

Schwarzer, Helmut; Pereira, Eduardo da Silva; Paiva, Luis Henrique

**Working Paper**

## Projeções de longo prazo para o regime geral de previdência social: O debate no Fórum Nacional de Previdência Social

Texto para Discussão, No. 1405

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Schwarzer, Helmut; Pereira, Eduardo da Silva; Paiva, Luis Henrique (2009) : Projeções de longo prazo para o regime geral de previdência social: O debate no Fórum Nacional de Previdência Social, Texto para Discussão, No. 1405, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91472>

**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.*

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1405**

## **SÉRIE SEGURIDADE SOCIAL**

### **PROJEÇÕES DE LONGO PRAZO PARA O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – O DEBATE NO FÓRUM NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**Helmut Schwarzer  
Eduardo da Silva Pereira  
Luis Henrique Paiva**



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1405**

## **SÉRIE SEGURIDADE SOCIAL**

### **PROJEÇÕES DE LONGO PRAZO PARA O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – O DEBATE NO FÓRUM NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**Helmut Schwarzer\***

**Eduardo da Silva Pereira\*\***

**Luis Henrique Paiva\*\***

Produzido no programa de trabalho de 2008

Rio de Janeiro, junho de 2009

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais – Disoc/Ipea e Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (MPS).

\*\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

## **Governo Federal**

**Ministro de Estado Extraordinário  
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos**



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**  
Marcio Pochmann

**Diretor de Administração e Finanças**  
Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos Macroeconômicos**  
João Sicsú

**Diretor de Estudos Sociais**  
Jorge Abrahão de Castro

**Diretora de Estudos Regionais e Urbanos**  
Liana Maria da Frota Carleial

**Diretor de Estudos Setoriais**  
Márcio Wohlers de Almeida

**Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**  
Mário Lisboa Theodoro

**Chefe de Gabinete**  
Persio Marco Antonio Davison

**Assessor-Chefe da Assessoria de Imprensa**  
Estanislau Maria de Freitas Júnior

**Assessor-Chefe da Comunicação Institucional**  
Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>  
Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL C89, H55, J38

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

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

## APRESENTAÇÃO

Neste ano em que se comemoram os 20 anos de promulgação da Constituição de 1988, o Ipea tem o prazer de disponibilizar ao público uma série de trabalhos voltados ao debate sobre a Seguridade Social no Brasil.

A Carta Constitucional, ao integrar os esforços de garantir a plena cidadania no país, acolhe os direitos sociais não apenas no âmbito dos direitos do trabalho, mas também no amplo terreno dos direitos da cidadania, onde a Seguridade Social desempenha papel central. Reconhecida como um dos mais importantes avanços adotados pela Constituição, a instituição da Seguridade Social reuniu os serviços e benefícios nas áreas de saúde, previdência social e assistência social: assegura a todos os brasileiros o acesso à proteção social contributiva e não contributiva, sob responsabilidade do poder público, contando com a gestão descentralizada, com a participação social, e com a vinculação de recursos e pluralidade de fontes.

Nos últimos 20 anos, entretanto, a Seguridade Social no país sofreu uma conturbada trajetória. De um lado, as determinações constitucionais propiciaram a expressiva extensão da cobertura das políticas pertinentes (saúde, previdência e assistência social), assim como do patamar de oferta de benefícios e serviços, impactando na melhoria das condições de vida da população. De outro, a consolidação institucional e política da Seguridade Social, bem como de sua efetiva universalização, foi estrangida por um conjunto de propostas e iniciativas visando limitar a atuação do Estado no campo social. Entre estes dois movimentos persistem relevantes desafios para o desenvolvimento da Seguridade Social enquanto instrumento de redistribuição de renda e de promoção de bem-estar.

Os trabalhos que compõem esta série discutem esse amplo conjunto de desafios. Estes são aqui tratados, seja da perspectiva setorial de cada uma das políticas que integram a Seguridade Social, seja do ponto de vista mais amplo – de sua integração sistêmica, da consolidação de seu padrão de financiamento, ou dos novos temas que se apresentam aos tradicionais riscos e vulnerabilidades cobertos pelas atuais políticas da proteção social. Em conjunto, destacam a Seguridade Social e suas políticas como dimensões centrais no debate sobre a redução das desigualdades e o estabelecimento de patamares mínimos de bem-estar no país.

O presente volume, correspondente ao Texto para Discussão nº 1405 (*Projeções de Longo Prazo para o Regime Geral de Previdência Social* – o debate no Fórum Nacional de Previdência Social, de Helmut Schwarzer, Eduardo da Silva Pereira e Luis Henrique Paiva), faz parte de uma reunião que inclui ainda outros nove títulos sobre a matéria, a saber:

- Nº 1403 - *Proteção das Pessoas Idosas Dependentes*: análise comparativa da experiência internacional, de Analia Soria Batista, Luciana Jaccoud, Luseni Aquino e Patrícia Dario El-Moor)

- Nº 1402 - *Os Idosos em Situação de Dependência e a Proteção Social no Brasil*, de Analia Soria Batista, Luciana Jaccoud, Luseni Aquino e Patrícia Dario El-Moor
- Nº 1376 - *A Constituição de um Modelo de Atenção à Saúde Universal: uma promessa não cumprida pelo SUS?*, de Carlos Octávio Ocké-Reis
- Nº 1372 - *Pobres, Pobreza e Cidadania: os desafios recentes da proteção social*, de Luciana Jaccoud
- Nº 1371 - *Cuidados de Longa Duração para Idosos: um novo risco para os sistemas de seguridade social*, de Maria Tereza Pasinato e George Kornis
- *Aposentadorias, Pensões, Mercado de Trabalho e Condições de Vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional*, de Milko Matijascic, Stephen Kay e José Olavo Ribeiro
- *Tributação, Previdência e Assistência Sociais: impactos distributivos*, de Fernando Gaiger Silveira
- *A Reforma da Previdência na Hora da Verdade: o Brasil no contexto da América Latina*, de Milko Matijascic e Stephen Kay
- *Benefícios por incapacidade: uma análise do auxílio-doença previdenciário*, de Luciana Servo e Sérgio Piola

**Jorge Abrahão de Castro**

**Diretor de Estudos Sociais do Ipea**

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 AS PROJEÇÕES DA SPS: CURTO E LONGO PRAZO	9
3 A CONTABILIDADE DO REGIME GERAL E A QUESTÃO DO AUMENTO DE EFICIÊNCIA	11
4 AS ESTRUTURAS DAS PROJEÇÕES DE LONGO PRAZO – E O QUE OCORRERIA SE AS DEIXÁSSEMOS DE LADO	14
5 ALGUNS PONTOS QUE NÃO PODEM DEIXAR DE SER TRATADOS EM PROJEÇÕES DE LONGO PRAZO	18
6 INCORPORAÇÃO DE ELEMENTOS ÀS PROJEÇÕES DA SPS	20
7 CONCLUSÕES	27
REFERÊNCIAS	28



## **SINOPSE**

A realização do Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS) em 2007 foi o principal fato para aqueles que acompanham a área de previdência social no país. As projeções de longo prazo para a arrecadação, as despesas e o resultado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), preparadas pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social (MPS), receberam grande atenção dos membros do FNPS e foram intensamente debatidas.

Essa discussão voltou-se tanto para alguns dos parâmetros utilizados nas projeções – como, por exemplo, as taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) e as taxas de formalização –, quanto para algumas relações estruturais presentes no modelo de projeção – como a rigidez da relação entre arrecadação, massa salarial e PIB.

Este trabalho busca defender a racionalidade dos parâmetros utilizados e dos elementos estruturantes do modelo de projeção de longo prazo utilizado pela SPS/MPS, ao mesmo tempo em que procura incorporar algumas das sugestões realizadas ao longo do FNPS para a realização das projeções de longo prazo.

Os resultados mostram que medidas de gestão, melhorias na eficiência do sistema, aumento de formalização e aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho poderiam melhorar levemente a situação do RGPS no curto e no médio prazo, mas seriam insuficientes para evitar a forte aceleração das despesas e da necessidade de financiamento no longo prazo.

## **ABSTRACT**

The National Forum for Social Security (FNPS) was the main happening occurred in 2007 for people interested on this subject. Long term forecasts for the General Regime of Social Security (RGPS), produced by the Secretariat for Social Security Policies (SPS/MPS), were strongly debated during the Forum. Criticism was addressed both to assumptions adopted by SPS/MPS (e.g., GDP growth rates and share of registered jobs in the labour market) and to structural features of the forecast model (e.g., the rigid relationship between revenues, wages and GDP).

The first purpose of this paper is to present and to defend both the assumptions and the model adopted by SPS/MPS. The second purpose is to verify if several policies suggested during the FNPS would be effective to stabilize RGPS expenditures and balance in the long term.

The results obtained demonstrated that administrative improvements, growth in registered jobs and in female participation rates could improve RGPS revenues and reduce its imbalance both in the short and medium term, but would not be enough to avoid the strong acceleration of expenditures and deficits in the long run.



# 1 INTRODUÇÃO

Um dos fatos mais importantes para a previdência social no ano de 2007 foi a realização do Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS), criado pelo Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro. O FNPS teve a finalidade de promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do governo federal, com o objetivo de avaliar e propor medidas para o aperfeiçoamento e a sustentabilidade dos regimes de previdência social, bem como sua coordenação com as políticas de assistência social.

O FNPS constituiu uma oportunidade para a sociedade brasileira refletir sobre as questões previdenciárias, sem pressões e sem um cenário catastrofista, uma vez que se partiu do pressuposto de que as finanças previdenciárias não sairiam do controle no curto prazo. Dessa maneira, foi um raro momento em que os mais importantes *stakeholders* das políticas previdenciárias reuniram-se para aprofundar seus conhecimentos, debater acerca de alternativas e contribuir para o fortalecimento da previdência social.

O modelo de funcionamento do FNPS privilegiou, em um primeiro estágio, as apresentações de especialistas nacionais e internacionais sobre os diversos temas que viriam a ser debatidos. As apresentações foram feitas a partir de uma pluralidade de enfoques e abordagens. O objetivo foi difundir, entre os membros do FNPS, conhecimento aprofundado sobre os temas relacionados com a previdência social, produzido nacional e internacionalmente.

Em um segundo momento, foram montados grupos tripartites, voltados para a discussão sobre os diversos assuntos tratados. Buscou-se, com isso, construir os consensos possíveis e explicitar os dissensos existentes entre as bancadas, para posterior referendo do plenário do FNPS. Os trabalhos foram concluídos no final do mês de outubro, com alguns consensos relativamente importantes, notadamente em torno das agendas mais “positivas”, como o aumento da cobertura previdenciária, aprofundamento das políticas de prevenção da incapacidade para o trabalho, a “nova contabilidade” da previdência social e da ênfase na gestão quadripartite da previdência. Outros consensos significativos também foram conseguidos em áreas politicamente mais sensíveis, como a melhor articulação entre os benefícios assistenciais e previdenciários e a sugestão de avaliação, no futuro, das diferenças entre as idades de aposentadoria entre homens e mulheres e entre as clientelas urbanas e rurais, associadas à adoção de políticas públicas voltadas para a diminuição da desigualdade.

Entretanto, o importante conjunto de medidas voltadas para ajustar o sistema previdenciário à transição demográfica não foi objeto de consenso. Propostas como a extensão do tempo de contribuição ou a instituição da idade mínima não encontraram acolhida em todas as bancadas participantes do FNPS.

Natural que, nesse contexto, tenham estado no centro do debate as projeções de longo prazo para a arrecadação, as despesas e o resultado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), elaboradas pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social (MPS). A SPS/MPS apresentou no FNPS projeções segundo as quais o quadro de curto prazo do RGPS seria

confortável, mas o quadro de longo prazo (marcado pelo aumento das despesas e da necessidade de financiamento) sugeriria mudanças nas regras de acesso aos benefícios para as futuras gerações.

Ao longo do FNPS, foram questionados diversos parâmetros utilizados para a realização das projeções de longo prazo – como, por exemplo, a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) ou a taxa de formalização no mercado de trabalho.<sup>1</sup> Outros elementos estruturantes do modelo de projeção de longo prazo da SPS/MPS também foram questionados – especialmente a rigidez da relação entre massa salarial e PIB e entre arrecadação e massa salarial (e, conseqüentemente, o próprio PIB). Finalmente, um conjunto de sugestões foi realizado para incorporação no modelo de longo prazo (como propostas de ganho de eficiência na arrecadação e nas despesas e a utilização da chamada “nova contabilidade” do RGPS, entre outras).

Durante o FNPS – e no período imediatamente posterior –, o debate se intensificou com o surgimento, por parte de outras fontes, de números bastante diversos dos resultados projetados pela SPS e sugestões de que o modelo do governo federal deveria ser revisto (ver KHAIR, 2008).

O objetivo deste trabalho, assim, é documentar este debate em torno das projeções de longo prazo que se deu ao longo e imediatamente após o encerramento do FNPS – debate rico e proveitoso para o avanço da discussão em torno de temas previdenciários.

Uma primeira observação precisa ser feita quanto à natureza dos modelos de projeção de longo prazo para regimes previdenciários. Tais modelos estão sempre sujeitos à crítica e à avaliação; seus resultados refletem opções metodológicas de modelagem que podem (e mesmo precisam) ser questionadas. Como instrumentos simplificadores da realidade, modelos como esses podem vir a incorporar elementos e premissas que não foram previstos inicialmente.

Tudo isso, entretanto, deve estar baseado em argumentos técnicos bem fundamentados. Nesse sentido, o trabalho também procurará apontar quais observações realizadas ao longo do FNPS podem ou não podem ser incorporadas ao modelo da SPS/MPS. Tentaremos também deixar claro quais os elementos estruturadores do modelo adotado pela SPS/MPS e qual a sua racionalidade. O trabalho, dessa maneira, está dividido nas seguintes seções.

Na seção 2, o leitor será apresentado às características básicas das projeções realizadas pela SPS/MPS para o curto (2008-2011) e o longo prazos (2011-2050). Como o leitor verá, os modelos de curto e de longo prazo possuem objetivos, metodologias e níveis de complexidade distintos.

Na seção 3, inicia-se a avaliação das discussões surgidas no FNPS em dois pontos: as questões *a*) da contabilidade utilizada para a apresentação dos resultados e *b*) do aumento de eficiência na arrecadação e nas despesas previdenciárias. Pretende-se, aqui, precisar o novo conceito de contabilidade do RGPS aprovado pelo FNPS,

---

1. Em palestra realizada no dia 3 de julho de 2007, a professora Denise Lobato Gentil, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), apresentou fortes críticas à taxa de crescimento do PIB gerada pelo modelo de projeção de longo prazo. Iremos avaliar a questão durante este artigo.

bem como destacar quais os limites que a experiência recente nos dá para projetar melhorias de arrecadação e despesa.

Na seção 4, procuramos enfatizar a importância de certos elementos estruturais do modelo de longo prazo da SPS. Mais especificamente, procuraremos destacar como a relação entre as variações do PIB e da arrecadação, por um lado, e entre PIB e massa salarial, por outro, são importantes – e como abrir mão desses elementos estruturadores limitaria a validade das projeções de longo prazo.

Na seção 5, apresentamos ao leitor pontos que não podem deixar de ser considerados em nenhuma projeção de longo prazo para regimes previdenciários. Procuraremos, assim, destacar a importância de se discutir as despesas previdenciárias (e não apenas a necessidade de financiamento); a formalização do emprego (que, como o leitor perceberá, tem impactos muito distintos sobre o RGPS no curto e no longo prazo); e, finalmente, a evolução da estrutura demográfica, ponto fundamental em especial para regimes de repartição, como o nosso.

Na seção 6, destacamos quais sugestões levantadas durante o FNPS podem ser incorporadas ao modelo da SPS e a que resultados elas levam nas projeções de longo prazo.

Finalmente, na seção 7 temos reunidas algumas das conclusões deste trabalho.

## **2 AS PROJEÇÕES DA SPS: CURTO E LONGO PRAZO**

O objetivo desta seção não é fazer uma descrição pormenorizada do modelo de projeção de longo prazo utilizado pela SPS/MPS.<sup>2</sup> Trata-se, antes, de apresentar algumas de suas características, especialmente no que diz respeito às diferenças entre os modelos de projeção de curto e de longo prazo utilizados pela previdência social.

A SPS/MPS utiliza dois modelos de projeção de receitas e despesas do RGPS. Um para o curto prazo, período correspondente ao ano corrente e aos três anos subsequentes, e outro para o longo prazo, que parte do quinto ano seguinte ao ano corrente até 2050, último ano para o qual são divulgadas as projeções populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses modelos têm funções distintas. O de curto prazo é utilizado para orientar a elaboração das propostas orçamentárias anuais, dos Planos Plurianuais (PPA) e para acompanhar as receitas e despesas no ano corrente. O de longo prazo é utilizado basicamente para simular o impacto de propostas estruturais de alteração de legislação previdenciária.

Em função desses objetivos distintos, os modelos apresentam algumas diferenças. O de curto prazo possui menos variáveis e utiliza basicamente a projeção de alguns parâmetros macroeconômicos elaborados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda (MF) e as receitas e despesas observadas no Fluxo de Caixa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Não são utilizados parâmetros demográficos nesse modelo, uma vez que no curto prazo as variações demográficas

---

2. Para o leitor interessado, sugerimos a leitura do Anexo III.5 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008, que trata da avaliação financeira e atuarial do RGPS, que conta com uma extensa nota técnica produzida pela SPS/MPS sobre o modelo de projeção ([http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/sof/orcamento\\_2008/ldo2008/14\\_Anexo\\_III.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2008/ldo2008/14_Anexo_III.pdf)).

têm impacto mínimo sobre a previdência social. Já o modelo de longo prazo é mais complexo, sendo formado por quatro módulos: o de projeção demográfica, o de projeção do mercado de trabalho, o de desenho do plano de benefícios e o de transição da atividade para a inatividade. Considera, assim, um conjunto muito maior de variáveis e, entre elas, destaca-se a projeção populacional do IBGE.<sup>3</sup> Ao utilizar a projeção populacional, o modelo de longo prazo incorpora a expectativa de mudança na estrutura etária da população brasileira. Essa mudança influencia decisivamente as projeções na medida em que se altera a relação básica dos sistemas de repartição simples, qual seja, o número de beneficiários em relação ao número de contribuintes.

Ao longo do FNPS, muitos questionamentos foram feitos sobre as relações estabelecidas pelo modelo de longo prazo entre variações da arrecadação previdenciária, da massa salarial e do PIB. Houve especial interesse sobre a questão da determinação do PIB no modelo de projeção de longo prazo – especialmente pelo fato de que, no cenário-base, a taxa de crescimento do PIB gerada pelo modelo, de aproximadamente 2,4% ao ano (a.a.), foi considerada “baixa”. Cabe, assim, uma breve menção a como tais variáveis encontram-se articuladas no modelo de projeção de longo prazo da Secretaria.

Uma primeira observação é que a determinação do que ocorrerá com o PIB em um horizonte temporal superior a 40 anos é tarefa complexa. O produto é resultado de um grande conjunto de variáveis independentes, cuja dinâmica é de tal ordem que dificilmente a observação do que ocorreu no passado permite prever o que ocorrerá em um futuro de longo prazo com o qual trabalhamos.<sup>4</sup>

Em função disso, qualquer projeção de variação do PIB ao longo de um período superior a 40 anos será, por definição, falha e sujeita a inúmeras limitações (e, portanto, questionamentos).

A única forma de minimizar a imprecisão intrínseca a projeções como essas é fundamentá-las, na maior extensão possível, em variáveis que possuam algum grau de precisão no longo prazo, e argumentos conceituais que sejam considerados aceitáveis.

Dito isso, passamos a explorar a projeção de variação do PIB no longo prazo pelo modelo da SPS. O modelo de projeção de longo prazo não gera exatamente uma taxa de crescimento do PIB. Essa é uma variável endógena ao modelo e é consequência da taxa de crescimento da massa salarial, que o modelo, de fato, projeta.

A massa salarial é projetada, considerando dados demográficos (ou, mais precisamente, o número de pessoas na faixa etária produtiva), e as seguintes hipóteses:

- a) o crescimento da produtividade do trabalho é repassado para os salários; e
- b) a taxa de formalização e a estrutura de remuneração segundo a idade permanecem constantes e iguais às de 2005.

O modelo é maleável o suficiente para elaborar cenários diferenciados em que há variações na taxa de formalização.

---

3. Neste texto todas as simulações e análises utilizaram a projeção populacional divulgada pelo IBGE em 2004.

4. Basta lembrar que há 40 anos, em 1967, o impacto da microeletrônica nas relações econômicas e sociais era inimaginável da forma como ocorreu.

A partir desses dados, é calculada a evolução da massa salarial e a sua taxa de variação. A essa taxa de crescimento da massa, aplica-se a hipótese simplificadora de que a participação dos salários no PIB se manterá constante no longo prazo. Por dedução, a taxa de crescimento do PIB será a taxa de crescimento da massa salarial. Como a arrecadação do RGPS é essencialmente vinculada à massa salarial, as três variáveis encontram-se vinculadas no modelo de projeção de longo prazo.

O modelo é, obviamente, passível de críticas. Pode-se dizer, aliás, que a crítica a modelos de projeção de longo prazo é tarefa relativamente fácil, já que as hipóteses simplificadoras que necessariamente precisam ser adotadas por eles guardam limitações claras.

Ocorre que a mera crítica não é suficiente. Como as projeções de longo prazo dependem de hipóteses que “integrem” o modelo (isto é, façam com que as diversas variáveis estejam relacionadas), é fundamental apresentar hipóteses melhores que as criticadas – e que, ao mesmo tempo, encontrem lastro nos trabalhos de projeção de longo prazo de regimes previdenciários elaborados no restante do mundo.

### **3 A CONTABILIDADE DO REGIME GERAL E A QUESTÃO DO AUMENTO DE EFICIÊNCIA**

Um dos consensos obtidos ao longo do FNPS se deu em torno da chamada “nova contabilidade” do RGPS. Dessa maneira, uma das demandas em relação às projeções de longo prazo elaboradas pela SPS foi a utilização da “nova contabilidade” nas projeções.

Como o enunciado em torno do qual se deu o consenso guarda algum grau de generalidade (“deve-se adotar nova forma de contabilização do resultado da previdência, que dê maior transparência às suas fontes de financiamento e suas despesas”), é necessário precisar exatamente do que se trata.

Na nova contabilidade, proposta pelo MPS, à tradicional arrecadação líquida do RGPS seriam somadas as renúncias previdenciárias decorrentes do Simples, das entidades filantrópicas e da exportação da produção rural.<sup>5</sup> Também se abrem os dados de arrecadação e despesa de acordo com a clientela específica (urbana e rural), por possuírem regras diferenciadas de contribuição e acesso a benefícios.

A abertura dos dados segundo a clientela do RGPS poderia levar o leitor erroneamente a imaginar que a nova contabilidade trata como resultado do RGPS apenas aquele referente à clientela urbana. Registre-se, no entanto, que os benefícios rurais continuam tendo caráter previdenciário (tanto na proposta do MPS quanto nas definições estabelecidas por consenso no FNPS) e não podem ser “excluídos” das

---

5. Na versão original, computavam-se também a renúncia da redução da alíquota de contribuição do trabalhador para compensação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), bem como o aumento da arrecadação decorrente do repasse da CPMF destinada à previdência social (0,10% dos 0,38% da alíquota desse tributo). As projeções foram ajustadas com a extinção da CPMF.

contas do RGPS,<sup>6</sup> embora sejam apresentados em separado da área urbana. Dada a lógica própria de funcionamento da previdência rural, justifica-se que seja financiada com fontes outras que não a contribuição clássica sobre a folha de pagamentos. Contudo, e ainda que nenhum país do mundo possua uma previdência rural equilibrada ou superavitária, sua necessidade de financiamento não deixa de ser necessidade de financiamento previdenciária, de impactar o pacto de gerações, bem como de ser impactada pela transição demográfica.<sup>7</sup>

Registre-se, além disso, que muito embora essa proposta do MPS tenha sido endossada pelo FNPS, ela não constitui (ao menos ainda) o “conceito oficial” de resultado do RGPS. Isso porque a atual forma de apresentação das contas previdenciárias está fundamentada na Lei Complementar nº 101/2001, que criou em seu artigo 68 o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do RGPS. A principal fonte de recursos desse fundo é a arrecadação de contribuições de empregados e empregadores incidentes sobre as remunerações pagas. Não fazem parte do FRGPS contribuições sociais incidentes sobre lucro, receita, faturamento ou movimentação financeira – bem como renúncias previdenciárias realizadas pelo governo federal. A mudança no “conceito oficial” do resultado do RGPS exige, assim, alteração de legislação. A “nova contabilidade” tampouco respalda a divulgação dos resultados da área urbana como se fossem os únicos resultados referentes à “nova contabilidade”.

Isso não impede – ou mesmo desaconselha – a divulgação de projeções do resultado do RGPS de acordo com a nova contabilidade. Mas o resultado do RGPS como um todo precisa, necessariamente, incluir o resultado da clientela rural.

Por outro lado, também foi solicitado ao MPS que incorporasse às projeções de longo prazo efeitos de melhorias de eficiência, tanto do ponto de vista da arrecadação quanto das despesas previdenciárias.

O ponto, aqui, foi significativamente mais delicado que a referência ao conceito da “nova contabilidade” do RGPS. E isso porque os parâmetros a serem utilizados para as “melhorias de eficiência” são, em grande medida, desconhecidos.

Tome-se, por exemplo, a proposta de Khair (2008) de que o modelo de projeção de longo prazo incorpore aumentos de eficiência de gestão de 1% a.a., para arrecadação e despesas, entre 2007 e 2010, e de 0,25% a.a. entre 2011 e 2050, com resultados acumulados de 15% no final do período. Não se questiona a possibilidade

---

6. Nos vários consensos obtidos no FNPS em torno da clientela rural, o caráter previdenciário dos benefícios rurais foi destacado. Além disso, diversos argumentos podem ser utilizados para justificar a permanência da área rural na esfera da previdência e não da assistência social, mas um aspecto básico é que o benefício previdenciário rural não está, de forma alguma, vinculado ao conceito de “necessidade”. Qualquer segurado especial tem direito ao benefício, independentemente da sua capacidade de prover ou não os meios de sua subsistência – fato, portanto, não avaliado no momento da concessão do benefício.

7. Embora os benefícios rurais sejam parte integrante do RGPS, a abertura dos dados de arrecadação e despesa pode ser justificado em função do fato de que o modelo bismarckiano (utilizado para a previdência urbana, na qual as contribuições do segurado sobre seu rendimento financiam o sistema e regulam o acesso aos benefícios) não dá conta da realidade rural. Ocorre que “a capacidade contributiva do setor rural para um sistema de previdência bismarckiano é extremamente limitada”, exigindo “estruturas de financiamento alternativas e/ou complementares” e subsídios. Compreende-se, assim, a abertura dos dados de acordo com a clientela atendida. Ver Schwarzer (2000).

de incorporar ao modelo cenários de melhoria da eficiência. Deve-se avaliar, entretanto, se a magnitude do aumento da eficiência proposto faz sentido.

No passado recente (que inclui o período 1997-2003, bem como o período mais recente), o trabalho de melhoria de gestão da receita previdenciária não deixou de existir.<sup>8</sup> Como não tivemos nenhuma revolução no que diz respeito à arrecadação previdenciária, somos forçados a concluir que o combate à sonegação, embora prioritário há algum tempo, não é tarefa das mais simples. Tomemos, por exemplo, a recuperação de créditos: apesar de todo o esforço até aqui feito, a evolução da recuperação de créditos parece indicar que o caminho administrativo para o aumento da eficiência na arrecadação é, antes, tarefa árdua, de resultado incerto, do que algo previsível e linear.<sup>9</sup>

Uma avaliação mais sóbria parece indicar que o crescimento proposto não é impossível, mas também não é crível que ocorra *per se*, no atual contexto da administração pública brasileira. Também se deve considerar a possibilidade de reversão do processo de melhoria de gestão, em períodos específicos, que implique retrocessos.

Por outro lado, as sugestões mais comumente divulgadas para contenção das despesas dificilmente produziram o impacto contínuo de melhorias esperado por Khair. Tome-se como exemplo a proposta de maior integração entre os cadastros do governo federal, que poderia levar à eliminação de pagamentos indevidos. Têm ocorrido várias tentativas de aproximação e cruzamento de cadastros do governo federal. Via de regra, entretanto, os resultados levam a cancelamentos de outros benefícios, incompatíveis com recebimento de renda previdenciária, e não ao cancelamento dos próprios benefícios previdenciários.

Consideremos outro exemplo, esse recentemente ocorrido, o censo previdenciário. Tratou-se de um grande esforço do MPS que recadastrou 16,6 milhões de beneficiários (aposentados e pensionistas) em todo o país, a um custo de R\$ 125 milhões. Concluído, o censo foi responsável pelo cancelamento de mais de 85 mil benefícios e uma economia anual de quase R\$ 500 milhões.

Muito embora o esforço tenha sido considerável, a economia em termos de cancelamento de benefícios constitui, coincidentemente, 0,25% da despesa de 2007. Imaginar que teremos um ganho anual de 0,25% com o aumento de eficiência de gestão no que diz respeito às despesas significa, assim, que o MPS e o INSS terão que tomar iniciativas do porte do censo previdenciário ano a ano, em um período

---

8. Entre as ações de melhoria de gestão adotadas no período mencionado, pode-se destacar a modernização dos sistemas de informação; a implantação do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS); as alterações legislativas visando reduzir o espaço para o não pagamento de contribuições previdenciárias; e a criação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Informações à Previdência Social (GFIP).

9. Entre 2003 e 2006, a rubrica "recuperação de créditos" (que reúne os resultados de uma série de procedimentos de recuperação administrativa de créditos previdenciários) apresentou, em termos reais, aumento de 32,4%. O aumento é, sem dúvida, substantivo – mas não necessariamente extraordinário: esteve, na verdade, no mesmo patamar de variação que as "receitas correntes" do RGPS (que incluem as contribuições mensalmente feitas ao RGPS), que foi de 32,5% no mesmo período. Não se pode descartar a possibilidade de que os mesmos fatores que têm impulsionado as receitas correntes (muito relacionados com o momento positivo da economia brasileira no período) também estejam influenciando na recuperação de créditos, o que minimizaria os impactos estritos das medidas de gestão.

superior a quatro décadas, não admitindo que, nesse intervalo, haja no governo federal fases em que a má administração promova algum tipo de retrocesso.

Como o leitor pode perceber, isso parece claramente inviável e decorre, fundamentalmente, do fato de que os benefícios que já foram concedidos (e que compõem o estoque de benefícios pagos pela previdência social) não serão mais cancelados em níveis significativos. É exatamente isso que nos aponta o resultado do censo previdenciário: temos um potencial reduzido de ganho no que diz respeito a cortes no estoque dos benefícios. Ganhos maiores podem advir de maior rigor na concessão de novos benefícios (essa foi, inclusive, a hipótese adotada na projeção da SPS que simula maior rigor na concessão do auxílio-doença), mas esses ganhos têm efeito lento sobre o total do estoque e são ainda mais difíceis de estimar do que ganhos na receita. Não parece haver, portanto, qualquer evidência de que ganhos de eficiência de 15% serão possíveis.

Assim, a expectativa de aumento de eficiência de gestão tanto na arrecadação quanto nas despesas previdenciárias pode fazer parte dos cenários de longo prazo – e os exercícios que serão apresentados na seção 6 deste trabalho considerarão isso. Mas a experiência acumulada indica que a SPS não deve adotar, nas suas projeções, o suposto de que as medidas de melhoria de gestão em curso (e as futuras) terão grande impacto sobre a arrecadação e as despesas previdenciárias.

## **4 AS ESTRUTURAS DAS PROJEÇÕES DE LONGO PRAZO – E O QUE OCORRERIA SE AS DEIXÁSSEMOS DE LADO**

Como apresentado na seção 2, algumas variáveis do modelo de projeção de longo prazo da SPS encontram-se fundamentalmente amarradas – especialmente a variação da produtividade do trabalho, da massa salarial, do PIB e da arrecadação previdenciária.

Ao longo do FNPS, foram feitos vários questionamentos, especialmente em relação às supostamente “baixas” taxas de crescimento do PIB geradas pelo modelo, bem como ao fato de que a arrecadação permanecia fixa como proporção do PIB – a despeito do fato de que seu comportamento, nos últimos anos, não tem sido esse.

Algumas propostas alternativas sobre a variação dos salários reais e do PIB foram apresentadas como sugestão para que substituíssem as que foram utilizadas nas projeções de longo prazo do RGPS e serão aqui avaliadas no que diz respeito a sua consistência.

Esta seção se divide em duas subseções. A primeira avalia a relação entre a arrecadação e o PIB (que é fixa no modelo de projeção de longo prazo do RGPS); a segunda, a relação entre o PIB e a massa salarial.

### **4.1 A RELAÇÃO ENTRE A ARRECADAÇÃO E O PIB**

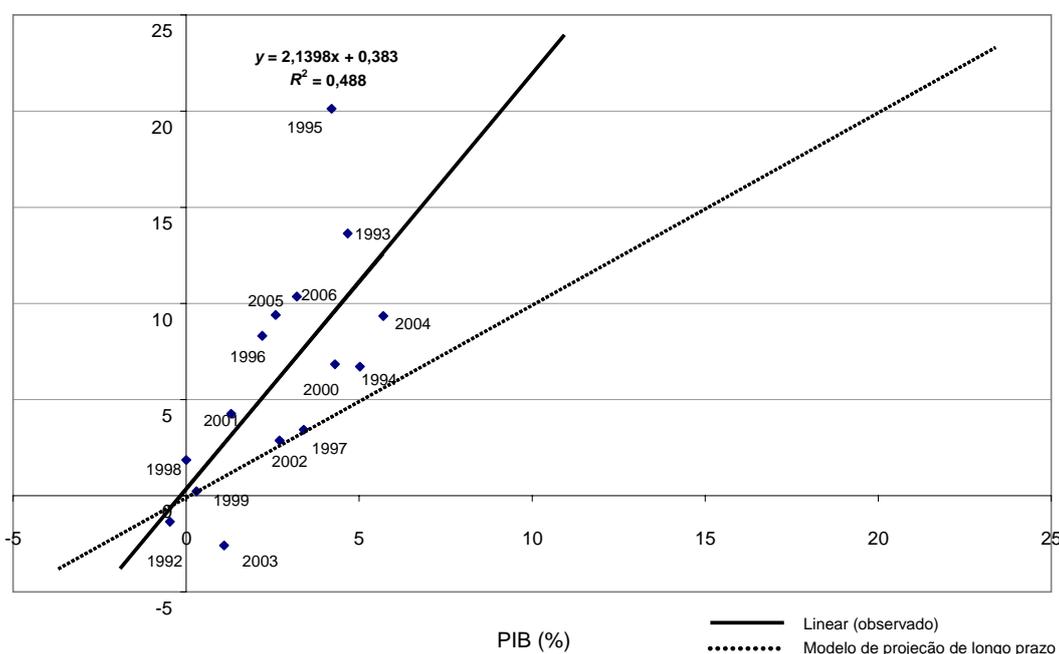
O estabelecimento de uma relação “fixa” entre arrecadação previdenciária e PIB foi uma das premissas do modelo de projeção de longo prazo da SPS criticadas ao longo do FNPS. Segundo os críticos, os dados recentes sobre a variação do PIB e das

receitas previdenciárias evidenciariam que a elasticidade arrecadação-produto estaria longe de ser 1, como no modelo de projeção de longo prazo utilizado pela SPS.

Há um ponto concreto nessa crítica: a arrecadação tem apresentado, nos últimos anos, crescimento bastante superior ao do PIB. O que não se destaca, infelizmente, é que o comportamento de curto prazo da arrecadação (em relação ao PIB) não é, necessariamente, bom conselheiro em relação ao que ocorrerá em um período de tempo superior a 40 anos.

Para demonstrar esse ponto, vejamos, primeiramente, o que ocorreu nos últimos 15 anos (período 1992-2006) com as variações (em termos reais) da arrecadação líquida e do produto (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
**Variações do PIB versus variações da arrecadação previdenciária líquida – 1992-2006**  
 (Arrecadação previdenciária, em %)



Fontes: IBGE/Contas Nacionais e SPS/MPS.  
 Elaboração dos autores.

A linha pontilhada mostra a relação entre arrecadação e PIB adotada pelo modelo de projeção de longo prazo da SPS (elasticidade igual a 1), enquanto a tendência linear encontrada para as variações da arrecadação e do produto observadas nos últimos anos pode ser vista na linha cheia.

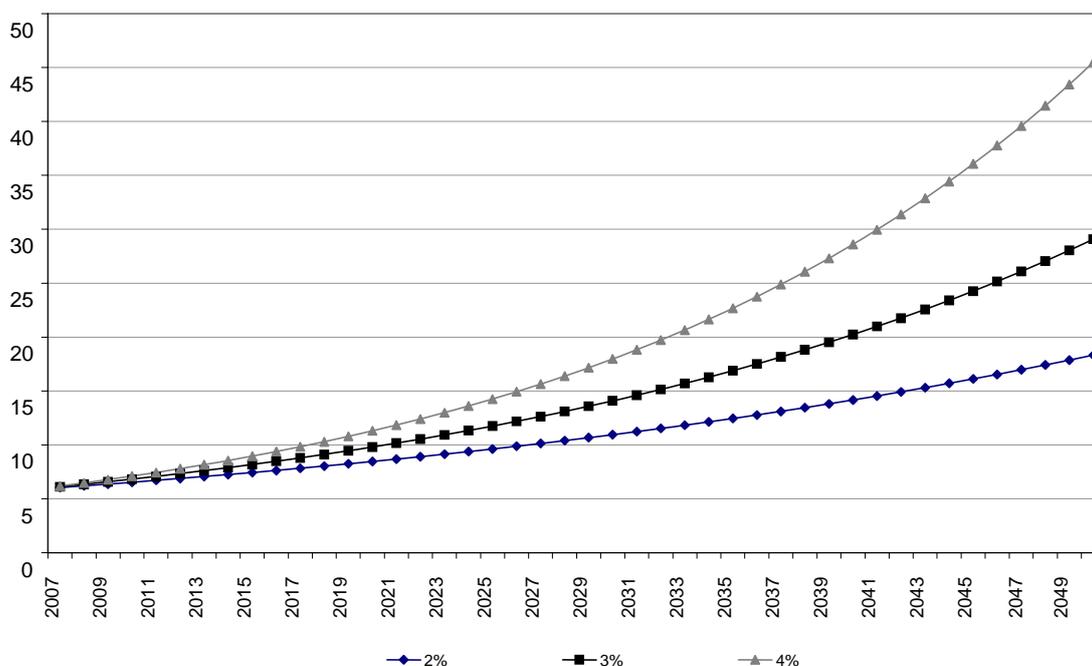
Percebe-se que a tendência da arrecadação no curto prazo observado foi de variar mais fortemente que as variações do PIB. Em caso de variação positiva do PIB em 2%, 3% e 4% a.a., a regressão linear para os últimos 15 anos apontaria para crescimentos anuais reais da arrecadação líquida de, respectivamente, 4,7%, 6,8% e 8,9%.

O que ocorreria se tais taxas de variação do PIB e da arrecadação líquida fossem utilizadas em projeções feitas para 2050? Previsivelmente, um brutal crescimento da

arrecadação líquida como proporção do PIB (gráfico 2). Partindo de 5,9% do PIB em 2006, a arrecadação chegaria, em 2050, nos cenários de crescimento do PIB em 2%, 3% e 4% a.a., a 18,3%, 29,1% e 45,5% do produto, respectivamente. Note-se que não se trata do total da carga tributária do governo federal, mas apenas da arrecadação previdenciária líquida.

GRÁFICO 2

Participação da arrecadação previdenciária líquida no PIB, mantida a tendência 1992-2006, segundo hipóteses de crescimento do PIB (a.a.)



Fonte: Elaboração dos autores.

Entende-se, assim, porque faz sentido adotar, para o longo prazo, a premissa de que a arrecadação permanecerá fixa como proporção do PIB. Embora, no curto prazo, a relação entre essas duas variáveis seja obviamente mais tênue do que a suposta no modelo, o comportamento de curto prazo da arrecadação previdenciária, em relação às variações do PIB, não parece ser bom conselheiro para a elaboração de projeções de longo prazo.

É possível que as hipóteses simplificadoras adotadas no modelo de projeção de longo prazo da SPS/MPS (segundo as quais haveria relação estreita entre o PIB e a massa salarial e entre essa e a arrecadação previdenciária – e, como consequência, entre o PIB e a própria arrecadação) sejam substituídas por outras teoricamente mais apropriadas. Para isso, entretanto, é necessário apresentar hipóteses alternativas para a elaboração das projeções de longo prazo, mais consistentes que as correntemente adotadas pela SPS.

## 4.2 A RELAÇÃO ENTRE A MASSA SALARIAL E O PIB

Como apresentamos na seção 2, as variáveis de arrecadação previdenciária, massa salarial e PIB estão fortemente vinculadas no modelo de projeção de longo prazo da

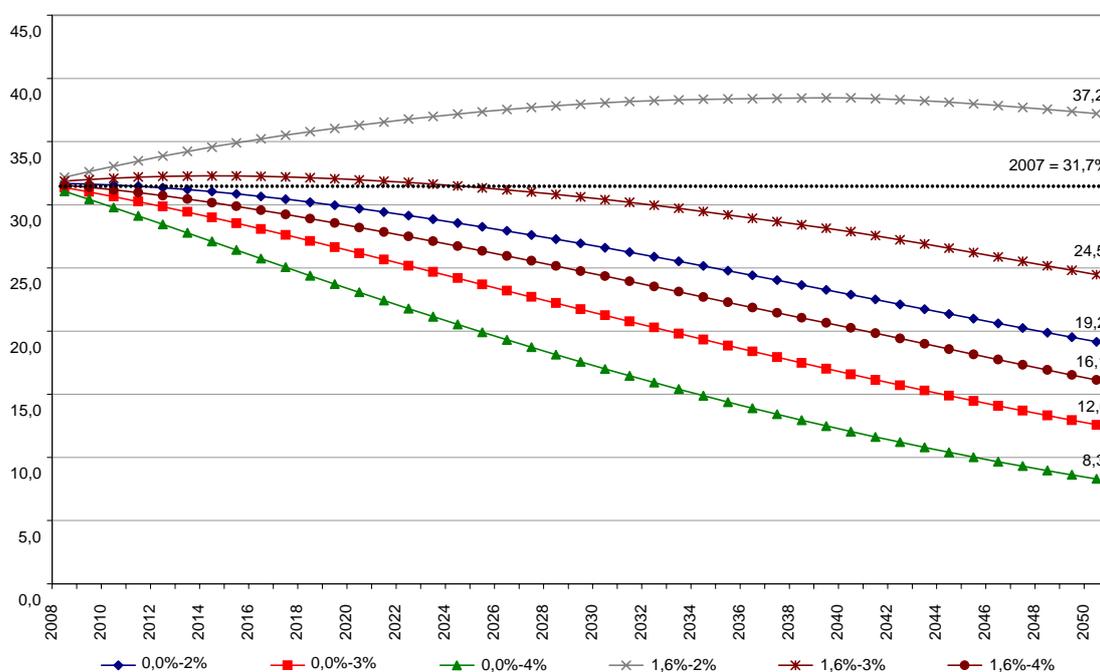
SPS/MPS. Dessa maneira, ao adotarmos uma determinada variação da produtividade do trabalho (que, por definição do modelo, é igual à variação dos salários reais dos trabalhadores), encontraremos uma variação específica da massa salarial (determinada não apenas pela variação dos salários, mas também pelas variações demográficas). Como o modelo estabelece que a relação massa salarial/PIB é fixa, as variações do PIB não são estabelecidas exogenamente: ao contrário, são resultados endógenos do modelo e correspondem às variações da massa. O mesmo acontece com as variações da arrecadação – que permanecem fixas como percentual do PIB, exceção feita aos casos em que se supõe a existência de um processo de formalização da mão-de-obra (cenário no qual a arrecadação cresce como percentual do PIB).

Entretanto, as variações desses agregados (especialmente do PIB) foram muito criticadas – e questionou-se o porquê de não se adotar outras taxas de crescimento, definidas exogenamente. Um dos críticos do modelo, por exemplo, sugeriu dois cenários de crescimento do salário real no longo prazo (0% e 1,6% a.a.) e três cenários para a variação do PIB (2%, 3% e 4% a.a.), resultando em um total de seis cenários.

Tomando como pressuposto a manutenção dos níveis de formalidade, e levando em conta as projeções populacionais do IBGE para as próximas décadas, é possível calcular a massa salarial para o período 2008-2050 com base nas taxas de crescimento do salário (0% e 1,6% a.a.). Como o mesmo pode ser ainda mais facilmente feito para o PIB, é possível estabelecer o que ocorreria com a massa salarial como proporção do PIB nos seis cenários acima propostos (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3

**Massa salarial como % do PIB segundo hipóteses de crescimento anual real dos salários e do PIB**  
(2007 = 31,7% do PIB; % real dos salários – % real do PIB)



Fontes: IBGE/Contas Nacionais e Projeções Populacionais e SPS/MPS.

Elaboração dos autores.

Pode-se verificar que em apenas um cenário (no qual os salários crescem 1,6% a.a. e o PIB cresce 2% a.a.) a massa salarial aumenta (de 31,7%, valor de 2005 adotado para 2007, para 37,2%).<sup>10</sup> Em todos os demais ocorre uma queda (de forte a brutal) da massa salarial como proporção do PIB. No mais brando dos cenários em que a massa cai (crescimento dos salários em 1,6% a.a. e do PIB em 3% a.a.), ela vai de 31,7% para 24,5% do PIB. No pior dos cenários (em que os salários não têm aumento real e o PIB cresce 4% a.a.), a massa chega a 8,3% do PIB em 2050.

Em outras palavras, pode-se dizer que o modelo da SPS é relativamente conservador para um cenário longo – na medida em que respeita as relações entre os agregados macroeconômicos. Quando se decide utilizar variações para esses agregados definidas exogenamente, chega-se, via de regra, a resultados inaceitáveis no longo prazo – independentemente das taxas de crescimento propostas soarem perfeitamente aceitáveis no curto prazo.

Esses pontos ilustram bem o fato de que, embora certas hipóteses simplificadoras da relação entre PIB, massa salarial e arrecadação (como as adotadas no modelo da SPS/MPS) possam ser criticáveis, elas guardam certa consistência nas projeções de longo prazo. Estabelecer taxas de variação independentes para essas variáveis, ao contrário, tende a resultar em resultados inconsistentes.

## **5 ALGUNS PONTOS QUE NÃO PODEM DEIXAR DE SER TRATADOS EM PROJEÇÕES DE LONGO PRAZO**

Há um conjunto de pontos que não podem ser deixados em segundo plano quando se trata de projeções de longo prazo – mas que nem sempre recebem a devida consideração em função, entre outros motivos, do fato de que nossa tendência é sempre pensar o longo prazo como um “curto prazo ampliado”.

O primeiro deles é a importância da despesa previdenciária, e não apenas do resultado entre arrecadação e despesa. Embora o resultado previdenciário seja variável relevante, pode-se sempre tratar a arrecadação, na verdade, como uma variável de ajuste, de maneira que o resultado acabe sendo menos relevante do que o nível das despesas.

Em outras palavras, não se pode desconsiderar o custo que a despesa previdenciária acaba representando para a sociedade como um todo *vis-à-vis* a estrutura demográfica dessa mesma sociedade. Os indicadores hoje disponíveis (CAETANO; MIRANDA, 2007) apontam para um nível de despesa (como proporção do PIB) próximo aos encontrados, por exemplo, na Alemanha e na

---

10. Note-se que, muito embora os salários variem 1,6% a.a. e o PIB aumente 2% a.a., a massa salarial sobe como proporção do PIB, uma vez que a massa é função do crescimento dos salários e da *variação demográfica da população economicamente ativa* (PEA) (e, portanto, da população ocupada e dos ocupados contribuintes). Assim, para um crescimento fixo dos salários em 1,6% a.a., o crescimento estimado da massa fica acima de 3% a.a. (entre 2008 e 2014) e abaixo de 1,6% a.a. (em 2049 e 2050).

Espanha, mas com razões de dependência muito inferiores às desses países<sup>11</sup> e, não por acaso, regras de acesso aos benefícios ainda mais flexíveis.

Assim, a questão da necessidade de financiamento torna-se relativamente menor. Contabilmente, poder-se-ia eliminá-la atribuindo ao RGPS, em lei, alíquotas específicas dos tributos que hoje a financiam. O problema da necessidade de financiamento estaria, assim, “resolvido”. Entretanto, a carga fiscal do RGPS, dada pelas suas despesas, permaneceria a mesma (ou seguiria aumentando).

Um segundo aspecto ao qual não se dá, com frequência, a atenção apropriada, quando se trata de projeções de longo prazo, é o da formalização do emprego.

Com frequência, a formalização do emprego é vista como “solução” para a necessidade de financiamento do RGPS, não apenas no curto, mas também no longo prazo.

Essa percepção deu base a uma crítica à projeção de longo prazo da SPS que adotou, em seu cenário-base, a mesma estrutura do mercado de trabalho para todo o período projetado. O suposto dos críticos foi o de que, com crescentes níveis de formalização, a trajetória da necessidade de financiamento seria invertida (e, ao invés de crescer, se estabilizaria ou mesmo decresceria).

A crítica procede em um sentido: parece, de fato, ser fundamental prever alguma formalização no emprego, especialmente, quando os cenários traçados indicam crescimento econômico de longo prazo um pouco mais robusto (de 3% e 4% a.a. por exemplo).<sup>12</sup>

Exatamente por isso, um dos cenários elaborados pela SPS e apresentado ao FNPS tratou da questão da formalização do emprego. O pressuposto adotado foi o de que há associação entre formalização no mercado de trabalho e renda *per capita* e, portanto, optou-se por variar a formalização na medida do aumento dos rendimentos previstos no modelo.<sup>13</sup>

O resultado de longo prazo encontrado pela SPS para o cenário em que há aumento de formalização, entretanto, não é aquele imaginado pelos críticos do modelo da SPS: a situação de curto prazo, com efeito, melhora (uma vez que um maior número de trabalhadores formais passa a contribuir, aumentando a arrecadação); a situação de longo prazo, no entanto, *piora* (já que os trabalhadores então incluídos habilitam-se a solicitar benefícios justamente no momento em que a relação contribuintes/beneficiários diminui, devido a fatores demográficos).

Assim, aquilo que parece uma solução desejável de curto prazo para os problemas de financiamento do RGPS (o aumento da formalização e, portanto, do nível de contribuição à previdência social) torna-se, no longo prazo, um elemento adicional a pressionar as despesas e, portanto, a necessidade de financiamento.

---

11. A razão de dependência de idosos no Brasil (9,1%) é bastante inferior à encontrada na Alemanha (27,2%) e na Espanha (23,8%).

12. Os consistentes aumentos da formalidade nos últimos anos podem servir de ilustração clara dos impactos positivos que o crescimento econômico contínuo certamente trazem sobre o mercado de trabalho. Além disso, não se discute que um dos objetivos fundamentais a se buscar é a universalização da cobertura previdenciária.

13. Ver subseção 6.3.

Finalmente, há de se destacar um elemento crucial, nem sempre presente quando analistas de curto prazo se debruçam sobre o que ocorrerá com as contas previdenciárias em prazos mais ampliados: as fortes mudanças pela qual passará a estrutura demográfica brasileira ao longo das próximas décadas.

De fato, a estrutura demográfica, por sua mudança lenta, tem pouco impacto nas contas previdenciárias de curto prazo – e, portanto, não é usualmente considerada.<sup>14</sup> No longo prazo, entretanto, seu impacto é não apenas grande, mas verdadeiramente decisivo.

Para que o leitor perceba o que está envolvido, basta mencionar que a razão de dependência brasileira de idosos (atualmente 9,1%) nos caracteriza como um país jovem. Ela chegará a 24,7% em 2050 (que, hoje, caracteriza países demograficamente maduros, como França, Portugal e Reino Unido). Caso sejam mantidas as mesmas características de mercado de trabalho, a relação entre contribuintes e beneficiários, que hoje é de aproximadamente 2,5, deverá chegar em 2050 a 1,29.

Qualquer iniciativa de projetar a arrecadação, as despesas e o resultado do RGPS, portanto, precisa levar em conta tais modificações na estrutura demográfica.

## **6 INCORPORAÇÃO DE ELEMENTOS ÀS PROJEÇÕES DA SPS**

No FNPS, a SPS apresentou um conjunto de projeções de longo prazo consistido de um cenário-base e cenários alternativos com variações em diversos parâmetros. Ao longo das discussões, novas projeções foram elaboradas incorporando outros elementos e cenários, por sugestão de membros do FNPS. Apresentamos, nesta seção, além de um cenário-base, um cenário alternativo que considera:

- a)* redução das despesas com precatórios ao longo do período de projeção;
- b)* aumento da receita decorrente da recuperação de créditos e redução nas despesas com concessão de benefícios por invalidez; e
- c)* aumento da participação feminina no mercado de trabalho e da formalização da mão-de-obra.

Esses cenários serão apresentados segundo a nova contabilidade. Para que o leitor chegue aos resultados segundo a contabilidade atual adotada pelo MPS, basta retirar da arrecadação (e, portanto, aumentar a necessidade de financiamento) o equivalente a 0,53% do PIB referente às renúncias previdenciárias.

O cenário-base, que mantém as regras atuais de acesso ao benefício, foi construído a partir das seguintes premissas:

- a)* remuneração média dos trabalhadores (e produtividade do trabalho) cresce à taxa de 2,5% a.a;
- b)* salário mínimo (SM) cresce igualmente à taxa de 2,5% a.a no período 2012-2050, e de acordo com a regra do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano anterior mais o PIB do ano retrasado entre 2007 e 2011;

---

14. Esse é, inclusive, o suposto adotado no modelo de projeção de curto prazo da própria SPS/MPS.

c) estrutura de remuneração segundo sexo, idade e clientela permanece constante até 2050; e

d) chances de entrada em benefício segundo sexo, idade e clientela permanecem constantes até 2050.

Por sua vez, os cenários alternativos têm seu desenho exposto nas subseções seguintes.

## **6.1 REDUÇÃO DA DESPESA COM PRECATÓRIOS**

O modelo de projeção de longo prazo utiliza o conceito de despesa total adotado no modelo de projeção de curto prazo. Esse conceito incorpora os valores das despesas com pagamento de decisões judiciais, quer sejam precatórios ou Requisições de Pequeno Valor (RPV), oriundas dos juizados especiais federais.

Partindo da suposição de que os precatórios e RPV são originários principalmente de demandas judiciais relacionadas à indexação monetária dos benefícios oriundos do período anterior a julho de 1994, a hipótese seria de que, à medida que nos afastássemos daquele período, as demandas judiciais com essa origem iriam se reduzindo e, com isso, as próprias despesas com precatórios e RPV.

A incorporação dessa hipótese no modelo de projeção considerou que, no período 2007-2011, a projeção da despesa com precatórios e RPV é dada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF)/MP. Entre 2007 e 2011, a SOF/MP indica que a proporção dessa despesa em relação à despesa com benefícios previdenciários teria uma redução de aproximadamente 0,22 ponto percentual (p.p.) a.a.

Assumiu-se, assim, que nos dez anos seguintes, de 2012 a 2021, a proporção dos precatórios e RPV em relação à despesa com benefícios previdenciários seria reduzida em 0,15 p.p. a.a. Com isso os precatórios passariam de 2,27% da despesa com benefícios previdenciários em 2011 para 0,76% dessa despesa no final desse período, permanecendo nesse patamar até 2050.

## **6.2 AUMENTO NA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO E REDUÇÃO NA CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS POR INVALIDEZ**

O aumento na recuperação de crédito foi a forma encontrada para introduzir, dentro do modelo de projeção de longo prazo, um elemento relacionado ao aumento da eficiência na área de arrecadação da previdência social.

Para incorporar esse elemento, adotou-se a hipótese de que a receita com recuperação de créditos, que no modelo de curto prazo é somada à receita corrente para obtenção da receita total, aumentaria a uma velocidade igual ao dobro da velocidade de crescimento da receita corrente. Esse efeito ocorreria durante 20 anos, de 2008 a 2028. Nos anos de 2006 e 2007, a recuperação de crédito deverá responder por 5,8% do total da receita. No final do período, a recuperação de créditos estaria representando 12,1% do total da receita.

Por sua vez, a redução na concessão de benefícios de aposentadoria por invalidez foi o meio encontrado de adicionar ao modelo de longo prazo um elemento associado

ao aumento da eficiência na área de concessão de benefícios da previdência social. O suposto de longo prazo é que o conjunto de políticas públicas e de investimentos privados em saúde e segurança do trabalhador levasse à redução da demanda por esses benefícios.

Para incorporar esse elemento, adotou-se como hipótese a redução em 1 p.p. a.a. na chance de entrada em gozo do benefício de aposentadoria por invalidez ao longo de dez anos. Com isso, essa chance seria reduzida em 10 p.p. entre 2008 e 2017, permanecendo constante a partir de então.

### **6.3 CRESCIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO E AUMENTO DA FORMALIZAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA**

Considerando as evidências de que as mulheres têm participado cada vez mais do mercado de trabalho e de que essa participação tende a aumentar na medida do processo de desenvolvimento econômico e social, um dos cenários possíveis para o mercado de trabalho brasileiro é o de aumento da participação das mulheres. No modelo de projeção, esse aumento da participação implica um aumento da população segurada da previdência social e, conseqüentemente, das receitas e também despesas do sistema.

O parâmetro adotado para o crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho foi estabelecido como uma taxa de participação<sup>15</sup> equivalente a cerca de 75% da taxa de participação dos homens no ano de 2022. Partindo dos dados de 2005, que indicam uma taxa de participação feminina equivalente a 58,14% da taxa de participação masculina, simulou-se um aumento da taxa feminina ao longo de 15 anos (2008-2022) até se atingir o parâmetro definido.

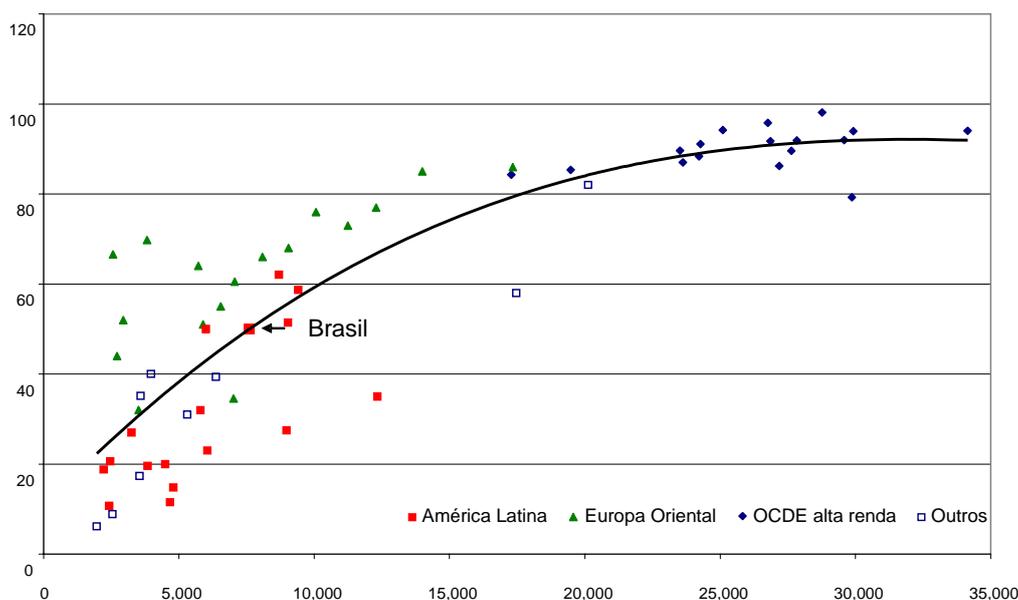
Considerando ainda que o ideal, para a previdência social, é que toda a população ocupada participe da previdência social, obtendo os benefícios da proteção social que ela proporciona, e levando em conta as baixas taxas de cobertura dos trabalhadores do setor privado atualmente observadas no RGPS, desenhou-se um cenário apontando para os efeitos no sistema previdenciário de políticas públicas que levassem ao aumento do grau de formalização da população trabalhadora.

O cenário de formalização da mão-de-obra considera uma taxa de formalização da ordem de 45% em 2005 e supõe que, concomitantemente ao crescimento da renda *per capita*, haja um aumento da formalização segundo sugere o gráfico 4. Um aumento da renda *per capita* de 1,8% a.a. entre 2008 e 2050 corresponderia a um acréscimo na formalização de 1,1% a.a. no mesmo período. Em 2050, teríamos uma taxa de formalização da ordem de 72% para uma renda *per capita* de US\$ 16 mil.

---

15. A taxa de participação mencionada corresponde ao número de trabalhadores com cobertura previdenciária pelo RGPS como proporção da população total.

GRÁFICO 4

Taxa de cobertura da força de trabalho e renda *per capita* (conceito PPC)

Fonte: Marcelo Caetano (Ipea), em trabalho apresentado no dia 10 de abril de 2007 junto ao FNPS.

Cabe observar que o aumento da formalização foi estimado apenas para o universo urbano.

## 6.4 RESULTADOS

Antes de apresentar os números, algumas considerações devem ser feitas sobre as projeções aqui realizadas. Os resultados dos primeiros quatro anos da série são obtidos por meio do modelo de projeção de curto prazo<sup>16</sup> que, como vimos na seção 2, utiliza uma metodologia diferente do modelo de longo prazo e cujos parâmetros são obtidos na Grade de Parâmetros Macroeconômicos preparada pela SPE/MF. O modelo de longo prazo, como anteriormente mencionado, tem como um de seus parâmetros a taxa de crescimento da remuneração média do trabalhador, que conceitualmente depende, entre outras coisas, da produtividade do trabalho. Esse parâmetro pode ser ajustado em cada simulação e define, *ceteris paribus*, a taxa de crescimento da massa salarial, da arrecadação e do PIB.<sup>17</sup>

O modelo pode considerar ou não a inflação. Nas simulações apresentadas, foi considerada inflação zero e os valores absolutos, portanto, estão em reais de 2007. Os valores do período 2007-2010 estão deflacionados pelo deflator do PIB da Grade de Parâmetros da SPE de 16 de julho de 2007. A projeção das receitas e despesas até

16. No caso específico das projeções apresentadas, incluímos o dado de 2007, que é projetado no modelo de curto prazo já considerando, no entanto, dados do fluxo de caixa do INSS para o primeiro semestre do ano.

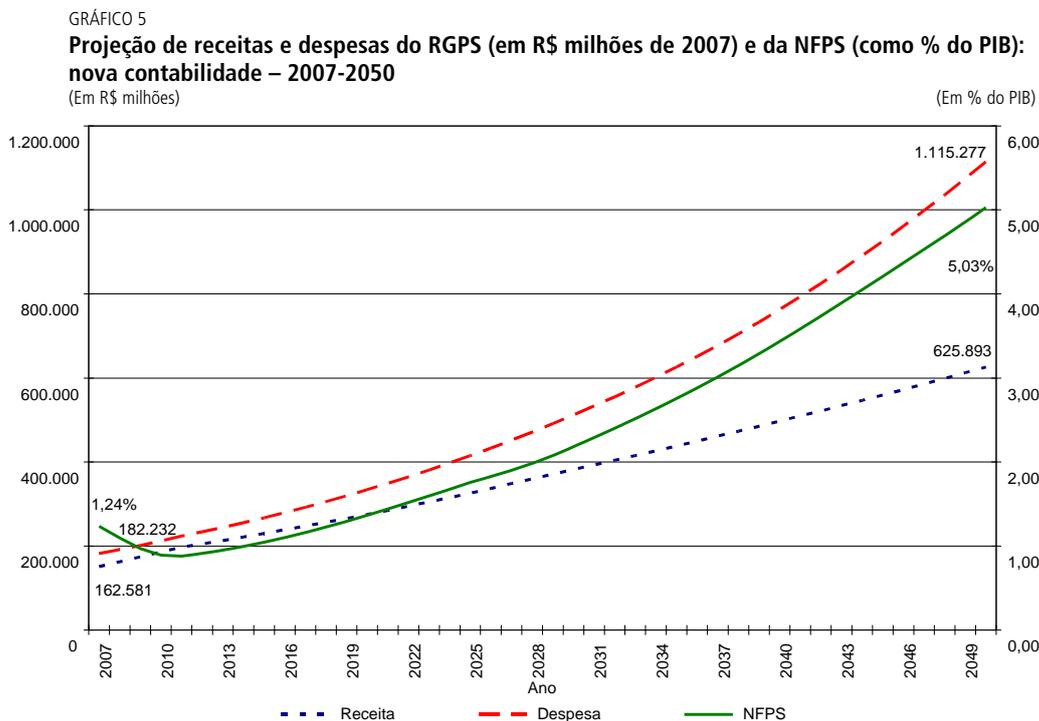
17. Salários vezes a quantidade de trabalhadores determina a massa salarial, que é a base da arrecadação sobre a folha. A massa salarial como proporção do PIB é considerada constante. Por dedução, a taxa de crescimento do PIB é igual a taxa de crescimento da massa salarial.

2011 foi feita com base na projeção encaminhada à SOF/MP para subsidiar a elaboração do PPA 2008-2011, já com ajustes nos precatórios de 2007 conforme dados da SOF/MP.

Cabe ainda fazer uma observação. Modelos de projeção com horizonte temporal de mais de 40 anos são bastante sensíveis às variações nos parâmetros adotados, principalmente porque os efeitos desses parâmetros se acumulam ao longo da série projetada. Dessa forma, variações nos índices de reajuste dos benefícios, na taxa de inflação e no crescimento da massa salarial têm efeitos significativos sobre os resultados obtidos.

Os gráficos 5 e 6 trazem os resultados encontrados. Note o leitor que a arrecadação e a despesa total estão em valores absolutos (reais de 2007, escala da esquerda), enquanto a necessidade de financiamento do RGPS está em valores relativos (porcentagem do PIB, escala da direita).

Os resultados obtidos no cenário-base são apresentados no gráfico 5. Observe-se que, no período em que os dados provêm da projeção de curto prazo, há um decréscimo na Necessidade de Financiamento da Previdência Social (NFPS) como proporção do PIB, enquanto no período em que os dados são originários do modelo de longo prazo, há um aumento nessa proporção que chega ao máximo de 5,03% em 2050. Esse comportamento diferenciado é decorrente da própria dinâmica dos dois modelos, bem como do fato de que a projeção de curto prazo trabalha com dados agregados e com parâmetros oriundos do MF.



Fonte: SPS/MPS.

Ambos os modelos, no entanto, apontam para despesas e receitas que crescem em valores absolutos. Esse comportamento decorre do crescimento regular da

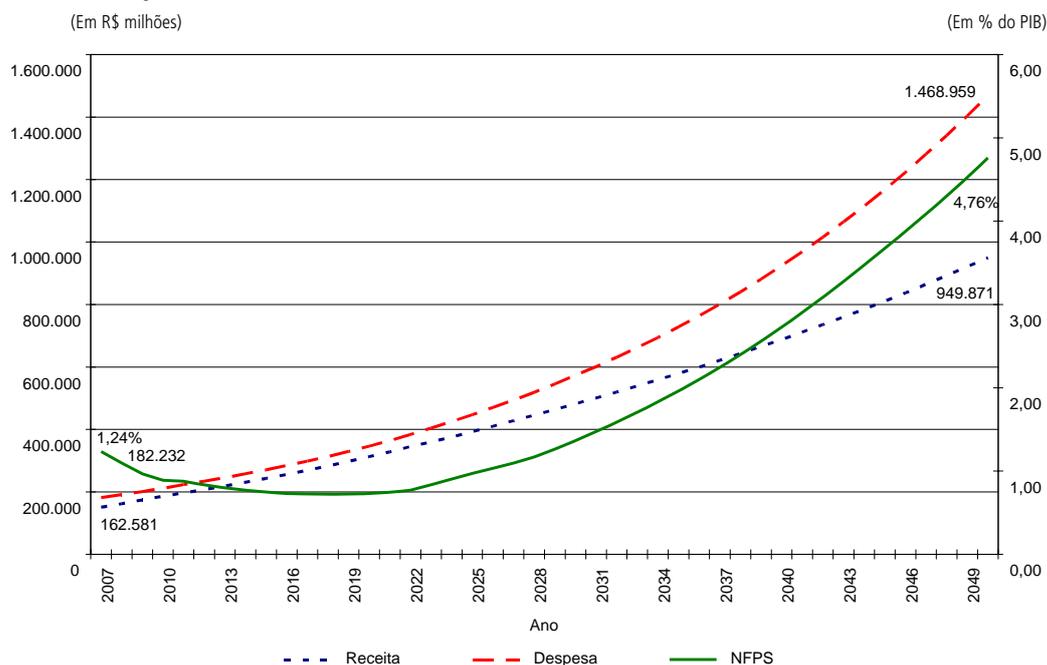
quantidade e do valor dos benefícios ao longo do período, que por sua vez guarda estreita relação com a transição demográfica, que amplia a população em fase de recebimento dos benefícios em relação ao número de contribuintes, bem como da hipótese de crescimento dos salários médios reais. Deve ser lembrado que essa projeção não inclui inflação, mas que o SM é reajustado à taxa de 2,5% a.a, o que tem impacto sobre o valor do estoque de benefícios, uma vez que cerca de 37% do valor da despesa estão indexados ao SM.

Os resultados contidos no gráfico 6 mostram o comportamento da receita e da despesa (em milhões de reais) e da necessidade de financiamento do RGPS (como porcentagem do PIB) em um cenário em que todos os elementos anteriormente expostos foram acumulados. Mostram, portanto, o resultado da projeção de longo prazo quando, simultaneamente, ocorrem:

1. redução na despesa com precatórios;
2. aumento da recuperação de créditos e redução na concessão de aposentadorias por invalidez;
3. aumento da formalização e aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho.

GRÁFICO 6

**Projeção de receitas e despesas do RGPS (em R\$ milhões de 2007) e NFPS (como % do PIB): mudanças acumuladas, nova contabilidade – 2007-2050**



Fonte: SPS/MPS.

O aumento da formalização gera um aumento da receita no curto prazo, seguido por uma aceleração do crescimento da despesa quando os trabalhadores que ingressaram no sistema começam a entrar na fase de recebimento dos benefícios. Embora o aumento no número de trabalhadores tenha impacto sobre a arrecadação, esse acréscimo não tem impacto na projeção do PIB. Isso porque se parte da hipótese

de que a formalização alcançará os trabalhadores que já participam do mercado de trabalho, mas não contribuem para a previdência social. Dessa forma, o produto de seu trabalho já é considerado na estimativa do PIB, e sua formalização junto à previdência social aumentará a proporção da receita em relação ao PIB.

O aumento da participação das mulheres também tem um efeito semelhante ao da formalização. Aumento das contribuições no curto prazo e aumento das despesas no longo prazo. Nesse caso, no entanto, o aumento de trabalhadoras contribuindo para a previdência social tem impacto na estimativa do PIB, pois aqui a hipótese é de que as mulheres estão fora do mercado de trabalho e ingressam nesse mercado, aumentando assim o produto que é contabilizado no PIB.

O aumento da recuperação de créditos tem o efeito de alterar o nível das receitas da previdência social ao aumentar a taxa de crescimento dessas receitas até o ano de 2028, tendo a partir daí efeito nulo.

A redução na concessão de aposentadorias por invalidez tem, sobre a despesa, efeito contrário ao do aumento da recuperação de créditos sobre a receita, na medida em que reduz a taxa de crescimento da despesa até o ano de 2017, tendo efeito nulo nos anos seguintes.

Efeito semelhante tem a redução da despesa com precatórios e RPV. A redução do peso dessa despesa no total da despesa do RGPS leva a uma redução da taxa de crescimento da despesa até o ano de 2021, tendo efeito nulo a partir daí.

O efeito conjunto dessas alterações, cuja introdução está simulada para os próximos 15 a 20 anos, gera uma curva de NFPS com inclinação fortemente negativa até 2021. Depois de cessado o efeito dessas alterações, a curva de NFPS toma um aspecto ascendente e com uma inclinação superior à vista no cenário-base.

A simulação de todos os eventos propostos ocorrendo de forma acumulada gera uma redução de 0,27% do PIB na NFPS quando comparada com a NFPS no cenário-base. Ainda assim, o comportamento da nova curva da NFPS é ascendente (e, no período final da projeção, significativamente mais inclinada que a curva do cenário-base).

Além disso, deve-se ressaltar que a queda da necessidade de financiamento não decorreu da redução das despesas (as despesas, na verdade, são maiores no cenário que contempla as mudanças que no cenário-base, tanto em reais quanto como proporção do PIB), mas do aumento da arrecadação.

A principal conclusão associada à análise é a de que ganhos de gestão, por sua natureza, têm alcance limitado: não são automáticos, exigem planejamento, investimento, continuidade e liderança, elementos que não serão incorporados de maneira automática e linear pelo setor público brasileiro. Daí que a incorporação de ganhos expressivos de gestão em projeções de longo prazo pode indicar excesso de otimismo.

Sob outra perspectiva, pode-se argumentar que ações para melhoria da eficiência da gestão da previdência social são essenciais, não apenas pelos ganhos fiscais associados, mas pelo princípio de que recursos públicos devem ser gastos da melhor forma possível em benefício dos cidadãos. No entanto, ignorar os fatores estruturais

que influenciam o comportamento das receitas e despesas da previdência social com base em eventuais ganhos na gestão do sistema apenas adia a discussão da necessidade de ajustes no sistema de forma a adequá-lo às transformações sociais que já estão em curso.

## 7 CONCLUSÕES

As projeções de longo prazo realizadas pela SPS/MPS para o RGPS apontam para o momento demográfico favorável no curto prazo pelo qual passará o país, ideal para realização de mudanças nas regras de concessão de benefícios para a futura geração que impeçam que o cenário de longo prazo do regime se deteriore.

Essas projeções foram questionadas em momentos específicos do FNPS e alguns dos seus críticos sugeriram que apenas com melhorias de gestão, melhor desempenho da economia e o aumento da formalização no mercado de trabalho, o RGPS poderia manter-se em equilíbrio, apesar das mudanças demográficas.

Procuramos, aqui, mostrar que muitos dos pontos utilizados pelos críticos do modelo de projeção da SPS têm racionalidade limitada. Via de regra, as “soluções” que não envolvem mudanças de regra de concessão de benefícios lançam mão de:

*a)* projeções excessivamente otimistas com relação ao aumento da arrecadação, à diminuição da despesa com o pagamento de benefícios e com o pagamento de precatórios;

*b)* ruptura das relações entre o PIB, a massa salarial e a arrecadação previdenciária; e

*c)* pouca ou nenhuma atenção dada à despesa previdenciária, à formalização do emprego e às mudanças na estrutura demográfica.

Compreende-se que, em um processo político naturalmente demorado, como o que foi iniciado no FNPS, os diversos atores sociais tendam a apresentar posições divergentes entre si e que surjam resistências às mudanças de regras de acesso ao benefício, ainda que tais mudanças viessem a afetar apenas as futuras gerações.

De outra parte, é também bastante natural que projeções de longo prazo – mesmo aquelas feitas com base nos melhores preceitos internacionais, como as realizadas pela SPS/MPS – sejam recebidas com certa desconfiança. A demorada conquista de diversos direitos sociais no Brasil parece indicar aos atores representantes dos trabalhadores que cessões precisam ser avaliadas com especial cuidado. O trabalho desenvolvido pela SPS/MPS durante o FNPS, no entanto, foi no sentido de deixar claro a todos os participantes que uma reforma previdenciária, que visa à sustentabilidade em um contexto de transição demográfica, requer uma “negociação” entre as gerações, na qual o direito de uma geração tem impactos na carga fiscal que recairá sobre a geração subsequente.

Assim, não consideramos que os resultados obtidos no FNPS tenham sido de pequena envergadura. Houve uma forte disseminação de informação técnica entre os diversos atores – e é preciso destacar que o conhecimento sobre previdência social vinha sendo (e em alguma medida, ainda é) matéria de domínio de um conjunto

relativamente restrito de pesquisadores. Da mesma maneira, a experiência de diálogo social em torno dos temas previdenciários pode ser considerada positiva, na medida em que apresenta um modelo no qual os acordos, apesar de serem de difícil obtenção, são politicamente mais consistentes e tendem a apresentar resultados duradouros.

Entretanto, as eventuais desconfiâncias em relação a propostas de mudança nas regras de acesso, bem como ao modelo de projeção de longo prazo utilizado pela SPS/MPS, precisam se traduzir, no plano técnico, em proposições consistentes, que venham a representar um avanço no aparato técnico e conceitual ora utilizado. Embora algumas das sugestões realizadas no âmbito do FNPS e nos meses subsequentes (como as que envolvem a incorporação dos impactos de melhoria de gestão e redução de despesas com precatórios) possam ser incorporadas *cum grano salis* às projeções de longo prazo, não devemos fechar os olhos para os desafios que o RGPS passará a apresentar no médio e longo prazos.

O momento demográfico que atravessa o Brasil é positivo. Ao lado da recuperação conjuntural do mercado de trabalho nos últimos anos, ele permite que certas decisões não precisem ser tomadas de afogadilho. Nesse sentido, o reconhecimento por parte dos diversos atores sociais (inclusive os representantes dos trabalhadores) da necessidade de investir para aperfeiçoar o domínio técnico de temas previdenciários pode ser considerado um dos efeitos mais positivos do FNPS. Esse investimento mostrará que os ajustes de que necessita o RGPS poderiam ser feitos de maneira gradativa, sem impactos traumáticos e de maneira negociada.

A apresentação, no FNPS, das tendências de longo prazo feita pela SPS/MPS, que respeitou os preceitos internacionalmente utilizados para a elaboração de projeções, não teve como objetivo sugerir que as mudanças pelas quais o RGPS deverá passar precisam ser feitas de forma concentrada no tempo. Ao contrário, pretende-se continuar a enfatizar que as mudanças, necessárias, podem ser feitas em um ambiente que priorize o entendimento comum dos desafios que estão colocados e o consenso entre os diversos atores. Contudo, quanto maior a postergação das mudanças, menor a janela de oportunidade para transições longas.

Entretanto, o debate em torno dessas projeções – algo extremamente saudável do ponto de vista das políticas previdenciárias – precisa ser tecnicamente consistente e não pode ser uma arma protelatória dos que desejam defender apenas seus próprios interesses. Apenas assim teremos base sólida para garantir o que, certamente, é o objetivo de todos: estabilidade e confiabilidade do RGPS e extensão da cobertura por ele oferecida aos trabalhadores brasileiros para toda série de riscos sociais a que estão sujeitos.

## REFERÊNCIAS

CAETANO, M.; MIRANDA, R. *Comparativo Internacional para a previdência social*. Ipea, set. 2007 (Texto para Discussão, n. 1.302).

KHAIR, A. *Projeções de longo prazo para o RGPS*. Nov. 2008. Mimeografado.

SCHWARZER, H. Previdência rural e combate à pobreza no Brasil – resultados de um estudo de caso no Pará. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 14, abr. 2000.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### Revisão

Lucia Duarte Moreira

Alejandro Sainz de Vicuña

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Miriam Nunes da Fonseca

Roberta da Costa de Sousa

### Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Calos Henrique Santos Vianna

### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares