

temas de economia aplicada



Distorcer para Não Reformar

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (*)

Com o envio da proposta de Reforma da Previdência pelo Governo Federal, por meio da PEC 287/2016, os debates a respeito das mudanças nas regras previdenciárias se intensificaram ao longo de 2017. Embora, a esta altura, devesse ser clara a necessidade imprescindível da reforma para garantir a sustentabilidade fiscal a médio e longo prazo devido à combinação de rápido e intenso envelhecimento populacional e regras inadequadas, ainda existem na sociedade grupos que se mostram contrários a qualquer mudança. A argumentação desses grupos contra a reforma passa, em geral, por argumentos que não passam de mitos previdenciários.

Um primeiro mito é a ideia de que não existe déficit na previdência,

mas sim superávit da seguridade social. Na realidade, há déficit tanto na previdência quanto na Seguridade Social, que engloba previdência, assistência e saúde. O suposto superávit decorre de atrocidades metodológicas, como considerar a DRU, que é constitucional, renuncias e excluir da conta o regime de previdência dos servidores públicos da União, com argumentos que é gasto com pessoal ou que está no artigo 40 e não no 201 da Constituição, como se o número do artigo determinasse a natureza da despesa. Os defensores desta tese já criaram um estrago gigantesco nos últimos dez anos ou mais com essa tese irresponsável e fruto de contabilidade criativa. Mas o pior é prender o debate nesta interminável questão contábil e não se discutir o que realmente

importa, ou seja: a) que a despesa previdenciária está crescendo de forma insustentável; b) a despesa está em patamar muito acima do esperado dada a estrutura demográfica brasileira e respondeu por 54% da despesa primária do governo federal, reduzindo o espaço para outros gastos sociais e para o investimento em infraestrutura que seria tão importante em vista das deficiências nesta área quanto seria importante para estimular a produtividade e o crescimento econômico; c) a despesa deverá crescer de forma expressiva em função do rápido e intenso envelhecimento populacional, devendo passar do patamar atual de 13% para o nível de 20% do PIB na década de 2060, em um incremento claramente insustentável.

Um ponto fundamental da proposta de reforma é a eliminação gradual da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) e a unificação das aposentadorias com idade mínima de 65 anos de idade. Cabe salientar que enquanto a ATC tem como condicionalidade 35/30 anos de contribuição, sem idade mínima, a aposentadoria por idade urbana já exige 65/60 anos de idade para homens/mulheres com pelo menos 15 anos de contribuição. Um argumento tradicional contra a idade mínima é que prejudicaria os mais pobres já que começam a trabalhar mais cedo. Entretanto, os mais pobres estão mais sujeitos à informalidade e têm uma probabilidade de contribuição para previdência muito menor que os mais ricos e, portanto, têm uma dificuldade maior para conseguir 35/30 anos de contribuição e tendem a se aposentar por idade ou mesmo pelo BPC/LOAS. Os trabalhadores que conseguem se aposentar por ATC, na faixa dos 50 anos, são aqueles de trajetória laboral mais estável, de melhor qualificação e maior rendimento. Neste sentido, pode-se

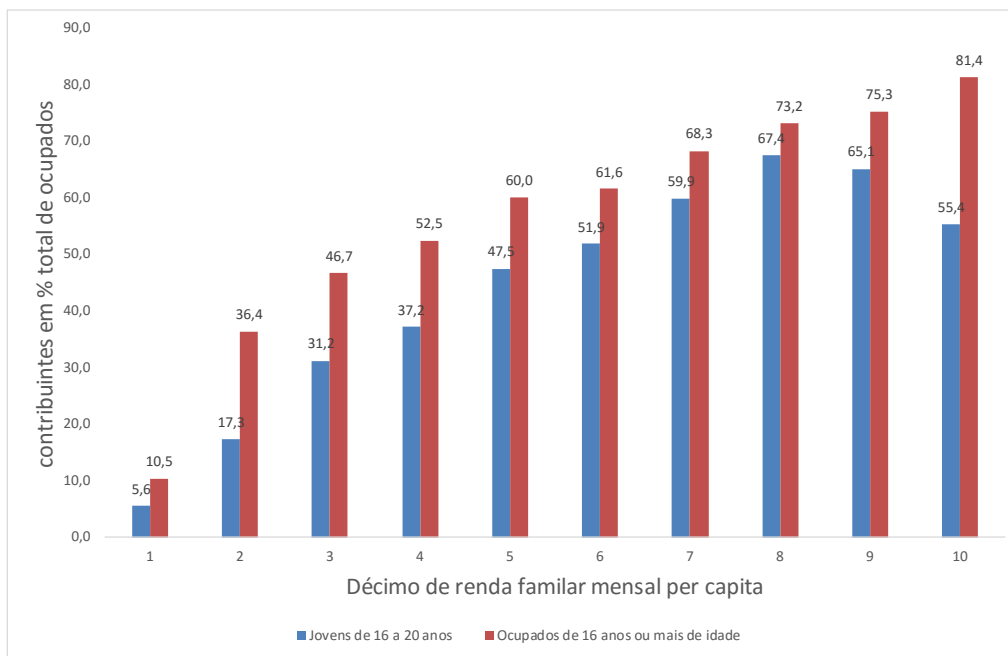
afirmar que já existe idade mínima para aqueles de menor rendimento e não existe exatamente para os de maior rendimento. Na realidade, a idade mínima de 65 anos para homens existe desde a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) de 1960, mas exigia 5 anos de contribuição na chamada aposentadoria por velhice, ou seja, a idade mínima de 65 para os homens pobres existe desde 1960. A mesma LOPS também exigia 35 anos para a aposentadoria por tempo de serviço e parece incrível que quase 60 anos depois de profundas transformações demográficas ainda prevaleça o mesmo parâmetro.

Ademais, trata-se de regra que não apenas não faz sentido do ponto de vista da sustentabilidade, por gerar aposentadorias precoces para pessoas com plena capacidade laboral, subvertendo um mecanismo que deveria servir como substituição de renda para pessoas que perderam as condições de trabalho para gerar renda e a transformando em complementação de renda para pessoas que já possuem rendi-

mento do trabalho elevado para os padrões brasileiros. Há várias análises elaboradas a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015 que corroboram este diagnóstico:

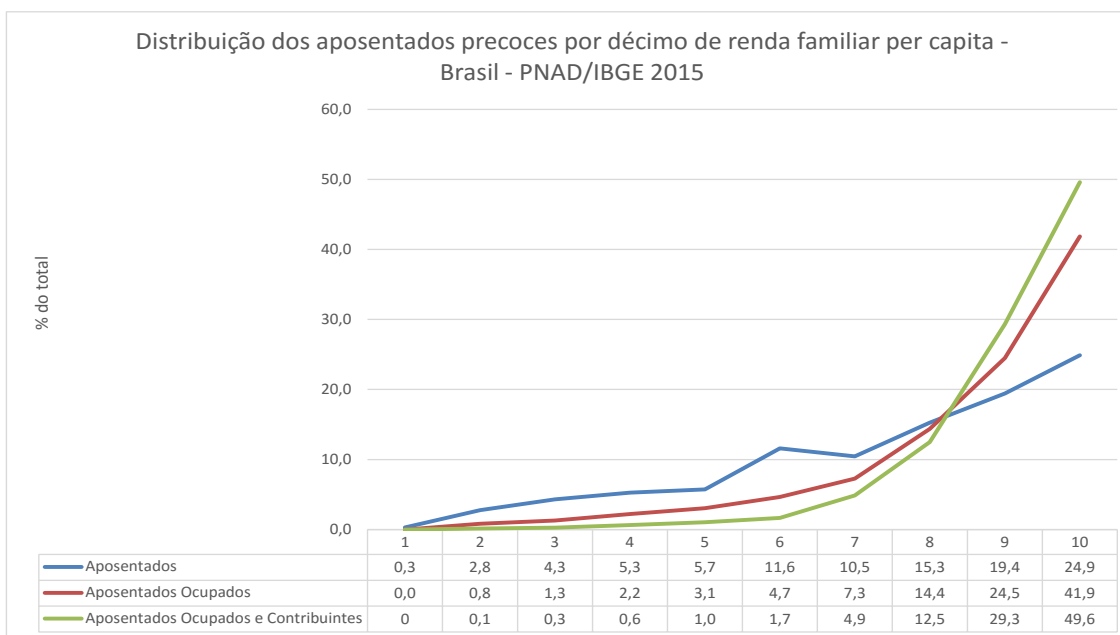
- a) enquanto o percentual de contribuição entre os trabalhadores ocupados entre os 50% mais pobres, pelo critério da renda familiar mensal *per capita*, é de 45,2%, entre os 50% mais ricos o percentual se eleva 72,8% (ver Gráfico 1);
- b) os pobres podem até começar mais cedo, mas com um nível de informalidade elevadíssimo – para os jovens de 16 a 20 anos ocupados que estão entre os 10% mais pobres é de apenas 5,6%, percentual que se eleva para 60% entre os 50% mais ricos (ver Gráfico 1);
- c) os aposentados precoces estão no topo da distribuição de renda (cerca de 60% e 81,6%, respectivamente, entre os 30% e 50% mais ricos) e os que estão ocupados ainda mais (cerca de 80,7% e 92,6%, respectivamente, entre os 30% e os 50% mais ricos – ver Gráfico 2).

Gráfico 1 – Percentual de Contribuição para Previdência em Qualquer Trabalho para Ocupados de 16 a 20 Anos e 16 Anos ou Mais de Idade por Décimo de Renda Familiar Mensal Per Capita – Brasil 2015 – PNAD/IBGE



Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015.

Gráfico 2 – Distribuição dos Aposentados Precoces* por Décimo de Renda Familiar Mensal Per Capita – Brasil 2015 – PNAD/IBGE



Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015 *aposentados precoces como sendo mulheres na faixa de 46 a 54 anos e homens na faixa de 50 a 59 anos.

Ainda na linha dos mitos que são usados contra a proposta de idade mínima, há a visão estereotipada de que as pessoas de 50 ou 60 anos de idade enfrentam preconceitos no mercado de trabalho e há profissões que tendem a gerar invalidez antes dos 65 anos. Esses argumentos são questionáveis, pois:

- a) a discussão não pode ser feita como se não houvesse aposentadoria por invalidez e especial, bem como há possibilidade de realocação para outros setores, atividades ou ocupações que devem ser exploradas por meio de políticas de mercado de trabalho e contínua requalificação dos trabalhadores de idades mais avançadas – os atletas profissionais, por exemplo, tendem a perder a capacidade laboral aos 30 ou no máximo 40 anos, mas ninguém iria propor uma aposentadoria nesta faixa etária, pois claramente há realocação para outras ocupações;
- b) como discutido anteriormente, as pessoas que estão se aposentando na faixa de 50 anos são as de melhor qualificação que têm menor dificuldade para se manter no mercado de trabalho formal e, muitas vezes, continuam trabalhando. Basta lembrar da alta demanda judicial em relação à desaposentação que, de forma correta, foi barrada pelo Supremo Tribunal Federal;

- c) as futuras gerações possuem melhor nível de escolaridade e qualificação;
- d) a taxa de desemprego é decrescente com a idade e justamente mais baixa entre aqueles de idade mais avançada: a desocupação entre aqueles de 55 a 64 anos é de 3,6%, contra 22,8% entre 16 e 24 anos e 10,4% de 16 a 54 anos, sendo bem menor mesmo quando se consideram apenas os chefes de família (6,6% contra 3,7%) ou mesmo usando outros filtros de posição na família, sexo, renda e escolaridade;
- e) a participação cada vez maior do setor terciário e de serviços no emprego total diminui a importância relativa de atividades penosas no setor industrial e na construção civil, bem como existe a possibilidade de a tecnologia substituir atividades penosas.

Há outras atrocidades metodológicas que vêm aparecendo no debate relativo à idade mínima que precisam ser desmitificadas. Há o argumento de que a idade mínima de 65 anos seria inadequada, pois há regiões onde a expectativa de vida ao nascer está próxima do referido patamar, quando na verdade o que importa é a expectativa de vida na idade de aposentadoria, pois o primeiro indicador é afetado pela mortalidade infantil e mortes violentas na juventude, entre outros

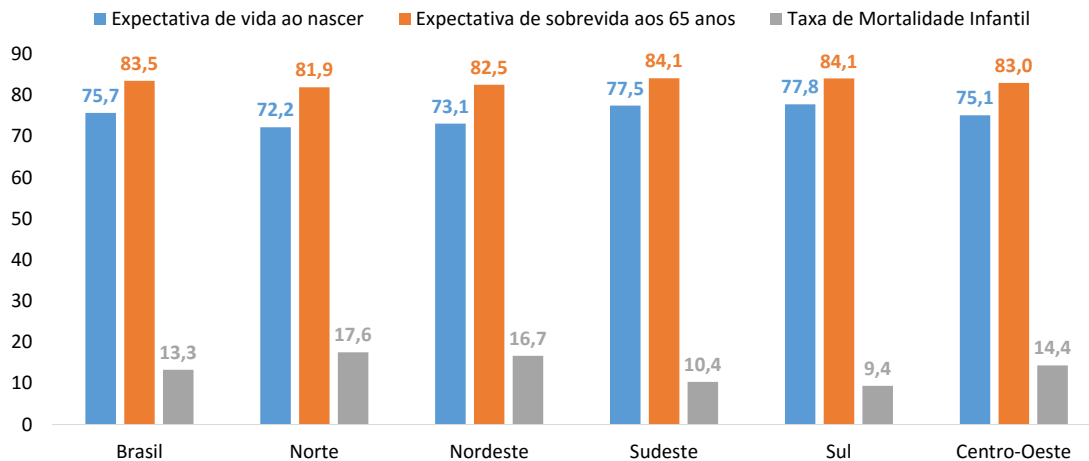
problemas, bem como o importante é analisar a evolução futura esperada, pois a proposta é uma transição para os 65 anos que irá durar 20 anos para se completar integralmente. Quando se considera a expectativa de vida por regiões aos 65 anos os valores variam de 17 a 19 anos e a diferença entre as regiões é bem menos significativa (Gráfico 3). Outro problema desta visão de diferenças regionais de expectativa de vida é esquecer que existe uma intensa migração interna que inviabiliza na prática qualquer diferenciação regional, bem como existem várias diferenças dentro de uma mesma cidade ou mesma região metropolitana e, portanto, a melhor forma de tratar essas diferenças é garantir maior taxa de reposição para os mais pobres.

Os impactos do aumento da expectativa são claros no perfil dos beneficiários do RGPS. Há um incremento dos beneficiários de 80 anos ou mais e 90 anos ou mais em ritmo acelerado e acima da média. O total de beneficiários com 80 anos ou mais de idade cresceu de cerca de 2,7 milhões em dezembro de 2010 para cerca de 3,4 milhões em dezembro de 2015 – uma alta acumulada de 23,9% e média anual de 4,4% a.a. (Tabela 1). A participação desse grupo no total de beneficiários passou de 12,1% para 12,9% entre dezembro de 2010 e

dezembro de 2015, considerando todas as espécies de benefícios. O total de beneficiários com 90 anos ou mais de idade cresceu de cerca de 424 mil em dezembro de 2010 para cerca de 582 mil em dezembro de 2015 – uma alta acumulada de 37,1% e média anual

de 6,5% a.a. (Tabela 1). A participação desse grupo no total de beneficiários passou de 1,9% para 2,2% entre dezembro de 2010 e dezembro de 2015, considerando todas as espécies de benefícios.

Gráfico 3 – Expectativa de Vida ao Nascer e Sobrevida aos 65 Anos



Fonte: Elaboração a partir de dados do IBGE.

Tabela 1 – Beneficiários de 80 / 90 Anos ou Mais de Idade no RGPS

| ANO | Quantidade de Beneficiários com 80 anos ou mais de idade | Varição Anual em % | Varição Acumulada em % |
|--------|--|--------------------|------------------------|
| dez/10 | 2.715.344 | | |
| dez/11 | 2.835.385 | 4,4 | 4,4 |
| dez/12 | 2.951.496 | 4,1 | 8,7 |
| dez/13 | 3.076.109 | 4,2 | 13,3 |
| dez/14 | 3.190.758 | 3,7 | 17,5 |
| dez/15 | 3.363.844 | 5,4 | 23,9 |
| ANO | Quantidade de Beneficiários com 90 anos ou mais de idade | Varição Anual em % | Varição Acumulada em % |
| dez/10 | 424.231 | | |
| dez/11 | 440.097 | 3,7 | 3,7 |
| dez/12 | 471.994 | 7,2 | 11,3 |
| dez/13 | 506.116 | 7,2 | 19,3 |
| dez/14 | 540.853 | 6,9 | 27,5 |
| dez/15 | 581.762 | 7,6 | 37,1 |

Fonte: Elaborado a partir de dados do Anuário Estatístico da Previdência Social 2015.

Outro ponto fundamental para garantir a sustentabilidade é a eliminação gradual da diferença de idade entre homens e mulheres. A combinação de maior expectativa de vida com idades mais precoces de aposentadoria resulta não apenas em duração esperada das aposentadorias bem maior para as mulheres vis-à-vis os homens, como durações elevadas e desequilibradas do ponto de vista atuarial, que um preceito constitucional absurdamente violado e negligenciado.

No âmbito do RGPS, por exemplo, na aposentadoria por idade urbana, a idade mínima é de 65 anos para os homens e de 60 anos para as mulheres, de tal sorte que, pela última tábua de mortalidade divulgada pelo IBGE (dezembro/2016), a duração média esperada seria de 16,7 anos e 23,8 anos, respectivamente, para as pessoas do sexo masculino e feminino. Portanto, a duração esperada do benefício feminino supera em 7,1 anos a duração média dos benefícios masculinos. Mesmo que a idade de aposentadoria já tivesse sido igualada aos 65 anos, as mulheres já teriam vantagem, pois a duração esperada cairia de 23,8 para 19,8 anos, cerca de 3,1 anos mais que dos homens.

No caso dos RPPS a diferença tende a ser ainda maior, considerando-se a regra atual que estabelece uma idade mínima de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres. Neste caso, a duração espera-

da do benefício das mulheres (ou a expectativa de sobrevivência nas referidas idades) seria de 28 anos para mulheres e de 20,2 anos para os homens, ou seja, uma duração feminina quase 8 anos a mais que dos homens (7,8 anos). Mesmo que a idade fosse igualada em 60 anos, ainda assim as mulheres teriam vantagem por ter um benefício que duraria 3,6 anos a mais (23,8 anos contra 20,2 anos). No caso da ATC, com a idade média de 53 anos, uma mulher que contribui durante 30 anos deverá receber o benefício por 29,7 anos, ou seja, passa praticamente o mesmo tempo contribuindo que recebendo o benefício, que denota uma situação desequilibrada do ponto de vista atuarial.

Apesar da constatação que mesmo a igualdade na idade de aposentadoria gera uma taxa interna de retorno maior para as mulheres que para os homens, ainda assim tem havido resistência para a proposta que iguala as idades depois de um período de transição de 20 anos com base nas desigualdades de gênero e na chamada dupla jornada. Entretanto, há várias falhas neste argumento:

a) embora seja legítimo buscar soluções para essas questões, a diferença na idade de aposentadoria não é a solução mais eficaz, se é que tem eficácia, ou mais eficiente de tratar o problema dado o seu caráter compensatório que não atua sobre as causas do problema – por que não dar

tratamento diferenciado também para aqueles que gastam várias horas no trânsito? Claramente o ideal é buscar a solução do problema via melhora da mobilidade urbana e do transporte coletivo e não buscar uma compensação na previdência que não resolve o problema;

b) o papel da previdência não é compensar horas trabalhadas ou tempo de contribuição e, neste sentido, não deveria haver relação entre duração quantitativa da jornada de trabalho e idade de aposentadoria, mas sim deveria garantir renda para quem perdeu capacidade laboral. Quem trabalha meio período tem que se aposentar mais tarde?;

c) na melhor das hipóteses, poderia se justificar que a dupla jornada poderia gerar invalidez, mas as análises mostram maior probabilidade de aposentadoria por invalidez para homens do que para mulheres, em especial, para as faixas etárias mais jovens e no setor urbano, que denota as limitações de comparações de duração quantitativa da jornada sem considerar as diferenças de natureza das atividades exercidas. Ademais, mesmo que fosse aceita esta linha de defesa com base na segurança e saúde no trabalho, a diferença na idade de aposentadoria não afastaria a exposição à jornada excessiva e assumiria o ônus posterior da não prevenção. Por fim, esta diferença pode servir para legitimar a desi-

gualdade nos afazeres domésticos e não resolvê-la – seria uma espécie de constitucionalização do machismo;

d) o debate precisa ser entre alternativas de ajustes e, no caso dos RPPS, a eliminação da diferença é fundamental pois 2/3 dos estatutários são mulheres que, em geral, estão entre os 50% mais ricos da população e cerca de 70% das aposentadorias de Estados e Municípios são para mulheres – a manutenção da idade de 55 anos para as mulheres nos regimes dos servidores contribui para a manutenção da desigualdade e não para a sua redução;

e) a forma mais eficiente de combater a desigualdade é ter taxa de reposição maior para quem ganha menos e menor para quem ganha mais, sendo exatamente isso que acontece com a proposta atual, que manteve o salário mínimo como piso das aposentadorias, garantindo uma taxa de reposição de 100% para aqueles que ganham o piso previdenciário, mesmo com 25 anos de contribuição e, portanto, não precisam de 49 anos para ter uma reposição de 100%;

f) aceitar que a dupla jornada, que é um trabalho reprodutivo não contributivo, altere os parâmetros do pilar contributivo é inadequado do ponto de vista do financiamento e, além disso, considerar apenas o trabalho não contributivo das mulheres incluídas no setor formal gera um caráter regres-

sivo para esta resistência, pois aumenta o déficit da previdência cujo financiamento se dará por contribuições de caráter geral.

Infelizmente, o debate sobre a reforma no Brasil não tem sido conduzido da melhor forma possível, com muitas distorções técnicas e análises superficiais que prejudicam a qualidade do debate. A forte instabilidade política pela qual o País passa também dificulta que o debate seja conduzido de forma mais construtiva e colaborativa e a reforma da previdência, que deveria ser tratada como uma questão de Estado e de sustentabilidade a médio e longo prazo e para evitar custos excessivos para as gerações futuras acaba fortemente prejudicada pelos interesses de curto prazo e turbulências pelas quais passa o Congresso. Neste contexto, há risco de a reforma ser desfigurada no Congresso, até porque é o mesmo que flexibilizou a aplicação do fator previdenciário de forma irresponsável em 2015. Embora haja pontos que precisavam ser reavaliados, como a combinação do aumento do tempo de contribuição de 15 para 25 anos e o aumento da idade do BPC/LOAS de 65 para 70 anos, os recuos que vêm sendo tentados pelo Congresso claramente prejudicam a qualidade final da reforma, como a tentativa de excluir servidores estaduais e municipais e agora a tentativa de estabelecer uma idade mínima progressiva que começaria com 55 anos para homens e 50 anos para mulheres,

sendo que a idade média de aposentadoria para esse último grupo é, na ATC, de 53 anos. Os prejuízos dessas propostas de recuo esdrúxulas podem ir além da necessidade de fazer uma nova reforma em 2019, mas podem prejudicar uma reforma mais adequada em 2019. Infelizmente, a previdência está em uma clara trajetória insustentável, mas o Congresso parece não ter a maturidade política e a responsabilidade fiscal suficientes para evitar um desastre no futuro cada vez mais próximo que parece uma crônica anunciada.

() Mestre em Economia pelo IPE/USP e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/Espanha e pela Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS). O autor teve passagens pelo Ministério da Previdência Social (assessor especial do Ministro, Diretor do Departamento do RGPS e Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários), Ministério do Trabalho e Emprego (assessor especial do Ministro e Coordenador-Geral de Emprego e Renda), Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA e OIT. Foi membro do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Ganhador do Prêmio Interamericano de Proteção Social (2º lugar) da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) em 2015 e do Prêmio SOF de Monografia (2º lugar) do Ministério do Planejamento/ESAF em 2016. (E-mail: rogerio.costanzi@uol.com.br).*