

Reforma previdenciária: uma questão demográfica?

Luana Junqueira Dias Myrrha*
Pamila Cristina Lima Siviero**

GIAMBIAGI, Fábio; TAFNER, Paulo.
Demografia a ameaça invisível
– O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. 1ª. ed.
Rio de Janeiro: Editora Elsevier,
2010, 198p.

Lançado em 2010, o livro *Demografia a ameaça invisível*, de Fábio Giambiagi e Paulo Tafner, remete a uma aspiração de demógrafos, atuários, economistas e cientistas sociais afeitos à reforma do sistema previdenciário do Brasil. O tema é de grande interesse para a população brasileira. Composto por dezoito capítulos e prefácio escrito pelo ex-secretário de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, Joaquim Levy, os autores redigiram a obra com o objetivo de “convencer”. Nesse sentido, acreditam que se os dados, a situação dos outros países, bem como pontos de vistas alternativos forem claramente apresentados, é possível desarmar manifestações contrárias à reforma. O estudo está estruturado em quatro blocos: no primeiro, discutem-se os traços gerais do tema; no segundo, os dados principais; no terceiro, os pontos-chave que compõem o problema previdenciário no Brasil em um contexto mundial e, finalmente, no quarto, é apresentada uma agenda de proposta para a reforma.

O título *Demografia a ameaça invisível* incita a curiosidade dos leitores. De acordo

com os autores, o título decorre da semelhança entre a questão previdenciária e os desafios da preservação ambiental: ambos necessitam de mudanças que ocasionam custos imediatos e benefícios a longo prazo, além de não serem temas de interesse político.

Na primeira parte do livro, que compreende os cinco capítulos iniciais, os autores contextualizam a discussão da reforma no cenário político e na mídia. No capítulo “Um dia na casa das Garças”, são apresentados alguns discursos dos políticos brasileiros sobre a previdência social, evidenciando-se a dificuldade de inserir o tema nas campanhas eleitorais e até mesmo de tratá-lo durante o mandato, uma vez que a maioria dos políticos acredita que “falar de Previdência ‘deselega’” (p. 8).

Já no capítulo “Outra vez?!” os autores tentam desmistificar a reação esperada da população quando houver uma nova reforma: “Outra vez?! Novamente querem que os velhinhos paguem a conta?” As notícias lançadas na mídia que passam a ideia de que as duas reformas parciais realizadas no Brasil – uma no governo FHC, em 1997, e outra no governo Lula, em 2003 – afetaram negativamente a maioria dos aposentados estão completamente equivocadas. Não existe uma conta a ser paga, uma vez que o governo transfere para os idosos mais do que eles contribuíram. Em uma análise mais minuciosa de ambas as reformas, os autores mostram que as duas atingem mais intensamente os futuros aposentados por tempo de contribuição do INSS e os servidores que se aposentarão no futuro. Outro questionamento comum é: “O fator previdenciário é injusto?” Com base no cenário internacional e em argumentos convincentes, os autores concluem que não é errado contribuir por mais tempo e/ou se aposentar mais tarde para ter um fator previdenciário maior.

No capítulo “A revisão do IBGE, o furo que ninguém deu”, os autores criticam no-

* Professora assistente I do Departamento de Estatística da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Doutoranda em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais – Cedeplar/UFMG.

** Professora assistente I do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas e Doutoranda em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais – Cedeplar/UFMG.

vamente os jornais e o Congresso por não demonstrarem preocupação com os resultados da revisão da projeção populacional do IBGE realizada em 2008, voltando sua atenção mais para a crise que o mundo vivenciava naquele ano. No entanto, ao afirmar que “ninguém” estava atento aos resultados da revisão, os autores excluem a comunidade demográfica, o que é incorreto. Os demógrafos já vêm discutindo, há bastante tempo, o rápido processo de envelhecimento e aumento da expectativa de vida da população brasileira, cujas consequências são objeto de estudo e discussão de artigos científicos, dissertações e teses.

No capítulo “Uma questão preliminar: a perda que não houve”, é analisado o argumento de muitos aposentados e alguns políticos de que é justo estender a todos os aposentados reajustes iguais ao concedido ao salário mínimo. Os autores evidenciam que as aposentadorias acima de um salário mínimo acompanharam, grosso modo, a inflação, a partir de meados da década passada. Para eles, não haver um ganho não significa que houve perda, ou seja, simplesmente o ganho não ocorreu. Cautelosamente, os autores ressaltam que não estão afirmando que os idosos vivem bem e não têm razão para se queixar, mas que aumentar o valor da aposentadoria não resolverá o problema dos idosos com os gastos com saúde.

Na segunda parte do livro, iniciada com o capítulo “A Previdência em números”, busca-se determinar os responsáveis pelo aumento do gasto com a previdência social. Há os que acreditem que os principais responsáveis por esse aumento são os servidores, enquanto outros consideram que o problema está nas regras do INSS. Os autores expõem duas questões do primeiro raciocínio: a reforma do sistema de aposentadoria dos servidores já foi feita, sendo que os novos servidores que entraram depois de 2003 já estão sujeitos às novas regras; e, ao longo dos anos, as despesas com os servidores não sofreram alterações significativas, pois apresentaram o valor de 2% do PIB em 1995 e 2009. Os autores concordam que o problema encontra-se nas regras do INSS, uma vez que a despesa do INSS em relação

ao PIB triplicou em pouco mais de 20 anos, transformando-se na principal rubrica de gasto orçamentário federal. As justificativas para esse aumento são: as regras generosas de aposentadoria e pensão em face das tendências demográficas do país, principalmente aquelas referentes às aposentadorias por tempo de contribuição, aposentadorias femininas e a regra rural; o efeito dos reajustes do salário mínimo desde meados dos anos 1990; e o baixo crescimento médio do PIB que “incha” o quociente.

O capítulo “O orçamento estrangulado” dedicou-se à discussão do crescente aumento das despesas do INSS sobre o conjunto das despesas do governo central – “composto pelo agregado da soma do Tesouro Nacional/Banco Central e INSS”. Considerando a participação no PIB de cada despesa e sua variação no tempo, os autores afirmam que os gastos com os benefícios do INSS são os vilões do crescimento dos gastos públicos, sendo que mais de 80% desse acréscimo, entre 1991 e 2010, ocorreu com idosos e despesas sociais, principalmente em relação aos gastos previdenciários e assistenciais daqueles que recebem um salário mínimo. Por meio de uma contabilidade de simples entendimento, considerando que o Tesouro e o INSS conjuntamente se denominam governo central, os autores colocam em xeque o argumento dos defensores da tese da “Previdência superavitária”. Nesse sentido, a principal questão “não é que o INSS tenha ‘déficit’, e sim que, no ‘bolo’ total de despesas públicas, aquelas associadas ao pagamento de aposentados, pensionistas e assistência social vêm ocupando uma fração cada vez maior do orçamento público” (p. 64). Ademais, contestam a ideia de que aumentar a eficiência do Estado resolverá o problema do gasto público, apesar de isso ser desejável e positivo para o país e a sociedade. E defendem o argumento das reformas mais profundas.

O impacto do aumento do salário mínimo sobre as despesas públicas, no Brasil, é discutido no capítulo “A política de elevação do salário mínimo: até quando”. De acordo com os autores, este aumento vem inchando as contas públicas, uma vez que 2/3 dos

benefícios previdenciários e assistenciais são indexados ao salário mínimo. Utilizando os dados da PNAD/2008, os autores constataram que a maioria desses beneficiários já saiu da pobreza, sugerindo que o efeito do aumento do salário mínimo sobre a pobreza é residual e deixa de ser um instrumento de redução desse fenômeno. Assim, os autores questionam por que manter indexado o benefício do piso previdenciário ao valor do salário mínimo, se ele já recuperou o seu poder de compra e até ultrapassou. Outra questão discutida é o fato de os benefícios previdenciários de um piso terem regras de reajustes diferenciadas daqueles situados acima desse valor. Neste sentido, os autores acreditam que é necessário estabelecer regras que preservem o valor dos benefícios, de forma a não comprometer as contas públicas e não limitar o crescimento do salário mínimo.

A terceira parte do livro inicia-se no capítulo “O país jovem que envelhece”. Os autores, inicialmente, salientam a lógica de solidariedade intergeracional do princípio de repartição do sistema previdenciário brasileiro. Como o déficit sempre recairá sobre os ativos, e mais severamente nas gerações mais jovens, existe uma rigidez no ajustamento dos benefícios em curso. No entanto, a questão é que as transformações demográficas, apesar de não serem significativas de um ano para o outro ou de um governo para o outro, no prazo de 30 a 40 anos serão extremamente representativas. Portanto, não adianta postergar a solução do problema.

Por meio de uma análise comparativa e temporal da taxa de crescimento demográfico e da idade mediana dos contingentes, os autores tentam demonstrar a magnitude do processo de envelhecimento populacional que o mundo experimenta e experimentará nos próximos anos. Os autores justificam o aumento da idade mediana pela queda da “taxa de fertilidade” e pelo aumento da esperança de vida, decorrente da redução contínua da mortalidade infantil e, atualmente, do decréscimo da mortalidade adulta. Discordamos dos argumentos de que a “taxa de fertilidade” provocou crescimento das idades medianas e de que o

aumento da esperança de vida é resultado apenas da queda da mortalidade infantil e, posteriormente, adulta. Entendemos que os autores provavelmente desejavam afirmar que o aumento da idade mediana decorre da redução da taxa de fecundidade (resultado concreto da capacidade reprodutiva da mulher), o que diminui a proporção de indivíduos na base da pirâmide etária.

Outra importante observação é que, apesar de as reduções na mortalidade infantil terem sido as mais expressivas, especialmente no início do processo de transição demográfica, o aumento da esperança de vida no mundo e no Brasil decorre da redução da mortalidade em *todas* as idades. Comparando a transformação demográfica brasileira com a de países europeus, os autores afirmam que o que há de inusitado é a velocidade acelerada com que esse processo vem acontecendo no Brasil e ressaltam que, com a queda da natalidade, o ritmo de crescimento da população começou a se reduzir, aproximando-se, na década de 1990, do nível de reposição (2,09%). Nessa análise, entendemos que provavelmente os autores confundiram taxa de crescimento com o nível (taxa) de fecundidade de reposição, que, no Brasil, é aproximadamente de 2,1 filhos por mulher.

A taxa de reposição varia com o nível da mortalidade e é calculada com base na taxa intrínseca de crescimento. Para se afirmar que taxa de crescimento está próxima do nível de reposição, a população brasileira deve apresentar uma taxa de crescimento igual a zero, o que não se observou na década de 1990. Diante do acelerado processo de transição demográfica brasileira, os autores ressaltam os grandes desafios para o nosso sistema previdenciário, uma vez que essa mudança vem acompanhada pelo aumento da participação da população com mais de 60 anos. Eles também chamam a atenção para o grupo dos superidosos (aqueles com mais de 75 anos), que em 2050 corresponderá a mais de 10% da população brasileira.

No capítulo “A Escandinávia é aqui: a sobrevivência dos que se aposentam”, é discutida a importância da esperança de vida ao nascer e esperança de vida condicionada à

idade (no caso, à idade de aposentadoria). Enquanto a esperança de vida ao nascer fornece uma ideia das condições gerais de vida de uma população, a esperança de vida condicionada à idade indica as condições de vida das pessoas mais velhas e permite analisar a necessidade de financiamento do sistema previdenciário, foco do livro em questão. Os autores defendem que, com o aumento da longevidade, haverá um consequente aumento do tempo de duração dos benefícios previdenciários, o que implicará gastos cada vez maiores ao longo do tempo.

São apresentadas, no capítulo “O mundo é das mulheres”, evidências da relação entre o diferencial de mortalidade entre homens e mulheres e a riqueza material, mensurada por meio do PIB *per capita*. Essa relação é positiva, pelo menos até certo limite de renda: à medida que o PIB *per capita* cresce, aumenta a diferença de esperança de vida ao nascer entre os sexos. Os resultados sugerem que o crescimento econômico tem efeitos diferenciados nas esperanças de vida: em um contexto de crescimento econômico, as mulheres são inicialmente beneficiadas, o que ocorre bem mais tarde para os homens. No entanto, os autores apresentam evidências da redução da diferença de sobrevivência entre os sexos, fenômeno que já vem sendo estudado em países desenvolvidos.

Ainda neste capítulo, os autores comentam que a esperança de vida na idade de aposentadoria, relevante para a Previdência, apresenta comportamento inverso daquele observado para a esperança de vida ao nascer, visto que tem aumentado de forma consistente, para ambos os sexos, porém de forma mais intensa entre as mulheres. Ressaltam que o sistema previdenciário brasileiro não incorporou essas mudanças. A maior longevidade feminina, especialmente à idade de aposentadoria, e o fato de as mulheres se aposentarem antes dos homens, bem como a maior participação feminina no mercado de trabalho, exercerão pressão sobre os gastos previdenciários no futuro. De acordo com os autores, em duas décadas, as mulheres serão as “donas da Previdência” (p.114).

No capítulo “As viúvas e a Viúva-mãe”, discute-se a situação das pensões por morte no Brasil. Os autores apontam que os gastos do país com pensão por morte são elevados para nosso padrão demográfico. A despesa brasileira é superior à de países com razão de dependência três vezes maior, como Itália, Bélgica e Áustria. Por outro lado, países com razão de dependência semelhante à observada no Brasil apresentam gasto cerca de 2,5 vezes menor. Uma das razões apontadas para o gasto elevado é a ausência de condicionais ao acesso à pensão por morte, cuja exigência é observada em diversos países. Somam-se a esse problema o fato de que a pensão por morte é um benefício concedido predominantemente às mulheres, para as quais a esperança de vida é mais elevada do que dos homens, e o número crescente de matrimônios intergeracionais, nos quais homens mais velhos se casam com mulheres mais jovens. Assim, os autores levantam as seguintes questões: a) seria adequado impor algum tipo de restrição para o caso de viúvas jovens, sem filhos menores ou com pouco tempo de casamento?; b) em caso de casamentos duradouros e pensionistas de idade mais avançada, sem filhos menores no domicílio, seria razoável uma redução? Em ambos os casos, os autores defendem a implementação de restrições.

Já no capítulo “Assistencialismo – o cidadão não contribui. E daí?”, o foco da discussão são os benefícios assistenciais, que são concedidos sem o pré-requisito da contribuição prévia do trabalhador. A Loas (Lei Orgânica de Assistência Social) concede um salário mínimo para o idoso de 65 anos e mais, cuja renda familiar *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e também às famílias com esse nível de renda *per capita* com pessoa portadora de deficiência. Os autores mostram a expansão desse benefício nos últimos anos, em termos do aumento de concessões e da elevação do salário mínimo. Críticos desse tipo de política questionam não a existência do benefício, mas sim a eficácia de crescimentos contínuos em seu valor – aumentar o valor do benefício não cumpre mais o papel de tirar pessoas da exclusão. Concluem que

as regras vigentes são iníquas e não incentivam a adesão ao sistema previdenciário, pois o Loas não é contabilizado no cálculo da renda *per capita* domiciliar. A proposta dos autores é eliminar a igualdade entre o valor do benefício assistencial e o benefício previdenciário, que é um retorno do esforço de contribuição.

A capacidade de redução da pobreza do sistema previdenciário é discutida no capítulo “Nosso sistema previdenciário combate a miséria?” Os autores apresentam evidências de que o sistema previdenciário não foi desenhado para reduzir pobreza e miséria, especialmente pelo fato de que a grande proporção dos pobres hoje, no Brasil, são crianças. Com base em uma simulação, os autores mostram que aumentar os benefícios da previdência social, além da inflação, tem impacto 12 vezes menor sobre a miséria.

Os efeitos da mudança de composição do eleitorado brasileiro, resultante do envelhecimento populacional, nas reformas do sistema previdenciário brasileiro são discutidos no capítulo: “A economia política da previdência social”. Com o aumento do contingente de maduros e idosos, sua preferência tende a ganhar mais peso nas eleições. Como tais pessoas já estão no mercado de trabalho e reformas no sistema previdenciário afetam-nas no médio ou curto prazo, seus interesses são preservar as regras generosas hoje vigentes.

O capítulo “O cobertor é curto: quem ficou de fora?” aborda a eficiência na realização dos gastos públicos. Baseados no fato de que a chance de ser pobre (ou extremamente pobre) hoje no Brasil é muito maior entre as crianças do que entre os idosos, os autores questionam se seria possível, com o mesmo volume de gastos, redistribuir os recursos de modo a reduzir a pobreza e extrema pobreza entre crianças e jovens sem elevar o grau de pobreza e extrema pobreza entre idosos. Além disso, eles apontam para o fato de que a cobertura previdenciária, bem menor entre as crianças, aumentou para os idosos e permaneceu praticamente constante entre as crianças nas últimas duas décadas. Como as crianças e jovens dependem dos pais para obter cobertura, torna-se de

extrema relevância o ajuste de regras de adesão ao sistema, especialmente no que diz respeito à incorporação de trabalhadores do mercado informal.

Na parte final do livro, composta por dois capítulos, é apresentada uma agenda de proposta para a reforma previdenciária. No capítulo “A agenda previdenciária novamente – ou finalmente?”, criticando a postura passiva do presidente Lula em relação aos debates travados no Fórum da Previdência Social, em 2007, os autores sugerem alguns critérios a serem seguidos pelo próximo governo para uma reforma previdenciária, especialmente enfocada para o contingente populacional que já se encontra no mercado de trabalho e não está aposentado: “tratamento desigual a casos desiguais”; “carência”; “gradualismo”; “paralelismo com o mundo”; e “adoção de regras mais duras para os novos entrantes” (p. 171). Com esse conjunto de critérios, os autores defendem a existência de quatro regimes: aposentados atuais; trabalhadores ativos a menos de três anos da aposentadoria; trabalhadores ativos que não preenchem os requisitos para se aposentarem em três anos; e indivíduos que não ingressaram no mercado de trabalho. Giambiagi e Tafner sugerem propostas de reforma distintas para cada um dos grupos, contemplando: indexação do salário mínimo aos benefícios; regras mais rigorosas aos novos entrantes; regras de transição para os ativos como aumento da idade de aposentadoria para homens e mulheres; redução da diferença da idade de aposentadoria entre homens e mulheres; e regras mais restritivas para as pensões.

No capítulo final deste excelente livro, “A hora da política: a maturidade necessária”, discute-se que, embora várias mudanças já tenham ocorrido após as reformas parciais de 1988 e 2003, há ainda sérios problemas a serem enfrentados. Giambiagi e Tafner finalizam levantando que os problemas previdenciários são um desafio ao líder e haverá certa perda de capital político. Este é um problema para o qual não se vislumbra solução fácil!

Recebido para publicação em 30/08/2010

Aceito para publicação em 02/09/2010