenciária, o desenho do plano previdenciário, ao permitir aposentadorias em idades baixas ou em idade elevada mas com pouco período contributivo, além de acumulação de benefícios, faz com que a razão de dependência previdenciária supere a questão demográfica.

Por fim, a razão de dependência previdenciária não é só estrutural; é também cíclica, ao sofrer influência conjuntural do desempenho macroeconômico e do mercado de trabalho. O aquecimento econômico, usualmente, implica crescimento do emprego. Nesse sentido, a razão de dependência previdenciária tende a ser contracíclica. Em períodos de crescimento econômico, o maior nível de emprego levaria à redução da razão de dependência previdenciária; o oposto ocorreria em períodos de estagnação ou recessão.

Por sua vez, um choque permanente de aumento de emprego apresenta efeitos distintos sobre a razão de dependência previdenciária ao longo do tempo. No curto prazo, o número de empregados aumenta, e a quantidade

de beneficiários não se altera, o que leva à queda na razão de dependência. No longo prazo, esses novos contribuintes se aposentarão, o que fará com que a razão de dependência previdenciária retorne a um patamar mais elevado. Em síntese, o incremento sustentado do emprego alivia as contas previdenciárias no curto prazo ao trazer mais contribuição sem incremento da quantidade de benefícios. Entretanto, esses efeitos se anulam no longo prazo quando os novos contribuintes requererem suas aposentadorias. Em outras palavras, se a previdência já é estruturalmente deficitária, não há como o incremento do grau de cobertura torná-la solvente.

Em suma, a dinâmica demográfica é um fator estrutural relevante na determinação da sustentabilidade de um regime previdenciário, mas há vários outros determinantes. Em função da existência das pensões por morte, os arranjos familiares e a inserção feminina do mercado de trabalho também influenciam a razão de dependência demográfica. As flutuações cíclicas do mercado de trabalho, tanto no que dizem respeito a salários quanto a emprego, causam alterações de curto prazo que arrefecem ou recrudescem o desempenho das contas previdenciárias, ainda que exerçam pouca influência sobre a dinâmica de longo prazo. O desenho do plano previdenciário – por meio de suas regras referentes a alíquotas de contribuição, condições de acesso ao benefício, fórmula de cálculo e regras de indexação – é o principal fator de determinação da sustentabilidade previdenciária. A depender de como foi traçado, o sistema previdenciário de sociedades envelhecidas pode se tornar sustentável; e o de países jovens, caro.

4 HISTÓRIA RECENTE DOS DETERMINANTES DA DINÂMICA PREVIDENCIÁRIA

No Brasil, as alíquotas de contribuição se definem politicamente; não por um mecanismo automático de alcance de equilíbrio das contas previdenciárias. Em função dessa característica, a história da evolução das alíquotas de contribuição apresenta um movimento contraditório ao longo do tempo. Por exemplo, a Emenda Constitucional (EC) nº 41, de 19 de dezembro de 2003, instituiu a contribuição sobre inativos e pensionistas do serviço público e aumentou o teto de contribuição do INSS. Na sequência, houve um conjunto de movimentos que reduziram as alíquotas de contribuição do INSS. A Lei Complementar (LC) nº 123, de 14 de dezembro de 2006, reduziu de 20% para 11% a tributação sobre o segurado contribuinte individual e facultativo. Para ter direito a essa redução, além de abdicar

da aposentadoria por tempo de contribuição, o segurado deve contribuir somente sobre o salário mínimo. Seguindo essa mesma tendência, a Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, permitiu redução de alíquota para 5% sobre o salário mínimo para o microempreendedor individual e para as donas de casa sem renda própria. Esse benefício estabelece como condição que os segurados facultativos de baixa renda devem estar inscritos no cadastro único para os programas sociais do governo federal e terem renda familiar inferior a dois salários mínimos.

Mais recentemente, a onda de reduções tributárias se estendeu para as empresas. A regra geral para a contribuição das empresas para o INSS está descrita no Artigo 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual estabelece que as firmas devam recolher 20% da remuneração total paga aos seus empregados. Apesar da existência dessa regra, há várias exceções que permitem tratamento diferenciado, com cobrança de menores alíquotas ou mesmo isenção da contribuição patronal. Os exemplos mais conhecidos se referem a entidades filantrópicas, micro e pequenas empresas mediante o Simples, contribuição patronal do empregador doméstico, clubes de futebol, microempreendedor individual, entre outros. Há também exceções para as quais se imputam alíquotas maiores. No mesmo artigo da lei supracitada, o seu parágrafo primeiro determina que as empresas do setor financeiro recolham como contribuição patronal 22,5% sobre os salários dos seus empregados.

A lista de exceções, com o respectivo tratamento diferente do que prescreve a Lei 8.212/1991, vem se ampliando por meio de uma política de desoneração de folha, posta em prática pelo governo desde o segundo semestre de 2011, com o emprego de uma sequência de Medidas Provisórias (MPs), as quais, posteriormente, se converteram em lei.

Em linhas gerais, a ampliação da política de desoneração de folha, em curso desde 2011, consiste na substituição da alíquota de 20% sobre a folha de salários por outra de 1% ou 2% sobre a receita bruta, a depender do setor. A intenção do governo com essa política é reduzir o custo tributário sobre a folha de pagamento e ampliar a competitividade da indústria nacional, dado que a contribuição sobre folha não incide sobre o produto importado, entre outros objetivos. As normas que especificaram os setores beneficiados pela desoneração de folha são: Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011;

Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012; Lei nº 12.794, de 2 de abril de 2013; e Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013.

Ressalta-se que a norma determina que os benefícios da desoneração sejam temporários com fim de sua vigência em 31 de dezembro de 2014. Isso permite que o governo avalie os efeitos dessa política sobre a arrecadação tributária, o mercado de trabalho e a competitividade para posterior decisão acerca da conveniência da sua continuidade.

Observa-se, mais uma vez, que a sustentabilidade previdenciária não se determina por fatores meramente demográficos ou econômicos, mas por um conjunto de decisões políticas. Estas muitas vezes não se voltam somente para a solvência previdenciária, mas para questões relacionadas a mercado de trabalho, competitividade e desempenho macroeconômico, assim como ao atendimento de grupos de interesse específicos em questões tributárias – fato natural em uma sociedade democrática.

Quanto ao segundo determinante da dinâmica previdenciária, a taxa de reposição, optou-se por fazer uma análise do comportamento do valor médio das aposentadorias e pensões, devido à dificuldade de obtenção de dados administrativos sobre o salário médio dos contribuintes do RGPS.

O valor médio do benefício previdenciário do RGPS entre 2000 e 2012, deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) – calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, cresceu a uma taxa média anual de 2,2% no período. Esse é um fator que pressiona o numerador da taxa de reposição. Em outras palavras, para esta taxa se manter constante, seria necessário um crescimento dos benefícios e dos salários de contribuição do RGPS no mesmo patamar. Situações nas quais o benefício médio crescesse em um ritmo superior ao do salário de contribuição levariam ao enfraquecimento da sustentabilidade previdenciária, pois a despesa previdenciária seria superior à arrecadação.

Há dois determinantes para o crescimento do valor médio do benefício. Em primeiro lugar, o reajuste concedido ao estoque das aposentadorias. Nesse aspecto, a política de indexação das pensões se divide em duas vertentes. Os que recebem além do salário mínimo têm seus benefícios corrigidos de acordo com a inflação passada. Esse grupo, portanto, em nada contribui para a elevação real do valor médio do

benefício previdenciário. Por seu turno, dado que o piso previdenciário se iguala ao salário mínimo, a sua política de ganhos reais contribui para a elevação do benefício previdenciário médio. O segundo determinante da dinâmica do valor médio do benefício é a relação entre o valor do fluxo das novas aposentadorias e o daquelas do estoque já existente. Como, no RGPS, a fórmula de cálculo do benefício é determinada pelo histórico salarial do segurado, o qual tende a crescer ao longo do tempo, é natural observar que o valor médio do fluxo das novas aposentadorias seja superior ao valor médio do estoque das aposentadorias existentes.

Em síntese, os dois fatores que determinam a evolução do valor médio do benefício são, de um lado, a política de correção das aposentadorias e pensões; e, de outro, a diferença entre o valor do fluxo dos novos benefícios e o valor médio da aposentadoria ou pensão do estoque existente.

O relevante nesse aspecto é discernir o quanto dessa elevação decorreu da sobreindexação do valor dos benefícios e quanto foi resultado da evolução do valor do novo benefício concedido em relação aos já existentes. Cálculos realizados para a produção deste capítulo indicam que o aumento anual de 2,2% no valor do benefício foi resultado de uma média ponderada em que o crescimento do salário mínimo contribuiu com 5,3%, e a diferença entre o valor do fluxo e do estoque das aposentadorias, com 0,4%. Em outras palavras, caso a política de indexação dos benefícios fosse somente a correção pela inflação passada de preços, o valor esperado do crescimento vegetativo do benefício médio das aposentadorias seria de 0,4% ao ano (a.a.). Tal como na análise das alíquotas de contribuição, observa-se uma grande influência das decisões políticas sobre a dinâmica da sustentabilidade previdenciária. A escolha da regra de indexação é capaz de alterar de modo substancial a dinâmica fiscal. Decisões políticas podem reforçar ou mesmo ser mais fortes que o impacto causado pela dinâmica demográfica.

Por fim, considera-se a seguir o indicador que mede a razão de dependência previdenciária. Com o intuito de calcular o real número de pessoas contribuintes, consideraram-se as informações a partir de 2004, pois os dados anteriores a esta data não permitem a aplicação de uma técnica mais precisa. A razão de dependência previdenciária apresenta um comportamento curioso: uma redução substancial concomitantemente ao crescimento do número de beneficiários, como se observa na tabela 1.

TABELA 1

Brasil: evolução da razão de dependência previdenciária do RGPS, taxas de crescimento de contribuintes e beneficiários (2005-2012)

(Em %)

	Razão de dependência	Taxa de crescimento dos contribuintes	Taxa de crescimento dos beneficiários
2005	67,7	1,2	3,1
2006	64,4	7,6	2,3
2007	60,6	8,4	1,9
2008	57,4	8,9	3,2
2009	56,9	4,3	3,3
2010	54,6	8,1	3,8
2011	52,5	7,2	3,1
2012	50,9	6,7	3,4

Fonte: MPS/AEPS INFOLOGO.

Elaboração do autor.

A razão de dependência passou de 68%, em 2005, para 51%, em 2012, em função do crescimento substancial do número de contribuintes, dado o bom desempenho do mercado de trabalho no período. A quantidade de beneficiários evoluiu de acordo com o crescimento da população idosa, em média 3% a.a. Já o número de contribuintes cresceu em média 7% a.a.

Duas preocupações são apontadas com respeito ao comportamento recente da razão de dependência. Em primeiro lugar, há limites para o crescimento substancial do número de contribuintes, dado pela capacidade de transição da informalidade para a formalidade ou mesmo pela inserção feminina no mercado de trabalho formal. Em segundo, os novos contribuintes serão, no futuro, novos beneficiários, o que tenderá a agravar o nível das despesas previdenciárias. Quando esses limites forem alcançados, a evolução da razão de dependência previdenciária será fundamentalmente determinada

pela dinâmica demográfica e pelas condições de acesso aos benefícios, o que determinará o fim do ciclo de bonança da razão de dependência.

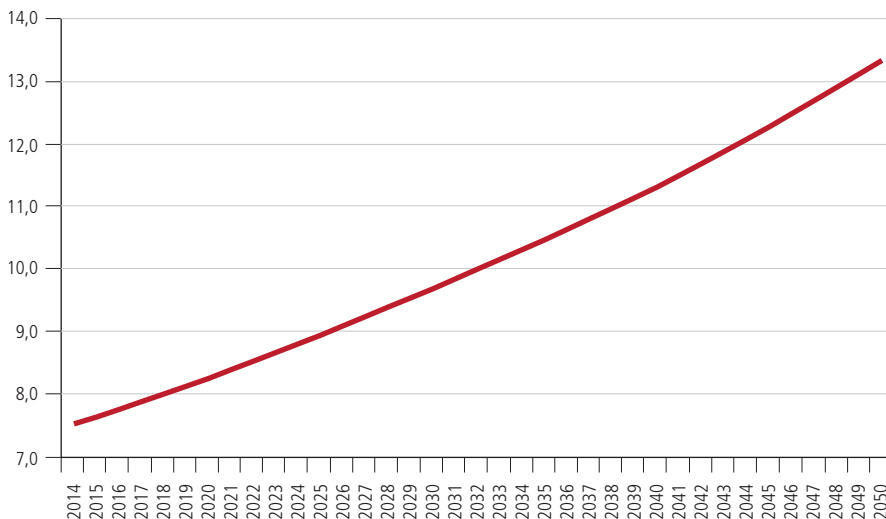
O envelhecimento populacional provocará uma trajetória ascendente da razão de dependência previdenciária, o que tenderá a fragilizar as contas públicas. Decisões políticas apropriadas podem suplantar o ônus gerado pelo envelhecimento populacional; porém, comportamento populista e foco no curto prazo podem fazer com que a trajetória das contas previdenciárias seja mais delicada que aquela indicada pela dinâmica demográfica.

5 TRAJETÓRIA DAS CONTAS PREVIDENCIÁRIAS

As projeções realizadas apontam para uma evolução expressiva da despesa previdenciária como proporção do PIB. De fato, o gasto total do INSS – que se estima alcançar 7,5% do PIB em 2014 –, passará para 13,4% em 2050, tal como se observa no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Brasil: evolução da despesa do RGPS como proporção do PIB (2014-2050)
(Em %)



Elaboração do autor.

Claro que a dinâmica demográfica é um dos determinantes dessa evolução. De fato, a participação das pessoas com 60 anos ou mais no total da população sai de 12,0%, em 2014, para 32,9%, em 2050. Entretanto,

a evolução das contas previdenciárias não se explica apenas por questões demográficas. As baixas idades de aposentadoria, a possibilidade de acumulação de aposentadorias e pensões, assim como a sobreindexação dos benefícios implicam não somente altos valores de gastos previdenciários como também deixam sua trajetória explosiva.

Se nada for feito em face do comportamento ascendente da despesa previdenciária, haverá necessidade de aumento de tributação ou redução de gastos públicos em áreas de atuação. Isso traz à tona a necessidade de reformas no sistema previdenciário de modo a garantir sustentabilidade à previdência.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto apresentou os determinantes da sustentabilidade fiscal do sistema previdenciário. Para tanto, partiu de um modelo teórico simplificado para estabelecer as três principais variáveis da dinâmica previdenciária: alíquotas de contribuição, taxa de reposição e razão de dependência.

A partir desse modelo, observou-se que a dinâmica demográfica é um dos determinantes da solvência fiscal previdenciária. É natural que o envelhecimento populacional leve ao crescimento da quantidade de beneficiários e redução do número de contribuintes. Entretanto, mostrou-se que questões relacionadas a crescimento econômico, mercado de trabalho, arranjos familiares e, principalmente, decisões políticas quanto às regras previdenciárias influenciam tanto ou mais que a própria evolução demográfica.

Isso desloca o debate da política previdenciária de um obscuro campo fatalista e inevitável, determinado pela dinâmica populacional, para outro, no qual a ação política é capaz de compensar os limites impostos pelo envelhecimento. Escolhas não populares – mas factíveis – são necessárias para compensar os efeitos da dinâmica demográfica.