boletim conjuntura Brasil | 5

NOVEMBRO 2016 | N.5

PREVIDÊNCIA SOCIAL

O BRASIL PRECISA DE UMA ALTERNATIVA

FJM
FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA
25 ANOS

boletim conjuntura Brasil

Novembro 2016

5

Copyright ©Fundação João Mangabeira 2016

DIRETORIA EXECUTIVA

PRESIDENTE
Renato Casagrande

DIRETOR ADMINISTRATIVO
Milton Coelho da Silva Neto

DIRETOR FINANCEIRO
Renato Xavier Thiebaut

DIRETOR DE ASSESSORIA
Jocelino Francisco de Menezes

CONSELHO CURADOR

Membros Titulares

PRESIDENTE
Carlos Siqueira

Adilson Gomes da Silva
Álvaro Cabral
Dalvino Troccoli Franca
Felipe Rocha Martins
Francisco de Assis Cortez Gomes
Gabriel Maia Gelpke
Jairon Alcir do Nascimento
James Lewis Gorman Junior
Joilson Antônio Cardoso do Nascimento
Kátia Born Ribeiro
Manoel Antônio Vieira Alexandre
Paulo Afonso Bracarense
Paulo Blanco Barroso
Serafim Fernandes Corrêa
Silvânio Medeiros dos Santos

CONSELHO FISCAL

Cacilda de Oliveira Chequer
Ana Lúcia de Faria Nogueira
Gerson Bento da Silva Filho

CONSELHO FISCAL (SUPLENTES)

Marcos José Mota Cerqueira
Dalton Rosa Freitas

CRÉDITOS

COORDENAÇÃO GERAL
Renato Casagrande

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Márcia Rollemberg

PESQUISA E TEXTO
César Benjamin

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO
Handerson Siqueira

PROJETO GRÁFICO
Traço Design

CAPA
REMBRANDT, *Self-Portrait with Beret and Turned-Up Collar*. 1659.
Óleo sobre tela, 84x66 cm. National Gallery of Art - Washington D.C. - EUA.

IMPRESSÃO
Editora e Gráfica Qualytá
Capa: Papel Couche Fosco LD 210g/m² em 4x4 Cores.
Miolo: Papel Couche Fosco LD 115g/m² em 4x4 Cores.

TIRAGEM
5.000 exemplares

DISTRIBUIÇÃO
Versão impressa e eletrônica
Acesso e *download*
http://fjmangabeira.org.br/boletimconjunturabrasil

Catalogação na publicação (CIP)
DOX Gestão da Informação. Wilians Juvêncio da Silva CRB 620 – 1ªRegião

F981b

Fundação João Mangabeira.
Boletim Conjuntura Brasil/ FJM. – Brasília: Editora FJM, 2016 – nº 5, nov. (2016), trimestral.
32p.; 17 x 25 cm; il., color.

ISSN: 2448-3702

1.Política 2. Conjuntura. I. Título, II. FJM.

CDD: 320
CDU: 32

Fundação João Mangabeira

Sede própria — SHIS QI 5 — Conjunto 2 casa 2
CEP 71615-020 — Lago Sul — Brasília, DF
Telefax: (61) 3365-4099/3365-5277/3365-5279
www.fjmangabeira.org.br
www.tvjoaomangabeira.org.br
www.facebook.org/Fjoaomangabeira
twitter.org/fj_mangabeira

Passadas as eleições municipais, o debate brasileiro deve se concentrar, no período que se abre, em duas emendas constitucionais associadas entre si: a que limita o crescimento dos gastos públicos à taxa de inflação do ano anterior, durante vinte anos, e a que propõe uma reforma da Previdência Social. Segundo o governo, elas são necessárias para realizar um ajuste fiscal de longo prazo e criar condições para iniciar um novo ciclo de crescimento.

São emendas polêmicas. Neste quinto Boletim de Conjuntura da Fundação João Mangabeira, analisamos a questão da Previdência, mais complexa do que normalmente se pensa. É fácil resolvê-la de duas maneiras opostas e igualmente inadequadas: ou debilitando o principal mecanismo de distribuição da renda nacional, com as consequências disso sobre o agravamento da pobreza, ou ignorando a necessidade de equilibrar as finanças públicas, com as consequências disso sobre o desempenho econômico do país.

Estabelece-se um diálogo de surdos entre essas duas posições, que tendem a se radicalizar. Ele precisa dar lugar a visões novas e mais abrangentes, que reconheçam as múltiplas faces do problema. O sistema de Seguridade Social inaugurado pela Constituição de 1988 precisa ser preservado, mas a evolução da demografia brasileira, com a entrada do país na fase final da transição demográfica, exige que ele sofra adaptações.

A proposta do governo dá continuidade a uma sequência já antiga de restrição de direitos. Se for aprovada, provocará um alívio apenas temporário no fluxo de caixa. Nova reforma, com as mesmas características, será necessária nos próximos anos. Não fazer nada também não é solução.

Este Boletim recupera sucintamente a história e os conceitos básicos da questão previdenciária, mostra a tremenda importância do sistema de Seguridade para a estabilidade social do Brasil contemporâneo, destaca as mudanças que ele já sofreu, discute se, afinal, é deficitário ou superavitário e, no final, esboça uma solução nova. Propõe uma reforma mais radical do que a que o governo pretende fazer, mantendo intacto, porém, o caráter redistributivo do sistema e sua eficácia no combate à pobreza.

Toda proposta inédita contém um elemento de ousadia e está sujeita a ser contestada. Se o que propomos aqui contribuir para revigorar o debate e permitir que se vislumbrem soluções inovadoras, teremos cumprido o nosso papel.

RENATO CASAGRANDE
Presidente da Fundação João Mangabeira

REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Um espectro ronda o Brasil: o déficit da Previdência. Muitos afirmam que ele é grande e crescente, o que compromete decisivamente o equilíbrio das contas do governo. Se nada for feito, as consequências serão desastrosas: incapacidade de rolar a dívida pública, monetização dessa dívida, hiperinflação e colapso do próprio sistema previdenciário. Para evitar isso é necessário diminuir benefícios e/ou aumentar a arrecadação na reforma que se anuncia.

Outros defendem uma visão diferente: não só a Previdência, mas todo o sistema de Seguridade, onde ela se insere, é superavitário. Suas bases de financiamento são sólidas. O que existe é uma "cultura da crise". Entre 2014 e 2015 os benefícios previdenciários cresceram R$ 6 bilhões, enquanto a conta de juros cresceu R$ 130 bilhões. O problema fiscal está em outro lugar.

Diagnósticos divergentes têm provocado grande polêmica. As pessoas ficam confusas. O balanço das contas de 2015 varia de um déficit de R$ 85 bilhões a um superávit de R$ 24 bilhões, como se a matemática tivesse deixado de ser uma ciência exata.

A questão previdenciária encerra o conflito distributivo mais relevante em curso em nosso país. Há muita coisa em jogo nela, a começar pela ideia de sociedade que desejamos construir.

Não há má-fé no debate, mas diferentes metodologias de abordagem e aferição de um problema complexo. Além de fatores endógenos, como as fontes de financiamento e os critérios para a concessão de benefícios, o equilíbrio do sistema depende também de fatores exógenos, relacionados à dinâmica demográfica, ao desempenho geral da economia, à estrutura do mercado de trabalho e à composição das famílias. Tudo isso está em mutação.

As complicações não param aí. Há fatores estruturais e conjunturais. O que recolocou em pauta a reforma, com forte sentido de urgência, foram o dese-

quilíbrio fiscal e a recessão que o Brasil experimenta desde 2014, que diminui receitas e amplia despesas. Até que ponto essas dificuldades momentâneas devem induzir alterações permanentes nos mais importantes mecanismos de distribuição de renda que construímos? Ou elas apenas agravaram problemas que já existiam, criando as condições para uma intervenção necessária, corajosa e inadiável?

Neste contexto cheio de dúvidas, o diálogo tem sido difícil. Nosso esforço, ao produzir este quinto Boletim de Conjuntura da Fundação João Mangabeira, é buscar um ponto de vista construtivo, com uma abordagem ampla, que não seleciona um subconjunto de dados para demonstrar alguma tese preconcebida.

Devemos evitar a expressão "a reforma da Previdência", seja porque ela não é clara, seja porque não estamos discutindo um evento isolado e único. Reformas previdenciárias são relativamente comuns, pois arranjos e pactos que se projetam por períodos muito longos, abarcando gerações, precisam ser reavaliados. Governos de diferentes forças políticas, à esquerda e à direita, propuseram reformas na França, na Itália e na Inglaterra. O Japão tem sido mais radical: revê as regras de seu sistema de proteção social a cada cinco anos, regularmente, pois é preciso reinventar caminhos para financiá-lo.

Não é difícil compreender isso. Nas sociedades contemporâneas há uma tendência estrutural de aumento das despesas nos três grandes braços da Seguridade: a previdência, pois a população fica mais velha; a saúde pública, pois a medicina fica mais cara; e a assistência social, pois a rede de proteção se torna maior.

Mas há reformas e reformas. No Brasil atual, reforma pode significar desde ajustes e correções, preservando-se as instituições nascidas na Constituinte de 1988, até a asfixia do sistema público de repartição, em vigor, e sua substituição por um sistema privado de capitalização, com todas as hipóteses intermediárias que essa gradação implica.

Este já é um debate antigo entre nós, inaugurado praticamente no mesmo instante em que promulgamos a Constituição. Desde então – e já se vão quase trinta anos – fala-se na iminência de uma grande crise na Seguridade Social. Já houve quatro reformas por emendas constitucionais, cinco novas leis no plano infraconstitucional e dezenas de outras mudanças, duas delas em 2015. Agora, em 2016, nova emenda constitucional sobre o tema chega ao Congresso.

Durante a ampla pesquisa que fizemos para redigir este Boletim não sabíamos exatamente onde chegaríamos. Tateamos às cegas, cercados por números e análises muito conflitantes. Para nossa surpresa, surgiu em certo momento uma ideia nova, que, até onde sabemos, não está presente no debate atual. Nós a apresentamos aqui como uma contribuição. Se contiver algum defeito básico, que seja recusada. Se apontar um caminho válido, que seja criticada, aperfeiçoada e detalhada, com a contribuição de todos os debatedores de boa-fé, que são ampla maioria. É o que esperamos.

CONCEITOS E HISTÓRIA

O SURGIMENTO DOS SISTEMAS ESTATAIS DE SEGURO SOCIAL E SUA TRANSFORMAÇÃO EM SISTEMAS DE SEGURIDADE SÃO PARTE ESSENCIAL DA CONSTRUÇÃO DAS SOCIEDADES OCIDENTAIS MODERNAS.

A urbanização, a expansão do trabalho assalariado e a dissolução dos laços comunitários tradicionais criaram novos desafios às sociedades ocidentais que experimentavam processos de urbanização e industrialização no século XIX. Indivíduos e famílias caíam na miséria absoluta por causa de doença, acidente, invalidez, morte prematura do provedor ou velhice. Tornou-se imperativo construir novas instituições voltadas para garantir a sobrevivência digna de pessoas que perdiam a capacidade de trabalho e de seus dependentes diretos.

O primeiro sistema previdenciário foi implantado pelo chanceler Otto von Bismark na Alemanha em 1883, com pensões por idade, invalidez e morte, além de cobertura em casos de doença, acidente de trabalho e maternidade. Depois veio o seguro-desemprego. Estabeleceu-se um financiamento tripartite, com contribuições de empregados, empresas e Estado, um modelo bastante usado até hoje, inclusive no Brasil.

Desde então os sistemas de proteção estatais cresceram muito, principalmente nos países mais ricos. Depois da Segunda Guerra Mundial eles se tornaram componentes essenciais dos chamados Estados de Bem-Estar Social. Como pano de fundo dessa grande transformação havia a expansão da indústria, a crescente sindicalização dos trabalhadores, a demanda por maior regulação estatal, a tributação progressiva da renda e da propriedade e as políticas econômicas keynesianas.

Logo surgiu um conceito novo e mais amplo, o de Seguridade. Ele não se referia mais a um seguro individual, mas a instituições públicas que pretendiam afirmar direitos universais de cidadania. Era preciso proteger todos os cidadãos, não apenas os indivíduos inseridos no mercado de trabalho formal.

O Brasil acompanhou com atraso esse processo. O direito à aposentadoria surgiu na República Velha para certos grupos de funcionários do Estado. Em 1923, a Lei Eloy Chaves criou a primeira instituição especificamente previdenciária, a Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP) dos ferroviários. Nos anos seguintes a abrangência das CAPs aumentou, com a incorporação progressiva de novas categorias.

De lá para cá muitas mudanças houve, de forma cumulativa, sempre no sentido de aumentar a abrangência da proteção social. Mesmo assim, durante a maior parte do século XX ela continuou beneficiando parcelas minoritárias da população brasileira, aquelas que moravam nas cidades e mantinham relações formais de emprego nos setores econômicos mais modernos.

O salto de qualidade ocorreu na Constituição de 1988. Com grande atraso em relação à Europa, ela consagrou entre nós o princípio da Seguridade, criando um sistema integrado de caráter compulsório, público e universal, único na América Latina. A atenção à saúde tornou-se um direito de todos os cidadãos, a assistência social passou a proteger os grupos mais fragilizados, definidos em lei, e a previdência foi estendida a grandes populações até então excluídas, inclusive os moradores das zonas rurais. O salário mínimo – na época, muito baixo – tornou-se o indexador de todos os benefícios, para protegê-los da inflação (ver "Características gerais da Previdência brasileira").

A Seguridade surge no Brasil em 1988, com fontes de financiamento diversificadas. Logo se torna, de longe, o maior mecanismo de distribuição da renda nacional, com grande impacto na diminuição da pobreza. Ela corrige parcialmente a regressividade do nosso sistema tributário.

Os constituintes não subestimaram o problema do financiamento dessa rede. Estabeleceram que a base financeira da Seguridade seria única, mas suas fontes seriam diversificadas. Foram criadas as contribuições sociais. As empresas contribuem com uma parcela do lucro líquido (9% a 20%) e da folha salarial (20%); os trabalhadores são descontados na fonte (8% a 11% do salário); o governo entra com 12% da contribuição sobre a folha; a sociedade inteira paga a Cofins, que incide sobre o consumo. Há, ainda, recursos provenientes de atividades de importação, de loterias e outras receitas menores.

Além de bastante estável, pela diversidade de fontes, essa estrutura de financiamento redistribui melhor a carga tributária do país, que é fortemente regressiva: toda a sociedade é chamada a contribuir para a Seguridade, formada por um conjunto de instituições que beneficiam, antes de tudo, os mais pobres.

Características gerais da Previdência brasileira

A Previdência Social brasileira divide-se em três partes. O Regime Geral (RGPS) tem hoje cerca de 28 milhões de beneficiários, 2/3 dos quais recebendo um salário mínimo. Ele protege assalariados do setor privado, autônomos e categorias especiais. Os Regimes Próprios (RPPS) da União, dos estados e de muitos municípios, com cerca de 3,4 milhões de beneficiários, protegem os servidores públicos, com diferentes regras. E os Regimes de Previdência Complementar (RPC) reúnem os vários tipos de previdência privada, que podem ser abertos a quem quiser se associar, pagando uma mensalidade em troca de um benefício futuro, ou fechados para trabalhadores de determinada empresa.

Os dois primeiros regimes são públicos e de filiação compulsória, baseados no modelo de repartição. O terceiro é privado e de adesão facultativa, seguindo o modelo de capitalização.

Somente o RGPS integra o sistema de Seguridade, sendo gerenciado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os RPPSs dependem de contribuições específicas de seus associados e dos entes federativos a que estão ligados. O RPPS da União não está vinculado ao INSS, mas ao Tesouro Nacional. Ambos os sistemas têm contabilidades separadas. Cada estado ou município pode criar seu próprio RPPS, que opera com autonomia, de modo que eventuais déficits ou superávits não se transmitem aos demais. Mas há cerca de 3.500 municípios sem regimes próprios. Nesses casos, os servidores se ligam ao RGPS.

Uma diferença importante entre os dois sistemas é o teto dos benefícios, R$ 5.189,00 no RGPS (outubro de 2016) e R$ 39.200,00 (a partir de janeiro de 2017) no RPPS. Esse teto tem sido ultrapassado pelos beneficiários dos chamados "regimes especiais" (figura 1, no anexo estatístico).

A média dos benefícios pagos pelo RGPS é bem menor que a dos RPPSs. O limite superior do RGPS é corrigido anualmente de acordo com a inflação, enquanto o do RPPS acompanha o salário dos servidores em atividade, que pode incorporar ganhos reais.

Nas três esferas de governo há cerca de 6 milhões de servidores ativos, 2,4 milhões de aposentados e 1 milhão de pensionistas. O gasto total com essas aposentadorias e pensões chega a 4,1% do PIB. O RPPS da União recebe aportes do Tesouro Nacional, que o gerencia. Apresenta, pois, um perfil regressivo em termos de distribuição de renda, pois toda a sociedade paga tributos para garantir que antigos funcionários públicos recebam benefícios muito superiores à renda média dos brasileiros.

A TRAJETÓRIA DA SEGURIDADE BRASILEIRA

O CRESCIMENTO DOS GASTOS SOCIAIS NOS ÚLTIMOS VINTE ANOS FOI POSITIVO, MAS HÁ UM DEBATE LEGÍTIMO SOBRE A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DESSE PROCESSO. O QUE DEVEMOS MANTER E O QUE DEVEMOS ALTERAR?

A partir da promulgação da Constituição combinaram-se, durante muitos anos, o rápido alargamento da base do sistema, com a incorporação de novos contingentes populacionais, e aumentos reais do salário mínimo, o indexador dos benefícios mais baixos. Entre 1995 e 2014 os gastos previdenciários cresceram quase 65%, em termos reais, com maiores ganhos para os que recebem um salário mínimo (figura 2). O gasto social do Estado brasileiro, visto como um todo, passou de 4% do PIB em 1988 para 12% em 2015.

A sociedade brasileira ganhou muito com isso. O sistema de Seguridade tornou-se, de longe, o maior suporte ao incipiente processo de distribuição de renda que experimentamos na década de 2000 (ver *Concentração de renda*, Boletim de Conjuntura nº 4, junho de 2016, Fundação João Mangabeira). Os recursos que ele repassa são decisivos para manter a atividade econômica em extensas regiões deprimidas, onde normalmente pouca moeda circula. O valor recebido pelos beneficiários da Seguridade supera os repasses do Fundo de Participação, do governo federal, em 70% dos municípios brasileiros. Em 82% deles, os benefícios superam a arrecadação municipal de tributos.

Obtivemos avanços civilizatórios importantes, que não devem ser perdidos. Dissociamos, por exemplo, envelhecimento e pobreza extrema: mais de 80% dos idosos brasileiros estão protegidos com um salário mínimo, uma percentagem excepcionalmente elevada (figura 3). Eles deixaram de ser um peso para suas famílias e, em muitos casos, tornaram-se os provedores das despesas domésticas, com a segurança e a dignidade que isso traz à velhice (figura 4).

O perfil dos beneficiários da Lei Orgânica da Assistência Social mostra que 60% são mulheres, 58% são chefes de família e 50% são pessoas sem instrução. Essa transferência de renda tem grande impacto. Apenas 3,5% dos beneficiários ainda são considerados pobres, mas essa percentagem passaria a 82% (47% de pobres e 35% de extremamente pobres) se o benefício fosse retirado (figura 5).

A velocidade de crescimento dos gastos sociais põe na ordem do dia, legitimamente, a questão da sustentabilidade financeira desse processo (figura 6). Ela retornou com força ao debate na atual recessão, mas já tem história entre nós.

Em 1989, mal saído do forno, esse sistema abrangente, inspirado na experiência social-democrata do segundo após-guerra, encontrou um contexto, nacional e internacional, que já lhe era desfavorável. Fernando Collor de Mello venceu as primeiras eleições presidenciais posteriores ao regime militar com um discurso antiestatista que enfatizava a abertura, a desregulamentação, a competição, a globalização. O keynesianismo não era mais a doutrina preponderante na academia. O baixo dinamismo econômico, o advento de novas tecnologias, a desindustrialização, a retração do trabalho assalariado formal, o enfraquecimento dos sindicatos, o aumento dos gastos financeiros dos Estados nacionais – tudo isso alterava os termos do debate e fortalecia os economistas que enfatizam a necessidade de buscar, antes de tudo, austeridade fiscal e ganhos de produtividade microeconômicos. Logo a rolagem da dívida pública passou a exigir superávits primários consideráveis, dificilmente compatíveis com um alto ritmo de crescimento dos gastos sociais.

Grandes ajustes no sistema previdenciário estiveram no rol de exigências que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional nos apresentaram durante a década de 1990. Essas instituições defendiam que transitássemos para um regime geral enxuto, voltado basicamente para os pobres, complementado por instituições privadas optativas, em regime de capitalização (ver "Repartição e capitalização").

Embora socialmente exitoso, o sistema de Seguridade, recém-instituído, parecia estar fora de tempo e lugar. Dois conjuntos de críticas se destacavam. Um sobre as regras, consideradas frouxas, de concessão de benefícios – especialmente as aposentadorias precoces ou sem contribuição prévia e as pensões abusivas –, outro sobre os impactos da demografia. Combinados, esses dois fatores apontavam para uma crise estrutural em curso, com o aumento do hiato entre um número proporcionalmente decrescente de trabalhadores ativos e contribuintes, de um lado, e um número proporcionalmente crescente de trabalhadores inativos e beneficiários, de outro.

Observemos essas duas linhas de argumentação.

Repartição e capitalização

A viabilidade dos sistemas previdenciários depende de sua capacidade de manter um equilíbrio de longo prazo entre os benefícios pactuados e os recursos financeiros disponíveis em cada momento. Eles se organizam, basicamente, em dois regimes, que têm vantagens e desvantagens.

Os sistemas que usam o regime de repartição, como o RGPS, precisam, pelo menos, igualar receitas e despesas correntes, pois não acumulam reservas. As contribuições recolhidas da geração ativa pagam os benefícios concedidos às gerações inativas. Por isso, o envelhecimento da população tende a onerar mais fortemente os regimes de repartição. O equilíbrio depende de fatores demográficos, econômicos e institucionais. Diante da ameaça de um desequilíbrio é preciso alterar regras para diminuir as despesas e/ou aumentar as receitas.

É típico de um sistema de repartição que os benefícios não sejam exatamente proporcionais às contribuições individuais. Daí seu caráter distributivo. No RGPS brasileiro, como vimos, os benefícios variam de um mínimo de R$ 880,00 (um salário mínimo) a um máximo de R$ 5.189,00 (outubro de 2016), um intervalo muito menor do que aquele que separa os menores e os maiores salários do pessoal da ativa. Além disso, alguns grupos sociais fazem jus a benefícios sem terem contribuído diretamente, como é o caso da maioria dos trabalhadores rurais. Os custos são bancados pelos demais participantes do sistema e pela sociedade em geral. A alternativa seria deixá-los expostos ao desamparo em caso de invalidez ou velhice. Isso não seria justo: se levarmos em conta que a tributação sobre o consumo também sustenta a Seguridade e que as contribuições das empresas estão embutidas nos preços dos produtos, podemos dizer que todos os cidadãos contribuem, direta ou indiretamente.

Os sistemas organizados em regime de capitalização aplicam as contribuições em contas individuais e formam reservas. Seu equilíbrio depende, basicamente, de que as aplicações apresentem uma lucratividade adequada, capaz de sustentar o plano atuarial adotado. Eles não oneram, em princípio, as finanças do Estado, mas estão sujeitos aos desastres que sempre ameaçam investidores de longo prazo em mercados cada vez mais contaminados pela especulação.

Como vimos, a Previdência pública brasileira foi organizada em regime de repartição. Fazê-la transitar em grande escala para o regime de capitalização – que seria a versão mais radical de uma reforma – é impossível e indesejável.

Impossível porque, nesse caso, as contribuições do pessoal ativo seriam direcionadas para o novo sistema, enquanto o passivo representado pelos benefícios em vigor continuaria recaindo sobre o Estado, que logo iria à falência. Em paralelo, a acumulação de capital privado não produtivo ganharia enorme impulso, pois planos novos de previdência são o melhor negócio do mundo: contam com receitas certas, praticamente sem despesas.

Indesejável porque a Previdência só pode ser concebida como um seguro individual em países com renda *per capita* bem mais alta que a nossa, com mercados de trabalho mais organizados, população rural bem menor, distribuição de renda mais homogênea e alta capacidade de poupança individual. A tentativa de impor isso no Brasil seria socialmente catastrófica.

Seja como for, qualquer esforço previdenciário pressupõe o acesso a oportunidades de investimento seguras e rentáveis no longo prazo, o que está fora do alcance dos indivíduos comuns, especialmente daqueles cuja renda não é muito elevada e cuja informação sobre negócios é precária. Daí a necessidade de existirem estruturas maiores, coletivas, sejam estatais (compulsórias) ou privadas (optativas).

Há três tipos de aposentadoria: por tempo de contribuição, por idade e por invalidez. As regras iniciais, que permaneceram em vigor durante muitos anos, de fato eram permissivas: era possível acumular benefícios, transferir pensões integrais e vitalícias a pessoas muito jovens etc. Ao longo do tempo, porém, elas sofreram várias mudanças restritivas.

Nas aposentadorias por tempo de contribuição, hoje estão em vigor o chamado fator previdenciário – uma fórmula matemática, instituída em 1999, que diminui o valor das aposentadorias precoces – e a fórmula 85/95, com um tempo mínimo de contribuição. Os homens só podem se aposentar com proventos integrais se a soma de sua idade e de seu tempo de contribuição atingir 95, com pelo menos 30 anos de contribuição. As mulheres, se essa soma atingir 85, com pelo menos 25 anos de contribuição. Esses números serão gradativamente aumentados até 2023, quando atingirão 95/105.

Essas medidas resolveram a questão das aposentadorias precoces, elevando para 58 anos a média das aposentadorias no Brasil pelo RGPS e para 60,7 anos pelo RPPS (figura 7). Essas médias tendem a crescer naturalmente, pois as aposentadorias antigas vão desaparecendo e as novas submetem-se a regras mais rígidas.

Na prática, a aposentadoria integral por tempo de contribuição só está disponível para homens com mais de 60 anos e para mulheres com mais de 55. Mas essa é uma visão otimista: os trabalhadores mais pobres raramente pleiteiam esse tipo de aposentadoria, pois,

As regras de concessão de aposentadorias e pensões já foram bastante alteradas. Hoje, elas podem ser consideradas severas em relação aos trabalhadores mais pobres. Não é necessário fazer novas mudanças. Mas as tendências da demografia exigem ajustes, pois o peso dos idosos é cada vez maior na população do país.

pressionados durante toda a vida pela informalidade e o desemprego, não conseguem pagar contribuições contínuas durante décadas. Eles acabam obtendo a aposentadoria por idade, também com 60 anos, ou o Benefício de Prestação Continuada, com 65 anos.

Nas pensões por morte, cujos critérios de concessão sempre foram muito criticados, também houve alterações significativas. A Lei 13.135, de 2015, disciplinou a concessão desse benefício tanto no RGPS quando no RPPS da União, de modo que 44% das pensões concedidas atualmente têm duração de até quatro meses (figura 8). Pensões vitalícias ficaram restritas a viúvos(as) com mais de 44 anos de idade e mais de dois anos de casamento ou união estável, desde que o segurado instituidor tenha realizado pelo menos 18 contribuições. A mesma lei estabelece um critério automático para o aumento dessa idade mínima, de modo a acompanhar a dinâmica de-

mográfica do país. Também foi coibido o acúmulo de benefícios.

Na prática, como se vê, já existe idade mínima para as aposentadorias no Brasil, e a concessão de pensões foi disciplinada em lei específica. As regras atuais podem ser consideradas severas, e não brandas, em relação aos que começam a trabalhar mais cedo, ganham pouco e têm uma inserção irregular no mercado de trabalho.

As aposentadorias sem contribuição prévia referem-se basicamente aos trabalhadores rurais (figura 9). Eles se aposentam cinco anos antes dos urbanos e recebem um salário mínimo, sem que precisem comprovar algum tempo de contribuição. Têm acesso ao benefício quando conseguem provar que continuam a exercer sua atividade no campo aos 60 anos (homens) ou 55 (mulheres).

Isso tem um motivo: sem salários fixos, os trabalhadores rurais não podem realizar contribuições mensais. Na cana-de-açúcar, por exemplo, menos de 1/3 deles mantêm vínculos permanentes. Cerca de 3 milhões só encontram ocupação sazonal, com contratos de até quatro meses nos períodos da safra. Nunca completam o tempo de contribuição mínimo exigido na lei. Aposentam-se por idade antes dos 65 anos, pois realizam um trabalho exaustivo. É o único benefício que têm.

Em outubro de 2016 tínhamos 8,6 milhões de aposentados nessas condições, produzindo um déficit anual de R$ 90 bilhões.

A Previdência rural é deficitária em todo o mundo. Sistemas de Seguridade admitem que alguns subgrupos sejam mais dispendiosos que outros, com déficits e superávits parciais se compensando mutuamente. Seja como for, há uma maneira de diminuir rapidamente esse déficit, sem criar injustiças. O agronegócio – o setor mais dinâmico, mais lucrativo e mais subsidiado na economia brasileira – é isento de realizar a contribuição patronal para a Previdência, pois ela não incide sobre produtos exportados. Uma criteriosa revisão desta e das demais desonerações tributárias criaria espaços para aumentar a arrecadação, pois o PIB agrícola brasileiro atinge cerca de R$ 1 trilhão.

A segunda linha de argumentação, que se refere às tendências inexoráveis da demografia, é bem mais relevante. A queda na taxa de fecundidade (número de filhos por mulher em idade fértil) desacelera o crescimento demográfico e diminui a proporção de crianças e jovens na população, enquanto o aumento da expectativa de vida expande o grupo dos idosos (figuras 10, 11 e 12). A esperança de vida ao nascer aumentou 12,8 anos entre 1980 e 2015. Estreita-se a base e alarga-se o vértice da pirâmide etária, num processo que leva décadas, conhecido como transição demográfica (figura 13).

Durante essa transição, a sociedade conta com o que os demógrafos chamam de "bônus demográfico", o período em que a população economicamente ativa (PEA) cresce mais do que a população de crianças e idosos. Aumenta o grupo de cidadãos potencialmente ativos em relação aos inativos, e a sociedade dispõe do maior contingente de trabalhadores que jamais terá, em proporção à população total.

Estamos na fase final do nosso "bônus". A fecundidade caiu muito rapidamente, de cerca de seis filhos por mulher em idade fértil em meados da década de 1960 para 1,8 atualmente, abaixo do nível de reposição da população.

Por causa da grande inércia dos processos demográficos, os brasileiros adultos ainda são maioria. A PEA crescerá até meados da próxima década, quando começará a diminuir. Assim se distribui a populção brasileira atual: 23,2% têm idades entre zero e 14 anos; 69% têm entre 15 e 59 anos; 7,8% têm mais de 60 anos.

Teremos outra distribuição etária em 2050: 14% entre zero e 14 anos; 63% entre 15 e 59 anos; 22,6% com mais de 60 anos (figura 14). A razão de dependência não se alterará muito, mas a composição dos dependentes, sim. Haverá bem mais idosos e bem menos crianças e adolescentes. Três ativos serão responsáveis por financiar a aposentadoria de cada inativo. A relação entre a despesa previdenciária e o PIB, que é crescente desde a década de 1990, aumentará depressa.

A ampliação da expectativa de vida é uma conquista importante, mas impõe uma sobrecarga à Seguridade Social, aumentando a proporção de aposentados na população total. Além disso, as doenças que acometem os idosos tendem a ser mais crônicas e mais incapacitantes, e seus tratamentos são, em média, mais caros. Previdência e saúde pública passam a exigir mais recursos.

A dinâmica demográfica, que foi amigável ao equilíbrio previdenciário durante décadas, agora conspira contra ele (figura 15). Esse é um bom argumento a favor de uma reforma.

DÉFICIT OU SUPERÁVIT?

A IMPRENSA AFIRMA QUE OS GASTOS DA SEGURIDADE TÊM GRANDE PESO NA CRISE FISCAL. MAS OS NÚMEROS MOSTRAM QUE OCORRE JUSTAMENTE O CONTRÁRIO: A CRISE FISCAL RETIRA RECURSOS DA SEGURIDADE.

Para avaliar a urgência e a natureza das mudanças necessárias, precisamos verificar o problema do déficit atual. Como vimos, é um assunto polêmico.

Para dar transparência às contas públicas, a Constituição estabeleceu que o governo deve apresentar anualmente três orçamentos distintos: o fiscal, o de investimento das estatais e o da Seguridade. Isso nunca foi implementado, o que dificulta muito essa discussão. Os orçamentos fiscal e da Seguridade têm sido misturados, de modo que os números não são transparentes.

Para complicar ainda mais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, criou o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, que passou a centralizar os recursos destinados a pagar os benefícios do RGPS. Ele é a principal referência dos dados que saem na imprensa. O problema é que esse fundo ignora os dispositivos constitucionais, seja por separar Previdência e Seguridade, seja por considerar que são do Tesouro várias receitas que a Constituição instituiu como próprias da Seguridade.

A legislação infraconstitucional atropelou a Constituição, ignorando o amplo mecanismo de financiamento estabelecido em 1988. Na contabilidade apresentada à opinião pública, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Cofins e os recursos arrecadados pelos concursos de prognósticos são considerados receitas do Tesouro. A participação da União no financiamento da Previdência é ignorada. Somente as contribuições de empregados e empresas que incidem sobre a folha de salários aparecem como receitas próprias do sistema.

Além disso, juntam-se receitas e despesas do RGPS e do RPPS, que, como vimos, são instituições diferentes, uma gerenciada pelo INSS, outra pelo Tesouro Nacional. O RGPS, como o nome diz, é um regime geral, enquanto o RPPS é um regime fechado, que não integra o sistema da Seguridade Social. Essa segunda confusão lança sobre a Previdência pública encargos que não são seus.

Com receitas comprimidas e despesas expandidas, a Seguridade aparece como deficitária. Para cobrir esse déficit, parte dos seus recursos retorna a ela, mas sob a rubrica "transferências da União". Assim, ela se torna responsável por grande parte da crise fiscal (figura 16).

A pesquisadora Denise Gentil, da UFRJ, dedicou-se a montar o orçamento próprio da Seguridade, tal como previsto na Constituição, e mostrou que ele tem sido superavitário, ano a ano (figura 17). É o orçamento da Seguridade que sustenta o orçamento fiscal, ela diz, e não o contrário. A raiz do atual desequilíbrio financeiro do setor público precisa ser procurada em outro lugar: nas despesas com juros, nos custos da acumulação de reservas internacionais, nas operações de *swaps* realizadas pelo Banco Central e assim por diante.

A "construção do déficit" passa também pela Desvinculação das Receitas da União e pela política de isenções tributárias. No primeiro caso, o governo confisca 30% dos recursos arrecadados pelas contribuições sociais e os usa livremente para cobrir outras despesas, inclusive o pagamento de juros e as amortizações da dívida pública. Isso contraria frontalmente o artigo 167 da Constituição, que diz o seguinte: "São vedados: [...] XI. A utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social."

O segundo caso é ainda mais incompreensível. Entre 2011 e 2015, as renúncias fiscais que diminuem os recursos da Previdência cresceram em ritmo bem maior que os próprios gastos previdenciários. Só em 2015, R$ 157,6 bilhões (2,75% do PIB) das contribuições sociais sofreram desonerações (figura 18). Isso tem sido feito em troca de nada, pois os investimentos das empresas continuam muito baixos.

Não é contraditório que o governo anuncie um grande déficit na Previdência e, ao mesmo tempo, desvie recursos dela e abra mão de arrecadar parte dos tributos que deveriam financiá-la?

Quando vemos as coisas de modo mais abrangente, essa contradição se amplia, pois a reforma da Previdência, tal como vem sendo defendida, integra um pacote de medidas que inclui a flexibilização da legislação trabalhista, com aumento das terceirizações de mão de obra, o que desfavorece ainda mais o equilíbrio do sistema previdenciário.

O aumento do desemprego e da informalidade, que é um subproduto de uma política econômica causadora de recessão, também agrava os problemas da Previdência, pois diminui a arrecadação e aumenta a demanda por gastos assistenciais. Além disso, esses trabalhadores que hoje param de contribuir receberão benefícios adiante, quando se tornarem idosos.

UM ESBOÇO DE ALTERNATIVA

PRECISAMOS ENCONTRAR UM CAMINHO NOVO, DE MODO A COMPATIBILIZAR TRÊS OBJETIVOS DISTINTOS: DISTRIBUIR RENDA, GARANTIR A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DESSE PROCESSO E RETOMAR O CRESCIMENTO.

Recapitulemos. As conquistas da Seguridade Social brasileira precisam ser preservadas, o que implica defender o regime público de repartição, aperfeiçoando-o sempre que isso for desejável e necessário. Mas esse regime enfrenta desafios reais, seja pela existência de regras equivocadas — especialmente no âmbito do RPPS —, seja pela evolução da demografia. Reformas como as que vêm sendo feitas sucessivamente, e que o atual governo quer repetir, não resolvem o problema. Limitam-se a retirar direitos. Preparam novas rodadas adiante, igualmente restritivas, num caminho imprevisível e sem fim. Isso gera insegurança, aumenta a demanda por aposentadorias imediatas e beneficia os planos privados (figura 19).

Os adversários de qualquer reforma, por sua vez, dizem que a retomada do crescimento e o aumento da produtividade do trabalho resolverão os problemas. As duas coisas são desejáveis — mais do que isso, são essenciais —, mas o argumento não é consistente. O aumento de arrecadação no presente (crescimento) gera novas despesas no futuro, e as tecnologias melhores (produtividade) são poupadoras de mão de obra, de modo que a produtividade média do trabalho não acompanha a produtividade marginal. O peso da demografia acaba se impondo. Esse é o fator decisivo.

Vista como um todo, a crise brasileira impõe a busca de uma solução que atenda a três objetivos, cuja compatibilização está longe de ser trivial: (a) manter o caráter distributivo da Seguridade Social, corrigindo distorções; (b) garantir que ela seja sustentável em longo prazo; (c) realizar um ajuste fiscal e retomar o crescimento econômico.

Parece que estamos diante da quadratura do círculo, o problema insolúvel que atormentou os matemáticos antigos durante alguns séculos. Para buscar uma solução, precisamos sair da mesmice.

Não precisamos de uma reforma que simplesmente continue a retirar direitos dos trabalhadores, em um processo sem fim. Trata-se de pensar em algo muito mais abrangente, que preserve o caráter distributivo do sistema previdenciário e promova nele uma reestruturação compatível com o novo perfil demográfico do país. Combinar repartição e capitalização, dentro do setor público, pode ser um caminho.

Eis as linhas gerais de uma proposta nova:

a. O governo abre mão de usar a Desvinculação das Receitas da União. A Seguridade Social recebe uma injeção de recursos firmes da ordem de 30% do valor de seu orçamento, enquanto o Tesouro Nacional perde quantia equivalente (adiante veremos como ele será compensado). O governo também revê criteriosamente a política de desonerações tributárias, o que tem um impacto fiscal imediato e positivo. Adotam-se outras providências, como a racionalização administrativa, a cobrança da dívida ativa e o combate à sonegação. O sentido dessas medidas é colocar a Seguridade em posição claramente superavitária no presente, sob qualquer critério.

b. Estabelece-se que a percentagem entre 28% e 31% da folha salarial que hoje é descontada para a Seguridade (entre 8% e 11% dos empregados e 20% dos empregadores) será dividida em duas partes. Uma delas, majoritária, permanecerá no atual regime de repartição e garantirá a sustentabilidade intertemporal do RGPS — junto com as demais fontes de recursos —, de modo que o passivo do sistema seja mantido sob controle. Os trabalhadores receberão suas aposentadorias futuras, no todo (os mais pobres) ou em parte (os remediados ou mais ricos), a partir desse regime.

c. A outra parte dos descontos que incidem sobre a folha salarial será transferida para um fundo de capitalização compulsório, com contas individuais. Tendo em vista a necessidade de garantir a segurança de longo prazo aos associados, esse fundo aplicará seus recursos, necessariamente, em títulos do Tesouro Nacional indexados à taxa Selic. Não podendo optar entre diversas aplicações, o fundo não precisa nem deve ser entregue à iniciativa privada. Será gerenciado pelo Estado.

d. Os títulos do Tesouro passam a receber esse novo fluxo permanente de recursos, em aplicações de longo prazo, garantidas por lei. Isso permitirá uma queda rápida e consistente na taxa de juros e um alongamento do perfil da dívida interna. O Tesouro recupera por essa via os recursos que

havia perdido com o fim da Desvinculação dos Recursos da União. A queda das despesas de rolagem da dívida pública contribui decisivamente para o ajuste fiscal.

e. A aposentadoria futura dos participantes do sistema passa a ser calculada pela soma de duas partes, ambas situadas dentro do setor público: a participação de cada um no sistema de repartição e a capitalização de sua conta individual. Esta última terá um limite mínimo, definido em lei, calculado para cada faixa de renda. Mas cada um poderá aumentar voluntariamente seu recolhimento para essa conta individual, tendo em vista incrementar sua aposentadoria futura. Essas aposentadorias aumentadas não onerarão o sistema, pois resultarão da capitalização de recursos previamente depositados nele. Fica livre a opção por planos privados, conforme a legislação em vigor.

f. Extinguem-se gradualmente os RPPSs, eliminando-se abusos e revendo-se os chamados regimes especiais. Os funcionários públicos são incorporados ao RGPS segundo essas novas normas, sendo integrados no regime geral de repartição como os demais trabalhadores, sujeitos às alíquotas de contribuição vigentes e ao teto geral das aposentadorias desse sistema. Porém, como têm salários médios mais altos, suas contribuições destinadas às contas individuais, em regime de capitalização, também serão maiores, de modo a lhes garantir aposentadorias mais bem remuneradas no futuro, pela soma dos dois componentes. Tais aposentadorias, resultantes da capitalização, não onerarão nem o INSS nem o Tesouro.

Com alíquotas bem calculadas, essa combinação de repartição e capitalização, ambas dentro do setor público, pode garantir a sustentabilidade da Previdência, sem perdas para a esmagadora maioria. Paralelamente, ela cria condições para uma queda consistente na taxa de juros, com impacto positivo no ajuste fiscal e com múltiplos efeitos sistêmicos, igualmente positivos, sobre a economia nacional.

Realiza-se assim uma reforma robusta, de qualidade nova, capaz de perdurar por muito tempo. Seus custos recairiam sobre os atuais investidores em títulos públicos, que perderiam o ganho fácil que advém das maiores taxas de juros do mundo.

Concebida de maneira engenhosa, a reforma da Previdência pode ajudar a promover a necessária queda na taxa de juros, com importante impacto no ajuste fiscal. Os custos da mudança recairiam sobre os atuais investidores em títulos públicos, diminuindo o peso que a especulação financeira tem na economia do país. Vários problemas seriam resolvidos de uma só vez.

Referências

Amir Khair, "A insistente imposição da agenda dos derrotados", entrevista a IHU On-Line, edição 480, março de 2016.

Annibal Fernandes, *Previdência Social anotada*, Edipro, 2007.

Cátia Guimarães, "Sobra dinheiro na Previdência", EPSJV/Fiocruz, julho de 2016.

Denise Gentil, "Entre a insustentável retórica do déficit e as verdadeiras razões da reforma previdenciária", entrevista a IHU On-Line, edição 480, março de 2016.

Denise Gentil, "A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social brasileira", tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da UFRJ, setembro de 2006.

Dieese, nota técnica n. 160, "Os impactos das mudanças demográficas na Seguridade Social e o ajuste fiscal", julho de 2016.

Eli Gurgel Andrade, "(Des)Equilíbrio da Previdência Social brasileira: componentes econômico, demográfico e institucional", tese apresentada ao Cedeplar da UFMG.

Eliane Romeiro Costa, *Previdência e velhice*, Editora Juruá, 2016.

Elody Nassar, *Previdência Social na era do envelhecimento*, Editora Saraiva, 2014.

Evilásio Salvador, "As consequências das renúncias tributárias no financiamento da Seguridade Social no Brasil", revista *Política Social e Desenvolvimento* n. 19.

Evilásio Salvador e Maria Lúcia Lopes da Silva, "Fundo público e as medidas provisórias n. 664 e 665: a contrarreforma da Previdência em curso", revista *Política Social e Desenvolvimento* n. 19.

Guilherme Delgado, "Ponte para o passado", entrevista a IHU On-Line, edição 480, março de 2016.

Lázaro Candido da Cunha, *Reforma da Previdência*, Editora Del Rey, 1999.

Lucas Salvador Andrietta, "A mercantilização do sistema previdenciário brasileiro (1998-2014)", tese de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade de Campinas, 2015.

Luiz Fábio dos Passos, *Previdência Social e sociedade pós-industrial*, Editora Juruá, 2013.

Maria Lúcia Lopes da Silva, *Previdência Social no Brasil*, Editora Cortez, 2012.

Milko Matijascic, "Previdência pública brasileira em uma perspectiva internacional: custeio, benefícios e gastos", Ipea, texto para discussão 2.188, abril de 2016.

Ministério do Trabalho e Previdência Social, "Relatório do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, Grupo Técnico de Previdência", maio de 2016.

Ministério do Trabalho e Previdência Social, "Demografia e idade média das aposentadorias", maio de 2016.

Paulo Tafner, "Previdência Social no Brasil: fatos e propostas", Insper, junho de 2016.

Paulo Tafner, Carolina Botelho e Rafael Erbisti (orgs.), *Reforma da Previdência: a visita da velha senhora*, Brasília, Editora Gestão Pública, 2015.

Pedro Fernando Nery, "A Previdência tem déficit ou superávit? Considerações em tempos de 'CPMF da Previdência'", *Boletim legislativo* n. 37, 2015.

Pedro Fernando Nery, "Idade mínima: perguntas e respostas". Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, texto para discussão n. 190, março de 2016.

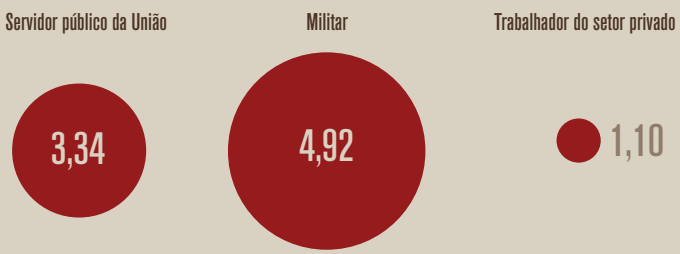
Sidney Jard da Silva, *Reforma da Previdência em perspectiva comparada*, Editora Humanitas, 2007.

Anexo estatístico

Figura 1

Custos e diferenças entre o RGPS e o RPPS.

O custo em longo prazo (em 20 anos, em R$ milhões)



Fonte: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e Grupo Técnico de Previdência do Governo Federal. Citado na edição de 24 de outubro de 2016 da *Folha de S. Paulo*.

◂ A média de benefícios entre os dois regimes é significativa, o que faz com que o custo das aposentadorias, ao longo de vinte anos, também seja muito diferente.

▸ Entre 1995 e 2015, os aumentos cumulativos do salário mínimo fizeram com que o valor total dos benefícios a ele indexados crescesse 136% em termos reais, enquanto os demais benefícios cresceram apenas 25%. A "pirâmide" de ganhos previdenciários foi bastante achatada, com distribuição de renda para os mais pobres. O efeito composto desses aumentos gerou uma elevação do gasto real da Previdência de 64,7%, o que equivale a uma média de 2,66% ao ano, próxima à taxa de crescimento do PIB real (2,80%) no mesmo período. A ideia de que tenha havido uma "explosão" dos gastos previdenciários não é correta.

Figura 2

Variação anual e acumulada dos benefícios, do total da despesa previdenciária e do PIB real, 1995-2014.

ANO	Salário mínimo e pisos [a]		Benefícios superiores ao piso [a]		Total	Variação anual do PIB real
	No ano	Acumulada	No ano	Acumulada	Acumulado	
1995	22,63	22,63	22,63	22,63	22,63	4,42
1996	-5,26	16,18	-2,72	19,29	18,25	2,15
1997	-0,98	15,04	-0,52	18,67	17,46	3,39
1998	4,04	19,69	0,05	18,73	19,05	0,36
1999	0,71	20,54	1,38	20,37	20,43	0,49
2000	5,39	27,04	0,45	20,91	22,96	4,38
2001	12,18	42,51	-0,06	20,84	27,38	1,28
2002	1,27	44,32	0,16	21,03	28,11	3,08
2003	1,23	46,09	-0,61	20,30	28,22	1,22
2004	1,19	47,83	-0,04	20,25	28,77	5,66
2005	8,23	60,00	-0,24	19,96	32,65	3,15
2006	13,04	80,86	1,73	22,03	41,01	4,00
2007	5,10	90,09	0,00	22,03	44,10	6,01
2008	4,04	97,77	0,03	22,07	46,70	5,02
2009	5,79	109,22	0,00	22,07	50,53	-0,23
2010	6,02	121,82	2,60	25,24	56,84	7,50
2011	0,06	121,89	0,00	25,24	56,88	2,70
2012	7,47	131,00	0,01	25,24	61,99	1,03
2013	3,26	135,27	0,00	25,24	64,31	2,34
2014	0,50	135,95	0,01	25,25	64,69	0,15

Fonte: "O risco salário mínimo, a LOAS e os desincentivos à contribuição", Paulo Tafner e Rafael Erbisti, in *Reforma da Previdência: a visita de velha senhora*, cit.

▾ Ainda temos um contingente de 25% da população em idade ativa (PIA) a ser integrado à cobertura previdenciária, mas o processo de integração avançou muito entre os idosos, alcançando 94% no grupo com mais de 65 anos. Não há novos contingentes de idosos a serem coletivamente incorporados ao sistema.

Figura 3

Cobertura previdenciária total para os grupos em idade ativa e para os idosos, 2013.

ANO	Condição previdenciária	Total	(%)	60 anos ou mais	(%)	65 anos ou mais	(%)
2013	Sem cobertura	50.930.667	25,3	1.973.510	7,5	1.024.137	5,7
	Com cobertura	150.536.417	74,7	24.305.824	92,5	16.865.207	94,3
	Total	201.467.084	100,0	26.279.134	100,0	17.889.344	100,0

Fonte: Dados da PNAD/IBGE, elaboração de Paulo Tafner, "De volta à questão da cobertura previdenciária", in *Reforma da Previdência: a visita de velha senhora*, cit.

Figura 4

Participação dos idosos nos decis de renda domiciliar per capita.

Decis de renda	% de idosos nos decis 2000	% de idosos nos decis 2010
10-	2,59	2,61
20	4,92	5,15
30	8,27	8,85
40	7,91	9,49
50	16,61	9,28
60	7,76	24,80
70	9,93	12,44
80	10,32	14,63
90	10,82	14,32
10+	12,82	16,98
População total	8,79	10,88

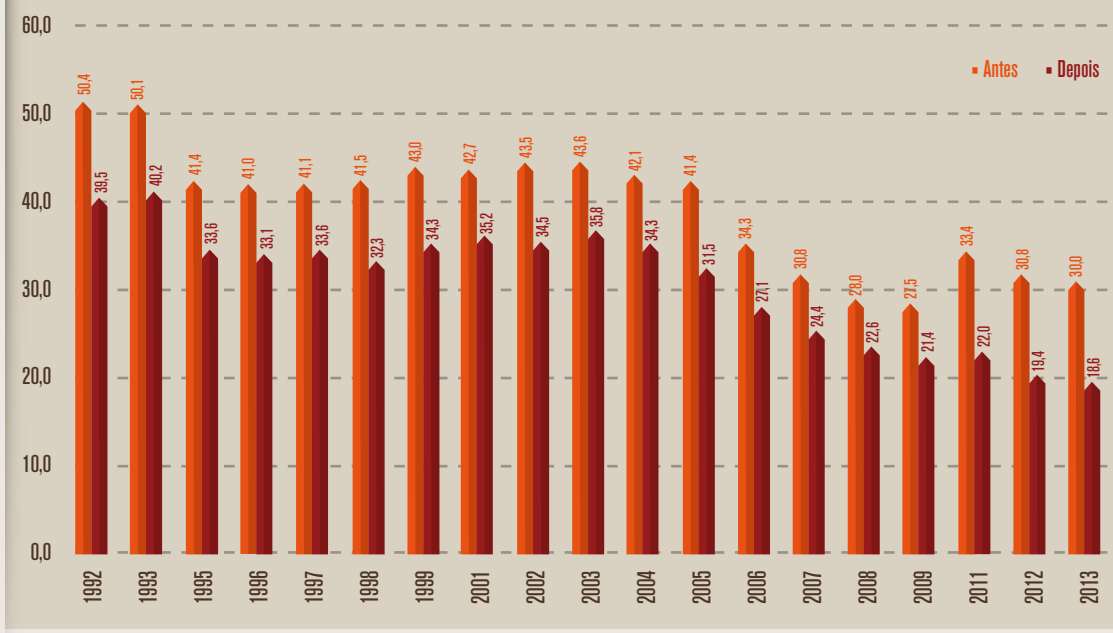
Fonte: IBGE, elaboração de Lucas Salvador Andrietta em "A mercantilização do sistema previdenciário brasileiro (1988-2014)", tese defendida na Unicamp em 2015.

◂ Os domicílios em que há idosos estão menos expostos aos níveis inferiores de renda, o que ressalta a importância da Previdência pública. As PNADs mostram que mais de 80% dos idosos ocupam nos domicílios as posições de pessoa responsável ou cônjuge.

▾ As Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) mostram que o pagamento de aposentadorias e pensões instituído pela Constituição de 1988 reduziu significativamente a incidência de pobreza. Em 1992, primeiro ano da série, a redução foi de 11%. Os resultados continuam significativos em todos os anos seguintes.

Figura 5

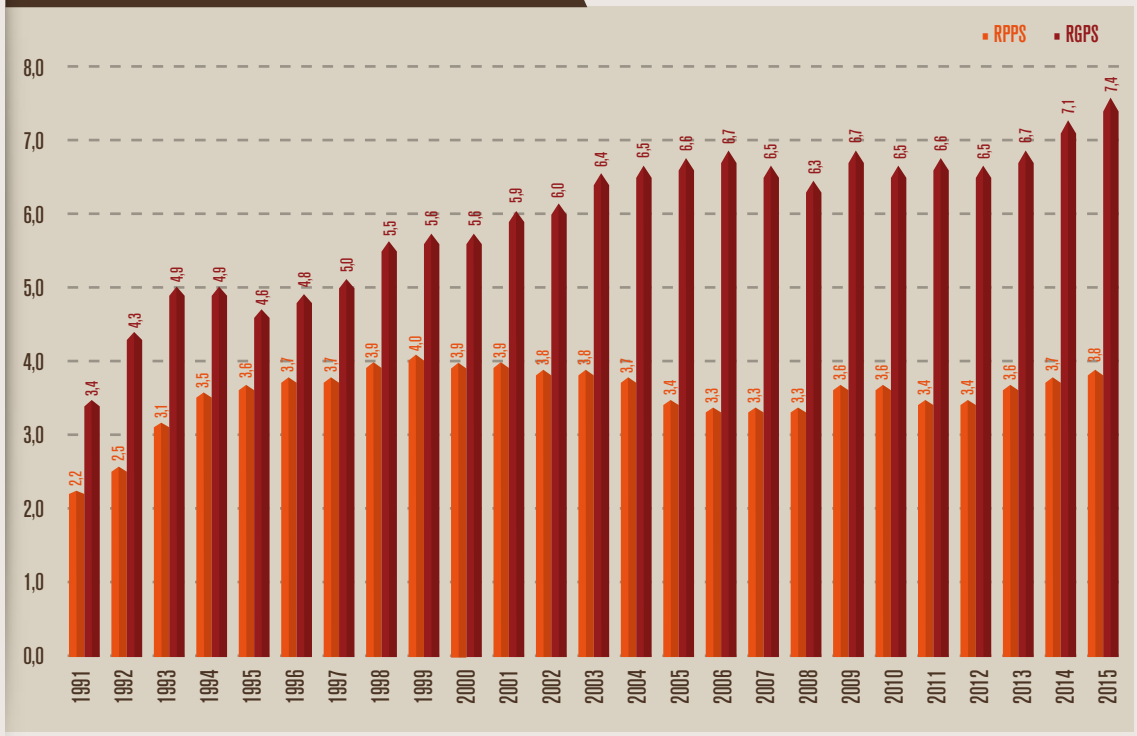
Pobreza familiar antes e depois do pagamento de aposentadorias e pensões, em percentagem.



Fonte: PNADs / IBGE, citado em "Debates sobre Previdência: confusões, polêmicas iniciais e mitos", de Paulo Tafner, Carolina Botelho e Rafael Erbisti, in *Reforma da Previdência: a visita de velha senhora*, cit.

Figura 6

Despesa com pagamento de benefícios do RGPS e do RPPS, 1991-2015, em percentagem do PIB.



Fonte: MPOG/STN/TCU, em Paulo Tafner, "Previdência Social no Brasil: fatos e propostas", palestra realizada no Insper em junho de 2016.

▴ O gasto previdenciário apresenta tendência de crescimento entre 1988 e 2003, provavelmente como efeito da incorporação de novos grupos sociais ao sistema. Depois entra em período de relativa estabilidade entre 2003 e 2013. Volta a crescer em 2014 e 2015, quando a economia brasileira entra em recessão. Não se percebe uma tendência explosiva.

Figura 7

Idade média na concessão de aposentadorias pelo RGPS em 2015.

Regime Geral – Aposentadorias RGPS	Quantidade concedida	Idade média
	Total	Total
Total	1.064.143 (55,%)	58,0
Idade	590.595 (55,6%)	60,8
Tempo de contribuição	300.603 (28,3%)	54,7
Invalidez	164.076 (15,5%)	52,2

Fonte: "Demografia e idade média das aposentadorias", Ministério do Trabalho e Previdência Social, mimeo.

▸ Em 2015, a aposentadoria pelo RGPS foi, em média, aos 58 anos. Se considerarmos apenas as aposentadorias por idade, a média sobe para 60,8 anos, um patamar que tem se mantido mais ou menos estável desde 2004. A média das aposentadorias por tempo de contribuição é mais baixa (54,7 anos), mas vem subindo gradativamente. Entre os servidores públicos (RPPS), a idade média da aposentadoria por tempo de contribuição é de 60,7 anos.

Figura 8

Impacto da Lei 13.135, de 2015, na concessão de pensões por morte.

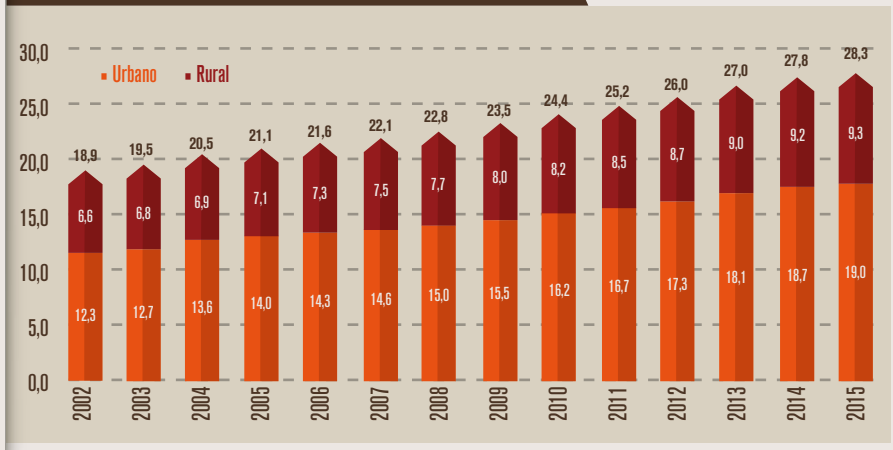
Data do despacho do benefício (DDB)	Faixa de duração do benefício			Total geral
	Menos de 4 meses	4 meses	Mais de 4 meses	
De 01/jan a 17/jun	548	243	2.405	3.196
De 18/jun a 31/dez	399	1.382	911	2.692
Total	947	1.625	3.316	5.888

Fonte: INSS/SUIBE, com elaboração do CGDA/MTPS.

A lei estabeleceu critérios mais rígidos para a concessão e a duração das pensões por morte. A partir dela, 44% das pensões concedidas têm duração de até quatro meses. No RGPS, quase 80% dessas pensões equivalem a um salário mínimo, correspondendo a 58,3% do valor pago mensalmente nessa rubrica. Somente 1,2% das pensões por morte excede cinco salários mínimos.

Figura 9

Evolução dos benefícios rurais e urbanos, em milhões de beneficiários.



Fonte: SPPS/Inteseweb, citado pelo Grupo Técnico de Previdência da Presidência da República.

O número de beneficiários cresce percentualmente, sempre acima do crescimento da população total. Os trabalhadores do campo, que podem se aposentar sem terem contribuído, representam cerca de 33% dos beneficiários do RGPS.

Figura 10

Evolução da esperança de vida ao nascer no Brasil, 1950-2040.

1950-1955	1960-1965	1970-1975	1980-1985	1990-1995	2000-2005	2010-2015	2020-2025	2030-2035	2040-2045	Diferença (2000–1950)
51,0	55,9	59,8	63,5	67,5	71,0	73,8	76,4	78,7	80,8	20,0

Fonte: IBGE.

A partir de meados do século XX, a esperança de vida do brasileiro ao nascer subiu cerca de quatro anos por década. No início do século XXI esse ganho diminui. Registre-se, porém, que o brasileiro nascido em 2000 vive, em média, vinte anos mais que o brasileiro nascido em 1950. Esse ganho foi muito mais significativo entre os idosos, os principais beneficiários da Previdência. A expectativa de vida do grupo com mais de 60 anos aumentou 50% entre 1980 e 2010.

A PEA já apresenta taxas de crescimento inferiores às taxas dos grupos idosos.

Figura 11

Taxas médias anuais de crescimento da população total, de grupos etários selecionados e da população economicamente ativa, por década, 2000-2050.

Década	Grupos etários				Total da população	PEA
	15 a 59 anos	60 anos ou mais	65 anos ou mais	80 anos ou mais		
2000 - 2010	1,63	3,25	3,15	4,21	1,20	3,02
2010 - 2020	0,95	4,10	4,19	4,43	0,82	2,23
2020 - 2030	0,28	3,56	4,14	4,69	0,51	1,35
2030 - 2040	-0,27	2,70	2,95	4,98	0,22	0,72
2040 - 2050	-0,78	2,06	2,48	3,52	-0,08	0,16

Fonte: "Debates sobre Previdência: confusões, polêmicas iniciais e mitos", de Paulo Tafner, Carolina Botelho e Rafael Erbisti, in *Reforma da Previdência: a visita de velha senhora*, cit.

Nas últimas décadas a população brasileira cresceu a uma taxa média de 1,64% ao ano, mas o contingente com 60 anos ou mais cresceu 3,34% ao ano. Nas próximas décadas estima-se que a nossa população crescerá ainda menos, 0,29% ao ano, enquanto a população idosa crescerá a uma taxa dez vezes maior: 2,96% ao ano. A população idosa passará de 10% em 2010 para 29,4% em 2050.

Figura 12

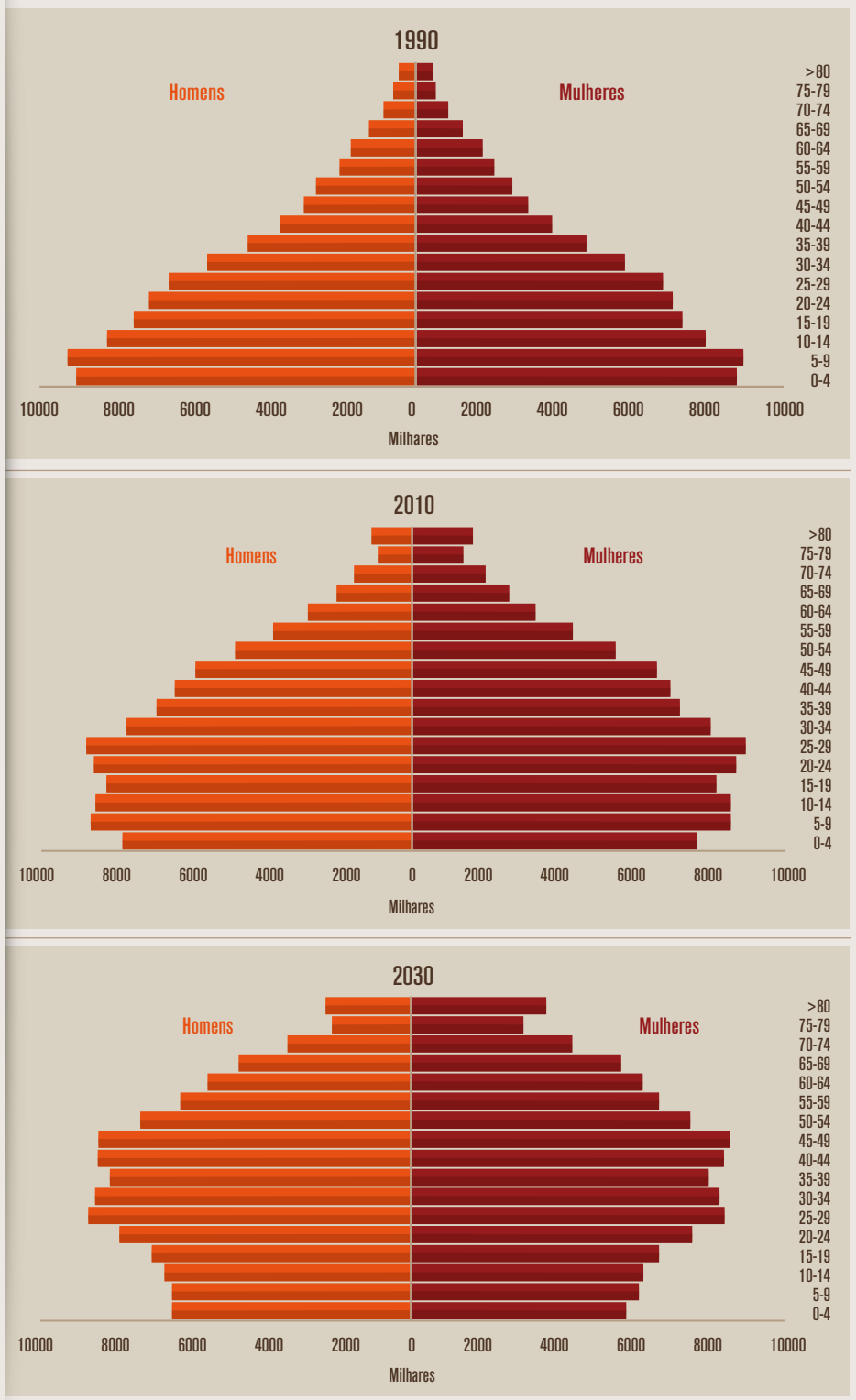
Evolução da população brasileira por faixa etária, 2010-2050, em milhares.

Década	Total			População total
	0 a 14	15 a 59	60 ou +	
2010	49.934	125.962	19.602	195.498
	25,5%	64,4%	10,0%	
2020	44.315	138.472	29.291	212.077
	20,9%	65,3%	13,8%	
2030	39.257	142.328	41.542	223.127
	17,6%	63,8%	18,6%	
2040	35.441	138.507	54.205	228.153
	15,5%	60,7%	23,8%	
2050	31.849	128.041	66.458	226.348
	14,1%	56,6%	29,4%	

Fonte: Estimativas de população, IBGE.

Figura 13

Pirâmides etárias no Brasil: 1990/2010/2030.



Fonte: IBGE.

◂ A forma da pirâmide etária brasileira sofrerá grande modificação entre 1990 e 2030, com a diminuição, absoluta e relativa, de sua base, que corresponde à população infanto-juvenil, e o alargamento das faixas superiores. Até 2050 o coeficiente de dependência (proporção de adultos, de um lado, e crianças e idosos, de outro) não sofrerá grande variação. Mesmo assim, os gastos com previdência e saúde pública tendem a crescer por causa do aumento da população idosa.

▸ A população infanto-juvenil já experimenta um decréscimo, tanto em termos absolutos quanto percentuais. A população adulta continuará crescendo até, aproximadamente, 2030, mas em ritmo menor que a população idosa. A proporção entre idosos e adultos crescerá de 11,5% em 2015 para 44,4% em 2060.

▸ O Brasil ocupa uma posição incômoda em comparação com outros países: é um país relativamente jovem com um gasto previdenciário já elevado.

Figura 14

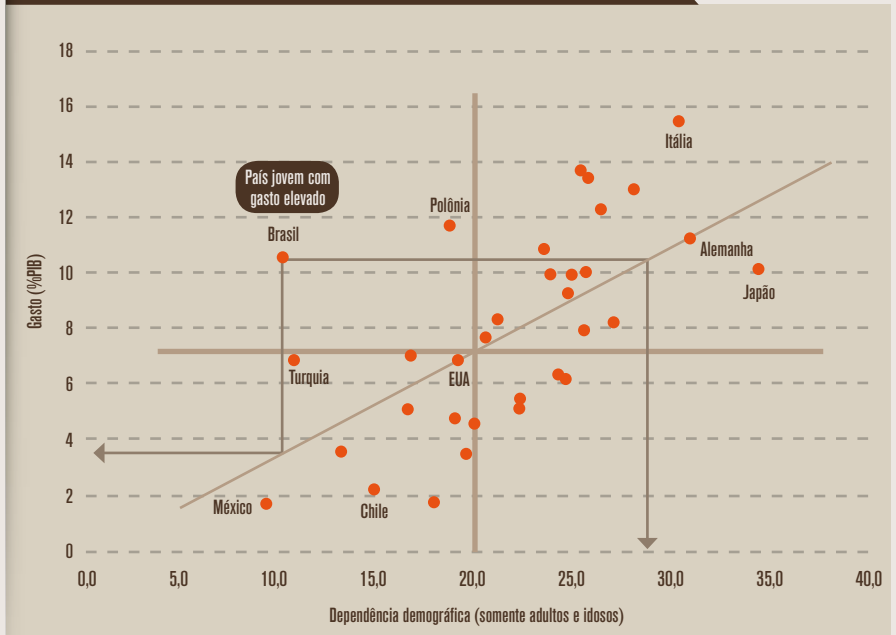
Projeções da distribuição etária da população brasileira, em milhões de pessoas.

	0 a 14 anos	15 a 64 anos	65 anos ou mais	Idosos / Adultos
2015	47,4 (23,2%)	140,9 (69%)	16,1 (7,8%)	11,5%
2020	44,3 (21,0%)	147,8 (70,0%)	20,0 (9,0%)	13,5%
2030	39,3 (17,6%)	153,9 (69%)	30,0 (13,4%)	19,5%
2040	35,4 (15,5%)	152,6 (67%)	40,1 (17,5%)	26,3%
2050	31,8 (14,0%)	143,2 (63,3%)	51,3 (22,6%)	35,8%
2060	28,3 (13%)	131,4 (60,2%)	58,4 (26,7%)	44,4%
Variação % 2015 a 2060	-40,3%	-6,7%	262,7%	286,1%

Fonte: IBGE, projeção da população (2015).

Figura 15

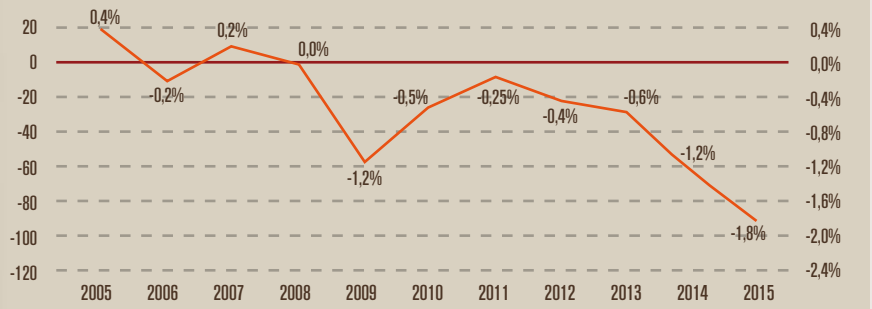
Gastos com a Previdência (% do PIB) e relação de dependência (calculada somente entre adultos e idosos), 2009.



Fonte: OECD/STN/Banco Mundial, em Paulo Tafner, "Previdência Social no Brasil: fatos e propostas", palestra realizada no Insper em junho de 2016.

Figura 16

Resultados da Seguridade Social, 2005-2015, em percentagens do PIB, segundo cálculos do governo.



Fonte: Ministério do Planejamento.

◂ O governo calcula que o déficit da Seguridade tem sido crescente, como percentagem do PIB, desde 2011, tendo atingido 1,8% do PIB em 2015. Mas essa metodologia de cálculo tem sido questionada.

Figura 17

Resultados do orçamento da Seguridade, calculado segundo a Constituição, 2007-2014.

Receitas[1]	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita previdenciária	140.493	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173	308.557	357.851
CSLL	34.411	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488	65.732	65.534
COFINS	102.463	120.094	116.759	140.023	259.891	181.555	201.527	195.179
PIS/PASEP[2]	26.709	30.830	31.031	40.373	42.023	47.778	51.065	51.881
CPMF	36.483	3.058	2.497	3.148	3.414	3.765	0	0
Receitas de órgãos da Seguridade[3]	14.255	13.528	14.173	14.883	16.873	20.044	10.923	7.415
Contrapartida do Orç. Fiscal p/EDU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.391
Receita total da Seguridade	356.580	375.415	392.075	458.285	528.194	590.577	639.077	679.251
Despesas	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Benefícios previdenciários	182.575	199.562	224.876	254.859	281.438	316.590	357.003	402.087
Benefícios LOAS e RMV	14.192	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	34.323	38.447
Bolsa-família e outras transferências	8.756	10.605	11.877	13.493	16.767	20.530	23.997	26.156
EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.439
FAT (seguro-desemprego, abono, outros)	17.957	21.416	27.742	29.755	34.738	40.491	46.561	51.833
Minist. Saúde – MS	45.212	50.270	58.270	61.965	72.332	80.063	84.412	83.935
Minist. Desenvolvimento Social – MDS	2.278	2.600	2.746	3.425	4.033	5.669	6.719	3.986
Minist. Previdência – MP	4.496	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	7.280	5.188
Outras ações da Seguridade	3.365	3.819	6.692	7.260	7.552	9.824	9.824	9.824
Despesa total da Seguridade	280.596	310.716	359.195	401.609	450.999	512.436	571.392	622.895
Resultado da Seguridade	75.984	64.699	32.880	56.676	77.195	78.141	67.685	56.356

Fonte: "Perspectivas e constrangimentos do sistema de previdência pública no Brasil", revista *Politika* n. 3, março de 2016, Fundação João Mangabeira.

◂ Ao calcular, ano a ano, o orçamento da Seguridade conforme o que a Constituição estabelece, Denise Gentil tem encontrado sempre superávits.

▸ Em 2015, quase 56% das desonerações de tributos federais atingiram as contribuições sociais, criadas pela Constituição de 1988 especificamente para financiar a Seguridade. Enquanto desonerava os tributos, o governo já anunciava um grande déficit na Seguridade e, em nome dele, preparava a reforma da Previdência. Citado por Denise Gentil, "Perspectivas e constrangimentos do sistema de previdência pública no Brasil", revista *Politika* n. 3, março de 2016, Fundação João Mangabeira.

Figura 18

Desonerações tributárias federais, 2009-2015.

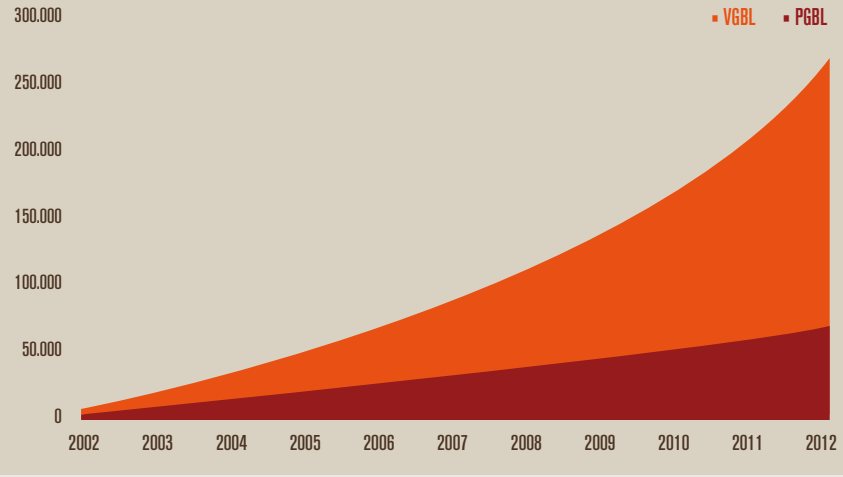
ANO	Desoneração total	% do PIB	Desoneração de contribuições sociais[1]	% do PIB	% do total
2009	119.861	3,76	59.061	1,85	49,3
2010	132.059	3,47	67.355	2,03	51,0
2011	137.239	3,52	68.146	1,75	49,6
2012	170.389	3,76	80.909	1,78	47,5
2013	170.016	4,10	97.731	1,97	48,0
2014	249.761	4,76	136.541	2,61	54,6
2015	282.437	4,93	157.644	2,75	55,8

(1) Inclui Contribuições Previdenciárias, Cofins, CSLL PIS/PASEP.
Fonte: Receita Federal, Ministério da Fazenda, Demonstrativo dos Gastos Tributários.

▸ Os sucessivos anúncios de reformas da previdência pública causam insegurança e se refletem em uma busca crescente dos planos privados. PGBL e VGBL são as duas modalidades existentes nos planos de previdência privada.

Figura 19

Crescimento dos ativos sob gestão de planos de previdência privada, 2002-2012, em R$ milhões.



Fonte: CVM (2013), citado por Lucas Salvador Andrietta em "A mercantilização do sistema previdenciário brasileiro (1988-2014)", tese defendida na Unicamp em 2015.

TRANSPARÊNCIA

A Fundação João Mangabeira (FJM) promoveu o curso Transparência nas Contas Públicas, uma iniciativa do presidente da FJM, Renato Casagrande, que durante sua gestão como governador do Espírito Santo, entre 2011 e 2014, levou o Estado a ocupar o primeiro lugar no ranking da Transparência apurado pela ONG Contas Abertas. O curso, organizado e ministrado por Rogelio Amorim, servidor do Tribunal de Contas do Espírito Santo e ex-subsecretário de Transparência do ES, foi dividido em dois módulos: Transparência em Primeiro Lugar; e Dados. Participaram gestores da área, assessores e jornalistas. ■

CENTENÁRIO ARRAES 1

O Brasil inteiro pode relembrar e conhecer mais sobre o legado de Miguel Arrares, referência para o mundo, em políticas de inclusão social implementadas no nordeste do país. Ex-governador de Pernambuco, no dia 15 de dezembro, faria 100 anos e para lembrar o centésimo aniversário de nascimento, o Congresso Nacional, as direções nacionais e estaduais do PSB, a Fundação João Mangabeira e o Instituto Miguel Arraes promovem uma ampla programação em memória ao Arraes, que acontece nos estados. Acesse: www.fjmangabeira.org.br/miguelarraes100anos ■

CENTENÁRIO ARRAES 2

No dia 13 de dezembro ocorre a Sessão Solene, no Congresso Nacional. Na ocasião, a obliteração do selo personalizado registrando os 100 anos de nascimento de Miguel Arraes pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafo (EBCT). Também é lançado Cordel, de J. Borges, que conta a trajetória do líder socialista. Ainda no dia 13, acontece no anexo III da Câmara Federal do Congresso Nacional, em Brasília a abertura oficial da Exposição Miguel Arraes 100 anos: uma trajetória de luta pelo Brasil. ■

CENTENÁRIO ARRAES 3

Dia 14 de dezembro as comemorações prosseguem em Pernambuco com a Exposição "Duas mãos e o sentimento do mundo – Os 100 anos de Miguel Arraes", ação promovida pelo Governo do Estado através da Companhia Editora de Pernambuco – CEPE e do Arquivo Público Estadual, em parceria com o Instituto Miguel Arraes (IMA). Ambas as exposições reúnem fotografias, áudios, vídeos e objetos pessoais que marcaram a trajetória de Arraes. Para marcar as homenagens ao líder pernambucano são lançados outros quatro livros da Companhia Editora de Pernambuco (CEPE). No dia 15, aniversário de Miguel Arraes, mais duas homenagens artístico-culturais: uma em Brasília, e outra em Pernambuco, encerram as comemorações. ■

ENSINO MÉDIO

A Reforma do Ensino Médio, foi tema do "Café com Política" realizado pela FJM junto a Bancada Federal do PSB. Deputados e senadores socialistas puderam se aprofundar ainda mais no assunto com exposições claras e informativas dos especialistas Claudio Mendonça, ex-secretário de Estado da Educação do Rio de Janeiro e Ricardo Martins, consultor Legislativo na Câmara dos Deputados. A reforma do Ensino Médio está em discussão no Congresso Nacional. ■

AGENDA 2017 SEMINÁRIO NACIONAL DOS PREFEITOS

Em março de 2017, o PSB e a FJM, promovem o seminário nacional dos prefeitos do PSB. O tema "Cidades das Pessoas: a construção do ambiente sustentável no Brasil" pretende envolver os prefeitos socialistas com propostas para gestões diferenciadas; transparência nas ações e atos públicos; responsabilidade fiscal e social; captação de recursos e financiamentos públicos. O PSB elegeu 418 prefeitos e se consolida como o maior partido de esquerda do Brasil. ■

Manual das Cidades

A FJM lança os dois manuais para prefeitos eleitos. Mais de 700 novos prefeitos e vice-prefeitos têm à disposição outras duas publicações atualizadas, que mostram a maneira correta das prefeituras terem acesso a recursos públicos. "Captação de Recursos: o que os municípios precisam saber?", apresenta informações úteis que facilitam a entrada de novos recursos para investimentos, qualificação profissional e programas sociais. ■

Manual das Cidades 2

As prefeituras administradas pelo PSB também vão contar com o manual "Elaboração Projetos: o que os municípios precisam fazer?". O manual atualizado, pretende facilitar os detentores de mandatos e suas equipes na elaboração dos projetos. O principal objetivo do manual é a adequação a burocracia pública, evitar o retrabalho e perda de prazos. OS dois manuais lançados também estão disponíveis no site www.fjmangabeira.org.br ■

Feira do Livro

A FJM organizou um stand na 32ª Feira do Livro em Brasília. No espaço, que contou com a presença de várias lideranças socialistas e de autores e visitantes da Feira, livros e cartilhas se somaram a veiculação de vídeos. Foram realizados os lançamentos de publicações literárias da Fundação, como o livro "O Estado Presente", do presidente da FJM, Renato Casagrande. ■

Revista Politika

Já está disponível o quarto número da Revista Politika, editada pela FJM. Nesta edição o tema abordado é "Sustentabilidade" com oito ensaios inéditos, atuais e provocantes que estimulam a capacidade do leitor em entrar, debater e se aprofundar no mais importante assunto para sobrevivência da raça humana. A revista está disponível impressa ou no site www.fjmangabeira.org.br nas versão português, inglês e espanhol. São especialistas que tratam de diferentes ambientes que se relacionam em objetivos para preservação da vida no planeta. Durante o lançamento nacional, no Rio de Janeiro, mais de 500 pessoas, compareceram a cerimonia. O presidente nacional do PSB, Carlos Siqueira, destacou a vitalidade e o conteúdo da publicação. "Quando pensamos a criação da Revista Politika, foi com o intuito de oferecer uma publicação com conteúdo denso e temas que nos tiram do lugar comum e nos fazem refletir sobre os caminhos a trilhar e propor. Estou feliz e cada vez mais interessado nos rumos da Politika", pontua Carlos Siqueira. ■

MIGUEL ARRAES 100 ANOS

1916 - 2016

Visite a linha do tempo e conheça a vida e a trajetória do líder socialista.

WWW.FJMANGABEIRA.ORG.BR/MIGUELARRAES100ANOS

"Nunca me preocupei com rótulos. O rótulo de radical, ou o de conciliador, não tem nenhum sentido para mim, como não tinha sentido me chamarem de comunista no passado. O que importa é a prática política; o que importa são os posicionamentos que se toma ao lado de determinadas camadas sociais em defesa de teses que interessam à nação como um todo".

Miguel Arraes, 1983.