

Giambiagi, Fábio

Working Paper

As muitas reformas da previdência social

Texto para discussão, No. 430

Provided in Cooperation with:

Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Suggested Citation: Giambiagi, Fábio (2000) : As muitas reformas da previdência social, Texto para discussão, No. 430, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Economia, Rio de Janeiro

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/186674>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PUC-RIO

TEXTO PARA DISCUSSÃO
Nº. 430

AS MUITAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

FABIO GIAMBIAGI

SETEMBRO 2000

AS MUITAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL*

Fabio Giambiagi

1. Introdução
 2. Por que é necessário reformar a Previdência Social?
 3. O “fator previdenciário”: O que muda? O que não muda?
 4. A(s) reformas(s) pendente(s)
 5. À guisa de balanço
- Referências bibliográficas

Resumo: Este artigo procura explicar por que é necessário continuar a mudar a Previdência Social. A chamada “reforma da Previdência Social” deve ser vista como uma seqüência de mudanças: a cada passo dado, o sistema vai se aproximando mais de uma situação de equilíbrio. Alguns passos importantes já foram dados nessa direção, mas o esforço deve continuar nos próximos anos. Em função disso, sugere-se o que poderia ser definido como uma “agenda previdenciária” para a década de 2000/2010.

Abstract: This article tries to explain why it is necessary to continue to change the social security system. The so-called “social security reform” must be seen as a set of reforms: every step that is made, means that the system is moving to a situation of equilibrium. Some important advances have already occurred, but the effort has to continue over the next years. Based on this, an agenda of reforms related to social security is suggested for the decade.

* O autor agradece os comentários de Armando Castelar Pinheiro e Sheila Najberg, isentando-os, como de praxe, de responsabilidade pelo conteúdo da versão final do trabalho.

AS MUITAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

1. Introdução

A necessidade de reformar a Previdência Social brasileira vem sendo discutida há tempo.¹ Há muitos anos que se sabia que a situação atuarial da Previdência Social do Brasil era delicada, mas como o desequilíbrio atuarial foi durante décadas um problema meramente potencial, não mereceu dos Governos uma maior atenção. Foi só em meados dos anos 90, quando o mencionado desequilíbrio se converteu em um problema de caixa, que o Poder Executivo se mobilizou para modificar as regras que regem as aposentadorias e pensões, no sentido de minimizar o desajuste que ameaçava se agravar. Como em quase todos os países, porém, a consciência acerca da dimensão e da natureza da questão previdenciária é maior no âmbito do Executivo que no do Legislativo e o Governo teve inicialmente dificuldades para encontrar eco, no âmbito do Congresso Nacional, às suas propostas de mudança da Previdência. Esse fato foi agravado pela necessidade de algumas dessas propostas exigirem, para sua aprovação, o quórum de 3/5 de ambas Casas legislativas, por serem tratadas na forma de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC). Em consequência, só quatro anos depois de ser empossado, o Governo conseguiu aprovar a Emenda Constitucional da Previdência Social e, mesmo assim, com uma abrangência menor do que a inicialmente por ele desejada.

A aprovação dessa Emenda fora inicialmente concebida, por ocasião da sua apresentação por parte do Executivo, como sendo “a” reforma da Previdência Social. Posteriormente, a medida que o debate legislativo avançava e ficava claro que o escopo da reforma seria mais modesto do que o previsto, começou-se a se falar de uma “segunda geração” de reforma da Previdência. O ponto de vista a ser aqui defendido é que não haverá “uma” segunda geração e sim mais de uma nova reforma. Em outras palavras, o que o país está promovendo e tem ainda pela frente é um **conjunto** de reformas previdenciárias, algumas na forma de Emenda Constitucional e outras na forma de legislação ordinária, cada uma delas intrinsecamente polêmicas e cujo processo de discussão deverá ocupar ainda os próximos anos, “invadindo” o Governo de 2003/2006 e talvez até o de 2007/2010.

Essa perspectiva pode ser desanimadora para quem chegou a vislumbrar a possibilidade de que a questão previdenciária pudesse ser resolvida ainda na gestão do primeiro Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, quando se leva em conta que a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que representou o resultado do esforço de homogeneizar a atuação das antigas “Caixas de Aposentadorias e Pensões”, através da criação de um único instituto previdenciário nacional, começou a tramitar no Congresso em 1946, mas só foi aprovada em 1960 e que o INSS – então INPS - foi criado apenas em 1966, 20 anos após o diagnóstico que originou a sua criação, a perspectiva de que a reforma da Previdência tome ainda mais 3 ou 4 anos de debates parlamentários soa perfeitamente realista.

Este artigo está dividido em cinco seções. Após esta breve introdução, justifica-se a necessidade de mudar o conjunto de Leis e dispositivos constitucionais que regula as aposentadorias no Brasil e explica-se o que levou o Governo a iniciar esse processo de mudanças, no primeiro mandato do atual Presidente da República. Na terceira seção,

¹ Para entender as raízes da crise do sistema previdenciário no Brasil, ver Oliveira, Beltrão e Guerra Ferreira (1997), Além e Giambiagi (1999) e Najberg e Ikeda (1999).

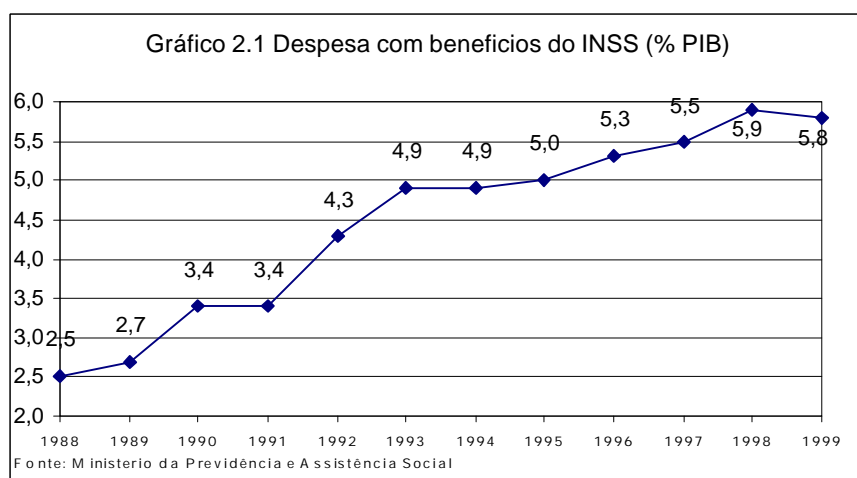
comentam-se os avanços – do ponto de vista fiscal – e as insuficiências do chamado “fator previdenciário” aprovado em 1999 pelo Congresso, referente à regulamentação de alguns aspectos da reforma constitucional de 1998. Posteriormente, sugerem-se algumas orientações básicas que deveriam nortear as futuras mudanças no âmbito da Previdência Social. Por último, apresentam-se as principais conclusões do trabalho.

2. Por que é necessário reformar a Previdência Social?

O Gráfico 2.1 mostra a evolução das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais do INSS ao longo dos últimos 10 anos. Como se pode ver, o gasto com aposentadorias, pensões e outros benefícios passou de 2,5 % para 5,9 % do PIB entre 1988 e 1998, permanecendo praticamente neste nível em 1999. O fato foi reflexo da combinação de três circunstâncias: i) existência de regras benevolentes de aposentadoria, que permitem a uma parcela dos trabalhadores da ativa se aposentar muito cedo; ii) mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 e pela regulamentação de alguns aspectos específicos do capítulo previdenciário, em 1991, que agravaram essa benevolência; e iii) baixo crescimento da economia – que poderíamos chamar de “efeito-denominador” –, especialmente durante 1990/1992 e 1998/1999 – neste último, caso, fenômeno compensado pelo impacto do aumento da inflação sobre o valor real dos benefícios.

Gráfico 2.1

Despesa com benefícios do INSS (% PIB)



O Gráfico 2.2, por sua vez, mostra como as aposentadorias por tempo de serviço (ATS) foram ampliando a sua participação na composição da despesa total do INSS, referente ao **estoque** de benefícios, ao longo dos últimos anos, atingindo quase 40 % dessa despesa total. Mais revelador ainda é o Gráfico 2.3, que indica a evolução da proporção do **fluxo** de **novas** ATS urbanas, em relação ao total de novas aposentadorias urbanas.² Mais da metade das novas aposentadorias urbanas, ao longo dos últimos anos, tem sido concedidas por tempo de serviço,

² Como as ATS são escassas no meio rural, a grande maioria das mesmas se concentra nas regiões urbanas. Por isso, considerando que este trabalho trata fundamentalmente da necessidade de mudar as regras que permitem aposentadorias precoces em relação aos parâmetros de outros países, muitas das informações estatísticas apresentadas no texto referem-se apenas aos casos de ATS urbanas.

o que sugere que a evolução do Gráfico 2.2 deverá continuar a ser crescente no futuro.

Gráfico 2.2

Participação dos gastos com aposentadorias por tempo de serviço no gasto total com benefícios em manutenção do INSS—Posição em dezembro (%)

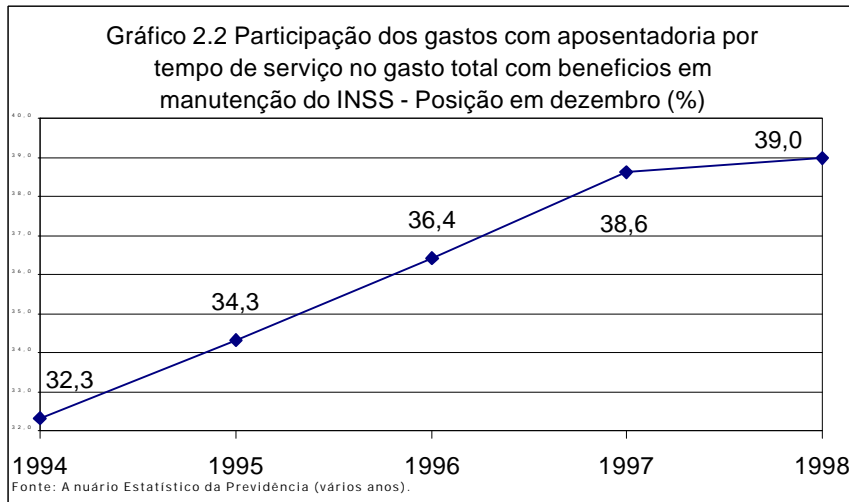
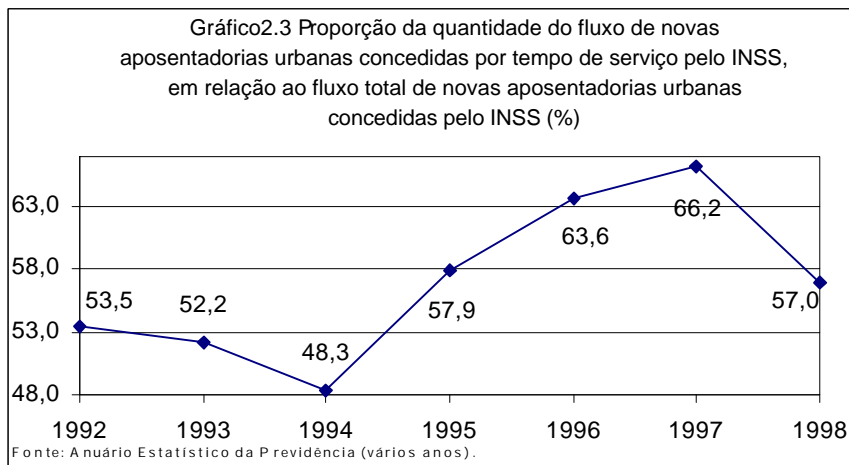


Gráfico 2.3

Proporção da quantidade do fluxo de novas aposentadorias urbanas concedidas por tempo de serviço pelo INSS, em relação ao fluxo total de novas aposentadorias urbanas concedidas pelo INSS (%)



Os Gráficos são o reflexo de regras de aposentadoria que, explicitadas na Constituição, permitem que um indivíduo se aposente por tempo de serviço com 30 anos de serviço, se for mulher; com 35 anos de serviço, se for homem; e com menos 5 anos em relação a esses parâmetros, em caso de professor dos ensinos primário e secundário.³

³ Até 1998, essa possibilidade era extensiva também aos professores universitários.

Em outras palavras, tomando um caso paradigmático, uma mulher que tenha começado a trabalhar com 15 anos poderá, após 30 anos, requerer ATS com 45 anos de idade, passando a receber o benefício durante outros 30 anos ou mais, considerando a expectativa média de sobrevivência da população feminina que está viva a essa idade. Situações especiais, como as de determinadas categorias específicas, nas quais a contagem de tempo é acelerada, permitem inclusive casos de aposentadorias com menos de 40 anos de **idade**. Como resultado disso, como pode ser visto na Tabela 2.1, no universo do fluxo de novas ATS urbanas concedidas pelo INSS em 1998, 52 % das pessoas que passaram a receber ATS tinham no momento de se aposentar, menos de 50 anos de idade e 77 %, menos de 55 anos de idade – a Tabela 2.2 mostra a evolução dessas proporções ao longo do tempo. Não parece razoável que um país com problemas fiscais como o Brasil, se dê ao luxo de pagar benefícios previdenciários a quem tem perfeitas condições de trabalhar.

Em parte, o aumento do peso das ATS é também reflexo da crescente participação da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho. O Gráfico 2.4 mostra a proporção das novas ATS urbanas concedidas pelo INSS para mulheres, em relação ao fluxo total de novas ATS urbanas do INSS, que confirma o fenômeno acima apontado. Essa informação é complementada pelo Gráfico 2.5, que expõe a proporção da quantidade do fluxo de novas ATS urbanas e femininas do INSS, em relação ao fluxo total de novas ATS urbanas, no ano de 1998. Observe-se que o Gráfico 2.4 informa que, em 1998, 24 % das novas ATS urbanas foram concedidas a mulheres, enquanto que o Gráfico 2.5 indica que, no grupo de pessoas que se aposentaram até 49 anos, essa proporção atingiu 31 % desse universo específico. Em outras palavras, **os gastos do INSS têm sido cada vez mais comprometidos com o pagamento de aposentadorias precoces e, dentre estas, uma proporção importante é crescente se deve às ATS de pessoas do sexo feminino.**

Tabela 2.1

Proporção da quantidade do fluxo de novas aposentadorias urbanas por TS concedidas pelo INSS, por idade na data de início do benefício-1998(%)

Idade no início do benefício	Total	Homens	Mulheres
Até 39 anos	2,7	2,8	2,5
40 a 44 anos	19,2	17,7	24,2
45 a 49 anos	30,0	28,8	33,3
50 a 54 anos	24,9	25,6	22,7
55 a 59 anos	15,7	15,8	15,2
60 a 64 anos	6,8	8,5	1,7
Acima de 65 anos	0,7	0,8	0,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (1998), tabela A.1.5.

Tabela 2.2

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

Idade (anos)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Até 44	6,5	8,0	8,3	13,2	21,6	25,3	21,9
Até 49	30,3	32,2	33,0	42,4	55,1	58,0	51,9
Até 54	64,3	65,0	66,5	73,0	79,2	81,6	76,8

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência (vários anos).

Gráfico 2.4

Proporção da quantidade do fluxo de novas aposentadorias urbanas concedidas por tempo de serviço pelo INSS a pessoas do sexo feminino, em relação ao total do fluxo de novas aposentadorias urbanas por tempo de serviço concedidas pelo INSS (%)

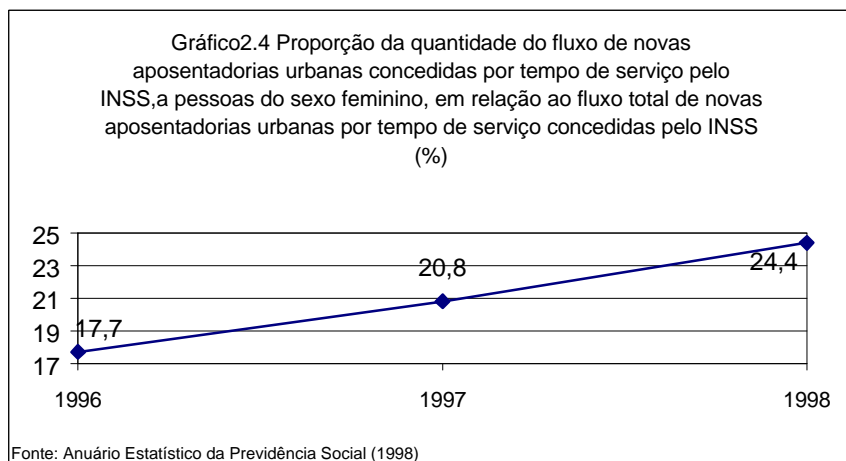
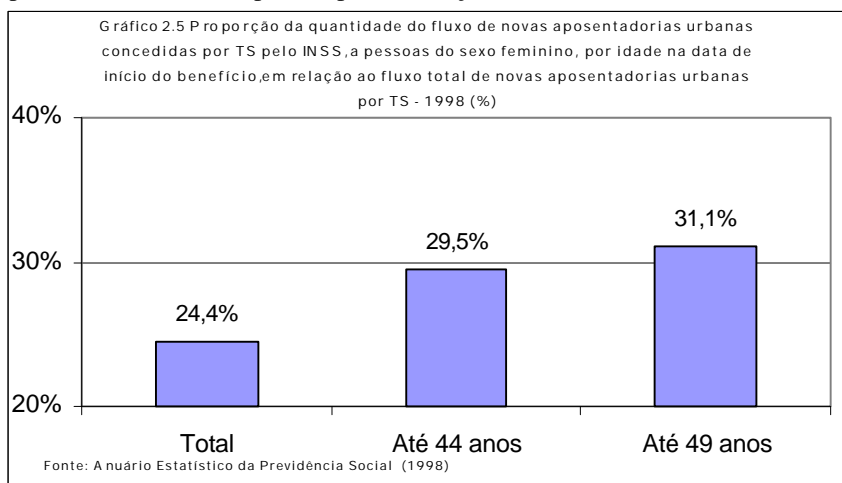


Gráfico 2.5

Proporção da quantidade do fluxo de novas aposentadorias urbanas concedidas por tempo de serviço pelo INSS a pessoas do sexo feminino, por idade na data de início do benefício, em relação ao fluxo de novas aposentadorias urbanas por tempo de serviço – 1998 (%)



Para ter um quadro completo do peso das ATS, é importante ter uma idéia de como essa despesa se decompõe por estratos de renda. Isso é feito nas Tabelas 2.3 a 2.5, com dados de 1998, referentes ao fluxo de novas aposentadorias urbanas. A Tabela 2.3 mostra que, de cada R\$ 100 gastos na concessão de novas aposentadorias urbanas em 1998, 53 foram gastos com ATS para indivíduos com aposentadorias ou pensões de 5 ou mais salários mínimos (SM), o que mostra o peso das despesas com este tipo de aposentadorias em benefício dos indivíduos que se localizam nas faixas superiores da distribuição de rendimentos. Isso é corroborado pelo fato de que, na mesma Tabela, observa-se que o pagamento médio aos novos aposentados por tempo de serviço é de mais do dobro da aposentadoria média de quem se aposenta por idade.

Tabela 2.3

Proporção do valor do gasto com o fluxo de novas aposentadorias urbanas concedidas pelo INSS, por faixa de valor – 1998 (%)

Faixas de valor (SM)	Idade	Tempo de serviço	Invalidez	Total
Igual a 1		2,2	1,2	2,6
1 a 5	6,6	21,4	7,7	35,7
5 a 8	1,9	42,8	3,3	48,0
Acima de 8		0,2	9,9	0,2
Total		10,9	75,3	13,8
Aposentadoria média/a		1,97	4,47	1,92

/a Refere-se ao fluxo de novas aposentadorias. Em número de salários mínimos.

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (1998), tabelas A.1.3 e A.1.4.

As Tabelas 2.4 e 2.5 têm uma estrutura similar à da Tabela 2.3, porém com diferentes composições. Enquanto que na Tabela 2.3 o universo de 100 % era representado pela soma das colunas e das linhas, no canto inferior direito, nas outras duas Tabelas mostra-se a composição de cada uma das linhas ou colunas da Tabela original, em termos de quantidades de indivíduos. Na Tabela 2.4, observa-se que o contingente de pessoas que se aposentaram por idade em 1998, recebendo 5 ou mais SM, foi de apenas 6 % dos indivíduos que se aposentaram por idade, enquanto que no caso dos que se aposentaram por tempo de serviço, a proporção de quem o fez recebendo 5 ou mais SM foi de 50 %. A Tabela 2.5 mostra a mesma realidade, sob outro ângulo: 90 % dos indivíduos que se aposentaram em 1998 com entre 5 e 8 SM o fizeram com ATS e 96 % daqueles que se aposentaram com 8 ou mais SM também foram aposentados por tempo de serviço.

Alguém poderia argumentar que 5 SM é um valor pequeno para caracterizar o beneficiário de uma aposentadoria nesse valor como sendo de classe média. Contudo, se pensarmos em termos de renda familiar e na configuração do fluxo das novas aposentadorias – onde o peso feminino é maior do que no estoque -, um casal de cônjuges que se aposente em uma situação em cada um receba uma aposentadoria de 5 SM terá uma renda familiar de 10 SM, o que, no caso brasileiro, corresponde claramente a uma estratificação social superior.

Tabela 2.4

Proporção da quantidade do fluxo de novas aposentadorias urbanas concedidas pelo INSS, por faixa de valor – 1998 (%)

Faixas de valor (SM)	Idade	Tempo de serviço	Invalidez	Total	
Igual a 1		41,7	7,0	36,5	20,7
1 a 5	52,3	43,3	56,0	48,0	
5 a 8	5,5	42,3	7,2	26,9	
Acima de 8		0,5	7,4	0,3	4,4
Total		100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (1998), tabela A.1.3.

Tabela 2.5

Proporção da quantidade do fluxo de novas aposentadorias urbanas concedidas pelo INSS, por faixa de valor – 1998 (%)

Faixas de valor (SM)	Idade	Tempo de serviço	Invalidez	Total	
Igual a 1		37,7	19,4	42,9	100,0
1 a 5	20,3	51,4	28,3	100,0	
5 a 8	3,8	89,7	6,5	100,0	
Acima de 8		2,1	96,1	1,8	100,0
Total		18,7	57,0	24,3	100,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (1998), tabela A.1.3.

Em resumo, o Brasil tem um sistema previdenciário caracterizado por:

- a) a possibilidade de as pessoas se aposentarem muito cedo, circunstância acentuada pela regra de aposentadoria favorecida concedida aos trabalhadores do sexo feminino;
- b) uma despesa crescente com benefícios do INSS, que tem aumentado muito ao longo dos últimos 10 anos e atingiu recentemente valores da ordem de 6 % do PIB, convertendo-se na principal fonte de despesa do setor público; e
- c) um aumento contínuo na composição da despesa previdenciária, do gasto com indivíduos que se aposentam por tempo de serviço.

A conclusão, portanto, é uma só: **o Governo brasileiro desembolsa regularmente uma quantidade extremamente elevada de recursos para pagamento a uma minoria de aposentados.** Os beneficiários dessa distorção – isto é, aqueles que se aposentam por tempo de serviço -, portanto, em termos relativos, constituem uma minoria privilegiada. Daí resulta a necessidade de proceder a realizar ajustes no sistema de aposentadorias, para impedir que esse tipo de prática – a aposentadoria a uma idade precoce – se prolongue indefinidamente no tempo.

3. O “fator previdenciário”: O que muda? O que não muda?

A Previdência Social passou por algumas mudanças importantes nos últimos dois anos.⁴ Duas delas se destacam: i) a aprovação da Emenda Constitucional da Previdência Social em 1998; e ii) a aprovação do chamado “fator previdenciário” em 1999.⁵

A mudança constitucional, longamente negociada ao longo de quase quatro anos no Congresso Nacional, foi considerada inicialmente como um grande fiasco, à luz da enorme disparidade entre o caráter relativamente ambicioso da proposta original do Governo e a modéstia das modificações finalmente aceitas pelo Congresso. Entretanto, a importância da mesma não deve ser subestimada. Em primeiro lugar, porque, no caso específico da administração pública, criou certos entraves a aposentadorias precoces, acabando com os casos mais escandalosos de passagem para a inatividade remunerada permitidos pelas antigas regras constitucionais. E, em segundo lugar, porque no caso dos trabalhadores do setor privado, a reforma “desconstitucionalizou” algumas regras para o cálculo da aposentadoria, permitindo o tratamento do assunto através de legislação ordinária – mais fácil de modificar.

Foi exatamente essa maior flexibilidade que, alguns meses depois da aprovação da Emenda Constitucional referente à Previdência Social, criou condições para a aprovação do fator previdenciário, em 1999. A mudança aprovada se baseia em dois pilares:

- o “salário de referência” para efeito do cálculo da aposentadoria corresponde a 80 % dos maiores salários de contribuição, a partir de julho de 1994;⁶ antes da mudança, ele era representado pelas contribuições dos últimos três anos, apenas; e
- esse salário de referência deve ser multiplicado por um fator previdenciário, inferior à unidade para quem se aposenta muito cedo e/ou com poucos anos de contribuição e superior à unidade para quem se aposenta muito tarde e/ou com muitos anos de contribuição, sendo o mencionado fator uma função direta das variáveis “idade” e “tempo de contribuição”.

A multiplicação do salário de referência pelo fator previdenciário passa então a gerar o valor do benefício, para aqueles que se aposentarem após a aprovação da lei.

Foi estabelecido ainda um período de transição de cinco anos até a vigência plena do fator previdenciário e, adicionalmente, permitiu-se que, para efeitos de contagem de tempo de contribuição, fosse concedido um abono de 5 anos às mulheres e de 5 anos adicionais aos professores – com exceção dos docentes do ensino superior -, o que significa que uma professora do ensino infantil, fundamental e médio pode ganhar um abono de 10 anos, tendo o seu fator calculado como se tivesse contribuído pelo período do abono, além daquele que efetivamente contribuiu.

⁴ Ver Ornelas (1999).

⁵ Sobre este último ponto, em particular, ver Ornelas e Vieira (1999a e b) e Pinheiro e Vieira (1999).

⁶ A escolha da data visa não deixar qualquer margem para polêmica acerca de como transformar em valores reais as informações monetárias referentes à época de alta inflação, antes do lançamento do Plano Real de junho de 1994. Observe-se que, a medida que o tempo for passando, o critério corresponderá a considerar os 80 % maiores salários de contribuição de toda a vida ativa do indivíduo.

Comparativamente à situação vigente antes da aprovação da reforma e levando em conta que a curva de remuneração média do trabalho por idade para os indivíduos de escolaridade média/alta – justamente, os maiores beneficiários das ATS – é crescente com a idade, até a época da aposentadoria, a mudança implica duas fontes importantes de redução do valor médio dos futuros benefícios, para aqueles que se aposentarem apenas cumprido o requisito mínimo de tempo de contribuição. Em primeiro lugar, o salário de referência deixa de ser o ponto mais alto da curva de salários típica da pessoa – o final da carreira – e passa a ser uma média das suas contribuições ao longo da vida ativa. E, em segundo lugar, o fator previdenciário implica multiplicar esse valor por um fator inferior à unidade, para quem se aposenta cedo – em termos práticos, até a aprovação da lei, o benefício era calculado como se o fator previdenciário fosse igual à unidade.

As mudanças aprovadas, portanto, foram substanciais e o Governo espera que deverão manter o desequilíbrio do regime geral do INSS sob controle por um certo período de tempo (Pinheiro e Vieira, 1999).⁷

As Tabelas 3.1 e 3.2 complementam o que foi dito com alguns exemplos numéricos. A Tabela 3.1 mostra, para alguns casos selecionados, os valores do fator previdenciário original – com a tábua de mortalidade então vigente -, no caso de trabalhadores não-professores, para diferentes tempos de contribuição e idades de aposentadoria.⁸ Assim, por exemplo, uma pessoa do sexo feminino que se aposente aos 50 anos de idade, com 30 de contribuição, ou uma pessoa do sexo masculino que se aposente com essa idade e 35 anos de contribuição, terão, se não adiarem a sua aposentadoria, um desconto de 30 % - já que o fator é de 0,70 – em relação ao valor corrigido dos 80 % maiores salários de contribuição da sua vida ativa. Esse desconto cai para apenas 1 % se essa mesma pessoa adiar a sua aposentadoria por 5 anos, pois o fato aumenta duplamente o fator previdenciário, a medida que a pessoa se desloca simultaneamente 5 anos para baixo e para a direita na referida Tabela 3.1.

A Tabela 3.2, baseada na mesma tabela de fator previdenciário divulgada pelo Governo e sintetizada em 3.1, mostra a partir de que idade o fator previdenciário passa a ser superior à unidade. Ela indica que a aposentadoria baseada nas novas regras é **maior**, por exemplo, do que seria se a única mudança tivesse sido a troca do salário de contribuição dos últimos 3 anos pela média de 80 % dos maiores salários de contribuição da vida ativa, quando, no caso dos não-professores que começaram a contribuir com 18 anos, um homem se aposenta com 57 anos ou uma mulher com 55.

⁷ Um efeito da mudança de regra de 1999 foi o fim do estímulo à subdeclaração de indivíduos por conta própria ou autônomos, que antes tinham incentivos a declarar valores baixos de contribuição e aumentar estes só nos últimos três anos antes da aposentadoria. A partir de 1999, quem fizer isso vai receber, ao se aposentar, um valor – calculado em função de uma média das contribuições - muito inferior ao atual.

⁸ Em Börsch-Supan (2000) mostra-se uma tabela (Tabela 1) similar para o caso alemão.

Tabela 3.1

Fator previdenciário original do INSS, no final da transição de 5 anos

Tempo de contribuição		Idade de aposentadoria				
Homens	Mulheres	46	50	55	60	65
35	30	0,61	0,70	0,86	1,07	1,38
36	31	0,62	0,72	0,88	1,11	1,42
37	32	0,64	0,75	0,91	1,14	1,46
38	33	0,66	0,77	0,94	1,17	1,50
39	34	0,68	0,79	0,96	1,20	1,55
40	35	0,70	0,81	0,99	1,24	1,59
45	40	n.c.	n.c.	1,12	1,40	1,80

n.c. Não considerado.

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social.

Tabela 3.2

Idade a partir da qual o fator previdenciário é igual ou superior a 1, para diferentes idades de início de contribuição

Idade de início de contribuição	Não professores		Professores	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
15	56	54	54	52
16	56	54	54	52
17	56	54	54	53
18	57	55	55	53
19	57	55	55	53
20	58	56	56	54
21	58	56	56	54
22	58	56	56	54

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social.

A combinação das Tabelas 3.1 e 3.2 indica claramente que: i) aqueles que se aposentarem por tempo de serviço sofrerão uma perda expressiva em relação a uma situação hipotética em que o fator previdenciário fosse igual a um, nos casos em que a aposentadoria se dê a uma idade muito jovem – por exemplo, com 50 anos; e ii) a perda é relativamente moderada e pode inclusive se transformar em um ganho para a pessoa, quando a aposentadoria ocorrer a uma idade mais avançada – por exemplo, acima de 55 anos.

Isso significa que pode não haver mudanças substanciais para um contingente do universo de candidatos elegíveis para receber ATS a partir de 55 anos, aproximadamente, desde que tenham completado o tempo de contribuição. Um homem que puder se aposentar aos 55 anos

por tempo de contribuição – 35 anos - terá um fator de desconto de apenas 14 % em relação à média dos 80 % maiores salários de contribuição. Dois anos depois – com 57 de idade e 37 de contribuição -, porém, esse desconto terá desaparecido.

Por último, vale lembrar que, nas próprias considerações oficiais em defesa do chamado fator previdenciário, reconhecia-se que este era um ponto crucial da estratégia oficial de enfrentamento do problema previdenciário, mas que não constituía uma solução definitiva para o desequilíbrio. Ressalte-se, a esse respeito, que o trabalho de Pinheiro e Vieira (1999, Gráfico 3), então subordinados ao Ministro da Previdência e que constitui a defesa conceitual mais elaborada do fator previdenciário, contém um cenário básico no qual o déficit do INSS, previsto no trabalho em 0,9 % do PIB no ano 2000, embora crescendo pouco, até 1,0 % do PIB em 2005 e 1,2 % do PIB em 2010, continua se elevando progressivamente e atinge 1,6 % do PIB no ano 2020.⁹

4. A(s) reformas(s) pendente(s)

O tema previdenciário tem sido objeto de polêmicas e intensos debates, tanto nos meios acadêmicos como políticos, em quase todos os países do mundo.¹⁰ O Brasil, naturalmente, não poderia ficar alheio a esse debate, que pode abranger desde os aspectos estritamente fiscais, até questões ligadas a fatores distributivos ou ao impacto da Previdência Social sobre os níveis de poupança doméstica.¹¹ Nesta seção, nossa preocupação estará ligada fundamentalmente à necessidade de diminuir o déficit futuro da Previdência Social, embora algumas das sugestões se baseiem também em considerações de progressividade, por julgarmos que o sistema atual é regressivo e beneficia principalmente as classes média e alta – que geralmente se aposentam por tempo de serviço - comparativamente às categorias de menores ingressos – que, na sua grande maioria, se aposentam por idade.

Embora as seções anteriores tenham tido como foco a situação do INSS, na presente seção incluiremos propostas que se referem tanto ao mesmo como ao regime dos servidores públicos, uma vez que estes praticamente não foram contemplados pelas mudanças feitas até agora. Em outras palavras, enquanto que no caso do INSS a aposentadoria é baseada em uma média das contribuições começando a contar desde 1994 e está sujeita ao fator previdenciário, no caso dos servidores a aposentadoria continua sendo feita com base no último salário e não está sujeita a qualquer esquema de redução em caso de aposentadoria precoce. Isso gera problemas tanto do ponto de vista distributivo – pelo fato de a falta de contrapartida atuarial para as aposentadorias beneficiar remunerações em média muito mais elevadas que as do INSS – como também fiscal, uma vez que a diferença entre as despesas com benefícios dos servidores e a sua receita de contribuições estima-se que represente um desequilíbrio de 1,6 % do PIB no ano 2000.

Há duas propostas gerais que têm sido levantadas, ao longo dos últimos anos, todas as vezes

⁹ Tais projeções consideram um cenário de crescimento do PIB de 3,0 % a.a.

¹⁰ Para uma discussão sobre algumas questões universais referentes ao assunto, ver Stiglitz e Orszag (1999). Para entender alguns aspectos do debate atual sobre a questão nos EUA, ver Walliser (1999).

¹¹ Para uma projeção sobre as conseqüências da manutenção do “*status-quo*”, com ênfase no desequilíbrio fiscal, embora anterior à aprovação do fator previdenciário, ver Kopits et alii (1999). Para uma proposta alternativa de mudança da Previdência Social, ver Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998).

que se discute a necessidade de mudar a Previdência Social. A primeira, é reduzir o teto de comprometimento de benefícios, como forma de diminuir os encargos futuros do INSS. A segunda, é fazer com que as pessoas trabalhem mais tempo, aumentando o período de contribuição e diminuindo o de desembolsos de aposentadoria a cargo do INSS ou do Tesouro Nacional.

Em relação ao primeiro ponto, contudo, os termos do debate sobre a questão estão muito afetados pela virtual estagnação da renda *per capita* do país nas últimas duas décadas. Para entender a relevância disto, é preciso atentar para os dados mencionados a seguir. O Brasil tem em 2000 aproximadamente 166 milhões de pessoas. O teto médio de benefícios no ano 2000 é de R\$ 1294,59, ponderando o teto dos primeiros seis meses do ano com o prevalecente atualmente e considerando a remuneração natalina, entendida como um décimo-terceiro pagamento. Isso corresponde a R\$ 16830. O PIB em 2000 é estimado em torno de R\$ 1160 bilhões, o que gera uma renda anual *per capita* de R\$ 6988. Portanto, a relação Teto de benefícios/Renda *per capita* em 2000 é de 2,41.

Se, porém, como se espera, o país retomar o processo de crescimento e – o que é muito importante – os benefícios não tiverem aumentos reais e apenas acompanharem a inflação, a tendência é que o valor do teto de benefícios perca importância relativa. E isto por um motivo muito simples: com o crescimento econômico, mais pessoas passarão a ter que procurar os fundos de pensão para terem assegurada uma renda complementar para a sua aposentadoria. Observe-se na Tabela 4.1 que, por exemplo, com um crescimento real médio da renda *per capita* de 3,0 % a.a., em 2020 aquele coeficiente já terá caído de 2,41 para 1,33. Portanto, não nos parece relevante modificar o teto de benefícios, que pode permanecer no seu nível atual.

O objetivo de fazer que os indivíduos se aposentem mais tarde – ou, alternativamente, que, se o fizerem cedo, o façam com vencimentos menores – já foi, de certa forma, atingido com a aprovação do fator previdenciário. A pergunta que cabe fazer agora é, então: o que resta fazer no futuro, em termos de reformas da Previdência Social no Brasil?

Tabela 4.1

Relação Teto de benefícios/Renda *per capita*, em função de diferentes taxas de crescimento da renda *per capita* (relação inicial: 2,41)

		Prazo (anos)		
		10	20	30
Crescimento	I 2,0 I	1,98	1,62	1,33
renda	I 3,0 I	1,79	1,33	0,99
<i>per capita</i> (% a.a.)	I 4,0 I	1,63	1,10	0,74

O ponto principal a destacar é que o que se tem pela frente não é “a” reforma da Previdência Social e sim uma **seqüência** de reformas, cada uma das quais fará com que o país se aproxime mais de uma situação de equilíbrio e se afaste da situação de mistura de aberrações atuariais e iniquidades distributivas descrita na seção 2 deste trabalho. Essa **agenda de reformas** deve,

em um primeiro estágio - e dado que a aprovação do “fator previdenciário” tende a atenuar, a curto prazo, o déficit do INSS -, incluir os seguintes pontos, referentes ao regime dos **servidores públicos**:

- a) aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) dos servidores públicos inativos ;
- b) aprovação compensatória, caso (a) se frustrar, de um aumento da alíquota previdenciária, de 11 para 14 ou 15 %, cobrada sobre os servidores ativos;
- c) aprovação da Previdência Social dos militares, com alíquotas maiores do que as atuais; e
- d) eliminação, após um período de transição, das pensões de filhas solteiras de militares que sejam maiores de idade, as quais constituem um privilégio inaceitável, eliminação que deve partir do princípio elementar de **é absurdo que alguém receba um privilégio pelo simples fato de não ter casado.**¹²

Por outro lado, em um segundo estágio, como parte da agenda futura, ao longo da década, seria importante que fossem adotadas novas reformas, referentes tanto aos servidores públicos como ao **regime geral do INSS**. O objetivo, em todos os casos, é evitar um agravamento dos déficits no futuro. Entre as medidas que se deveria contemplar estão:

- i) extensão do fator previdenciário para os futuros aposentados da administração pública, o que exige PEC e depois projeto de Lei;¹³
- ii) aprovação do princípio de uma idade mínima, crescente no tempo, para a aposentadoria, mesmo de quem se aposenta por tempo de serviço;¹⁴
- iii) redução do diferencial constitucional homens vs. mulheres e professores vs. não professores; e
- iv) por analogia com (iii), redução, na tabela do cálculo do fator previdenciário, do abono para aposentadoria por tempo de serviço, tanto para as mulheres como para os professores.

A primeira dessas medidas justifica-se por uma questão de isonomia com o tratamento conferido aos trabalhadores do setor privado. Tendo sido alterada a regra de cálculo das futuras aposentadorias do regime geral do INSS, para diminuir os déficits do mesmo, não faz sentido não fazer algo similar para os servidores públicos, cujo déficit previdenciário é muito maior que o do INSS e cujas aposentadorias são também muito superiores às do INSS. Portanto, seja por razões fiscais, seja por questões distributivas, faz todo o sentido adotar para os servidores públicos a mesma lógica adotada no caso do fator previdenciário do INSS, qual seja, a de inibir as aposentadorias precoces, desestimulando estas através de um desconto que é

¹² Entre 1995 e 1999, conforme dados do IPEA, o crescimento real do gasto público federal com pessoal ativo foi **negativo**, em média, em 3,9 % a.a.; enquanto isso, o gasto com inativos teve sinal oposto, crescendo 3,5 % a.a.. Ao desagregar este número, constata-se que o gasto com inativos civis cresceu 1,4 % a.a., enquanto o gasto com inativos militares aumentou 7,9 % a.a., como reflexo, entre outras coisas, do crescimento das pensões. Em consequência, os militares e pensionistas de militares, que em 1995 respondiam por 31 % dos gastos totais com inativos, aumentaram essa participação para 36 %, apenas 4 anos depois. Isso dá uma idéia clara de que o problema do gasto com pessoal inativo é, cada vez mais, um problema de gasto com inativos militares.

¹³ Isso implicaria acabar com a distinção atual pela qual a referência para as aposentadorias do setor privado é uma média das contribuições da vida ativa, enquanto que a dos servidores públicos é o último salário de contribuição.

¹⁴ Mais especificamente, propõe-se homogeneizar o tratamento conferido quanto a isso aos trabalhadores dos setores público e privado. Cabe lembrar, a propósito, que na reforma constitucional de 1998, foi aprovada uma idade mínima para os novos servidores públicos, porém sem que valesse o mesmo princípio para os aposentados do INSS.

progressivamente menor quanto maior o tempo de contribuição e a idade do indivíduo. Nesse caso, caberia examinar a possibilidade legal de adotar exatamente o mesmo fator previdenciário já aprovado, agora para os servidores públicos. Para isso, seria necessário mudar a Constituição – que permite a aposentadoria dos servidores com base no último salário – e aprovar depois um projeto de Lei com as mesmas regras do fator previdenciário, incluindo também a substituição do salário de referência. Este, ao invés de ser o último, passaria a ser a média dos 80 % maiores salários de contribuição, contando a partir de julho de 1994 – ou seja, a partir do Plano Real, para evitar a controvérsia acerca de como inflacionar os valores anteriores a essa data.

A adoção do princípio da idade mínima crescente se baseia na consideração de que a permanência de regras benevolentes de aposentadoria, em um contexto de envelhecimento gradativo da população, tenderá a gerar problemas fiscais graves, se as regras de aposentadoria não forem modificadas. A Tabela 4.2 dá uma idéia das mudanças demográficas que o Brasil tem em perspectiva e é complementada pela Tabela 4.3.¹⁵ Nos próximos 20 anos, o número de pessoas com 60 anos ou mais e 80 anos ou mais irá se multiplicar por 2,1 e 2,6, respectivamente. Nesse contexto, não é preciso ser especialista em ciências atuariais para perceber que a manutenção de regras que permitem que um indivíduo possa se aposentar muito cedo configura um privilégio inaceitável que irá prejudicar ao conjunto da sociedade como um todo, pelo ônus fiscal que isso implica.¹⁶

Tabela 4.2

Brasil – Expectativa de vida ao nascer (anos)

Ano	Expectativa de vida ao nascer
1980	62
1990	66
Projeções	
2000	69
2010	72
2020	76

Fonte: IBGE (1996), tabela 2.3.

¹⁵ Além disso, provavelmente, a Tabela 4.2 subestima o aumento da expectativa de vida, caso os recentes progressos da medicina no tratamento de doenças da terceira idade se mantenham e caso os futuros Governos tenham êxito com os programas de combate à pobreza extrema.

¹⁶ Ver Beltrão et alii (2000). O fato de a tabela do fator previdenciário ser ajustada periodicamente em função das mudanças da taxa de mortalidade da população atenua parcialmente esse quadro. De qualquer forma, esse é mais um elemento em favor da necessidade de adotar um fator previdenciário para os servidores públicos.

Tabela 4.3
Brasil – Projeções de população (mil)

Ano	2000	2010	2020	Crescimento 2000/2020/a
Total (A)	166113	187862	207697	1,1
60 anos e mais (B)	13090	18098	27007	3,7
75 anos e mais (C)	2695	4102	6204	4,3
80 anos e mais (D)	1188	1924	3069	4,9
B/A (%)	7,9	9,6	13,0	
C/A (%)	1,6	2,2	3,0	
D/A (%)	0,7	1,0	1,5	

/a % a.a.

Fonte: IBGE (1998), tabela 2.6.

Por isso, nossa proposta é que, preservados não apenas os direitos adquiridos de quem está aposentado, como a expectativa de direitos de quem já se encontra no mercado de trabalho, a Constituição do país seja modificada de modo a que se condicione a aposentadoria por tempo de serviço a uma idade mínima crescente. Isso permitiria fazer uma transição – no espaço de uma geração -, que faria com que, na prática, em 2030 – isto é, daqui a 30 anos – os indivíduos só pudessem se aposentar por idade. Ao mesmo tempo, i) reconhecendo a necessidade de dar alguma compensação às mulheres, devido ao peso da maternidade nas suas vidas, mas partindo do pressuposto de que as contas fiscais não comportam a manutenção desse diferencial em 5 anos; e ii) assumindo que não há nenhuma justificativa para que a categoria dos professores seja beneficiada em relação a outras categorias que envolvem grandes sacrifícios e que não gozam de qualquer privilégio, o diferencial de exigência de idade para aposentadoria – e de tempo de serviço – das mulheres em relação aos homens seria diminuído gradualmente de 5 para 2 anos e o dos professores de 5 para 0, conforme proposta da Tabela 4.4.¹⁷ O por que da redução do diferencial para 2 anos ficará claro pela leitura da Tabela 4.5.

É interessante destacar que, embora a introdução de uma idade mínima tenha saído da agenda de prioridades do atual Governo, o fato deve-se a considerações de caráter político e não a qualquer mudança da percepção oficial acerca da natureza do problema ou da necessidade de aprovação da proposta, em algum momento futuro. O próprio Presidente da República reconheceu isso, recentemente, ao declarar que “... como o Congresso rejeitou várias vezes a idade mínima, é difícil eu insistir, mas daqui a pouco alguém vai ter que insistir ...” (Cardoso, 1999, página 34).

Vale também destacar que se algo na linha da redução do diferencial entre homens e mulheres e entre professores e não professores vier a ser adotado, por analogia, na tabela do cálculo do fato previdenciário o bônus de anos de serviço oferecido atualmente – pelo qual as contas são

¹⁷ Na Tabela 4.4, a ausência de idade mínima inicial refere-se ao INSS, mas a Constituição atual já estabelece uma idade mínima para a aposentadoria de servidores, de 48 anos para as mulheres e 53 para os homens.

feitas com adição de 5 anos de serviço para as mulheres e 5 para os professores – teria que ser modificado, levando os indivíduos dessas categorias que vierem a sair da ativa no futuro a fazê-lo mais tarde e/ou com uma aposentadoria algo menor do que atualmente.

Nossa sugestão é que o novo Governo a ser empossado em 2003 envie ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional contendo a exigência de idade mínima crescente para aposentadoria e redução do diferencial entre categorias.¹⁸ A idade mínima por categoria seria a que é mencionada na Tabela 4.4 e o processo se completaria em 2030, quando já não haveria mais distinção entre professores e não professores e os homens só se aposentariam com 65 anos e as mulheres com 63, o que será compatível com as condições demográficas da época.¹⁹

Tabela 4.4
Proposta de idade mínima progressiva (anos)

Ano	Mulheres	Homens	Diferença		Professores	
	(M)	(H)	(M-H)	Professores	Mulheres	Homens
2004	-	-	5	5	-	-
2005	-	-	5	5	-	-
2006	48	53	5	4	44	49
2007	48	53	5	4	44	49
2008	49	54	5	4	45	50
2009	49	54	5	4	45	50
2010	50	55	5	4	46	51
2011	51	55	4	3	48	52
2012	52	56	4	3	49	53
2013	52	56	4	3	49	53
2014	53	57	4	3	50	54
2015	53	57	4	3	50	54

¹⁸ Admitindo que a proposta seja aprovada em 2004, seria dado um prazo de carência de dois anos, sem mudanças, após o que os parâmetros começariam a ser modificados gradualmente, começando com uma idade mínima de 48 anos para as mulheres e 53 para os homens e um diferencial de 5 anos para as mulheres e para os professores. A idade mínima dos homens aumentaria em um ano a cada dois anos, contando a partir de 2006, de modo que em 2030 ela seria de 65 anos. O diferencial homens vs. mulheres seria mantido em 5 anos por outros cinco anos além da carência, como forma de minimizar as resistências, diminuindo posteriormente em um ano a cada 5 anos, até chegar a 2 anos em 2021. Por sua vez, a redução do diferencial para os professores se daria, começando com 5 anos, já a partir de 2006, no valor de 1 ano a cada 5 anos, até zerar o diferencial em 2026.

¹⁹ Ressalte-se que a proposta é consistente com as tendências verificadas em outros países, no sentido de elevar a idade de aposentadoria. Nos EUA, por exemplo, a idade de aposentadoria, de 65 anos em 2000, deverá aumentar em dois meses a cada ano a partir de 2000, até 66 anos em 2005, permanecendo neste nível por 11 anos e depois subindo gradualmente a partir de 2017, até atingir 67 anos em 2022 (Gazeta Mercantil, 20/3/2000). Para uma excelente resenha atualizada das propostas de mudança do sistema de aposentadoria em discussão nos países da OECD, ver Disney (2000).

2016	55	58	3	2	53 56
2017	55	58	3	2	53 56
2018	56	59	3	2	54 57
2019	56	59	3	2	54 57
2020	57	60	3	2	55 58
2021	58	60	2	1	57 59
2022	59	61	2	1	58 60
2023	59	61	2	1	58 60
2024	60	62	2	1	59 61
2025	60	62	2	1	59 61
2026	61	63	2	0	61 63
2027	61	63	2	0	61 63
2028	62	64	2	0	62 64
2029	62	64	2	0	62 64
2030	63	65	2	0	63 65

Para ter uma idéia das implicações, tome-se o caso de uma mulher e de um homem com 43 anos de idade, 25 anos de serviço e que começaram a trabalhar com 18 anos. Pelas regras atuais (do ano 2000), a mulher iria se aposentar em 2005 com 48 anos (30 de serviço) e o homem em 2010 com 53 (35 de serviço), enquanto que pelas regras propostas, a mulher poderia se aposentar na mesma data, em 2005, com 48 anos e o homem em 2013 com 56 – 3 anos depois. Por outro lado, uma mulher e um homem com 38 anos de idade, 20 de serviço e que tenham começado a trabalhar com 18 anos, pelas regras atuais, só poderiam se aposentar em 2010 com 48 anos, no caso da mulher; e em 2015 com 53 anos, no caso do homem, enquanto que, se adotada a Tabela 4.4, a aposentadoria só ocorreria em 2015 – 5 anos depois - com 53 anos, no caso da mulher; e em 2023 – 8 anos depois - com 61 anos, no caso do homem.

É importante frisar que a redução do diferencial de requisito de aposentadoria entre homens e mulheres nada mais é do que a adaptação às regras vigentes em um conjunto vasto de países, como sugere a Tabela 4.5.

Tabela 4.5
Requisitos de idade para aposentadoria, por sexo e idade (anos)

Países	Homens	Mulheres	Dívida (% PIB)/a	
<u>Requisito > 65 anos</u>				
EUA		67/b	67/b	95
Irlanda	66	66	83	
Islândia		67	67	69
Dinamarca		67	67	34
Noruega		67	67	-
<u>Requisito = 65 anos</u>				
Alemanha		65	65	216
Holanda		65	65	185
Espanha		65	65	159
Reino Unido		65	65/c	137
Finlândia		65	65	98
Suécia	65	65	78	
Canadá		65	65	-
Luxemburgo		65	65	n.d.
<u>Requisito < 65 anos para mulheres</u>				
Japão		60	58	317
Áustria	65	60	317	
Itália		65	55	234
Portugal		65	62	170
França	60	60	165	
Bélgica		65	60	77
Suíça		65	62	n.d.
Grécia	65	60	n.d.	

/a Refere-se à projeção da dívida pública em 2030, mantidas constantes as receitas e os gastos como % do PIB. /b Em 2022. /c Em 2020. n.d. Não disponível. OBS: (-) significa ausência de dívida pública ou dívida negativa.

Fonte: Roseveare et alii (1996). Tabela reproduzida em Disney (2000), Tabela 1, atualizada com base em dados do mesmo texto.

A Tabela mostra claramente duas coisas. Primeiro, que países com requisitos de idade mais avançada e sem distinção de exigência legal entre homens e mulheres tendem a ter problemas fiscais menores que os que permitem aposentadorias mais cedo e privilegiam as mulheres. Segundo, que entre os países que estabelecem uma diferenciação entre homens e mulheres, há diversos casos em que a diferença é inferior a 5 anos. E terceiro, que mesmo nos casos em que há diferença de 5 anos entre homens e mulheres, em quase todos os casos estas em geral não podem se aposentar antes de 60 anos. Enquanto isso, no Brasil, uma mulher – mesmo não sendo professora - que tenha começado a trabalhar aos 18 anos pode se aposentar com apenas 48 anos de vida.

5. À guisa de balanço

Considere-se

C = Contribuição previdenciária

W = Salário médio da economia

c = Alíquota previdenciária (C/W)

A = Valor médio das aposentadorias e pensões

a = Taxa de reposição (A/W)²⁰

B = Número de beneficiários de aposentadorias e pensões

N = Número de contribuintes do sistema

Em equilíbrio entre receitas e despesas, por definição,

$$C \cdot N = c \cdot W \cdot N = A \cdot B$$

Mudando alguns termos, chega-se então a

$$c = a / (N / B)$$

O significado desta equação, no regime de repartição, é muito fácil de entender: quando há um aumento do número de beneficiários de um sistema de aposentadorias em relação ao de contribuintes, ou seja, quando, para dado N, (N/B) diminui, ocorrem uma das seguintes três coisas: i) o sistema deixa de estar em equilíbrio; ii) é necessário aumentar a alíquota de contribuição (c), para compensar o aumento de B; ou iii) para preservar o valor de c, a taxa de reposição (a) deve aumentar paralelamente com o incremento do número de beneficiários ou, alternativamente, o número de contribuintes N deve se expandir concomitantemente com B. As propostas aqui feitas são uma combinação destas duas medidas de (iii), constituindo o que Disney (2000) qualifica de “reforma paramétrica” de um sistema de repartição, pela redução da taxa de reposição – como no caso da taxa dos servidores públicos inativos – e pelo aumento dos requisitos de idade mínima para todos os contribuintes, servidores públicos e do regime geral do INSS, como forma de minorar o crescimento de B na fórmula acima.

Estima-se que no ano em curso o Brasil tenha aproximadamente 13 milhões de pessoas com 60 anos ou mais e 1 milhão de pessoas com 80 anos ou mais. Daqui a apenas 20 anos, esses valores deverão ter aumentado para 27 milhões e 3 milhões de pessoas, respectivamente. O Brasil deve portanto começar a se preparar desde já para enfrentar esse desafio. Uma das mudanças que teria que ocorrer é o aumento da idade de aposentadoria. Para os trabalhadores do setor privado, em 1998 – último ano para o qual há informações disponíveis -, de cada 100 novas aposentadorias urbanas por tempo de serviço concedidas pelo INSS, 52 foram para indivíduos com menos de 50 anos e 77 para indivíduos com menos de 55 anos (Tabela 2.2). Os dados disponíveis indicam que no serviço público as distorções são também gritantes. Trata-se, evidentemente, de uma situação que não pode perdurar.

Este artigo procurou mostrar que há um conjunto de reformas que devem constar de uma

²⁰ Percentual da aposentadoria em relação ao salário.

agenda previdenciária para o futuro, a qual provavelmente “invadirá” o próximo Governo e talvez até mesmo o de 2007/2010. O importante é perceber, por parte daqueles que consideram que a etapa das reformas se encerrou, que a reforma da Previdência está muito longe de ter se esgotado; e por outro, por parte dos partidários de uma “segunda geração” de reforma da Previdência, que a rigor não haverá **uma** segunda reforma e sim uma **série** de iniciativas distribuídas ao longo do tempo, no decorrer do qual espera-se que os atuais desequilíbrios irão sendo gradualmente enfrentados e diminuídos. O primeiro passo dessa seqüência foi dado com a aprovação da Emenda Constitucional da Previdência Social em 1998 – que limitou um pouco as condições de aposentadoria para os servidores públicos e “desconstitucionalizou” o cálculo do benefício do INSS - e o segundo com a aprovação do chamado “fator previdenciário” em 1999. Resta agora dar continuidade a esse roteiro, mediante a aprovação de novas medidas, algumas delas preferencialmente ainda no atual Governo – como a taxaço dos servidores inativos, a mudança da Previdência Social dos militares e a eliminação das pensões para filhas solteiras de militar que sejam maiores de idade. Outras, mais complexas, terão que ser aprovadas ao longo da década, como a adoção de uma idade mínima crescente para aposentadoria e a redução do diferencial de número de anos de requisito para aposentadoria das mulheres em relação aos homens e dos professores em relação às demais categorias. O objetivo é chegar ao final da década de 2000/2010 em condições de ter um cenário fiscal relativamente confortável e sem que o Tesouro Nacional seja chamado a cobrir déficits crescentes da Previdência Social, como aconteceu ao longo dos últimos anos, o que ou limita o espaço para o gasto em áreas chave como saúde ou educação ou, alternativamente, pressiona o endividamento público ou ameaça a política anti-inflacionária.

Referências bibliográficas

Além, Ana Cláudia e Giambiagi, Fabio (1999); “A despesa previdenciária no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas”; Revista de Economia Política, volume 19, número 3, janeiro/março.

Beltrão, Kaizô et alii (2000); “MPAS – Uma versão amigável do Modelo Demográfico Atuarial de Projeções e Simulações de Reformas Previdenciárias”; mimeo, março.

Börsch-Supan, Axel (2000); “A model under siege: a case study of the German retirement insurance system”; Economic Journal, vol. 110, número 461, february, páginas 24/45.

Cardoso, Fernando Henrique (1999); entrevista à revista Conjuntura Econômica, dezembro.

Disney, Richard (2000); “Crises in public pension programmes in OECD: what are the reform options?”; Economic Journal, vol. 110, número 461, february, páginas 1/23.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (1998); Anuário Estatístico do Brasil.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (1996); Brasil em números 1995/1996.

Koptis, George et alii (1999); “Brasil: Reforma da Previdência Social”; Fundo Monetário Internacional-FMI, Departamento de Finanças Públicas, junho, 67 páginas.

Najberg, Sheila e Ikeda, Marcelo (1999); “Previdência no Brasil: desafios e limites”; in Giambiagi, Fabio e Moreira, Maurício (organizadores), A Economia Brasileira nos Anos 90, BNDES, páginas 261/290.

Oliveira, Francisco Eduardo; Beltrão, Kaizô e Guerra Ferreira, Mônica (1997); “Reforma da Previdência”; Texto para Discussão, IPEA, número 508, IPEA.

Oliveira, Francisco Eduardo; Beltrão, Kaizô e Pasinato, Maria Tereza (1998); “Proteção social e equidade: uma proposta para o seguro social”; Pesquisa e Planejamento Econômico, volume 28, número 2, agosto, páginas 339/370.

Ornelas, Waldeck (1999); “A Previdência Social em fase de transição”; in Reis Velloso, João Paulo dos (coordenador), A Crise Mundial e a Nova Agenda de Crescimento; José Olympio Editora, páginas 423/453.

Ornelas, Waldeck e Vieira, Solange (1999a); “Novo rumo para a Previdência brasileira”; in Revista do BNDES, volume 6, número 12, dezembro, páginas 31/47.

Ornelas, Waldeck e Vieira, Solange (1999b); “As novas regras da Previdência Social”; Conjuntura Econômica, novembro, páginas 18/22.

Pinheiro, Vinícius e Vieira, Solange (1999); “Reforma da Previdência no Brasil: a nova regra de cálculo dos benefícios”; trabalho elaborado para a XLII reunião do Comitê Permanente

Interamericano de Seguridade Social-CPISS, Cidade do México, 24 e 25 de novembro, 23 páginas.

Roseveare et alii (1996); “Ageing populations, pension systems and government budgets: simulations from 20 countries”; Economics Department Working Paper, no. 168, OECD, Paris.

Stiglitz, Joseph e Orszag, Peter (1999); “Rethinking pension reform: ten myths about social security systems”; trabalho apresentado na conferência “New ideas about old age security”, Banco Mundial, Washington DC, 14 e 15 de setembro, 46 páginas.

Walliser, Jan (1999); “Would saving US Social Security raise national saving?”; International Monetary Fund-IMF, Policy Discussion Paper, PDP/99/7, julho, 23 páginas.