

Contra o relógio

Demora no encaminhamento de uma reforma previdenciária ampla reduz margem para promover transição gradual do sistema

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Entre os desequilíbrios que pressionam o quadro fiscal brasileiro e influenciam negativamente o crescimento do país, a previdência social é considerada um dos mais alarmantes. O Brasil se aproxima de um processo veloz de envelhecimento sem conseguir reconfigurar esse modelo, que já demanda gastos equivalentes aos de países mais ricos e mais velhos, como Japão e Alemanha. Em 2015, a despesa com aposentadorias e pensões totalizou R\$ 683 bilhões, ou 11,6% do PIB. Desse total, a previdenciária representa 7,4% do PIB. Em outras economias com perfis demográficos e de desenvolvimento parecidos com o brasileiro, como Chile e México, esse gasto ocupa uma fatia bem menor, em torno de 2%.

Mantendo-se as regras atuais, estima-se que até 2060, quando o percentual de idosos mais que triplicará, os gastos previdenciários passarão para 18% do PIB brasileiro. A identificação desse quase determinismo demográfico não é nova e, somada às condições econômicas do país, mostra que a demora em promover uma transformação ampla do atual modelo reduz cada vez mais a possibilidade de diluí-la para obter uma transição suave. “Já perdemos muito tempo e, se tivermos a necessidade de promover um ajuste fiscal mais forte, essa transição terá que ser ainda mais curta”, afirma Marcelo Abi-Ramia Caetano, coordenador de Previdência do Ipea.

A fonte mais recente de preocupação é que, se por um lado o momento recessivo soma relevância à reforma, por outro também aporta riscos de o debate se enviesar para soluções limitadas, que no futuro voltem a comprometer a saúde do sistema. Esse foi um dos principais alertas do seminário “Reforma da Previdência: uma oportunidade para o Brasil”, promovido pela EPGE, pela Escola de Direito/Rio e pelo IBRE no início de abril, na FGV. No evento, Joaquim Falcão, diretor da Direito/Rio, defendeu a necessidade de se analisar a previdência como um problema permanente fora da conjuntura,

destacando a dificuldade de se chegar a um processo decisório “capaz de acumular convergências que compatibilizem o caixa do Estado com benefícios, os diversos grupos sociais, a atual geração com as gerações futuras, e os interesses políticos congressuais com os do Executivo”. Manoel de Castro Pires, secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, reconhece o desafio de conscientizar a sociedade sobre a relevância de um tema tecnicamente complexo e fatalmente impopular. “Mesmo assim, é preciso encontrar uma narrativa que reflita a correta dimensão econômica do tema”, diz.

Além do fiscal

Para Afonso Arinos de Melo Franco, da FGV/EPGE, o ponto de partida para uma reforma consistente é retomar a motivação original do regime, de transferir capacidade de consumo da população em idade ativa para a inativa, avaliando os custos que medidas acessórias a esse objetivo trazem não apenas do ponto de vista fiscal como para outras engrenagens do crescimento. “Isso passa, por exemplo, pelo impacto do sistema na poupança e no investimento”, diz. Esse impacto é fruto, entre outros, da baixa idade de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social (RGPS): em média, de 58 anos, contra 64 anos verificada entre 34 países da OCDE. Arinos lembra que, ao incentivar o afastamento de pessoas produtivas do trabalho, elas migram da função de geradoras de poupança para consumidoras desta. “Com isso se reduz a poupança agregada da economia, o investimento e o estoque de capital”, afirma.

Luis Eduardo Afonso, da FEA/USP, destaca a falta de progressividade do

atual modelo, indicando que a idade média mais baixa de aposentadoria no Brasil é encontrada entre os requerentes por tempo de contribuição, opção que em geral concentra indivíduos com maior valor médio de benefício. “O desenho permite que os que têm melhor nível educacional e passaram mais tempo no mercado formal de trabalho – portanto, com renda mais alta – consigam se aposentar antes dos demais”, diz. Ele acrescenta que, comparativamente a outros países do mundo, o Brasil registra uma alta taxa de reposição (relação entre benefício e remuneração na vida ativa), o que implica a garantia de “um benefício relativamente alto, por um período de tempo grande”, referindo-se à tendência de sermos mais longevos. Dados do IBGE a partir da projeção da população de 2013 apontam que a expectativa de sobrevida dos brasileiros de 60 anos passará de 22,1 anos em 2015 para 25,1 anos em 2060.

No evento, os especialistas ressaltaram que a mistura de objetivos previdenciários, assistenciais e redistributivos dentro do atual sistema,

bem como o acúmulo de uma série de exceções, culmina em um alto nível de tributação com efeitos negativos também para o mercado de trabalho, incentivando a informalidade ou a busca por arranjos que reduzam o percentual da contribuição. Bernard Appy, diretor do Centro de Cidadania Fiscal, indica que trabalhadores com baixos rendimentos não são estimulados a contribuir “porque o valor dos benefícios assistenciais é o mesmo do piso dos benefícios previdenciários”, enquanto profissionais com renda mais elevada “fogem da contribuição através do processo de pejetização”. A diferença entre as alternativas é expressiva. Enquanto no regime básico as alíquotas variam de 28 a 31% – sendo 20% do empregador sobre o salário total e de 8% a 11% do empregado, calculados sobre o salário de contribuição –, um contribuinte individual pode recolher 11% sobre o salário mínimo como conta própria ou 5% na categoria de Microempreendedor Individual (MEI), garantindo os mesmos direitos, com exceção da possi-



País envelhecerá rapidamente

Projeção da população brasileira – em milhões

	0 a 14 anos	15 a 64 anos	65 anos ou mais*	Idosos/ adultos (%)
2015	47,4	140,9	16,1	11,5
2020	44,3	147,8	20,0	13,5
2030	39,3	153,9	30,0	19,5
2040	35,4	152,6	40,1	26,3
2050	31,8	143,2	51,3	35,8
2060	28,3	131,4	58,4	44,4
Variação % 2015 a 2060	-40,30%	-6,70%	262,70%	286,10%

*Segundo o IBGE, a expectativa de sobrevida de uma pessoa de 65 anos passará de 18,4 anos em 2015 para 21,2 anos em 2060. Fonte: IBGE/2013.

bilidade de se aposentar por tempo de contribuição. Além de comprometer a arrecadação, Appy destaca que a busca por uma organização do trabalho menos custosa do ponto de vista tributário pode resultar em negócios menos eficientes, comprometendo a produtividade da economia.

Pires, do Ministério da Fazenda, soma a essa lista a criação de um conjunto de exceções, particularmente a partir de 2010/11, que permitiram a migração da contribuição do empregador a sobre folha para uma sobre o faturamento com alíquotas diferenciadas, alterando as regras vigentes em privilégio de alguns setores econômicos. “Tudo isso implica um peso para o Tesouro, pois, havendo diferença de arrecadação, ele é o responsável pela cobertura”, diz.

Os especialistas também defenderam a necessidade de se eliminar o subsídio de regras diferenciais por gênero e para os trabalhadores rurais – que, afirmam, já não condizem com a realidade laboral no país. Paulo Tafner, pesquisador do Ipea, professor

da Universidade Cândido Mendes, lembra que o déficit atuarial da aposentadoria feminina é quase 40% superior ao da masculina, com tendência à elevação. “Mulheres aposentam cinco anos antes, vivem oito anos mais, e hoje sua participação no mercado de trabalho cresce em ritmo mais acelerado que a masculina”, diz. Tafner aponta uma tendência mundial de se igualar a idade de aposentadoria de homens e mulheres. “Países como Alemanha, Espanha, Holanda, Portugal, Coreia do Sul, México e Peru já estabeleceram a mesma idade para ambos, de 65 anos.”

A mesma lógica da assimetria contributiva foi usada para a defesa de mudanças na aposentadoria rural. Pese o grande desenvolvimento do agronegócio no país, com trabalhadores mais qualificados, o valor da contribuição rural representou 2% da receita total do RGPS em 2015. “Para todas as unidades da Federação a incidência de aposentadoria é sistematicamente maior do que o total da população rural

de cada lugar”, afirma Tafner. Pires defende o aprimoramento da legislação para o setor, que hoje conta com um alto nível de judicialização. No ano passado, 30% das aposentadorias rurais concedidas foram via judicial. “Se mudássemos o modelo para algo mais próximo do sistema contributivo, teríamos mais capacidade de arrecadação e de acompanhamento da vida laboral, dando mais segurança jurídica na concessão de benefícios”, conta Pires.

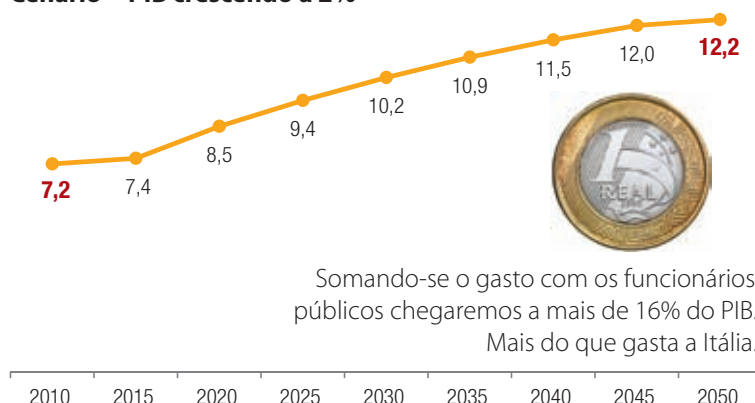
Entre os grandes temas que envolvem os desequilíbrios do sistema, outro item amplamente citado é a indexação dos benefícios previdenciários ao salário mínimo. “O salário mínimo indexa mais de 60% dos benefícios e 40% dos gastos. Deixar que esse valor de benefício cresça bem mais do que a economia, num contexto em que a população envelhece rapidamente, é incompatível com nossa situação”, diz Tafner, indicando que, tudo o mais constante, cada 1% de aumento real do salário mínimo implica 0,44% do gasto previ-

Projeção da despesa previdenciária

Simulação do gasto real do INSS (aposentadorias, pensões e RMV + LOAS)

Anos	População de 60 anos ou mais	Total de benefícios
2010	19.601.854	24.148.204
2015	23.940.885	27.706.259
2020	29.290.662	34.903.786
2025	35.427.289	43.427.196
2030	41.541.763	52.382.870
2035	47.598.367	61.680.994
2040	54.204.894	72.185.962
2045	61.161.913	83.704.778
2050	66.457.570	93.469.214

Gastos previdenciários anuais (% PIB)
Cenário = PIB crescendo a 2%



Somando-se o gasto com os funcionários públicos chegaremos a mais de 16% do PIB. Mais do que gasta a Itália.

Fontes: IBGE – projeções demográficas (revisão 2013), AEP5 e Ipeadata.

denciário. “E, apesar desse impacto, o efeito dessa política na redução da pobreza é muito limitado”, afirma.

Consenso e comunicação

Com esses elementos, os especialistas reunidos no IBRE apontaram que a agenda necessária para reverter a pressão previdenciária de forma consistente não pode se limitar a um ajuste parcial. Para eles, desvincular benefícios do salário mínimo, eliminar gradualmente a aposentadoria por tempo de contribuição fixando uma idade mínima, aumentar a idade de aposentadoria, homogeneizar a elegibilidade de benefícios entre homens e mulheres e urbanos e rurais, desvincular benefícios assistencial de previdenciário, além de definir regras mais restritas para benefício assistencial – que no Brasil representam mais que o dobro do gasto registrado na média mundial – são elementos inseparáveis para o equilíbrio do sistema. Kaizô Beltrão, da FGV/EPGE, exemplifica o impacto dessas mudanças em um exercício de simulação envolvendo o aumento de cinco anos na aposentadoria rural, eliminação das diferenças de gênero, mudança da elegibilidade do FAT a maiores de 70 anos e fixação da aposentadoria por tempo de contribuição para 65 anos para homens e mulheres. “Com esses elementos, seria possível reduzir a pressão cumulativa de gastos estimada para 2030 até oito pontos percentuais, o equivalente a se estabilizássemos os gastos no patamar de 2010”, diz.

Afonso, da FEA/USP, compara a combinação de reformas como elementos de uma mesma partitura que, se mal orquestrada, poderá gerar novos desvios. “As decisões sobre todos os modelos dos pilares de proteção

Distribuição desigual

Idade média na concessão de aposentadorias em 2015

	Homem	Mulher	Total
Por idade	63,1	59,1	60,8
Por tempo de contribuição*	55,7	53	54,7
Por invalidez	52	52,6	52,2
Total RGPS	59,3	56,9	58**

*Além de se aposentar mais cedo, esse grupo registrou aposentadoria média duas vezes maior do que a registrada em entre as aposentadorias concedidas por idade em 2014, de R\$ 1.736,11 contra R\$ 855,27.

**A idade média de concessão de aposentadorias entre 34 países da OCDE é de 64,2 anos.

Fontes: MTPS/2015, OCDE, Anuário Estatístico da Previdência Social/2014.

social não têm sido pensadas em conjunto, e precisamos nos encaminhar para um modelo multipilar”, resume. Para Afonso, o ideal seria alcançar a instauração de um mecanismo de ajustamento automático que adequasse benefícios e contribuições de acordo a variáveis demográficas e econômicas dentro das regras definidas. “Dessa forma, não seria preciso repactuar essas regras, algo doloroso de ser feito via Legislativo, reduzindo o impacto dessas adaptações.”

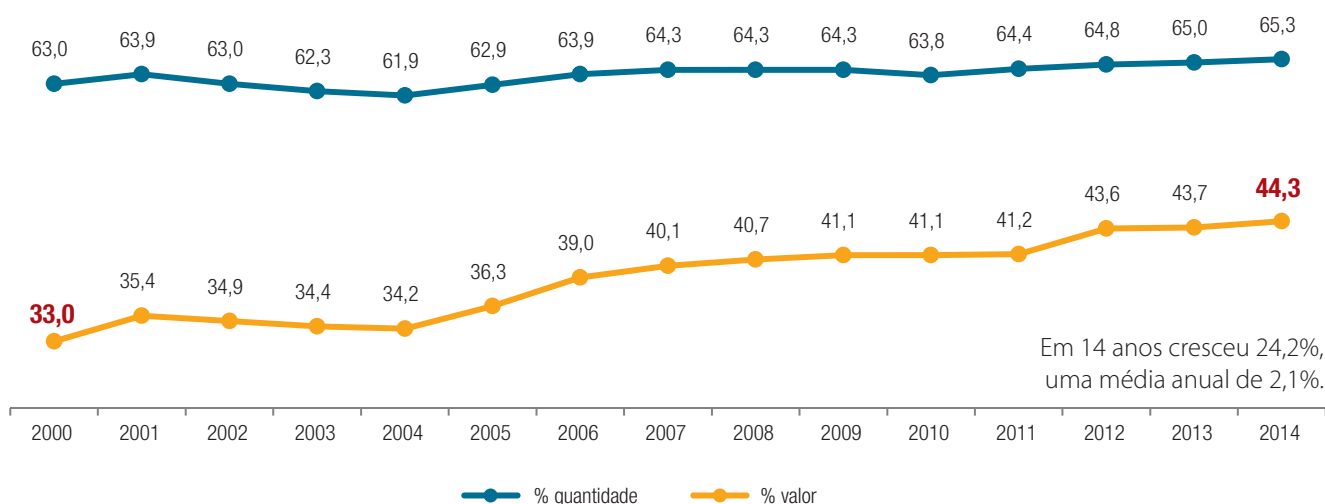
Pelo lado da arrecadação, Afonso também defende a eliminação de regras diferenciadas. “Não seria preciso acabar com as regras de contribuição sobre o faturamento, mas sim aumentar a alíquota incidente para reduzir o subsídio, encaminhando para uma unificação das regras”, diz. Appy, por sua vez, defende a separação das contribuições para benefício assistencial e previdenciário, buscando outra fonte de financiamento para o primeiro que não a folha de pagamento, além do estabelecimento de uma relação clara entre tributos da folha e benefícios, permitindo ao trabalhador escolher contribuir para os benefícios que deseja receber. “Desonerar a folha de trabalhadores formais de baixa renda gera ganhos inclusive do ponto de vista político”, complementa.

Para Pires, do Ministério da Fazenda, o encaminhamento bem-sucedido de um conjunto de reformas poderia trazer impactos significativos mesmo no curto prazo, “com a redução de juros longos, pela diminuição da percepção de risco fiscal e a sinalização de flexibilidade orçamentária que, dado o grau de engessamento que temos, é importante em qualquer grau”. Já no longo prazo, o secretário aponta o benefício do prolongamento dos efeitos benéficos do bônus demográfico, ao reduzir as aposentadorias precoces, melhora de padrões de consumo e poupança e aumento da produtividade. Ele destaca que, com a expansão da dependência demográfica prevista para 2050, o Brasil demandará um aumento de produtividade do trabalho de 28,6% em relação aos trabalhadores que estão hoje no mercado, para a qual todo e qualquer ganho de eficiência será bem-vindo. “Não é pouco, e se refere apenas ao necessário para nos mantermos onde estamos, quando o que se espera é que a qualidade de vida das pessoas melhore nesse período.”

Entre os debatedores, ficou claro que o desafio para o encaminhamento de uma reforma mais ampla não é técnico, já que existem várias soluções para endereçá-la, mas político, para

O efeito do salário mínimo

Benefícios de 1 SM



Fonte: Elaborado por Paulo Tafner.

o qual, ressaltam, se faz necessária a conscientização da sociedade sobre o custo de suas escolhas. “Precisamos eliminar mitos que povoam o imaginário popular, de que se crescermos o déficit desaparece – pois é impossível dinamizar a economia com a atual estrutura de gastos –, e de uma visão paternalista de Estado provedor. As coisas têm seu preço e há sempre um pagador no meio”, diz José Cechin, diretor executivo da Fenasaúde, ex-ministro da Previdência (2002/03). Rubens Penha Cysne, diretor da EPGE, descreveu a iniciativa do seminário como a criação de um fórum permanente privado de acompanhamento do debate da Previdência, colaborando para a “disseminação de ideias e a formação de consensos”. “Precisamos passar a real relevância do tema para as pessoas, em toda sua dimensão”, afirma.

“Hoje o senso comum é de que aposentadoria vai repor renda, mas nenhum país do mundo consegue repor na previdência básica”, lembra Afonso. O economista resalta a necessidade de o debate previden-

ciário ser acompanhado de educação financeira e incentivos à poupança através de formas de complementação previdenciária. “Se não fizermos isso, poderemos estimular uma onda de contrarreformas no futuro, devido à insatisfação sobre a queda na taxa de reposição dos novos aposentados”, diz Caetano, do Ipea, alertando do histórico brasileiro de intercalar reformas em busca de aumento de sustentabilidade do sistema com contrarreformas que implicam vários passos atrás. “Hoje discutimos muitas coisas que já existiram. Por exemplo, até 1962 tínhamos idade mínima homogênea para homem e mulher”, diz, citando como exemplos de contrarreforma o aumento da taxa de reposição mínima de pensões em 1991, a redução de idade para LOAS em 1997 e 2004, o início da sobreindicação do salário mínimo em 2000, e a fórmula 85/95 em 2015. “A partir do momento que chegam, são decisões difíceis de se reverterem, envolvendo processos lentos e altamente judicializados”, lembra.

Carlos Ivan Simonsen Leal, presidente da FGV, salienta que o desafio de se concretizar uma reforma que envolve ativos, passivos e fluxos de caixa a curto, médio e longo prazos como a previdenciária é dificultada pelo fato de o país não contar com uma estrutura a termos de taxa de juros com esse perfil. Leal atribui essa característica à baixa qualidade do processo orçamentário do país, que abre margem a um orçamento federal autorizativo, de administração de caixa, com pouca previsibilidade.

“Processo orçamentário, federalismo, reforma política, fragmentação partidária, tudo isso está ligado, e devemos pensar no que poderemos fazer se só pudermos mexer em algumas variáveis”, afirma, destacando que, da mesma forma que hoje é influenciado negativamente por esse contexto, um sistema previdenciário desequilibrado e imprevisível também poderá ameaçar a consolidação de um orçamento público de qualidade quando as demais variáveis estiverem à mesa. ■