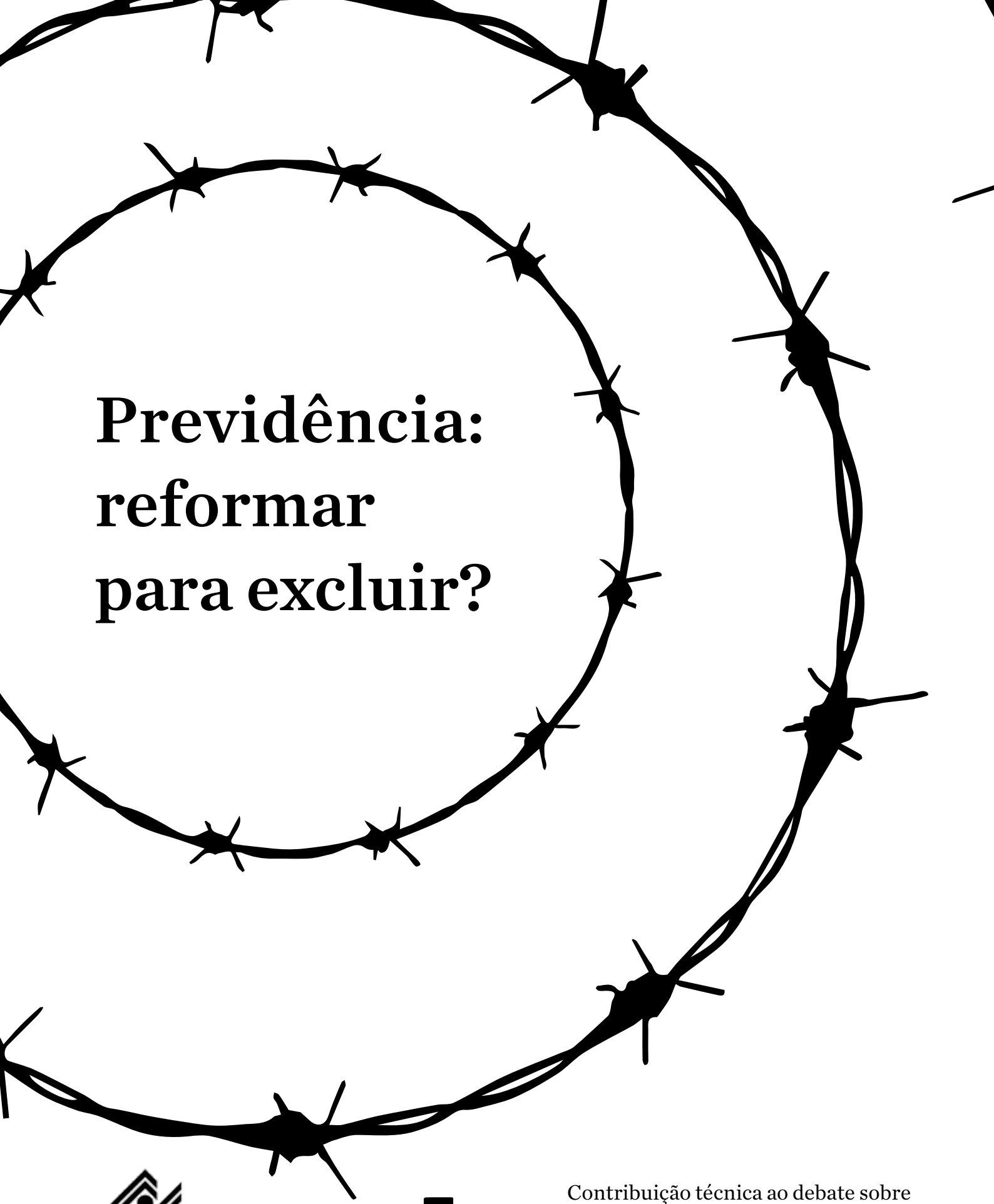
Previdência: reformar para excluir?

ANFIP DIEESE

Contribuição técnica ao debate sobre
a reforma da Previdência Social brasileira

Documento completo





Previdência: reformar para excluir?

ANFIP DIEESE

Contribuição técnica ao debate sobre
a reforma da Previdência Social brasileira

Documento completo

Copyright @ 2017 – ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário

Também disponível em:
www.anfip.org.br
www.dieese.org.br
www.plataformapoliticasocial.com

Tiragem desta edição: 1.000 exemplares
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Capa e Editoração Eletrônica: Nata Design

Nenhuma parte desta obra deverá ser reproduzida ou divulgada sem que seja citada a fonte

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil./Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: ANFIP/DIEESE; 2017
212p.

ISBN: 978–85–62102–24-0

1. Seguridade Social – Brasil. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. 5. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. 6.Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.
I. Título.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil./Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: ANFIP/DIEESE; 2017
212p.

ISBN: 978–85–62102–24-0

1. Seguridade Social – Brasil. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. 5. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. 6.Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.
I. Título.

CDU: 369

ISBN 978-85-62102-24-0
9 788562 102240

Colaboradores
Alexandre Arbex Valadares
Amir Khair
Ana Cleusa Serra Mesquita
André Calixtre
Andreia Paiva
Antônio Ibarra
Camila Kimie Ugino
Carlos Patrick da Silva
Carlos Renato Lisboa Frances
Marcelino Silva
Claudio Alberto Castelo Branco Puty
Clovis Scherer
Décio Bruno Lopes
Diego Cherulli
Denise Lobato Gentil
Eliane Cristina de Araújo
Evandro José Morello
Fabiola Sulpino Vieira
Fernando Junqueira
Flávio Tonelli Vaz
Floriano José Martins
Frederico Melo
Grazielle David
Guilherme Delgado
Jane Lucia Wilhelm Berwanger
Joana Mostafa
Jorge Abrahão de Castro
José Celso Pereira Cardoso Júnior
José Dari Krein
Juliano Goularti
Juliano Musse
Luana Pinheiro
Lucas Andrietta
Luciana Jaccoud
Marcela Rezende
Marcelino da Silva
Marcelo Galiza Pereira de Souza
Maria de Fatima Lage Guerra
Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão
Miguel Antonio Pinho Bruno
Natália Fontoura
Patrick Alves
Paulo Kliass
Pedro Rossi
Rosa Maria Marques
Sólon de Carvalho
Tiago Oliveira
Vanderley Maçaneiro
Vitor Filgueiras

Consolidação e Redação Final
Eduardo Fagnani

Apoio Técnico
Juliano Musse e Lucas Andrietta

Revisão Técnica
Clóvis Scherer
Maria de Fátima Lage Guerra
Tiago Oliveira

Revisão Ortográfica
Maria Cláudia Fittipaldi

Projeto Gráfico e Editoração
Nata Design

Gestão Executiva
Plataforma Política Social
Eduardo Fagnani
Coordenador

Organização
ANFIP

Décio Bruno Lopes
Vice-presidente de assuntos da Seguridade Social

Maria Inez Resende dos Santos Maranhão
Diretora Presidente da Fundação ANFIP
deEstudos da Seguridade Social e Tributação

Vilson Antonio Romero
Presidente do conselho executivo

DIEESE

Clemente Ganz Lúcio
Diretor técnico

Apresentação 16

1.
O contexto mais amplo da reforma da Previdência e da Seguridade Social 34

1.1. A opção pela austeridade econômica 34

1.2. As políticas de austeridade agravaram a crise econômica 35

1.3. O questionável consenso de que o desajuste fiscal seria provocado pelo gasto social 37

1.4. O aprofundamento da austeridade e o Estado Social 41

2.
Premissas questionáveis (I): o impacto da demografia nas finanças da Previdência 43

2.1. A longevidade é desejável 43

2.2. Existem alternativas: o problema não é a demografia e sim a ausência de projeto de desenvolvimento para o país 46

2.3. Existem alternativas: a experiência internacional dos fundos soberanos financeiros baseados em petróleo e gás 49

2.4. Existem alternativas: mudar a incidência dos impostos, da base salarial para a taxação sobre a renda e riqueza financeiras. 49

3.
Premissas questionáveis (II): o impacto da demografia nas finanças da Previdência 52

3.1. Sobre a existência de déficit nas contas da Previdência Social 52

3.2. O "déficit" é efeito de não se contabilizar como receita da Previdência a contribuição do governo 59

3.3. Discurso recorrente desde 1988 64

3.4. Quão acuradas e transparentes são as projeções atuariais do RGPS para 2060? 64

3.5. A Previdência não é o maior item do gasto público 67

3.6. Comparações internacionais em torno do tamanho dos gastos previdenciários 72

4.
Outros argumentos questionáveis que têm sido apresentados para justificar a reforma 75

4.1. A aposentadoria por idade existe desde 1998 75

4.2. A aposentadoria é precoce? 78

4.3. A Previdência é generosa? 78

5.
Linhas gerais da reforma da Previdência (PEC 287/2016) 79

5.1. Carência mínima para acesso à aposentadoria: 65 anos de idade e 25 anos de contribuição 79

5.2. Elevação progressiva da idade mínima de aposentadoria 80

5.3. 80
Regras únicas para homens e mulheres, rurais e urbanos

5.4. 81
Fim da idade reduzida de aposentadoria para professores

5.5. 82
Exigência de contribuição individual do trabalhador rural segurado especial

5.6. 82
Alongamento do tempo de contribuição e redução do valor das aposentadorias

5.7. 83
Regra de transição só para o acesso à aposentadoria

5.8. 84
Aposentadoria por invalidez dificultada e em valor reduzido

5.9. 84
Aposentadoria especial limitada

5.10. 85
Pensão por morte: redução do valor e desvinculação do mínimo

5.11. 85
Proibição de acumulação de aposentadorias e pensões

5.12 86
Previdência dos servidores públicos (RPPS)

5.13 87
Diminuição do acesso à justiça

5.14 87
Benefício Assistencial: carência mínima de 70 anos de idade

5.15 87
Desvinculação do Piso do BPC e das Pensões ao Salário Mínimo ameaça seu valor real

6. 89
A restrição do direito à proteção na velhice: análise crítica da PEC 287

6.1. 89
Parâmetros mais duros que os praticados em nações igualitárias

6.2. 95
Uma reforma que ampliará o contingente de trabalhadores sem proteção na velhice

6.3. 97
Redução dos benefícios previdenciários

6.4. 99
Expulsão de contribuintes, redução das receitas do RGPS e privatização

6.5. 99
Uma reforma que se contrapõe à Declaração Universal dos Direitos Humanos

7. 100
Benefícios assistenciais: a desproteção dos mais vulneráveis da sociedade

7.1. 100
O debate sobre o valor do benefício

7.2. 101
O debate sobre a idade de acesso **a**o benefício

7.3. 102
Os efeitos da PEC 287 sobre o BPC

8. 106
As desigualdades brasileiras na comparação internacional

8.1. 107
As desigualdades da renda e da riqueza

8.2. 109
As desigualdades do mercado de trabalho

8.3. 118
As desigualdades na esperança de vida ao nascer

8.4. As desigualdades na expectativa de sobrevida aos 65 anos 121

8.5. As desigualdades na "expectativa e duração da aposentadoria" 123

8.6. As desigualdades na"probabilidade de não atingir 65 anos de idade" 124

8.7. As desigualdades na probabilidade de "vida sem saúde" 125

8.8. As desigualdades na "expectativa de vida saudável" 126

8.9. As desigualdades na saúde 127

8.10. Aposentadoria precoce ou perda de capacidade laboral? 129

8.11. As desigualdades na educação 131

8.12. As desigualdades no Desenvolvimento Humano 133

9. As condições de vida no Brasil vistas a partir das profundas desigualdades regionais e sociais 138

9.1. A heterogeneidade entre Unidades da Federação e municípios brasileiros 138

9.2. As desigualdades de Desenvolvimento Humano entre os municípios brasileiros 143

10. A reforma da Previdência em contexto de desigualdade de gênero e das condições de vida nos meios rural e urbano 146

10.1. Desigualdades entre homens e mulheres 146

10.2. Desigualdades entre rural e urbano 151

11. Por que é necessário preservar o piso do salário mínimo? 158

11.1. O piso dos benefícios previdenciários está atrelado ao salário mínimo 158

11.2. A importância econômica e social do salário mínimo 159

11.3. O impacto do salário mínimo nas receitas previdenciárias 160

12. Um alerta: é preciso preservar o principal mecanismo de proteção social brasileiro 161

12.1. Os benefícios de Previdência e Assistência asseguram uma renda mínima para milhões de brasileiros 163

12.2. A Previdência mantém quase 100 milhões de brasileiros 164

12.3. A Seguridade beneficia mais de 140 milhões de brasileiros 166

12.4. A maioria dos idosos brasileiros está protegida 167

12.5. A Previdência fomenta a agricultura familiar e combate o êxodo rural 168

12.6. A Previdência promove a economia regional 168

12.7. 168
O papel redistributivo nos municípios mais pobres

12.8. 168
A Previdência reduz a desigualdade da renda

12.9. 169
A Previdência reduz a pobreza

12.10. 170
Sem a Previdência e a Assistência Social a pobreza extrema seria muito maior

13. 171
Como garantir o equilíbrio financeiro (I): aspectos relacionados à Previdência e à Seguridade Social

13.1. 172
Exigir a aplicação das receitas da Seguridade Social na Seguridade Social

13.2. 172
Organizar a Seguridade segundo ordena a Constituição da República

13.3. 173
Alterar a forma inconstitucional de o MPAS contabilizar as receitasda Previdência

13.4. 173
Extinguir a DRU

13.5. 173
Acabar com as renúncias tributárias que incidem sobre o Orçamento da Seguridade Social .

13.6. 174
Extinguir as desonerações patronais sobre a folha de pagamento .

13.7. 174
Rever as isenções previdenciárias para entidades filantrópicas

13.8. 174
Alterar a forma de contabilizar as renúncias tributárias nas contas da Previdência

13.9. 175
Agronegócios: fim das isenções e maior contribuição para o financiamento da Previdência

13.10. 176
Reforçar a fiscalização e a gestão financeira e administrativa interna do setor

13.11. 178
Outras propostas para reforçar a gestão financeira e administrativa interna

14. 184
Como garantir o equilíbrio financeiro (II): aspectos relacionados à política macroeconômica

14.1. 184
A importância do crescimento econômico: ajustar para crescer ou crescer para ajustar?

14.2. 185
Potencializar as receitas pela inclusão dos trabalhadores informais

14.3. 185
Reforçar a capacidade financeira do Estado pela maior equidade na contribuição das classes de maior renda

14.4 190
Superar as inconsistências do regime macroeconômico e fiscal brasileiro

Nota final 196

Notas 198

Referências bibliográficas 203

Anexo 1 206
Revisão dos dados sobre a Seguridade Social realizada pela ANFIP no final de 2016

Anexo 2 208
Cálculo da simulação de crescimento do PIB e proporção da despesa com INSS

Lista de figuras

1. Contexto mais amplo da reforma da Previdência e da Seguridade Social

FIGURA 1 – TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB ACUMULADA (1º TRI.2014-3º TRI.2016) (EM %) BRASIL

FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DA TAXA DE INFLAÇÃO (IPCA) (EM %) (2006-2016) BRASIL

FIGURA 3 – EVOLUÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO (EM %) (2014-2016) BRASIL

FIGURA 4 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL EM % DO PIB) (2006-2016) BRASIL

FIGURA 5 – GASTO SOCIAL PÚBLICO DIRETO EM % DO PIB (1990, 2000, 2015) BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS

FIGURA 6 – GASTO SOCIAL DO GOVERNO CENTRAL PADRÃO SOCIOCULTURAL (EM % DO PIB) BRASIL, COM VÁRIOS GRUPOS DE PAÍSES (2002-2013)

FIGURA 7 – COMPARATIVO INTERNACIONAL DO ÍNDICI GINI (BRASIL, COM VÁRIOS GRUPOS DE PAÍSES) 2002-2013

FIGURA 8 – EC Nº 95/2016: SIMULAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS (EM % DO PIB) (2015-2036) BRASIL

FIGURA 9 – EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DESTINADO À EDUCAÇÃO (2017-2030) BRASIL

FIGURA 10 – EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DESTINADO À SAÚDE
(2017-2030) BRASIL

2. Premissas questionáveis (I): impacto da demografia nas finanças da Previdência

FIGURA 1 – PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 50 ANOS OU MAIS NA POPULAÇÃO TOTAL (2014-2050) BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS

FIGURA 2 – GASTO PREVIDENCIÁRIO EM % DO PIB (1) (2013) BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS

FIGURA 3 – TAXA DE FINANCEIRIZAÇÃO CRESCE. TAXA DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL FIXO PERMANECE ESTAGNADA (EM %) (1970-2015) BRASIL

FIGURA 4 – EXPANSÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO INTERNO É RESULTADO DAS TAXAS DE JUROS ELEVADAS (EM MILHÕES DE SET.2016) (1992-2016) BRASIL

3. Premissas questionáveis (II): contrapontos ao discurso sobre o déficit da Previdência

FIGURA 1 – PROTEÇÃO SOCIAL NA OCDE (EU-28) ESTRUTURA DA DESPESA (EM %) 2012

FIGURA 2 – FONTES DE RECEITA DA PROTEÇÃO SOCIAL NA OCDE (EU-15) (PARTICIPAÇÃO %) (2012)

FIGURA 3 – FONTES DE RECEITA DA PROTEÇÃO SOCIAL NA OCDE (EU-15) (EM % DO PIB) (2012)

FIGURA 4 – SUPERÁVIT DA SEGURIDADE SOCIAL (EM MILHÕES CORRENTES) (2007-2015)

FIGURA 5 – RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL (EM R$ MILHÕES CORRENTES) (ANOS SELECIONADOS)

FIGURA 6 – RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL (EM R$MILHÕES CORRENTES) (ANOS SELECIONADOS)

FIGURA 7 – DRU – CAPTURA DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL (EM R$ BILHÕES CORRENTES E % DO PIB) (2005-2015)

FIGURA 8 – TOTAL DE DESONERACÕES DA RECEITA DA SEGURIDADE SOCIAL (EM R$ MILHÕES CORRENTES) (2007-2016)

FIGURA 9 – RESULTADO DA PREVIDÊNCIA CONTABILIZADO PELO MPAS (EM MIL) (2015) BRASIL

FIGURA 10 – ERROS NAS PROJEÇÕES DE RECEITAS – DIFERENÇA ENTRE RECEITA PROJETADA E REALIZADA – LDO (EM R$ BILHÕES CORRENTES) (2012-2016) BRASIL

FIGURA 11 – ERROS NAS PROJEÇÕES DE DESPESAS – DIFERENÇA ENTRE DESPESAS PROJETADAS E REALIZADAS – LDO 2012-2016 (EM R$ BILHÕES CORRENTES) BRASIL

FIGURA 12 – ERROS NAS PROJEÇÕES DO SUPOSTO DÉFICIT NO RGPS – LDO 2012-20167 (EM R$ BILHÕES CORRENTES) BRASIL

FIGURA 13 – GASTOS FEDERAIS DIRETOS COM JUROS E PREVIDÊNCIA (R$ BILHÕES CORRENTES) (2005-2015) BRASIL

FIGURA 14 – DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL (R$ BILHÕES DE 2016) BRASIL

FIGURA 15 – JUROS NOMINAIS DA DÍVIDA PÚBLICA (EM R$ BILHÕES DE 2015 E % DO PIB) BRASIL

FIGURA 16 – COMPARAÇÃO DO CRESCIMENTO DA DÍVIDA BRUTA E DOS GASTOS PREVIDENCIÁRIOS (EM R$ BILHÕES CONSTANTES DE 2016) (2006-2015) BRASIL

FIGURA 17 – VARIAÇÃO DA DÍVIDA BRUTA, DESPESAS COM JUROS E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO INSS (EM R$ BILHÕES CORRENTES) (2007-2016) BRASIL

FIGURA 18 – GASTO PREVIDENCIÁRIO PÚBLICO EM % DO PIB (2013) BRASIL E PAÍSES DA OCDE (SELECIONADOS)

FIGURA 19 – COBERTURA PREVIDÊNCIÁRIA ACIMA DA IDADE LEGAL DE APOSENTADORIA (EM %) (2012) AMÉRICA LATINA

FIGURA 20 – CENÁRIOS GASTO COM BENEFÍCIOS DO INSS (EM % DO PIB) (ANOS SELECIONADOS 1995-2015) BRASIL

4. Outros argumentos questionáveis que têm sido apresentados para justificar a reforma

FIGURA 1 – QUANTITATIVO DOS BENEFÍCIOS DO RGPS (URBANO E RURAL) (EM R$) BRASIL

FIGURA 2 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%) DOS BENEFÍCIOS NO TOTAL (RGPS) (2015) BRASIL

FIGURA 3 – APOSENTADORIA "POR IDADE" E "POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO" (RGPS) (EM %) (2015) BRASIL

FIGURA 4 – IDADE MÉDIA NA CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS POR IDADE (URBANA, RURAL E TOTAL) (EM ANOS) (2015) BRASIL

5. Linhas gerais da reforma da Previdência (PEC 287)

FIGURA 1 – EXPECTATIVA DE SOBREVIDA AOS 65 ANOS (EM ANOS) (1980-2060) BRASIL

FIGURA 2 – IDADE DE ENTRADA NO MERCADO DE TRABALHO PARA OBTER A APOSENTADORIA INTEGRAL, SEGUNDO A PEC 287

6. A redução do direito à proteção na velhice: análise crítica da PEC 287

FIGURA 1 – MUDANÇAS NA IDADE MÍNIMA LEGAL DE APOSENTADORIA (PAÍSES SELECIONADOS) (2011-2015)

FIGURA 2 – IDADE MÍNIMA, REFERÊNCIA E MÉDIA DE SAÍDA DA FORÇA DE TRABALHO (EM ANOS) (PAÍSES SELECIONADOS) 2004

FIGURA 3 – CARÊNCIA E IDADE DE ACESSO A APOSENTADORIAS (EM PAÍSES SELECIONADOS) (2006)

FIGURA 4 – CARÊNCIA E IDADE DE ACESSO A APOSENTADORIAS (EM PAÍSES SELECIONADOS) 2013 e 2014

FIGURA 5 – IDADE MÍNIMA, REFERÊNCIA E MÉDIA DE SAÍDA DA FORÇA DE TRABALHO (EM PAÍSES SELECIONADOS) (2004)

FIGURA 6 – HOMENS: IDADE MÉDIA DE SAÍDA DO MERCADO DE TRABALHO (EM ANOS) PAÍSES SELECIONADOS (2014)

FIGURA 7 – HOMENS: IDADE ATUAL DE APOSENTADORIA PARA QUEM ENTROU NO MERCADO DE TRABALHO AOS 20 ANOS DE IDADE (EM ANOS) (PAÍSES SELECIONADOS) (2014)

FIGURA 8 – TAXA DE DESEMPREGO DE TRABALHADORES IDOSOS (65-69 ANOS) (EM %) (PAÍSES SELECIONADOS) (2014)

FIGURA 9 – HOMENS: DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO (POR IDADE) (2015)

FIGURA 10 – MULHERES: DISTRIBUIÇÃO DAS OCUPADAS POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO (POR IDADE) (2015)

FIGURA 11 – ESTIMATIVA DA TAXA DE REPOSIÇÃO POR SEXO (1) (EM %) BRASIL (2009-2016)

FIGURA 12 – ESTIMATIVA DE SALÁRIO MÉDIO E TAXA DE REPOSIÇÃO POR SEXO (EM %) PAÍSES SELECIONADOS

7. Benefícios assistenciais: a desproteção dos mais vulneráveis da sociedade

FIGURA 1 – PROJEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO BPC CONSIDERANDO A REGRA ATUAL E A PEC 287 (2016-2036)

FIGURA 2 – PARCELA EXCLUÍDA DO BPC PELA PEC 287 (EM %) (2016-2036)

8. As desigualdades brasileiras na comparação internacional

FIGURA 1 – ÍNDICE DE GINI (BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS) (2013)

FIGURA 2 – PIB PER CAPITA (PAÍSES SELECIONADOS) (EM US$ CORRENTES PPP) (2015)

FIGURA 3 – PARTICIPAÇÃO DOS SALÁRIOS NO PIB (EM %) (BRASIL E OCDE) (2009)

FIGURA 4 – TAXA DE DESOCUPAÇÃO (BRASIL E EM PAÍSES SELECIONADOS) (2015)

FIGURA 5 – TAXA DE DESEMPREGO NAS REGIÕES METROPOLITANAS (EM %) (Out.2016)

FIGURA 6 – GRAU DE INFORMALIDADE BRASIL (2011-2016)

FIGURA 7 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA DE 15 A 64 ANOS DE IDADE, SEGUNDO A POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO (BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS) (EM %) (2009-2012)

FIGURA 8 – RENDIMENTO MÉDIO MENSAL HABITUAL NO TRABALHO PRINCIPAL (EM R$ DE AGOSTO DE 2016) BRASIL (2015)

FIGURA 9 – SALÁRIO MÍNIMO (BRASIL E OCDE) (EM US$PPP) (2015)

FIGURA 10 – PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES COM MENOS DE TRÊS ANOS NO ATUAL TRABALHO (PAÍSES SELECIONADOS) (2013)

FIGURA 11 – PROPORÇÃO DOS OCUPADOS POR FAIXA DE IDADE DE INGRESSO NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO E SEXO (EM %) 2001(1), (2011 e 2014)

FIGURA 12 – IDADE MÉDIA NA DATA DO REGISTRO NO PIS (PRIMEIRO EMPREGO ASSALARIADO COM CARTEIRA) SEGUNDO SEXO E SETOR DE ATIVIDADE IBGE – EMPREGADOS EM 31/12/2015

FIGURA 13 – DISTRIBUIÇÃO DOS TRABALHADORES FORMAIS POR FAIXA DE IDADE DE REGISTRO NO PIS SEGUNDO SEXO – EMPREGADOS EM 31/12/2015 COM PRIMEIRO EMPREGO ENTRE 2006 E 2016 (EM %)

FIGURA 14 – IDADE DE ENTRADA NO MERCADO DE

TRABALHO POR SEXO (PAÍSES SELECIONADOS) (2013)

FIGURA 15 – EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER (AMBOS OS SEXOS) (BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS) (2014)

FIGURA 16 – EXPECTATIVA DE VIDA POR SEXO (PAÍSES SELECIONADOS) (2012)

FIGURA 17 – HOMENS – EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER (BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS) (2014)

FIGURA 18 – MULHERES – EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER (PAÍSES SELECIONADOS) (2014)

FIGURA 19 – ESTIMATIVA DA EVOLUÇÃO DA ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER ENTRE 2011 E 2060 BRASIL

FIGURA 20 – EXPECTATIVA DE SOBREVIDA EM AMBOS OS SEXOS POR FAIXA DE IDADE (60,65 e 70 ANOS) BRASIL

FIGURA 21 – HOMENS – EXPECTATIVA DE SOBREVIDA AOS 65 ANOS EM 2060/2065 (BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS)

FIGURA 22 – MULHERES – EXPECTATIVA DE SOBREVIDA AOS 65 ANOS EM 2060/2065 (PAÍSES SELECIONADOS)

FIGURA 23 – EXPECTATIVA DE DURAÇÃO DA APOSENTADORIA EM ANOS (BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS) (2014)

FIGURA 24 – ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER E PROBABILIDADE DE NÃO ATINGIR OS 65 ANOS DE IDADE (PAÍSES SELECIONADOS) (DIFERENTES PERÍODOS)

FIGURA 25 – ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER, AOS 60 ANOS E PROBABILIDADE DE VIDA SEM SAÚDE (EM PAÍSES SELECIONADOS) (2001)

FIGURA 26 – EXPECTATIVA DE VIDA SAUDAVEL (AMBOS OS SEXOS) (BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS) (2012)

FIGURA 27 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (MORTES DE CRIANÇAS DE ATÉ UM ANO PARA CADA MIL NASCIDOS VIVOS) BRASIL (1990-2015)

FIGURA 28 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (CRIANÇAS DE ATÉ UM ANO PARA CADA MIL NASCIDOS VIVOS) POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO BRASIL (1990-2015)

FIGURA 29 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (ANTES DOS 5 ANOS POR CADA MIL) (PAÍSES SELECIONADOS) (2015)

FIGURA 30 – GRAU DE PREVALÊNCIA DAS PRINCIPAIS DCNTs BRASIL (2013)

FIGURA 31 – NÚMERO E PESSOAS ENVOLVIDAS E GRAU DE PREVALÊNCIA DAS PRINCIPAIS DCNTs BRASIL (2013, 2037, 2060)

FIGURA 32 – ANOS DE ESTUDO (PAÍSES SELECIONADOS) (2013)

FIGURA 33 – ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO IDH – PNUD (2014)

9 – As condições de vida no Brasil vistas a partir das suas profundas desigualdades regionais e sociais

FIGURA 1 – POPULAÇÃO RESIDENTE, TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL, ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER, RAZÃO DE DEPENDÊNCIA(1), TAXA DE URBANIZAÇÃO (GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO) (2015) BRASIL

FIGURA 2 – TAXA DE DESOCUPAÇÃO POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO (3º TRIM. 2016) BRASIL

FIGURA 3 – GRAU DE INFORMALIDADE POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO (1) (EM PORCENTAGEM) BRASIL (2014)

FIGURA 4 – EMPREGOS COM VALOR IGUAL OU INFERIOR A DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO (EM %) (2015) BRASIL

FIGURA 5 – ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER, SEGUNDO MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2010)

FIGURA 6 – ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER, SEGUNDO UF SELECIONADA E MUNICÍPIOS (2010)

FIGURA 7 – ÍNDICE DE EXPECTATIVA DE VIDA POR DISTRITO (MUNICIPIO DE SÃO PAULO) (2015)

10 – A reforma da Previdência em contexto de desigualdade de gênero e das condições de vida nos meios rural e urbano

FIGURA 1 – TAXA DE PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS DE 16 ANOS OU MAIS, POR SEXO (2001 a 2014) BRASIL

FIGURA 2 – RENDIMENTO MÉDIO MENSAL NO TRABALHO PRINCIPAL DA POPULAÇÃO OCUPADA DE 16 ANOS OU MAIS, POR SEXO (VALORES DE SETEMBRO DE 2014) BRASIL

FIGURA 3 – COMPOSIÇÃO DA RENDA PER CAPITA DOS DOMICÍLIOS EM ÁREAS RURAIS, POR FONTE DE RENDIMENTO (EM % DO TOTAL) (2005-2013) BRASIL

FIGURA 4 – TAXA DE POBREZA (TOTAL E SIMULADA) NA POPULAÇÃO RURAL (2005 a 2014) BRASIL

FIGURA 5 – DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS OCUPADAS, POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, SEXO E FAIXA ETÁRIA COM QUE COMEÇARAM A TRABALHAR (EM%) (2001 e 2014) BRASIL

FIGURA 6 – IDADE MÉDIA NA CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO (EM %) (2015) BRASIL

11 – Por que é necessário preservar o piso do salário mínimo?

FIGURA 1 – PARTICIPAÇÃO DOS VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS DE ATÉ 1,5 SALÁRIOS MÍNIMOS NO TOTAL DE VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS POR REGIÃO NATURAL (EM %) (2015) BRASIL

12 – Um alerta: é preciso preservar o principal mecanismo de proteção social brasileiro

FIGURA 1 – RGPS – QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS EMITIDOS POR FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO (EM %) (POSIÇÃO EM SETEMBRO DE 2016)

FIGURA 2 – RGPS - EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS RURAIS E URBANOS (EM MILHÕES DE BENEFICIÁRIOS, EM DEZEMBRO) (2002-2015)

FIGURA 3 – RGPS - BENEFÍCIOS DIRETOS E ESTIMATIVA DE NÚMERO DE BENEFICIADOS INDIRETOS (EM MILHÕES) (POSIÇÃO EM DEZEMBRO DE 2015)

FIGURA 4 – SEGURIDADE SOCIAL: BENEFÍCIOS DIRETOS CONCEDIDOS E ESTIMATIVA DE BENEFICIADOS (DIRETOS E INDIRETOS) (EM MILHÕES DE PESSOAS) (POSIÇÃO EM DEZEMBRO DE 2015)

FIGURA 5 – PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA ENTRE IDOSOS COM 60 ANOS E MAIS, POR SEXO (EM %) (2014) BRASIL

FIGURA 6 – EVOLUÇÃO DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA DE PESSOAS COM IDADE ENTRE 16-69 ANOS (EM %) (1992-2014) BRASIL

FIGURA 7 – LINHA DE POBREZA (CIDADÃOS QUE VIVEM COM ½ SALÁRIO MÍNIMO, OU MENOS) OBSERVADA HOJE E ESTIMADA, CASO NÃO HOUVESSE A PREVIDÊNCIA SOCIAL(% DA POPULAÇÃO POR FAIXA DE IDADE) (2014) BRASIL

FIGURA 8 – CINCO CENÁRIOS vIMPACTO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NA CONDIÇÃO DE EXTREMA POBREZA (EM %, POR IDADE) BRASIL (2014)

13 – Como garantir o equilíbrio financeiro (I): aspectos relacionados à Previdência e à Seguridade Social

FIGURA 1 – SUPERÁVIT DA SEGURIDADE SOCIAL (EM R$ MILHÕES CORRENTES) (ANOS SELECIONADOS) BRASIL

FIGURA 2 – DRU: CAPTURA DE RECEITAS DA SEGURIDADE (EM R$ BILHÕES NOMINAIS E % DO PIB) (2005-2015) BRASIL

FIGURA 3– TOTAL DE DESONERAÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL (EM R$ MILHÕES CORRENTES) (ANOS SELECIONADOS) BRASIL

FIGURA 4 – DESONERAÇÕES DE EXPORTAÇÃO DAPRODUÇÃO RURAL – AGROINDÚSTRIA E PRODUÇÃO RURAL PESSOA JURÍDICA (2009-2016)

FIGURA 5 – DÍVIDA ATIVA – DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS (EM R$ MILHÕES CORRENTES) (2011-2015) BRASIL

FIGURA 6 – RGPS – ESTIMATIVA DE RECEITA SONEGADA PELA NÃO FISCALIZAÇÃO (EMPREGOS SEM CARTEIRA) (EM R$ BILHÕES DE 2015) (2015) BRASIL

FIGURA 7 – RGPS - ESTIMATIVA DAS FONTES POTENCIAIS DE ARRECADAÇÃO PELO MAIOR RIGOR NA FISCALIZAÇÃO (EM R$ BILHÕES DE 2015) (2015) BRASIL

14 – Como garantir o equilíbrio financeiro (II): aspectos relacionados à política macroeconômica

FIGURA 1 – DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS TOTAIS E SOBRE A SEGURIDADE SOCIAL (EM R$ MILHÕES CORRENTES) (2009-2015) BRASIL

FIGURA 2 – ESTIMATIVA DE SONEGAÇÃO FISCAL NO BRASIL (2015)

FIGURA 3 – INFLAÇÃO E DESEMPREGO (EM %) (JAN. E JULHO, 2011-2016) BRASIL

FIGURA 4 – RESULTADO DE CONTAS PÚBLICAS (ACUMULADO EM 12 MESES) (EM R$BILHÕES) (DEZ.1997-AGO.2016) BRASIL

FIGURA 5 – DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (EM % DO PIB) (DEZ.1997- JUN.2016) BRASIL

FIGURA 6 – DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL (% DO PIB) (2006-2016) BRASIL

FIGURA 7 – COMPOSIÇÃO DO DÉFICIT NOMINAL DO SETOR PÚBLICO (EM %) (2015) BRASIL

FIGURA 8 – EVOLUÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO (EM % DO PIB) (2002-2015) BRASIL

FIGURA 9 – DISPONIBILIDADES DO GOVERNO FEDERAL NO BANCO CENTRAL (EM R$ MILHÕES CORRENTES) (2006-2015) BRASIL

Apresentação

Este documento, elaborado por iniciativa da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e que contou com a colaboração de especialistas em proteção social e em mercado de trabalho, oferece uma contribuição ao debate sobre a reforma da Previdência Social brasileira.

Previdência: reformar para excluir?, aqui em versão completa, dirige-se a toda classe trabalhadora; aos sindicatos, associações e movimentos sociais que se mobilizam em defesa da Previdência e da Seguridade Social; às entidades de representação profissional e empresarial comprometidas com o aperfeiçoamento das regras da Previdência e Assistência Social; aos partidos e parlamentares que irão discutir a reforma da Previdência na sociedade e no Congresso Nacional; e por fim, ao governo que é autor da Proposta de Emenda Constitucional n. 287, de 7 de dezembro de 2016 (PEC 287).

O documento é um convite dos autores para um debate amplo, plural e democrático, mobilizados em defesa da cidadania conquistada com a promulgação da Constituição de 1988.

Previdência: reformar para excluir? está subdividido em 14 tópicos sintetizados a seguir:

1. O contexto mais amplo da reforma da Previdência e da Seguridade Social

No primeiro tópico argumenta-se que a reforma da Previdência e da Seguridade Social é compreendida como peça do aprofundamento da austeridade econômica, num cenário em que o próprio *establishment* global já faz a autocrítica da opção por essa via "austera", quando se tratou de tentar superar a crise financeira de 2008. Essas reformas

são justificadas pela necessidade de controlar os gastos públicos primários, iniciativa que é vista pelos seus apoiadores como capaz de, num segundo momento, reativar o crescimento econômico, mediante a recuperação da confiança do setor privado.

O corte nos gastos públicos, acompanhado por aumento das taxas de juros e por restrição do crédito, contribuiu para transformar uma desaceleração em uma depressão econômica. O PIB caiu 3,8% em 2015, e estima-se queda de 3,49% em 2016. A elevação abrupta de tarifas públicas impulsionou as taxas de inflação, que praticamente dobraram de magnitude ao longo de 2015. A taxa de desemprego quase duplicou entre o último trimestre de 2014 e de 2016 (de 6,5% para 12,0 %), de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua) do IBGE. A dívida pública acelerou sua trajetória de alta, passando de 56% do PIB no final de 2014, para mais de 70% no mesmo período de 2016.

Não obstante a piora generalizada dos principais indicadores econômicos, a agenda da austeridade foi aprofundada, sustentada por avaliação de que os gastos sociais "obrigatórios" seriam a causa do desajuste fiscal, ignorando-se aí que o desajuste fiscal tem natureza essencialmente financeira. Nessa cruzada contra os gastos sociais, não se faz referência aos gastos com juros sobre a dívida pública (superior aos gastos previdenciários em 2015); à perda de receitas por conta das renúncias tributárias concedidas pelo governo (quase o triplo do suposto "déficit" da Previdência em 2015), nem ao fato de que anualmente a União deixa de arrecadar mais de um orçamento da Previdência, porque não há políticas eficazes de combate à sonegação fiscal.

A crítica ideológica contra o Estado Social de 1988 negligencia que o crescimento do gasto social é fenômeno global associado ao avanço do processo democrático em sociedades industrializadas; que o gasto social brasileiro não é elevado na comparação internacional; e, sobretudo, que a Constituição Federal de 1988 (CF-88) representa inédita conquista da cidadania social no Brasil, com consequências evidentes, na ampliação do gasto social que foram represados por mais de quinhentos anos.

Previdência: reformar para excluir? salienta que, em última instância, o que está em jogo é a mudança do modelo de sociedade definido pelo pacto social de 1988. O objetivo é substituir o Estado Social pelo Estado Mínimo. Além da Reforma da Previdência, esse processo está sendo encenado pelo "Novo Regime Fiscal" (que fixa um "teto" para os gastos primários até 2036); o fim de vinculações de recursos para a área social; a ampliação da Desvinculação de Recursos da União (DRU); o retrocesso nos direitos trabalhistas e sindicais; e a reforma tributária que deverá entrar na pauta do Congresso Nacional em 2017.

2. Premissas questionáveis (I): o impacto da demografia nas finanças da Previdência

Neste tópico, e nos dois subsequentes, argumenta-se que a Reforma da Previdência (PEC 287) baseia-se em premissas questionáveis. A justificativa do governo para apresentar à sociedade uma proposta de reforma ampla e extremamente austera baseia-se na visão de que a Previdência Social seria o maior item do gasto público e seria financeiramente insustentável, apresentando déficits orçamentários sucessivos e crescentes, como proporção do PIB. Esses déficits, agudizados pelo envelhecimento populacional, conduziriam a um cenário de "catástrofe" no médio e longo prazo.

É fato que a população está envelhecendo, e que o maior número de idosos pressionará as contas da Previdência. Entretanto, o documento deixa claro que isso não implica aceitar o fatalismo demográfico e a ideia de que "não há alternativas" além da regressão de direitos.

Sublinha-se que a longevidade é desejável e o envelhecimento não é "o fim do mundo". O gasto previdenciário aumentará inexoravelmente, mas isso também não é "o fim do

mundo". Como se sabe, democracias desenvolvidas enfrentaram e superaram essa questão no século passado, sem destruir a proteção social, e hoje gastam, em regra, mais que o dobro em Previdência, como proporção do PIB, na comparação com o Brasil. Nesse sentido, por que tratar como "catástrofe" o aumento da expectativa de vida, tão dedicadamente buscado em todo o mundo?

Previdência: reformar para excluir? propõe vias alternativas para que o Brasil enfrente o problema.

A primeira delas aponta no sentido de que, para que se compreendam adequadamente os impactos do envelhecimento da população sobre a Previdência Social, é indispensável considerar os efeitos de interação das dinâmicas macroeconômica e demográfica. Enfatiza-se que o problema não é a demografia, e sim o fato de que o Brasil ainda não possui modelo econômico compatível com as necessidades de seu desenvolvimento.

A segunda aponta para a experiência de diversos países produtores de petróleo que instituíram o Fundo Soberano Incidente sobre as Receitas de Petróleo e Gás o qual, capitalizados ao longo dos anos, passou a financiar a Previdência Social e a Saúde. O caso da Noruega é exemplar.

A terceira alternativa, por fim, enfatiza que o ponto mais vulnerável da visão catastrofista dos impactos da demografia sobre as finanças da Previdência é a utilização do indicador "razão de dependência de idosos" – que expressa a proporção entre [o aumento] da população inativa (de 65 anos ou mais) e a [redução] da população em idade contributiva (entre 15 e 64 anos). Esse indicador assume como premissa que o financiamento da Previdência dependeria unicamente da contribuição do trabalhador ativo. Essa premissa é falsa, como se demonstra no tópico 3.

Mas a maior fragilidade do argumento é que "razão de dependência de idosos" expressa relações produtivas características da Segunda Revolução Industrial centrada na base salarial e nas linhas de produção "fordista". A Terceira Revolução Industrial automatizou os processos produtivos, eliminou postos de trabalho e ampliou os ganhos de produtividade. Mais graves serão os efeitos da Quarta Revolução Industrial (inteligência artificial, robótica, impressão 3D, nanotecnologia, biotecnologia, etc.) em curso, que aprofundará a corrosão da base salarial e tende a perpetuar o desemprego estrutural.

Nesse cenário, não é razoável fazer projeções para 2060, como se o cenário daqui a 40 anos fosse o mesmo que havia no mundo em 1960. No século 21, o desafio de financiar a Previdência requer que os impostos deixem de incidir sobre a base salarial (que só diminui) e passem a incidir sobre a renda e riqueza financeira (que só aumentam).

Como demonstrado no tópico seguinte, muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) fizeram essa transição em meados do século passado. Nesses países, em média, quase a metade do financiamento da Seguridade Social vem da "Contribuição do Governo", por meio de impostos progressivos. No Brasil, os Constituintes de 1988 não corrigiram a injustiça fiscal, mas diversificaram as fontes de financiamento da Seguridade: a CF-88 criou contribuições que incidem sobre o lucro e o faturamento das empresas.

3. Outra premissa questionável (II): a existência de "déficit" e seu crescimento "explosivo"

O documento ressalta que a reforma da Previdência parte de outra premissa também questionável: o gasto da Previdência seria "insustentável" e, se nada for feito de imediato, ele vai "implodir" as contas fiscais.

É preciso sublinhar que esse argumento falso não é novidade no debate sobre a reforma da Previdência Social proposto pelos representantes do poder público. Longe disso, é argumento que se repete incansavelmente desde 1988. O discurso da "ingovernabilidade"

prosseguiu nos anos 1990 e nos anos 2000. Agora, ele reaparece outra vez, sempre como uma premissa questionável, para outra vez tentar desencaminhar o debate.

Fato é que nos últimos 30 anos nenhum desses prognósticos jamais se confirmou. Por que acreditar que se confirmariam daqui a 30 anos?

Essa visão ignora o fato de que a CF-88 concebeu o direito à Previdência Social como parte integrante da Seguridade Social, um amplo sistema de proteção social ao cidadão. Para organizar e financiar a Seguridade, os constituintes de 1988 inspiraram-se nos regimes de Estado de Bem-Estar Social desenvolvidos, especialmente, pela socialdemocracia europeia após a Segunda Guerra Mundial.

Nesses países, o financiamento da Seguridade Social baseia-se no clássico "modelo tripartite", no qual trabalhadores, empregadores e Estado são igualmente responsáveis pelo provimento das fontes de financiamento das políticas públicas que integram seus sistemas nacionais de proteção. Em 2015, num conjunto de 15 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a participação média relativa das "contribuições do governo" no financiamento da Seguridade Social foi de 45% do total, seguida pela "contribuição dos empregadores" (34,6%) e pela "contribuição dos trabalhadores" (18%). A Dinamarca é caso extremo, já que a participação relativa do governo no financiamento da Seguridade atinge 75,6% do total das receitas. Isto quer dizer que se não fossem contabilizadas as receitas dos impostos gerais pagos por toda a sociedade, o "rombo" da Previdência dinamarquesa chegaria a 28,5% do PIB.

Inspirando-se nesse modelo, a CF-88 estabelece que integram a Seguridade Social os setores da Previdência, Saúde, Assistência Social e Seguro Desemprego (artigo 194); e, para financiar a Seguridade Social, instituiu-se o Orçamento da Seguridade Social, integrado pela contribuição do governo, do empregador e do trabalhador (artigo 195). Para o governo cumprir a sua parte no financiamento tripartite da Seguridade, foram criadas duas novas contribuições: a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL); a Contribuição Social Para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e parte do PIS-Pasep, constitucionalmente vinculado para o financiamento do Programa Seguro Desemprego.[1]

Estudos realizados pela ANFIP revelam que a Seguridade Social sempre foi superavitária – mesmo com a crescente subtração das suas receitas pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e pelas desonerações tributárias sobre as suas fontes de financiamento. Portanto, não há "déficit", uma vez que há fontes de recursos constitucionalmente asseguradas no Orçamento da Seguridade Social para financiar a Previdência, como adverte a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB Nacional) em posicionamento recente.[2]

O suposto "rombo" de R$85 bilhões (2015) poderia ter sido coberto com parte dos R$316 bilhões arrecadados pela Cofins, pela CSLL e PIS/Pasep; ou então, pelos R$220 bilhões capturados da Seguridade pela DRU e pelas desonerações e renúncias de receitas pertencentes ao sistema de Seguridade Social. Por que nenhum centavo desses recursos assegurados pela CF-88 foi aportado para cobrir o suposto "déficit"?

Se a Previdência é parte da Seguridade Social e se o Orçamento da Seguridade Social é superavitário, então, de onde viria o "déficit" apregoado pelo governo? Ele vem de não se contabilizarem como receita previdenciária as contribuições cabíveis ao Estado. Desde 1989, só são consideradas no orçamento da Previdência as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores sobre a folha de salário. Em outras palavras: o governo chama de "déficit" a parte cujo aporte é dever do Estado no esquema de financiamento tripartite instituído pela Constituição – mas que o governo não aporta.

Cabe ressaltar, ainda, que a narrativa oficial se baseia em modelos atuariais que preveem um aumento explosivo nas despesas com benefícios, sem paralelo com as receitas de

contribuição no longo prazo. Na verdade, pouco se sabe do modelo atuarial adotado pelo governo e pelos críticos da Previdência que daria suporte a tais projeções. Esse modelo atuarial é guardado a sete chaves, bem distante do conhecimento público. Quais são as variáveis utilizadas? Quais premissas embasam a projeção de cenários para 2060? Quão acuradas são as projeções financeiras e atuariais do RGPS que servem de base para as profecias catastrofistas dos críticos da Previdência?

Um grupo de pesquisadores se dedicou a comparar as projeções realizadas pelo governo nas Leis de Diretrizes Orçamentárias nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015.[3] O estudo constatou erros de projeção na receita, na despesa e no "déficit" do RGPS. Se o "modelo" de projeção atuarial utilizado pelo governo é impreciso nas previsões de apenas quatro anos, como crer em acerto que 'deve acontecer' daqui a 40 anos?

Dada a importância crucial dessas projeções para as decisões que serão tomadas no presente, o Parlamento tem o dever de exigir que o governo abra a "caixa preta" e apresente para a sociedade os critérios utilizados para sustentar seu discurso. Na ausência desse debate, prevalecerá a visão daqueles que, há mais de 30 anos apontam para a "catástrofe" fiscal gerada pelas contas da Previdência com o propósito de reduzir gastos e regredir direitos dos trabalhadores.

Também faz parte do discurso alarmista a afirmação de que "a Previdência é o maior item do gasto público no Brasil". Também é falsa. Na verdade, o maior item de gasto público no Brasil é o gasto com juros.

Em 2015, por exemplo, o Brasil gastou com juros montante superior aos gastos com benefícios previdenciários. Para comprovar, basta uma comparação simples entre entre a variação da dívida bruta com (i) a carga de juros e com (ii) a "necessidade de financiamento do INSS" para cobrir o suposto "déficit". Em 2015, por exemplo, a dívida bruta aumentou R$675 bilhões; o governo pagou R$502 bilhões em juros; e integralizou apenas R$86 bilhões para cobrir o suposto "déficit" da Previdência. Portanto, os gastos do Tesouro Nacional direcionados para o pagamento dos juros foram quase seis vezes maiores que os direcionados para a Previdência. Essa parcela da "contribuição do governo" – interpretada como "déficit" – representa apenas cerca de 20% dos R$436 bilhões gastos com benefícios previdenciários e assistenciais em 2015.

É importante sublinhar que os gastos com juros beneficiam algumas centenas de indivíduos e instituições financeiras, e os gastos com a Previdência beneficiam, direta e indiretamente, mais de 90 milhões de brasileiros de menor renda. Diante desses números, pergunta-se: o que é prioritário? Reformar a Previdência ou enfrentar as inconsistências do regime macroeconômico?

Finalmente, há o mito de que "o Brasil gasta muito com Previdência na comparação com outros países". Uma proporção das despesas previdenciárias da ordem de 7,5% do PIB não pode, de modo algum, ser considerada elevada na comparação internacional. Muitos países desenvolvidos, com maior taxa de envelhecimento da população, gastam em torno de 14% do PIB com Previdência. Além disto, no Brasil mais de 80% dos idosos têm proteção na velhice, o que corresponde a duas vezes mais que a média da América Latina. Portanto, essa suposição também não se sustenta – e isso é amplamente detalhado no em *Previdência: reformar para excluir?*

4. Outros argumentos questionáveis (III) utilizados para justificar a reforma

Neste tópico são apontadas outras premissas questionáveis apresentadas para tentar justificar a reforma proposta pelo governo. Com o propósito de impor reformas regressivas, desde 1989, os críticos da Previdência Social, alardeiam que o Brasil seria um dos raros países do mundo "que não exigem idade mínima para a aposentadoria", resultando em regras "generosas" e aposentadorias "precoces".

O documento enfatiza que a suposição de que o Brasil "não exige idade mínima" desconsidera o que diz o artigo 201 da Reforma Previdenciária realizada em 1998 pela Emenda Constitucional n. 20. O Brasil não somente introduziu a idade mínima há 18 anos, como também, atualmente, a maior parte das aposentadorias são concedidas "por Idade". Além disso, os críticos omitem que a reforma da aposentadoria por tempo de contribuição (que, a rigor, não exige idade mínima, mas impõe o Fator Previdenciário) foi feita em 2015 pela Lei 13.183 que introduziu a "Fórmula 85/95 Progressiva", uma soma de anos de idade e anos de contribuição. Em 2026, passará a vigorar a "Fórmula 90/100", uma combinação idade/contribuição muito superior à adotada em muitos países da OCDE.

Por sua vez, a construção da narrativa de que as aposentadorias seriam precoces, considera a média de todos os tipos de aposentarias: por idade, por tempo de tempo de contribuição, rurais, urbanas, homens e mulheres. Chega-se a média de 59,4 anos e compara-a com a média de países da OCDE (em torno de 65 anos). Previdência: reformar para excluir? aponta detalhadamente que esse "truque" mascara situações específicas absolutamente não comparáveis.

Finalmente, o mito de que as regras da Previdência seriam "generosas" também não se sustenta, pois, como mencionado, desde 1998, há "aposentadoria por idade" (65 anos homens e 60 anos mulher) semelhante ou superior ao que se vê praticado nas nações desenvolvidas.

5. Linhas gerais da reforma da Previdência (PEC 287)

Este tópico apresenta as linhas gerais da PEC 287/2016 que propõe alterações na Constituição Federal que tendem a restringir severamente o direito à Seguridade Social, cuja universalidade passa a estar em risco.

Um dos traços marcantes do seu caráter excludente é a unificação das regras de aposentadoria de homens e mulheres, trabalhadores rurais e urbanos e trabalhadores do Regime Geral e dos regimes próprios de Previdência Social dos servidores públicos. Desconsiderando desigualdades e heterogeneidade (entre gênero; entre rural e urbano; e entre os socialmente mais favorecidos e os mais vulneráveis), em todas essas modalidades de benefícios haverá alongamento do tempo de contribuição e redução do valor das aposentadorias.

O caráter excludente da reforma também se manifesta pela exigência de 65 anos de idade e o mínimo de 25 anos de contribuição, contra os atuais 15 anos, para se ter acesso à aposentadoria parcial; ou, 65 anos de idade e 49 anos de contribuição para ter direito a aposentadoria integral. Nesse caso, o indivíduo deve entrar no mercado de trabalho com 16 anos e permanecer no trabalho formal por quase meio século ininterruptamente.

Além de fixar uma idade mínima elevada para todas as modalidades de aposentadoria, a PEC contém um dispositivo que eleva essa idade de acordo com a elevação da expectativa média de sobrevida dos brasileiros aos 65 anos de idade. Ou seja, a idade mínima de aposentadoria aos 65 anos, será aumentada em um ano toda vez em essa sobrevida média aos 65 anos também aumentar em um ano. Estima-se que, aproximadamente em 2028, passariam a ser exigidos 66 anos para se aposentar; e 67 anos, por volta de 2047.

O documento detalha esses pontos bem como os seguintes traços adicionais da exclusão implícita à proposta de reforma: a "regra de transição" adota interpretação restritiva do conceito de direito adquirido; a aposentadoria por invalidez é limitada e tem valor reduzido, o mesmo ocorrendo no caso da aposentadora especial, que deixa de considerar o exercício de atividades que efetivamente prejudiquem a saúde como critério para concessão do benefício; no caso da pensão por morte, propõe-se severa redução no valor do benefício que será desvinculado do piso do salário mínimo; a reforma veda a acumulação de aposentadorias e restringe as regras

vigentes no Regime de Previdência dos Servidores Públicos.

Extremamente preocupante também é a elevação progressiva da carência mínima de 65 para 70 anos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), dirigido aos idosos e portadores de deficiências socialmente mais vulneráveis (renda familiar *per capita* de até ¼ do salário mínimo) e a desvinculação do valor do benefício ao piso do salário mínimo.

6. A restrição do direito à proteção na velhice: análise crítica da PEC 287

Com esse tópico inicia-se a análise crítica da proposta de reforma contida na PEC que se estenderá até o tópico 11.

Aqui se argumenta que a reforma impõe parâmetros mais duros que os praticados em nações igualitárias, onde a fixação de idade mínima para a aposentadoria (em torno de 65 anos) "não é o mínimo, mas a referência". Em geral, a "carência mínima" (para a idade que assegura o direito ao recebimento do benefício básico ou pedido de aposentadoria antecipada) é inferior à "idade de referência" (o limite legal de idade estipulado para o recebimento da pensão completa). Essa mesma distinção verificada no caso da idade ocorre no caso da exigência ou não de tempo de contribuição. Em muitos países, a "carência mínima" (que assegura o direito a receber o benefício básico ou a pedir aposentadoria antecipada) era "tempo de residência", "tempo de filiação" ou "tempo de cobertura". Em outros casos, exigia-se entre 10 e 15 anos de contribuição. Por sua vez, a "carência de referência" (que possibilita o benefício integral) baseia-se em tempo de contribuição em torno de 35 anos.

O documento alerta que a reforma ampliará o contingente de trabalhadores sem proteção na velhice. Atualmente quase 25 milhões de trabalhadores estão fora do sistema de proteção social (37,7% do total); e a PEC 287 pode empurrar para este contingente uma massa de novos trabalhadores que serão expulsos do sistema previdenciário, por não terem capacidade contributiva, por não terem saúde para continuar no trabalho e por saberem que é inútil contribuir para algo inatingível ou apenas atingível quando restar quase nada de vida com alguma dignidade. Assim, a reforma tende a expulsar um contingente enorme de trabalhadores contribuintes, tanto os mais pobres, por entenderem que o sistema não os atenderá no futuro, como também as camadas de maior renda, que tendem a se evadir em direção a planos privados de Previdência.

Os autores de *Previdência: reformar para excluir?* alertam para a possibilidade de que venha a ocorrer mais um fato extremamente grave: esses movimentos de evasão poderão implicar forte queda de receitas, o que poderá comprometer seriamente a sustentação financeira da Previdência Social, inviabilizando-a estruturalmente. Além disso, tais propostas caminham no sentido de reforçar a atuação do setor privado, tanto no caso da proteção do trabalhador privado, quanto no caso da proteção dos servidores públicos das três esferas de governo.

Finalmente, se adverte que em função do caráter excludente em país desigual e heterogêneo, a reforma parece ir de encontro ao artigo 25 da clássica Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, dado que não estará garantido a todos "o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle". Se se aprovarem as regras agora propostas, o Brasil, um dos países mais desiguais e heterogêneos do mundo, caminhará para se transformar em um dos campeões mundiais em regras restritivas para a aposentadoria.

Em suma, sendo o Brasil uma sociedade cronicamente desigual, não se pode concordar com a imposição de regras mais estritas que as vigentes nos países desenvolvidos que apresentam indicadores sociais, econômicos e demográficos de melhor qualidade que os

brasileiros. Não é justo, por exemplo, que o trabalhador rural do Nordeste do Brasil esteja submetido a regras de aposentadoria mais exigentes que às aplicadas ao trabalhador urbano da Escandinávia. Uma proposta de reforma que se pretenda justa deve considerar a experiência histórica de cada país, seu estágio de desenvolvimento e as condições materiais de vida do seu povo. O debate tem de ser amplo, e a questão não pode ficar resumida unicamente a imperativos orçamentários.

7. Benefícios assistenciais: a desproteção dos mais vulneráveis da sociedade

Neste tópico ressalta-se que uma das maiores crueldades da reforma é elevação progressiva da carência mínima de 65 para 70 anos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), bem como a desvinculação do benefício ao piso do salário mínimo. Esse importante mecanismo de proteção social beneficia atualmente 4,5 milhões de pessoas, garantindo renda mensal de cidadania, no valor de um salário mínimo, aos idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência com renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo.

Trata, portanto, da proteção àqueles em situação de miséria e incapazes de garantir sua sobrevivência por meio do trabalho remunerado, seja pela idade avançada, seja pela limitação imposta por uma deficiência. Ao lado das aposentadorias e pensões, o BPC concorreu para que a pobreza e a indigência nesta população se tornasse fenômeno quase residual. Em 2014, apenas 0,78% dos idosos com 65 anos ou mais viviam com renda familiar per capita de até ¼ de salário mínimo; e 8,7% viviam com renda per capita de até ½ salário mínimo.

Diante desses fatos, pergunta-se: o que esperar de uma democracia que deixa sem proteção os seus membros mais vulneráveis?

8. As desigualdades brasileiras na comparação internacional

Nem os argumentos que embasam o diagnóstico dos defensores da reforma, nem os parâmetros que estão sendo propostos, consideram suficientemente as questões que diferenciam o Brasil de países que têm sido usados como referências de comparação, normalmente de níveis de riqueza e de bem-estar muito superiores.

Nesse sentido, o propósito deste tópico é oferecer argumentos pelos quais se demonstra que não é adequado inspirar a reforma brasileira em modelos previdenciários de países mais igualitários integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isso, porque há um abismo a separar o contexto histórico e as condições de vida daquelas nações e o contexto histórico e condições de vida vigentes no Brasil, sociedade com longo passado escravagista, de industrialização tardia e com incipiente experiência democrática. Essas diferentes condições traduzem-se em profundas desigualdades e heterogeneidades socioeconômicas, demográficas e regionais.

A proposição desse debate apoia-se nos seguintes indicadores sobre as desigualdades brasileiras na comparação internacional, analisados em profundidade neste tópico 8.

As desigualdades da renda e da riqueza

Nos países mais igualitários, o índice de Gini[4] é inferior a 0,30; no Brasil, é 0,52 (o mesmo valor de 1960). Não há país-membro da OCDE com distribuição da renda do trabalho mais desigual que o Brasil. O PIB *per capita* (em US$ correntes *PPP*)[5] de muitas nações da OCDE situa-se num patamar entre US$30.000 e US$61.000, duas ou quatro vezes maior que o do Brasil (US$15.359,33). Na OCDE, a participação relativa dos salários no PIB (entre 50% e 68%) é bem maior que a do Brasil (43,6%). O salário mínimo (em US$ correntes PPP) aqui (US$404) é cinco vezes inferior ao da Alemanha, por exemplo.

As desigualdades do mercado de trabalho

No terceiro trimestre de 2016, a taxa de desemprego brasileira (Pnad Contínua) foi estimada em 11,8%, quase o dobro da média dos países da OCDE. Aproximadamente metade da população ocupada situava-se no setor informal do mercado de trabalho, em meados de 2016, algo que não se verifica nos países de maior grau de desenvolvimento.

Em 2015, cerca de metade dos trabalhadores brasileiros recebiam rendimento inferior a dois salários mínimos. A rotatividade no mercado de trabalho no Brasil é elevada. Em 2015, quase 50% dos trabalhadores brasileiros tinham menos de três anos no atual trabalho, enquanto que na Itália esse percentual era de 20%.

Nos países da OCDE, os jovens entram no mercado de trabalho por volta de 23 anos (França) e 26,2 anos (Itália). No Brasil, 45,9% dos homens urbanos e 78,2% dos rurais começam a trabalhar com até 14 anos; e 31,0% e 14,1%, respectivamente, começam a trabalhar entre 15 e 17 anos. Portanto, 76,9% e 92,3%, respectivamente, entram no mercado de trabalho com 17 anos ou menos.

As desigualdades na esperança de vida ao nascer

No Brasil, a expectativa de vida ao nascer (74,4 anos) é mais de seis anos inferior à verificada nos países desenvolvidos. Nossa realidade demográfica está mais próxima de sociedades como México, Argentina, China, Peru, Colômbia e Paraguai, por exemplo.

No caso dos homens, a expectativa de vida ao nascer no Brasil (70,7 anos) é quase dez anos inferior à de muitos países da OCDE. No caso das mulheres (78,3 anos), ela também é muito inferior à registrada nesses países (entre 82 e 86 anos). Projeções do IBGE indicam que somente em 2060 o brasileiro terá expectativa de vida ao nascer semelhante às nações desenvolvidas (em média 81 anos, para ambos os sexos).

As desigualdades na expectativa de sobrevida aos 65 anos

Comparados aos países desenvolvidos, os parâmetros de sobrevida no Brasil também são reduzidos. No caso dos homens com 65 anos, a expectativa de sobrevida em 2060 (21,1 anos) é inferior às nações desenvolvidas (entre 23 e 25 anos). No caso das mulheres com 65 anos, a expectativa de sobrevida em 2060 (24,6 anos) é ainda menor na comparação com nações como a Itália (27,7 anos), por exemplo.

As desigualdades na "expectativa de duração da aposentadoria"

A "expectativa de duração da aposentadoria" no Brasil é cerca de oito anos inferior à verificada em alguns países da OCDE. Em termos médios, a expectativa de duração da aposentadoria na OCDE é de 17,6 anos, contra 13,4 anos no Brasil.

As desigualdades na "probabilidade de não atingir 65 anos de idade"

Estimativas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) para o período 2000-2005 revelam que a probabilidade de um homem não atingir 65 anos de idade no Brasil era 37,3%, enquanto que no Canadá, por exemplo, essa possibilidade era de 15,0%.

As desigualdades na probabilidade de "vida sem saúde"

Estimativas da Organização Mundial da Saúde (OMS) apontam que, em 2001, 20,2% do período de vida de um homem no Brasil transcorria "sem saúde", sendo mais que o dobro de muitas nações desenvolvidas, como a Austrália (9,4%), por exemplo.

As desigualdades na Saúde

Na comparação internacional, a Taxa de Mortalidade Infantil em menores de cinco

anos no Brasil, em 2015 (16,4%), era mais de quatro vezes superior à de muitos países desenvolvidos da OCDE.

As desigualdades na "expectativa de vida saudável"

A "expectativa de vida saudável" no Brasil é de 64 anos, quase dez anos menor do que alguns países da OCDE, como a Itália (73 anos) e mesmo o Peru (67 anos), por exemplo.

As desigualdades na Educação

As desigualdades da Educação nacional se refletem em diversos indicadores como, por exemplo, média de anos de estudos. A média brasileira é 7,6 anos, semelhante à do Zimbábue e muito inferior aos países desenvolvidos como a Suécia (11,7 anos) e Alemanha (12, 9 anos), por exemplo.

As desigualdades no Desenvolvimento Humano

A maior parte dos países da OCDE, que serve de inspiração à reforma da Previdência no Brasil, está classificada como "IDH muito elevado", segundo critérios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). O Brasil é classificado como "IDH elevado", encontrando-se num patamar inferior a Uruguai, Panamá, Costa Rica, Venezuela e México, por exemplo. Situa-se pouco acima de países como Azerbaijão, Ucrânia, Argélia, Peru, Albânia e Equador, por exemplo.

9. As condições de vida no Brasil vistas a partir das profundas desigualdades regionais e sociais

Neste tópico, sublinha-se que além da distância que separa os indicadores de riqueza e de bem-estar do Brasil, e os indicadores apresentados por muitos países que serviram como parâmetro de comparação para embasar a proposta atual de reforma da Previdência, é preciso atentar para as profundas desigualdades socioeconômicas existentes no país; para o ainda expressivo contingente populacional que está em situação de vulnerabilidade à pobreza; e para a débil estruturação de nosso mercado de trabalho.

Em país com enorme heterogeneidade regional, qualquer proposta de política pública federal deveria levar em consideração as distintas realidades existentes nas regiões e nos territórios do país. A expectativa de vida ao nascer no Brasil (ambos os sexos) é de 75 anos. Mas em 18 Unidades da Federação, ela é menor do que a média nacional. A de Santa Catarina (78,4 anos) é muito maior que a do Piauí (70,9). A expectativa de vida ao nascer para os homens no Brasil é de 72 anos. Mas em Alagoas é de cinco anos a menos (67 anos). Em mais da metade das Unidades da Federação, a expectativa de vida ao nascer dos homens varia entre 66 e 71 anos.

O mercado de trabalho brasileiro se mostra também bastante diverso regionalmente. Das 27 Unidades da Federação, 15 apresentam taxa de desemprego maior do que a média nacional. O percentual de vínculos do mercado de trabalho formal com remuneração de até dois salários mínimos é superior à média nacional em 18 Unidades da Federação, com destaque para os estados da Paraíba e do Ceará, cujo percentual equivalia a 2/3 do seu mercado de trabalho formal.

As heterogeneidades também são observadas entre os 5.565 municípios brasileiros. Dados de 2010 revelam que a expectativa de vida no Brasil para homens era de 73,9 anos. Mas, no município de Cacimbas, na Paraíba, era de apenas 65,3 anos. Em 3.170 municípios (57% do total), o valor do indicador é menor que a média nacional.

Mesmo dentro de uma única Unidade da Federação as disparidades são gritantes. No Maranhão, a expectativa de vida ao nascer (ambos os sexos) era de 70,4 anos em 2010. No entanto, no município de Paulo Ramos, chegava a 65,6 anos, e no município de São Luís atingia 73,8 anos.

Mesmo em uma só cidade, como São Paulo, cuja média de expectativa de vida é de 77,8 anos, as desigualdades entre distritos é imensa. Segundo levantamento na Rede Nossa São Paulo, enquanto no Alto de Pinheiros, o tempo médio de vida está em 79,6 anos, em Cidade Tiradentes, na zona leste, esta média é de apenas 53,8 anos.

Em termos de Desenvolvimento Humano, a análise das informações do IDH dos municípios brasileiros, fornecido pelo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (dados de 2010)[6] para os 5.565 municípios brasileiros (hoje, são 5.570 municípios), revela que:

- 40 municípios (0,8% do total) são classificados com IDH "Muito Alto" (patamar próximo das nações da OCDE).

- 1.989 (34% do total) municípios são classificados com IDH "Alto" (próximo do IDH do Brasil).

- 2.230 municípios (40 % do total) são classificados com IDH "Médio" (semelhante ao de Botsuana, Turcomenistão, Gabão, Indonésia, Uzbequistão, El Salvador, Bolívia e Iraque, por exemplo).

- 1.367 municípios (24,6% do total) são classificados com IDH "Baixo" (padrão verificado em Zâmbia, Gana, Quênia, Paquistão, Angola, Tanzânia e Nigéria, por exemplo).

- Finalmente, 29 municípios (0,5% do total) são classificados com IDH "Muito Baixo" (algo próximo do Senegal, Afeganistão, Etiópia e Gâmbia, por exemplo).

10. A reforma da Previdência em contexto de desigualdade de gênero e das condições de vida nos meios rural e urbano

Como mencionado, a PEC 287 unifica as regras para todos os segmentos: homens e mulheres, rurais e urbanos, trabalhadores privados e servidores públicos. Este tópico faz considerações sobre a validade de propostas que visem a dar tratamento igual a desiguais, dentre as quais se destacam as desigualdades de gênero e das condições de vida nos meios rural e urbano.

No caso das desigualdades entre homens e mulheres, destaca-se que, ao eliminar o bônus concedido às mulheres no tempo de contribuição e idade de aposentadoria, os formuladores da reforma desconsideram as condições desfavoráveis enfrentadas por elas no mercado de trabalho e a dupla jornada que realizam, tendo em vista a quantidade de horas por semana dedicadas aos afazeres domésticos e ao cuidado com os filhos. Ainda mais grave é a situação da mulher que trabalha no meio rural, submetida a rotinas penosas que interferem na saúde e reduzem sua capacidade produtiva prolongada e a própria expectativa de vida. Agora, a mulher no meio rural também deverá contribuir mensalmente durante 50 anos para ter aposentadoria integral aos 65 anos, apesar de ser altamente improvável que ela possa beneficiar-se da aposentadoria, em função das características da atividade rural.

No caso das desigualdades entre rural e urbano destaca-se que a reforma, além de acabar com o bônus de cinco anos da aposentadoria rural, pelas novas regras o trabalhador rural também deverá fazer contribuições mensais e individualizadas. Esse modelo contributivo conflita com os regimes de safras e a sazonalidade da produção rural e a maioria dos trabalhadores rurais não possuem renda disponível todos os meses para arcar com o encargo previdenciário. Nesse caso, como mencionado, não se exige contribuição mensal, mas um percentual sobre a produção da agricultura familiar.

O documento ressalta que a Previdência Rural instituída pela CF-88 contribuiu significativamente para a redução da pobreza no campo, tornando-a quase residual; ela constitui-se hoje a principal fonte de rendimento das famílias rurais –, tendo ultrapassado, na última década, os rendimentos advindos do trabalho na agricultura familiar e do trabalho assalariado –, o que trouxe claros efeitos favoráveis ao bem-estar e às condições de vida e produção das famílias rurais. Mas o impacto

da Previdência rural não se limita às famílias que a recebem: ele se estende a toda população do campo e sobre a economia das cidades com menos de 50 mil habitantes (que representam 88% do total de municípios do país).

Previdência: reformar para excluir? enfatiza que a diferença de cinco anos na idade mínima de acesso às aposentadorias rurais e urbanas por idade é justificada por duas condições específicas do trabalho agrícola no país: a "penosidade" e o início precoce da atividade laboral. Há indicadores de que a saúde dos trabalhadores do campo é mais frágil do que a dos trabalhadores da cidade; e de que os trabalhadores rurais vivem menos anos que os urbanos. O início precoce da atividade laboral é percebido, em primeiro lugar, pelo fato de que o trabalho infantil ocorre majoritariamente em áreas rurais. Em 2014, 78,2% dos homens e 70,2% das mulheres ocupadas disseram que começaram a trabalhar antes dos 15 anos – valores muito superiores ao verificado nas cidades.

Reafirmando novamente a crítica já feita aqui, os formuladores da reforma fecham os olhos para as profundas desigualdades e heterogeneidades socioeconômicas, demográficas e regionais do país que, em hipótese alguma, recomendam a unificação, para não agravar ainda mais as diversas faces da desigualdade social.

11. Por que é necessário preservar o Piso do Salário Mínimo?

Como mencionado, a PEC 287 acaba com a vinculação do piso do salário mínimo aos benefícios da pensão por morte e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Deste modo, é importante lembrar a importância econômica e social do salário mínimo não apenas para o mercado de trabalho, mas também para a proteção social.

Neste tópico argumenta-se que ao fixar o patamar básico legal para remuneração do trabalho, a CF-88 estabeleceu o salário mínimo como piso dos benefícios da Seguridade Social, uma vez que ele deve equivaler ao menor valor monetário capaz de, em âmbito nacional, assegurar uma vida digna ao trabalhador e sua família. A vigência do salário mínimo no mercado de trabalho e no sistema de proteção social garante uma elevada incidência de rendimentos (de trabalhadores ativos, inativos e segurados) correspondentes a um salário mínimo no Brasil. Atualmente, há aproximadamente 47,9 milhões de pessoas cuja referência para a determinação de seus rendimentos é o salário mínimo, sendo que, desses, 23,1 milhões são beneficiários do INSS. Por sua vez, os pisos da Assistência, da Previdência e do Seguro Desemprego beneficiam outros segmentos populacionais pobres.

O salário mínimo teve valorização real de 77% entre 2003 e 2016. Essa valorização contribuiu para reduzir a concentração de renda medida pelo Índice de Gini. O valor e os reajustes do mínimo têm reflexos sobre a renda do setor informal e sobre o conjunto dos trabalhadores mais pobres. Além disso, ao ser repassado aos benefícios previdenciários e assistenciais, formou uma frente de combate à pobreza e à desigualdade, inclusive regional, e contribuiu para a dinamização de regiões mais pobres do país.

O salário mínimo, apesar de muito inferior ao que determina a Constituição de 1988, representa uma renda que dinamiza o consumo interno, ao garantir poder de compra a uma população que tem alta propensão a consumir. Com isso, sua elevação gera estímulos à demanda, ao crescimento econômico e, por decorrência, à geração de empregos. Mais ainda, os aumentos do salário mínimo acabam retornando ao setor público na forma de aumento da arrecadação de tributos sobre o consumo e a folha de pagamentos.

O salário mínimo influencia mais as receitas previdenciárias do que as despesas. O aumento real do salário mínimo, entre 2003 e 2014, elevou as despesas da Previdência em R$46,0 bilhões (a mais do que se tivesse sido corrigido apenas pelo INPC), mas alavancou as receitas em R$52,5 bilhões. Ou seja, os aumentos reais do salário mínimo ajudaram

a gerar equilíbrio para o INSS.

12. Um alerta: é preciso preservar o principal mecanismo de proteção social brasileiro

O propósito deste tópico é alertar para o fato de que a PEC 287 poderá colocar risco a Previdência e a Seguridade Social que são os principais mecanismos de proteção social do Brasil.

Como já dito anteriormente, a CF-88 institui a Seguridade Social, conceito clássico que resulta da construção histórica dos chamados regimes de Estado de Bem-Estar Social. Originado na Alemanha do final do século 19 e desenvolvido na Europa, no pós 2ª Guerra, a proteção social passou a ser vista como um direito da cidadania, e os direitos sociais passaram a ser "universais". Na Constituição, prevaleceu o princípio da "Seguridade Social", em que todos têm direito mesmo sem ter contribuído monetariamente, ante o princípio do "Seguro Social", em que só tem direito quem paga. Instituiu-se a forma clássica de financiamento tripartite entre empregados, empregadores e Estado (através de impostos gerais pagos por toda a sociedade).

Este modelo está consagrado por convenções e declarações internacionais de organismos como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a própria Organização das Nações Unidas (ONU). Deve-se registrar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, cujo artigo 25 reza o seguinte: "Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle".

Em linha com as diretrizes consagradas internacionalmente, a Seguridade Social brasileira é, ao mesmo tempo, o mais importante mecanismo de proteção social do País e poderoso instrumento do desenvolvimento. Além de transferências monetárias para as famílias, da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, contempla a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas) e pelo Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan). Em conjunto com a geração de empregos formais e a política de valorização do salário mínimo, as transferências de renda da Seguridade Social tiveram papel destacado na ampliação das rendas das famílias que impulsionaram o mercado interno de consumo de massas, núcleo do recente ciclo de crescimento econômico.

Parte do sistema de Seguridade Social, a Previdência tem por função garantir a cobertura de uma renda substitutiva nos casos de ocorrência de eventos de resultem em incapacidade laboral dos trabalhadores. A Constituição de 1988 criou um sistema universal, estendendo aos trabalhadores rurais os mesmos direitos dos trabalhadores urbanos.

O papel central que cumpre a Previdência Social no sistema brasileiro de proteção social, com a repercussão no mercado interno de consumo de massas vital para o ciclo recente de crescimento econômico, é detalhado a seguir.

Os benefícios de Previdência e Assistência asseguram uma renda mínima para milhões de brasileiros

O RGPS e a Assistência Social concedem 33,5 milhões de benefícios, dos quais a grande maioria, 23,0 milhões, é de valor igual ou menor do que Salário Mínimo. No segmento rural e no BPC, praticamente 100% dos benefícios corresponde ao piso do salário mínimo, enquanto que no segmento urbano, esse percentual é de 56,7%. Ao contrário da visão corrente, os valores dos benefícios do RGPS e da Assistência Social são relativamente baixos, o que é uma renda mínima contra a pobreza.

A Previdência mantém quase 100 milhões de brasileiros

Considerando que, em 2015, o RGPS mantinha 28,3 milhões de benefícios diretos e que os aposentados viviam em famílias com mais 2,5 membros, em média, estima-se que indiretamente sejam favorecidos outros 70,7 milhões de brasileiros. Ou seja, o RGPS beneficia 99 milhões de pessoas, quase a metade da população do país.

A Seguridade beneficia mais de 140 milhões de brasileiros

Seguindo o mesmo raciocínio, mas agregando o BPC e o Seguro Desemprego, somam-se outros 40 milhões de beneficiados, direta e indiretamente, por transferências da Seguridade. Ou seja, em 2015 ela transferiu renda para 140,6 milhões de indivíduos, cujos benefícios são próximos do piso do salário mínimo.

A maioria dos idosos brasileiros está protegida

Também como já dito, no Brasil 82% dos idosos brasileiros têm proteção na velhice, contando, ao menos, com as transferências de renda da Previdência e do BPC.

A Previdência fomenta a agricultura familiar e combate o êxodo rural

A aposentadoria e as pensões para os trabalhadores rurais funcionam como seguro agrícola fomentando a agricultura familiar e contribuindo para fixar a população ao campo. A proporção de jovens que permanece no campo, por exemplo, aumentou de 60% na década de 1980, para 85% na década passada, ou seja, junto com a vigência dos benefícios da Previdência aos trabalhadores rurais pós 1988.

A Previdência promove a economia regional

As transferências da Previdência ativam a economia local, sendo a principal fonte de transferência de recursos para 70% dos municípios brasileiros.

O papel redistributivo nos municípios mais pobres

A Previdência Social reduz as desigualdades regionais, pois se observa que, quanto mais baixo é o PIB do município, maior é a importância dos montantes pagos em benefícios para a economia local. Ou seja, os benefícios previdenciários promovem também o desenvolvimento municipal.

A Previdência reduz a desigualdade da renda

Entre 2003 e 2012, houve significativa redução do índice de Gini, de 0,581 para 0,527. Segundo o Ipea (2015), quase 30% desta queda decorreu do pagamento de aposentadorias e pensões pelo Estado.

A Previdência reduz a pobreza

Em 2014, apenas 8,76% das pessoas com 65 anos ou mais viviam com renda menor ou igual a ½ salário mínimo. Caso não houvesse a Previdência e o BPC, o percentual de idosos pobres aos 75 anos superaria 65% do total.

Sem a Previdência e a Assistência Social a pobreza extrema seria muito maior

Em 2014, apenas 0,5% da população de 60 anos ou mais estava em situação de extrema pobreza. Sem a Previdência, o BPC e as pensões, mais de 55% dos idosos viveriam em situação de pobreza extrema.

Em decorrência desses fatos, os autores do documento entendem que diante da importância para a redução da desigualdade e o combate à pobreza e à miséria, qualquer proposta de reforma deveria preservar e reforçar este pilar da proteção social.

Os dois últimos tópicos do documento dedicam-se a apresentar alternativas para se garantir o equilíbrio financeiro da Previdência e da Seguridade Social

13. Como garantir o equilíbrio financeiro (I): aspectos relacionados à Previdência e à Seguridade Social

"A Previdência Social no Brasil é deficitária". "Está falida". "Vai quebrar". Expressões como estas são utilizadas há mais de trinta anos no Brasil para justificar reformas que retiram direitos sociais e garantias fundamentais conquistados pelos trabalhadores no passado recente.

No tópico seguinte, argumenta-se que, há alternativas que passam pela revisão de decisões de política macroeconômica que afetam profundamente as receitas da Previdência e da Seguridade Social.

Neste tópico, sublinha-se que, o equilíbrio financeiro da Previdência Social não requer a criação de novos impostos e tributos, no curto prazo. Basta que os artigos 194 e 195 da Constituição de 1988 sejam cumpridos, fato que nunca ocorreu desde 1989. Apenas em 2015, com esse descumprimento deixou-se de contabilizar nas contas da Seguridade Social, como "contribuição do governo", a arrecadação proveniente da Cofins (R$202 bilhões), da CSLL (R$61 bilhões) e do PIS-Pasep (R$53 bilhões). Nesse mesmo ano, a Seguridade Social também deixou de contar com R$157 bilhões por conta das desonerações tributárias (incluída a isenção da contribuição patronal para a Previdência) e de uma parte dos R$61 bilhões por conta das Desvinculações das Receitas da União (DRU).

Dessa forma, o equilíbrio financeiro da Previdência Social no longo prazo requer, simplesmente, que a Constituição da República seja cumprida no que diz respeito à organização da Seguridade Social e ao Orçamento da Seguridade Social. Além disso, é preciso instituir o Conselho Nacional da Seguridade Social, previsto no parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal, jamais implantado.

Será preciso também enfrentar a questão do suposto "déficit" pela alteração da forma de contabilização das contas do RGPS considerando, nos termos dos artigos 194 e 195 da Constituição, os recursos da Cofins, da CSLL e parte do PIS/Pasep como contribuição do governo para o financiamento da Previdência.

Será preciso, além disto, extinguir a Desvinculação das Receitas da União (DRU), criada em 1994 e renovada continuamente e acabar com as renúncias tributárias que incidem sobre o Orçamento da Seguridade Social. Esses mecanismos subtraem anualmente da Seguridade Social aproximadamente R$60 bilhões e R$160 bilhões, respectivamente.

Também será preciso extinguir as desonerações patronais sobre a folha de pagamento e as isenções previdenciárias para entidades filantrópicas, que implicaram subtração de receitas de R$25 bilhões e R$11 bilhões, respectivamente, em 2015. O mesmo se coloca no tocante ao setor de agronegócios que desde 1997 recebeu isenção fiscal e deixou de contribuir para a Previdência Rural (nos últimos oito anos as empresas exportadoras do setor deixaram de recolher aproximadamente R$32 bilhões para a seguridade social).

Será preciso ainda alterar a forma de contabilização das renúncias previdenciárias adotada pelo governo que, como mencionado, não considera as essas renúncias fiscais como parte da receita da Previdência Social. Propõe-se a promulgação de legislação específica que inclua a rubrica "transferências da União para compensação de renúncias previdenciárias" como fonte de receita da Previdência Social.

A melhoria da fiscalização interna da Previdência Social poderia ampliar consideravelmente a arrecadação. Essa melhoria requer a recriação do Ministério da Previdência Social e, sobretudo, a maior determinação da Receita Federal do Brasil. A fragilidade fiscalizatória é observada pelo fato de que, entre

2011 e 2015, o estoque da Dívida Ativa previdenciária passou de R$185,8 bilhões para R$350,7 bilhões, montante quase quatro vezes maior que o alegado "rombo" da Previdência de R$85 bilhões; e apenas 0,32% do montante total da dívida foram recuperados.

A melhoria da fiscalização da Previdência Social, em conjunto com a inspeção do trabalho, também pode reduzir significativamente a sonegação das contribuições previdenciárias. Previdência: reformar para excluir? Apresenta estimativas de que cerca de R$90 bilhões deixaram de ser arrecadado pela Previdência em 2015 por conta de fraudes praticadas pelos empregadores (vínculo empregatício não reconhecido, sobretudo).

Por fim, são apresentadas diversas outras propostas para reforçar a gestão financeira e administrativa interna: mudar as regras de decadência e prescrição das contribuições previdenciárias; evitar que grandes proprietários rurais se aposentem como "Segurados Especiais"; Contribuinte Individual com base na Receita declarada na Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física; Declaração do Produtor Rural Pessoa Física, Contribuição Previdenciária sobre Cooperativa de Trabalho, dentre outras.

14. Como garantir o equilíbrio financeiro (II): aspectos relacionados à política macroeconômica

Neste tópico final do documento, argumenta-se que, ao isolar a "crise da previdência" e associá-la exclusivamente ao "excesso" de despesas, deixa-se de considerar as decisões de política macroeconômica que afetam drasticamente as receitas da Previdência e da Seguridade Social. Nesse sentido, há alternativas que passam pela revisão de decisões equivocadas de política macroeconômica. A potencialização das receitas previdenciárias pode ser alcançada pela promoção do crescimento da economia, o que abriria espaços para a inclusão dos trabalhadores informais que, atualmente, não contribuem financeiramente para o sistema. Há ainda a possibilidade de se reforçar a capacidade financeira do Estado pela maior equidade na contribuição das classes de maior renda. Por fim, aponta-se para a necessidade de enfrentar as inconsistências do regime macroeconômico brasileiro, causa maior do desajuste das contas públicas.

O crescimento econômico é requisito para o equilíbrio financeiro da Previdência, pois suas receitas incidem sobre a folha de salário, o faturamento e o lucro das empresas. A recessão deprime as receitas e o inverso ocorre com o crescimento. Nesse sentido, o financiamento previdenciário reflete fatores externos ao setor, relacionados à política econômica e ao mercado de trabalho. O equilíbrio não pode depender apenas dos cortes de gastos e regressão de direitos.

O crescimento econômico também é requisito para a inclusão dos trabalhadores informais, potencializando as receitas previdenciárias. Em 2014, 37,7% da população ocupada não estava coberta por algum dos regimes de Previdência Social. São quase cinco milhões de trabalhadores que estão fora do sistema, não contribuem para a Previdência e não terão proteção na velhice.

O ajuste fiscal e o equilíbrio financeiro da Previdência também podem ser alcançados pelo reforço da capacidade financeira do Estado obtido pela maior equidade na contribuição das classes de maior renda. A primeira alternativa é reduzir a taxa de juros que transferiu para os detentores da riqueza R$503 bilhões em 2015 (superior ao gasto previdenciário nesse ano). O descolamento do Brasil em relação ao restante do mundo (onde se praticam juros reais negativos) é patente.

O equilíbrio financeiro da Previdência Social no longo prazo requer a revisão das desonerações tributárias. Em 2015, o total das desonerações foi de R$282 bilhões (4,9% do PIB). Isso significa que, anualmente, o governo federal todo ano abre mão e deixa de arrecadar cerca de um quarto das suas receitas. É importante sublinhar que mais da metade das renúncias de receita do governo federal (56% do total)

são feitas com recursos da Seguridade Social.

O equilíbrio financeiro da Previdência Social no longo prazo também requer a realização de reforma tributária. Diversos analistas apontam que a estrutura de tributação é extremamente perversa com os mais pobres e a classe média, e benevolente com os mais ricos. Há, portanto, uma ampla gama de medidas que poderiam ser adotadas para ampliar a arrecadação sobre a renda e o patrimônio. Com a reforma tributária que corrija a injustiça fiscal seria possível, simultaneamente, ampliar a arrecadação, retomar o crescimento, preservar o Estado Social e reduzir as desigualdades.

O ajuste fiscal e o equilíbrio financeiro da Previdência Social também requer o decidido combate à sonegação de impostos. Como detalhado no documento, estudos internacionais apontam que o Brasil é vice-campeão mundial em sonegação de impostos (13,4% do PIB). Análises do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional revelam que a sonegação em 2015 atingiu R$452,9 bilhões, 23,0% da arrecadação tributária e 7,70% do PIB. É um valor que, em 2015, representa mais de quatro vezes o déficit primário da União e mais de cinco vezes o suposto "déficit" da Previdência.

Portanto, apenas o enfrentamento da questão dos juros, das desonerações e da sonegação pode viabilizar, para o governo, um espaço para economizar parcela significativa dos cerca de R$1,26 trilhão por ano transferido para as camadas de maior renda, tornando desnecessária a economia de R$67,8 bilhões por ano, que supostamente se obteria com a reforma da Previdência hoje em estudos.

O equilíbrio financeiro da Previdência Social no longo prazo, bem como o ajuste fiscal, também requer o decidido empenho do governo no sentido de recuperar o brutal estoque de recursos do cidadão que foram capturados pelos sonegadores de impostos. A frouxidão legal e fiscalizatória no combate à sonegação conduzem ao estoque da Dívida Ativa da União que chega a incríveis R$1,8 trilhão, superando a arrecadação federal de 2015 (R$1,3 trilhão). Estudos revelam que apenas 135 pessoas físicas e jurídicas devem mais de R$370 bilhões ao fisco. O mais grave, é que recuperação desse dinheiro é lenta: somente 1% da dívida é resgatado anualmente.

É contraditório que o governo, em vez de cumprir o seu papel constitucional de cobrar os tributos devidos à sociedade, optou, mais uma vez (dezembro de 2016) por instituir o "Programa de Regularização Tributária", um novo programa de parcelamento dos débitos em até 96 meses, no padrão "Refis", para empresas e pessoas físicas que devem impostos que venceram até 30 de novembro de 2016. Na mesma perspectiva, editou a Medida Provisória, permitindo que produtores rurais inscritos em Dívida Ativa da União liquidem o saldo devedor com bônus entre 60% a 95%. Também é digno de nota, que o governo e Congresso articulam perdão de multas e a transferência de bens dos contribuintes a empresas de telefonia que, segundo informa auditoria feita pelo Tribunal de Contas da União, o valor total pode passar de 100 bilhões de reais.

Por fim, a sustentação financeira da Previdência requer, sobretudo, que se enfrentem as profundas inconsistências do regime macroeconômico e fiscal brasileiro. A crônica desigualdade brasileira se reflete até mesmo nas categorias usadas para classificar os gastos do governo. Convencionou-se que o chamado gasto "primário" (que beneficia a maioria da população de menor renda) seria ruim; e que o chamado gasto "nominal" (que beneficia os detentores da riqueza financeira) não teriam qualquer implicação para as contas públicas. Estabeleceu-se que os gastos sociais seriam a raiz do desajuste fiscal brasileiro. E que cortar esses gastos primários seria pré-requisito para a redução dos gastos financeiros.

Ocorre que a realidade aponta exatamente na direção contrária. O déficit nominal no Brasil mais que triplicou, de 3,0% do PIB em 2013 para 10,3% do PIB em 2015, quase o triplo da média mundial de 3,7% do PIB. Como consequência, a dívida bruta aumentou de 56% do

PIB (dezembro de 2013) para 70% do PIB em junho de 2016. Assim, em apenas dois anos e meio, a dívida bruta aumentou 14 pontos percentuais do PIB, o que equivale a quase dois anos de despesas previdenciárias.

Esse resultado decorre, fundamentalmente, da conta de juros, que saltou de 4,7% do PIB em 2013 para 8,5% do PIB em 2015. Nesse ano, o déficit nominal cresceu 10.3% pontos percentuais do PIB. O déficit das contas primárias (não financeiras) contribuiu com apenas 1,9 pontos percentuais do PIB nesse acréscimo do déficit nominal. O restante (8,5 pontos percentuais do PIB) decorreu da política de altos juros.

Nesse sentido, equilíbrio financeiro da Previdência no longo prazo também depende de que sejam superadas as enormes inconsistências do regime macroeconômico brasileiro. É preciso desatar o nó da gestão macroeconômica, se o verdadeiro objetivo for equacionar os problemas fiscais. A ideia que se disseminou no Brasil, de que ao governo só compete controlar os gastos primários, não havendo nenhum limite para os custos financeiros, deve ser revista, para não ficarmos eternamente transferindo riqueza pública para os detentores da riqueza privada.

1. Contexto mais amplo da reforma da Previdência e da Seguridade Social

O debate sobre as reformas na Seguridade Social e no Sistema Previdenciário Brasileiro ganhou novamente destaque, no período recente, com a desaceleração do crescimento econômico e a elevação da dívida pública. Essas reformas, segundo o governo, justificam-se pela necessidade de controlar os gastos públicos primários, iniciativa que é vista pelos seus apoiadores como capaz de, num segundo momento, reativar o crescimento econômico, através da recuperação da confiança do setor privado.

1.1. A opção pela austeridade econômica

Ao longo de 2014, com a desaceleração do crescimento econômico, num cenário internacional adverso, a deterioração das contas públicas e a manutenção da inflação em patamares próximos ao teto do regime de metas, ampliaram as pressões por uma reorientação da política econômica em contexto político cada vez mais acirrado.

Na visão dos críticos, havia condução permissiva da política monetária, no que diz respeito ao controle da inflação, e política fiscal excessivamente expansionista, além de pouco transparente. Deste modo, o diagnóstico era de que uma economia operando muito próxima ao pleno emprego pressionava demasiadamente os custos empresariais, alimentando, consequentemente, as taxas de inflação. Era preciso, portanto, adotar política econômica mais austera, capaz de desaquecer a economia, através da diminuição do consumo e do gasto público, e reduzir as pressões do salário sobre os custos das empresas, criando-se assim cenário favorável ao recuo da inflação. Acreditava-se que, no final desse processo, o crescimento econômico seria retomado, uma vez que o aumento da confiança dos agentes

econômicos impulsionaria o consumo e os investimentos privados.

1.2. As políticas de austeridade agravaram a crise econômica

O corte nos gastos públicos, sem poupar as políticas sociais e os investimentos, acompanhado por aumento das taxas de juros e por restrição severa do crédito, contribuiu para transformar a desaceleração em depressão econômica. O PIB caiu 3,8%, em 2015, e estima-se queda de 3,5%, em 2016. Uma queda desse vulto, por dois anos consecutivos, é fato inédito na série histórica do IBGE (Figura 1).

A elevação abrupta de tarifas públicas, em cenário de rápida desvalorização cambial, impulsionou as taxas de inflação, que praticamente dobraram de tamanho ao longo de 2015 (Figura 2).

As taxas de desemprego, por seu turno, de acordo com a PNAD Contínua do IBGE, avançaram celeremente, de 6,5% no último trimestre de 2014 para 11,8% no terceiro trimestre de 2016 (Figura 3).

A dívida pública, ao contrário dos objetivos almejados, em função da sua componente financeira (resultados nominais e não primários) acelerou a sua trajetória de alta, passando de aproximadamente 56,0% do PIB no final de 2014 para mais de 70,0% no mesmo período de 2016 (Figura 4).

Dessa forma, no círculo vicioso da austeridade, cortes do gasto e do investimento aprofundaram a recessão e debilitaram as receitas, tornando o ajuste fiscal um processo sem fim.

Não se pode deixar de sublinhar que a opção pela austeridade econômica trouxe também resultados insatisfatórios em diversos países da Europa, apresentando resultados similares aos observados no Brasil: desaquecimento da atividade econômica, diminuição das receitas governamentais, ampliação da dívida pública e agravamento das condições do mercado de trabalho e do bem-estar social.

Como consequência, avolumaram-se as

FIGURA 1 TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB ACUMULADA
(1º TRI.2014-3º TRI.2016)
(EM %)
BRASIL

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

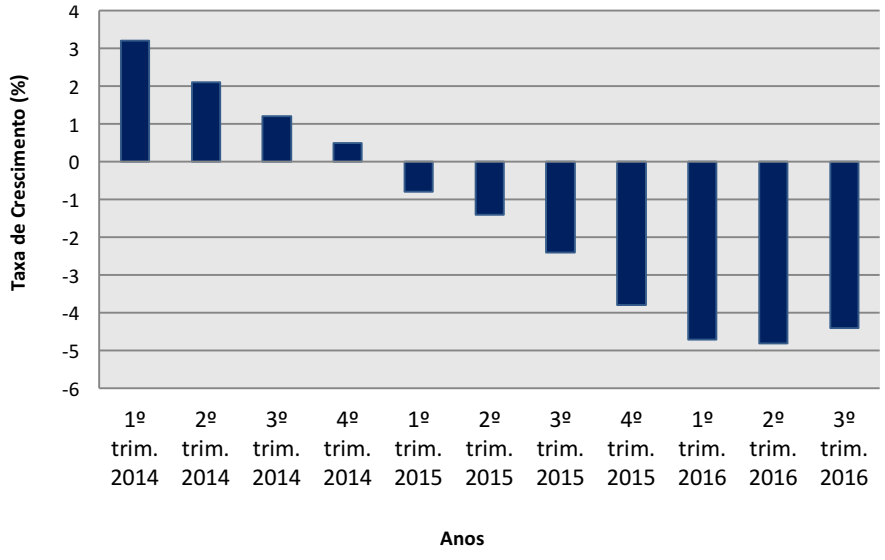


FIGURA 2 EVOLUÇÃO DA TAXA DE INFLAÇÃO (IPCA) (EM %)
(2006-2016)
BRASIL

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, PNAD Contínua Trimestral (IBGE/SNIPC). Elaboração própria.

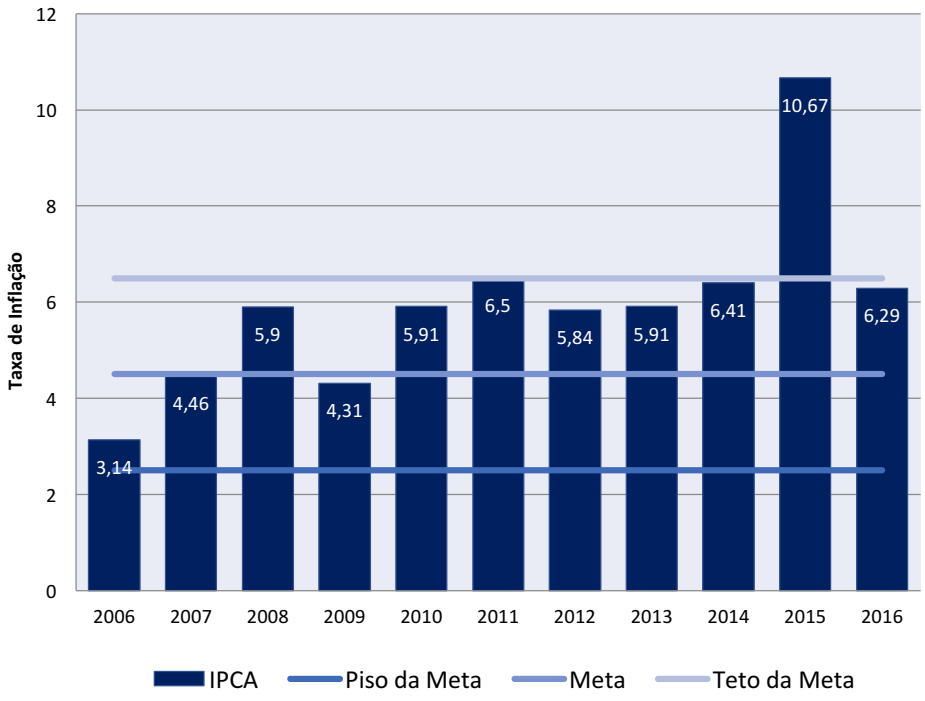


FIGURA 3 EVOLUÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO (EM %)
(2014-2016)
BRASIL

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, PNAD Contínua Trimestral (IBGE/SNIPC). Elaboração própria.

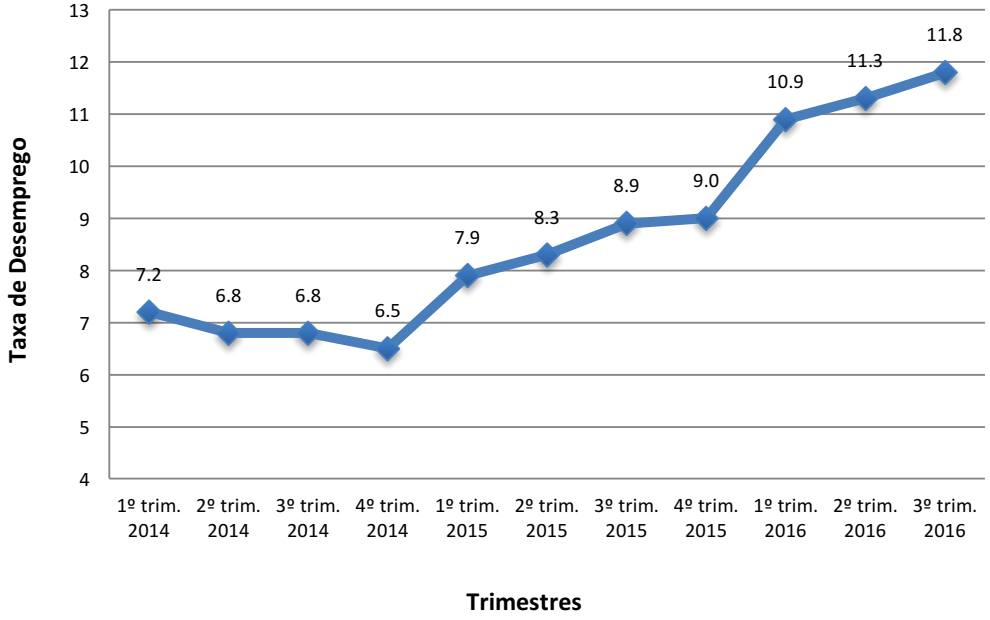
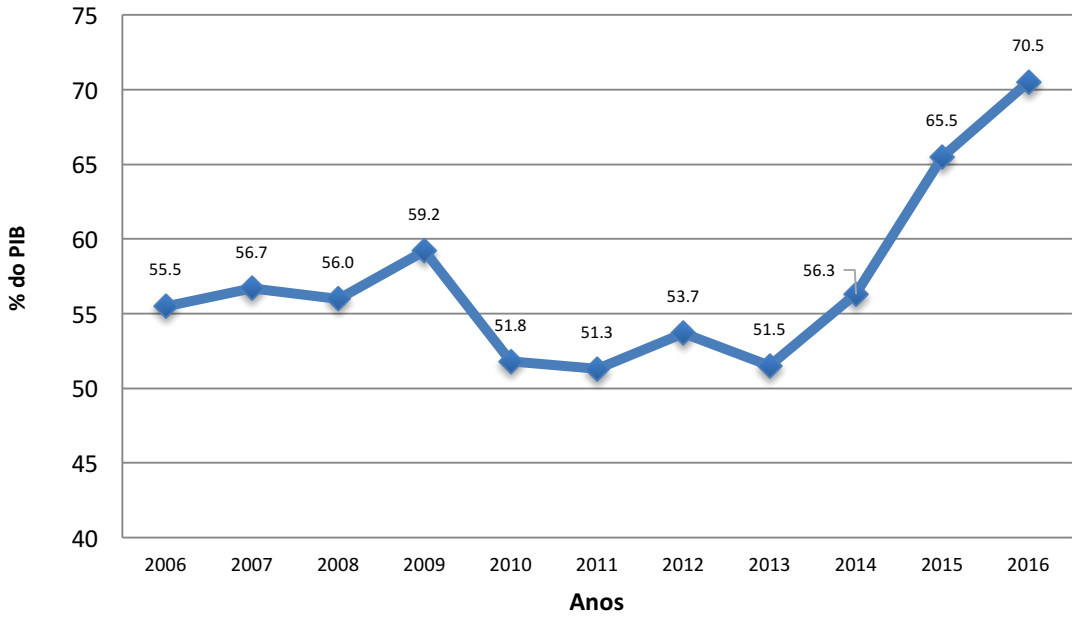


FIGURA 4 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL [1]
(EM % DO PIB)
(2006-2016)
BRASIL

Fonte: Banco Central. (1) Valores da dívida exceto Petrobrás. Posição em dezembro. Metodologia adotada a partir de 2008. Para o ano de 2016, posição de novembro.



críticas às políticas de austeridade adotadas pelos países daquele continente, inclusive por economistas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, que reconhecem que foi erro recomendar tais políticas para enfrentar a crise que se abateu sobre os países da região (BLANCHARD, 2014; OSTRY, LOUNGANI, e FURCERI, 2016; IMF, 2014). A própria OCDE, após apoiar a austeridade na sequência da crise financeira global de 2007 e 2008, passou a sugerir a adoção de estímulo fiscal keynesiano global para enfrentar a armadilha de baixo crescimento. Para a economista-chefe do órgão, as iniciativas fiscais (aumento do gasto e do investimento) poderiam catalisar a atividade econômica privada e elevar a taxa de crescimento da economia global. [7]

1.3. O questionável consenso de que o desajuste fiscal é provocado pelo gasto social

Não obstante a piora praticamente generalizada dos principais indicadores econômicos e das crescentes críticas endereçadas à agenda da austeridade econômica nos países europeus, no Brasil tal agenda foi aprofundada e legitimada por avaliação cada vez mais disseminada de que os gastos sociais obrigatórios são a causa do desajuste fiscal e de que as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento. [8]

Entretanto, essa visão não se sustenta por diversas razões tratadas a seguir e aprofundadas no tópico 13 deste documento.

Em primeiro lugar, os defensores desta visão não fazem referência aos gastos com

juros sobre a dívida pública que, em 2015 (R$502 bilhões), foram superiores aos gastos previdenciários (R$486 bilhões).

Em segundo lugar, não mencionam as desonerações tributárias para grupos econômicos e famílias de alta renda que totalizaram R$280 bilhões em 2015, indicando que anualmente o Governo Federal abre mão de 23% das suas receitas.

Em terceiro lugar, silenciam quanto ao fato de que, também anualmente o governo deixa de arrecadar centenas de bilhões de reais pela ausência de políticas severas de combate à sonegação fiscal. Estima-se que, somente em 2015, aproximadamente R$453 bilhões deixaram de ser arrecadados (SINDOFAZ, 2016).[9]

Somente com esses três itens somados o governo federal teria potencial de mais de R$1,2 trilhão para ampliar suas receitas, que é valor 14 vezes maior que o alegado déficit da Previdência em 2015 (R$86 bilhões).

O crescimento do gasto social é fenômeno global

Em quarto lugar, os defensores da austeridade também desconsideram que o crescimento do gasto social é fenômeno global percebido desde o final do século 19, como consequência da emergência e consolidação da democracia nas sociedades industrializadas, acentuado pelas demandas próprias do envelhecimento. Lindert (2004), por exemplo, aponta que o grande avanço das transferências sociais com relação ao PIB ocorrido em diversos países europeus entre 1880 e 1930 reflete o aparecimento tardio e parcial do estado de bem-estar. Esse fenômeno foi impulsionado, dentre outros fatores, pelo contínuo avanço do processo de democratização que moldou a história pré-1880.

Mais impressionante é o aumento dos gastos sociais em relação ao PIB ocorrido entre 1945 e 1975. Pierson (1991) destaca que o aumento do gasto social foi dos mais marcantes fenômenos do desenvolvimento capitalista do pós-guerra. Nos países da OCDE, a taxa média anual de crescimento dos gastos sociais, em torno de 0,9% (entre 1950-1955), cresceu para 6,5% (1960-1975). No período de maior expansão (1960/1975), em muitos países, a proporção do PIB destinada ao gasto social aumentou de 12% para 23%.

Mas, o fato mais relevante é que a relação gasto social/PIB continuou a crescer nos países desenvolvidos entre 1990 e 2015, mesmo no contexto da hegemonia neoliberal e das restrições impostas pela crise financeira global de 2008 (Figura 5).

Portanto, o que ocorreu no Brasil a partir de 1988 guarda semelhanças com a experiência de muitos países da Europa e da América desde 1880 e, mais acentuadamente, entre 1945 e 1975.

O gasto social do Brasil não é elevado na comparação internacional.

Em quinto lugar, essa corrente de pensamento desconsidera que o gasto social brasileiro não é elevado na comparação internacional, como aponta a Figura 5 (ao lado). Esse fato foi admitido pela própria Secretaria do Tesouro Nacional (STN), organismo vinculado ao Ministério da Fazenda do Brasil. Estudo recente (STN, 2016) revela que, entre 2002 e 2013, o gasto social do Governo Central aumentou mais de 11% em todos os grupos de países no período analisado, com exceção da Ásia emergente.

Além disso, a Figura 6, extraída do documento da STN, revela que o patamar do gasto social do Governo Central no Brasil é superior ao realizado pelos países emergentes da Ásia e encontra-se num patamar próximo ao dos países emergentes da América Latina. Entretanto, em relação aos países europeus e seu Estado de Bem-estar Social, o gasto social brasileiro ainda é relativamente baixo, afirma a STN (2016: 59). Por outro lado, o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo (Figura 7). O estudo da STN ressalta

FIGURA 5 GASTO SOCIAL PÚBLICO DIRETO EM % DO PIB
(1990, 2000, 2015)
BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS

Fonte: Estatísticas da OCDE. Gasto Social (SOCX). Somente gasto público direto. Base de Datos de Inversión Social (Cepal) Gasto Social do Governo Central (2002-2015) (Secretaria do Tesouro Nacional/SIAFI/DISOR)

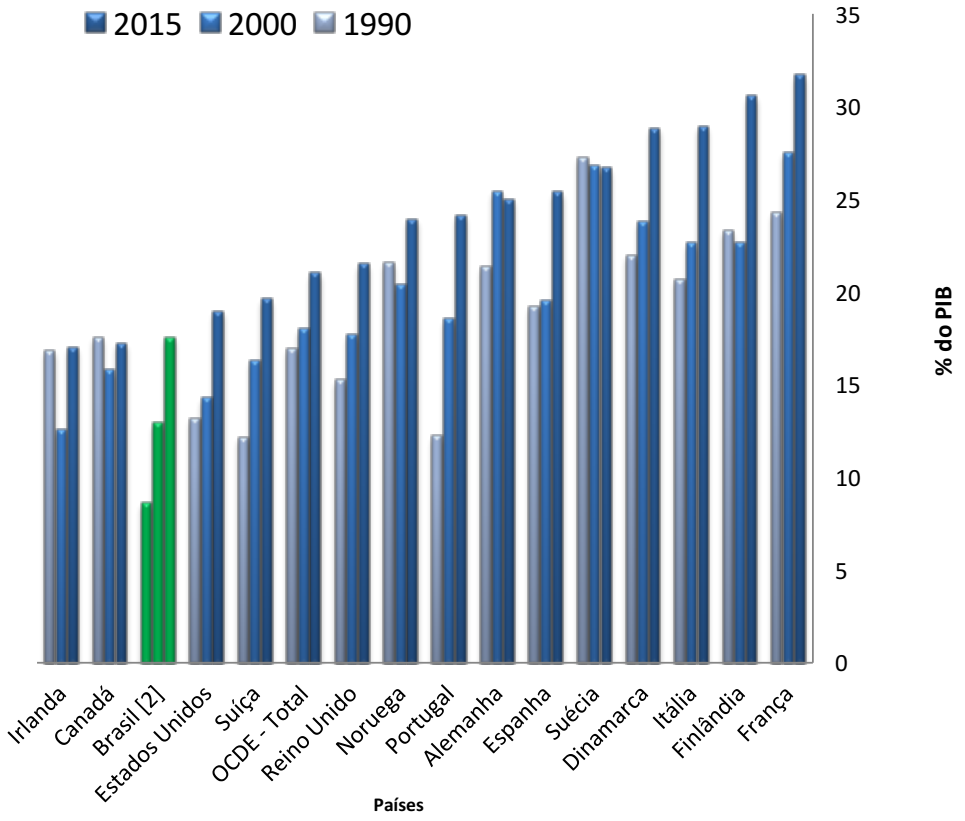
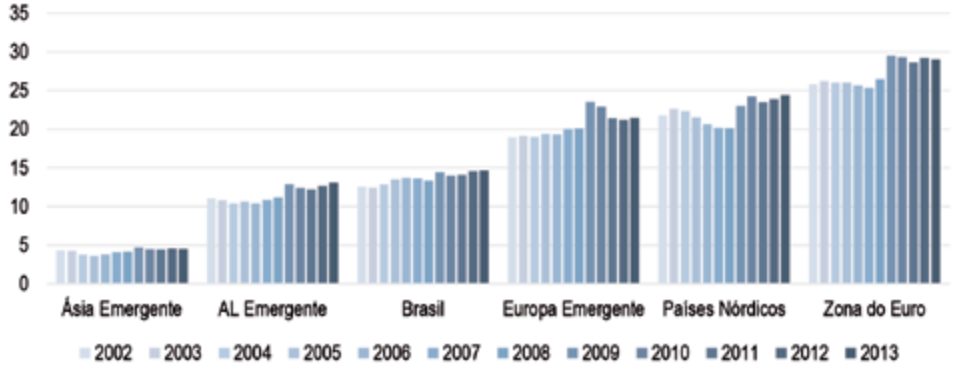


FIGURA 6 GASTO SOCIAL DO GOVERNO CENTRAL
PADRÃO SOCIOCULTURAL
(EM % DO PIB)
BRASIL, COM VÁRIOS GRUPOS DE PAÍSES
2002-2013

Fonte: IMF (2015), CEPAL (2015) e governos de Argentina, Brasil e Estados Unidos.



que o índice Gini do Brasil ainda se apresenta expressivamente superior ao dos grupos de países desenvolvidos e, até mesmo, das regiões emergentes do mundo. Nesse sentido, mesmo com os significativos avanços com relação ao combate à desigualdade nos últimos anos, o Brasil ainda tem grande potencial para aprimoramento nesse indicador (Secretaria do Tesouro Nacional, 2016: 63).

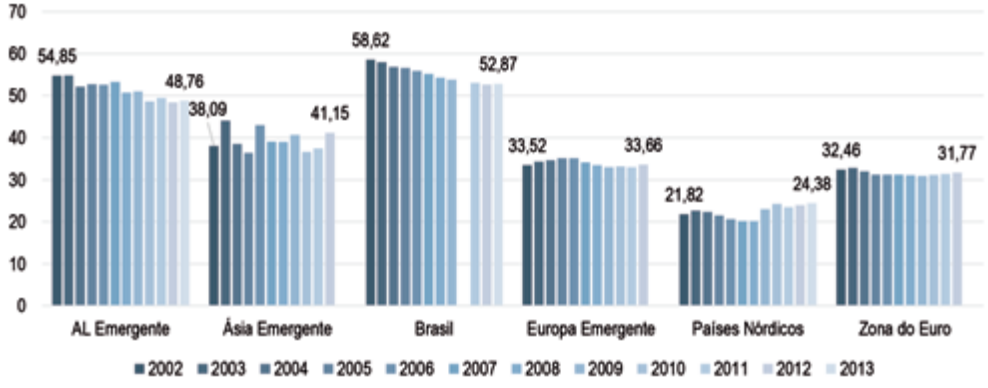
Finalmente, não se pode deixar de considerar que a Constituição de 1988 representa um marco no processo de construção do Estado de bem-estar brasileiro.

Pela primeira vez em mais de 500 anos, os trabalhadores rurais passaram a ter os mesmos direitos previdenciários que os trabalhadores urbanos; e com quarenta anos de atraso em relação aos países desenvolvidos foi instituído o programa Seguro-Desemprego. Em 1988, também foi introduzido o piso de aposentadoria equivalente ao salário mínimo para evitar a corrosão real dos benefícios, como ocorria na ditadura militar. E, a partir de 1996, com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), deu-se início à implantação do programa de Benefícios de Prestação Continuada (BPC), destinado aos portadores de deficiência e pessoas idosas, com 65 anos ou mais, com elevada vulnerabilidade social (renda per capita igual ou inferior a ¼ de salário mínimo).

Em suma, o gasto social no Brasil não é ponto fora da curva do cenário internacional e reflete fenômeno global associado ao avanço do processo democrático em sociedades industrializadas.

FIGURA 7 COMPARATIVO INTERNACIONAL DO ÍNDICE GINI (BRASIL, COM VÁRIOS GRUPOS DE PAÍSES) 2002-2013

Fonte: Estimativa do banco Mundial. Nota: No Brasil não houve realização de PNAD em 2010. Informações para Ásia Emergente, Europa Emergente e a Zona do Euro até 2012.



1.4. O aprofundamento da austeridade econômica e o Estado Social

No Brasil, as políticas de austeridade têm sido impulsionadas no período recente por duas medidas principais. A primeira é a ampliação da desvinculação de recursos constitucionais assegurados ao gasto social. O Congresso Nacional aprovou em 2016 a majoração da Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 20% para 30%.

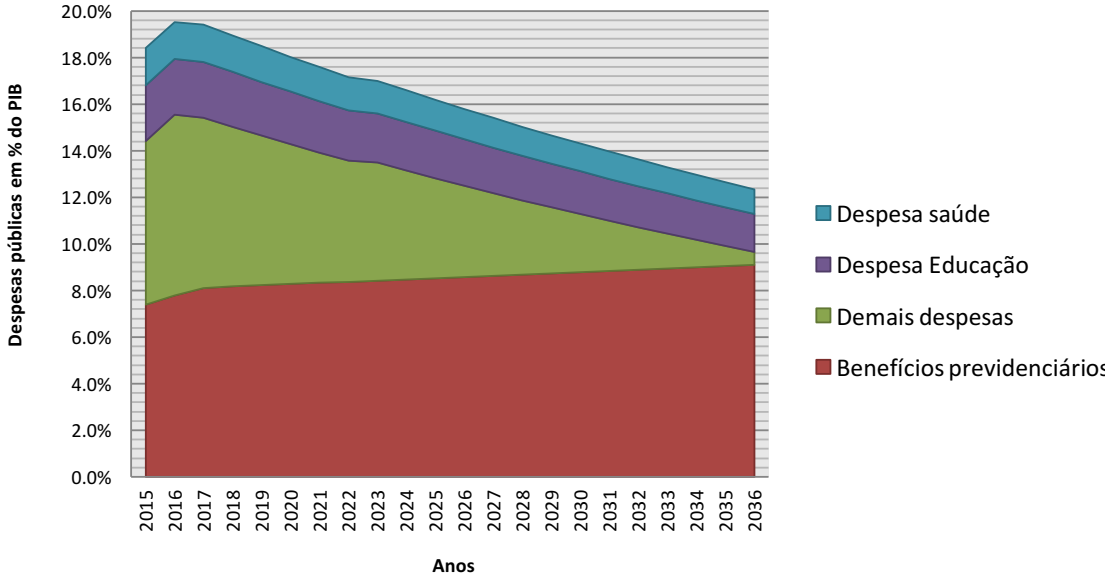
A segunda ação é o chamado Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional 95/2016) que cria, por 20 anos, um teto para o crescimento das despesas vinculado à inflação, constitucionalizando a austeridade sobre o gasto social até 2036. O propósito é reduzir a despesa primária do governo federal de cerca de 20% para 12% do PIB entre 2017 e 2036.

Nesse sentido, convém destacar que como o gasto previdenciário inevitavelmente crescerá em razão da dinâmica demográfica em curso (e mesmo que a atual proposta de reforma seja aprovada), para que o teto seja cumprido, os investimentos e os demais gastos precisarão encolher de 8% para 3% do PIB nos próximos 20 anos, conforme apresentado na Figura 8 (Austeridade e Retrocesso, 2016).

Nesse cenário, segundo estimativas de Rossi e Dwek (2016) haverá forte redução do percentual da receita corrente líquida destinada para Educação (de 18,0% para

FIGURA 8 EC Nº 95/2016: SIMULAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS (EM % DO PIB) (2015-2036) BRASIL

Fonte: Austeridade e Retrocesso (2016)



11,3%) e Saúde (de 15,0 % para 9.3%) até 2036 (Figuras 9 e 10).

Em síntese, as medidas em curso, vão além do ajuste fiscal. O que está em xeque é o contrato social e o modelo de sociedade pactuado em 1988, fruto da longa luta travada por muitos em favor da democracia e da construção de sociedade mais justa e igualitária.

FIGURA 9 EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DESTINADO À EDUCAÇÃO
(2017-2036)
BRASIL

Fonte: Rossi e Dwek (2016)

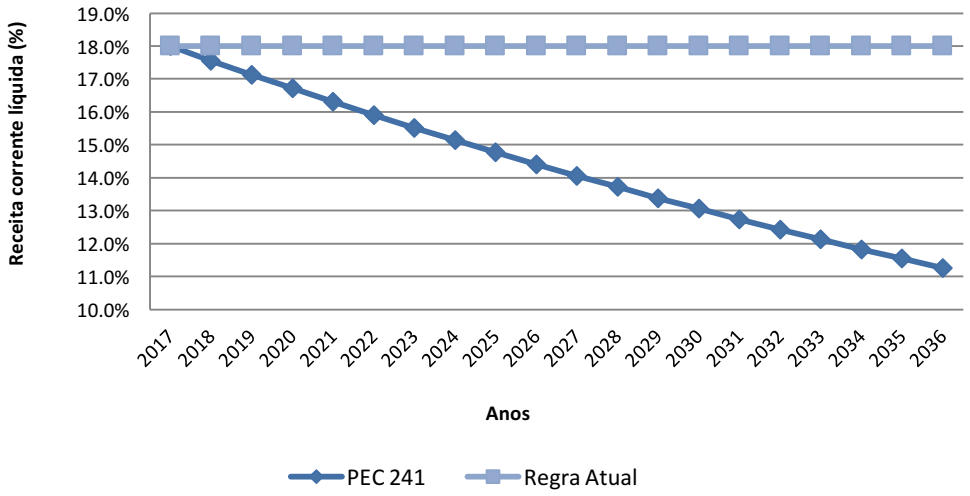
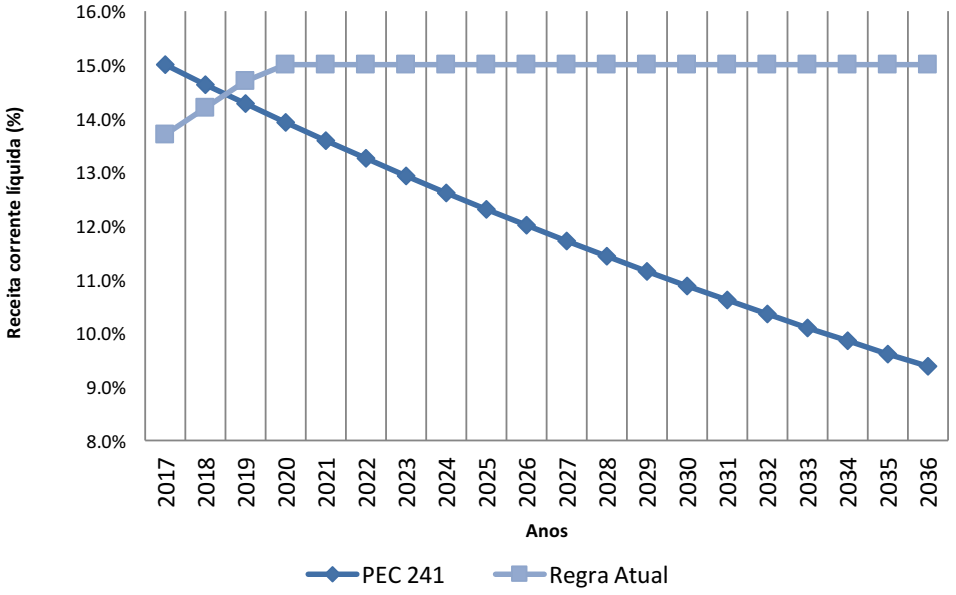


FIGURA 10 EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DESTINADO À SAÚDE
(2017-2036)
BRASIL

Fonte: Rossi e Dwek (2016)



2. Premissas questionáveis (I): o impacto da demografia nas finanças da Previdência

A justificativa do governo para apresentar à sociedade uma proposta de reforma ampla e extremamente austera se baseia na visão de que a Previdência Social é o maior item do gasto público e é insustentável financeiramente, apresentando déficits orçamentários sucessivos e crescentes, como proporção do PIB. Esses déficits seriam explicados, principalmente, pelos impactos deletérios das rápidas mudanças demográficas (em particular o envelhecimento populacional) sobre a razão de dependência de idosos, que tende a aumentar. Em consequência, para restaurar o equilíbrio financeiro e garantir a sustentabilidade do sistema, no médio e no longo prazo, seriam necessárias mudanças constitucionais profundas nas regras paramétricas, sobretudo naquelas que oneram o lado das despesas previdenciárias. O objetivo deste tópico é problematizar estes argumentos mostrando suas inconsistências e imprecisões.

2.1. A longevidade é desejável

O envelhecimento populacional pode ser definido como uma mudança na composição etária da população, ao longo do tempo, decorrente do aumento da proporção dos segmentos mais idosos e da diminuição dos mais jovens. No caso brasileiro, até o presente ele foi deflagrado e intensificado muito mais pela redução do número de filhos nascidos vivos por mulher do que pelo envelhecimento individual, que é associado ao fato das pessoas estarem vivendo por mais tempo.

Fazer uma apreciação valorativa deste processo, ou seja, afirmar se ele é bom ou ruim para o país, não é simples. A queda da mortalidade, que é a causa da maior longevidade da população brasileira, é claramente fenômeno positivo e importante indicador de bem-estar. O fato de o brasileiro viver mais mostra que,

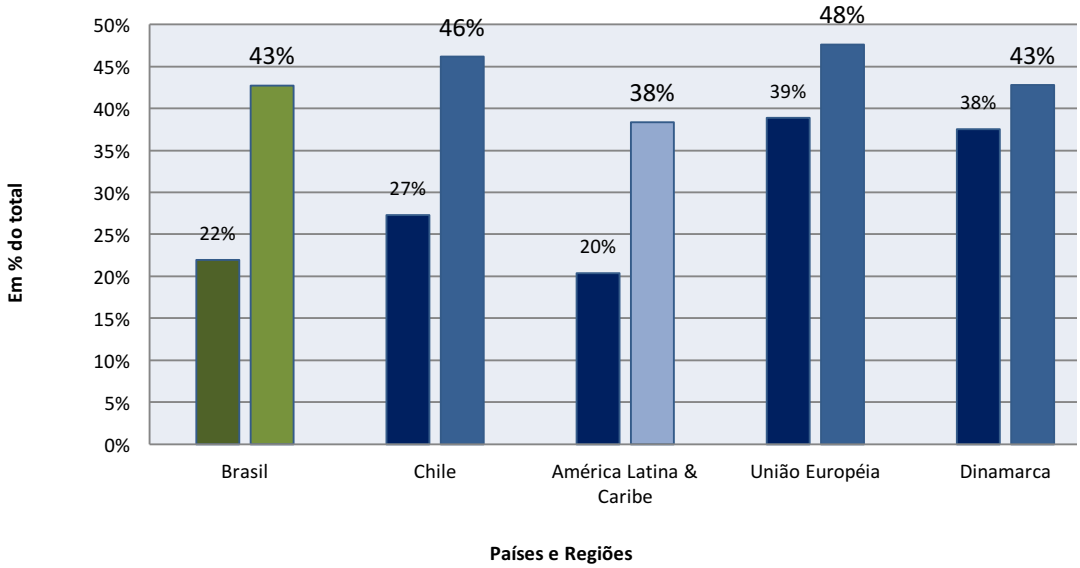
apesar das desigualdades ainda existentes, as condições de vida melhoraram no país nas últimas décadas. Por outro lado, a avaliação da queda da fecundidade é mais controversa, até porque envolve escolhas individuais e fatores subjetivos. Mas a diminuição do tamanho da população também pode ser vista como algo positivo, na medida em que é fruto, entre outras coisas, da maior participação da mulher no mercado de trabalho, da modernização dos hábitos e aspirações da sociedade em geral, dos ganhos educacionais, enfim, também dos avanços socioeconômicos do país.

Mas, de fato a transformação da estrutura etária populacional impõe mudanças virtualmente em todas as políticas públicas. Particularmente no que diz respeito à Seguridade Social, o envelhecimento demográfico requer que se tomem medidas nas políticas de Previdência, de Assistência e de Saúde, para adequá-las a essa transformação social. No caso da Previdência, o envelhecimento populacional impacta mais diretamente os sistemas previdenciários que funcionam com base no modelo de repartição do que os que se apoiam no modelo de capitalização. O Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que atende aos trabalhadores da iniciativa privada e aos servidores que não contam com regimes próprios de Previdência, estrutura-se no modelo de repartição. Nesse modelo, em população mais envelhecida, relativamente menos pessoas (correspondentes aos adultos que trabalham e contribuem) geram os recursos para pagar os benefícios dos que já estão em gozo de aposentadoria ou pensão, contingente que tende a ser maior do que antes.

Estimativas realizadas pelo Banco Mundial revelam que países que passaram pela transição demográfica em meados do século 20 terão acréscimos marginais na participação relativa da população de 50 anos e mais na população total, entre 2014 e 2050. Nos países da União Europeia, essa participação aumentará em média de 39% para 48%, que é incremento pequeno, se comparado ao que será experimentado pelos países da América Latina e Caribe, cuja transição demográfica será intensificada nas próximas décadas. Nessas regiões, as projeções indicam que participação da população com 50 anos ou mais na população total passará de 20%, em média, para 38%, no período considerado. No caso do Brasil, o aumento será de 22% para 43% e no Chile de 27% para 46% (Figura 1).

FIGURA 1 PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 50 ANOS OU MAIS NA POPULAÇÃO TOTAL (2014-2050)
BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS

Fonte: Banco Mundial. *Health Nutrition and Population Statistics Population estimates and projections)*



Com isto, as despesas previdenciárias inexoravelmente vão aumentar. Como mostra a Figura 2, atualmente, o Brasil gasta 7,5% do PIB com Previdência. Com o envelhecimento demográfico em curso e se aprofundando, este percentual certamente alcançará patamar próximo ao vigente nas nações europeias que varia entre 10% e 17% do PIB.

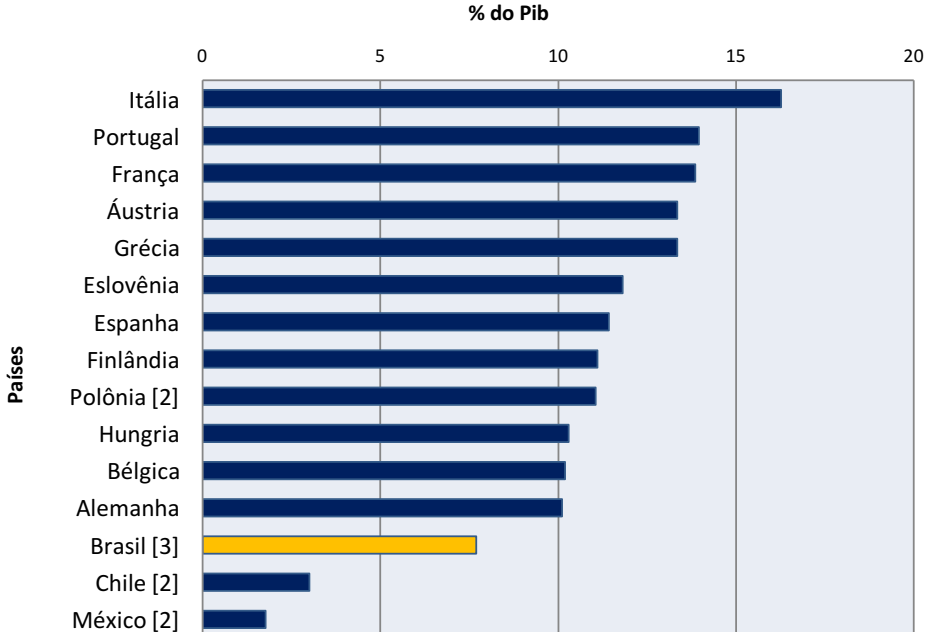
Esse aumento de gastos previdenciários, entretanto, não é o fim do mundo. Ele por si só não é motivo suficiente e inexorável para a instituição de condições mais difíceis para ter acesso ao gozo dos benefícios ou para reduzir o valor deles. Se as nações desenvolvidas foram capazes de enfrentar o problema, preservando os seus sistemas previdenciários como instrumento de manutenção do bem-estar social, porque o Brasil não pode fazer o mesmo? Por que tratar um fenômeno que é fruto do desenvolvimento socioeconômico da nação, como algo necessariamente ruim para as finanças públicas?

Ao invés de alarmar a população, o governo deveria estar propondo a seguinte reflexão para a sociedade: qual é o modelo ideal de Previdência para população com características tão heterogêneas como a brasileira e em processo de rápida transição demográfica? Os modelos da socialdemocracia europeia, que gastam de 10% a 17% do PIB, ou os modelos privatizados e altamente excludentes, implantados, no Chile e no México, por exemplo, que gastam menos de 3% do PIB?

A primeira alternativa, que é a defendida nesse documento, implica aceitar o aumento de gastos como processo natural e propor alternativas para o financiamento da Seguridade Social, no médio e no longo prazo. A segunda, implícita na exposição de motivos da PEC 287, implica estabelecer regras altamente restritivas para diminuir os gastos previdenciários, provocando a corrosão de uma das poucas políticas públicas de proteção social e de combate às desigualdades existentes no país, e impondo ônus consideráveis para a qualidade de vida das gerações futuras.

FIGURA 2 GASTO PREVIDENCIÁRIO EM % DO PIB [1]
(2013)
BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS

Fonte: Estatísticas da OCDE. *Social Expenditure* – Dados Agregados. Portal da Transparência – Gastos Diretos do Governo.
Notas: [1] Gasto público direto com benefícios em dinheiro para idosos e pensões por morte para dependentes. Inclui aposentadorias por idade, aposentadorias antecipadas e pensões por morte. Não inclui gasto privado compulsório nem outras fontes de recursos. [2] Dados de 2010. [3] Despesas Totais do INSS sobre o PIB em 2013.



2.2. Existem alternativas: o problema não é a demografia, e sim a ausência de projeto de desenvolvimento para o país

Para se assegurar um modelo de Previdência compatível com as necessidades de país de renda per capita média e altamente desigual do ponto de vista socioeconômico, existem alternativas ao desmonte da Seguridade Social.

Inicialmente é preciso ter em conta que as variáveis demográficas não atuam de forma isolada. No que diz respeito ao financiamento do sistema previdenciário, elas interagem, por exemplo, com as políticas econômica e social. Quando elas promovem a redução no nível do desemprego, o aumento dos salários e do ritmo de adesão dos trabalhadores ao sistema, e incentiva a participação de mais pessoas no mercado de trabalho afetam positivamente as contas da Previdência.

Também é importante reforçar a fiscalização sobre as relações de trabalho. A liberação da terceirização – inclusive com a possibilidade de terceirização em cadeia, intensificando a rotatividade – e a prevalência do negociado sobre o legislado, apontam no sentido contrário, de enfraquecimento da remuneração do trabalho e expansão das modalidades informais e ilegais de contratação, fragilizando a sustentação da Previdência e da Seguridade Social, no médio e longo prazo.

Do ponto de vista dinâmico, o maior peso sobre os trabalhadores ativos para sustentação dos beneficiários do sistema previdenciário pode ser compensado também pela evolução mais acelerada das remunerações de quem está em atividade econômica, em comparação com a evolução do valor dos benefícios. Nesse contexto, a produtividade é variável chave. Com as empresas gerando mais empregos de maior valor agregado, os trabalhadores e o país como um todo se tornam mais ricos, fato que estimula a atividade econômica e a criação de renda e empregos de maior qualidade, formando um círculo virtuoso. E, por fim, para acelerar os ganhos de produtividade, a retomada do desenvolvimento industrial é fundamental, pois eles são proporcionados, sobretudo por indústria forte e inovadora.

Em outras palavras, a compreensão dos impactos do envelhecimento da população sobre o Sistema de Seguridade Social Brasileiro exige considerar os efeitos de interação entre as dinâmicas macroeconômica e demográfica do país. O problema não é demografia em si, mas o fato de que o Brasil não tem projeto de desenvolvimento econômico compatível com as necessidades da maioria da população, num momento em que ocorrem grandes transformações em sua estrutura etária.

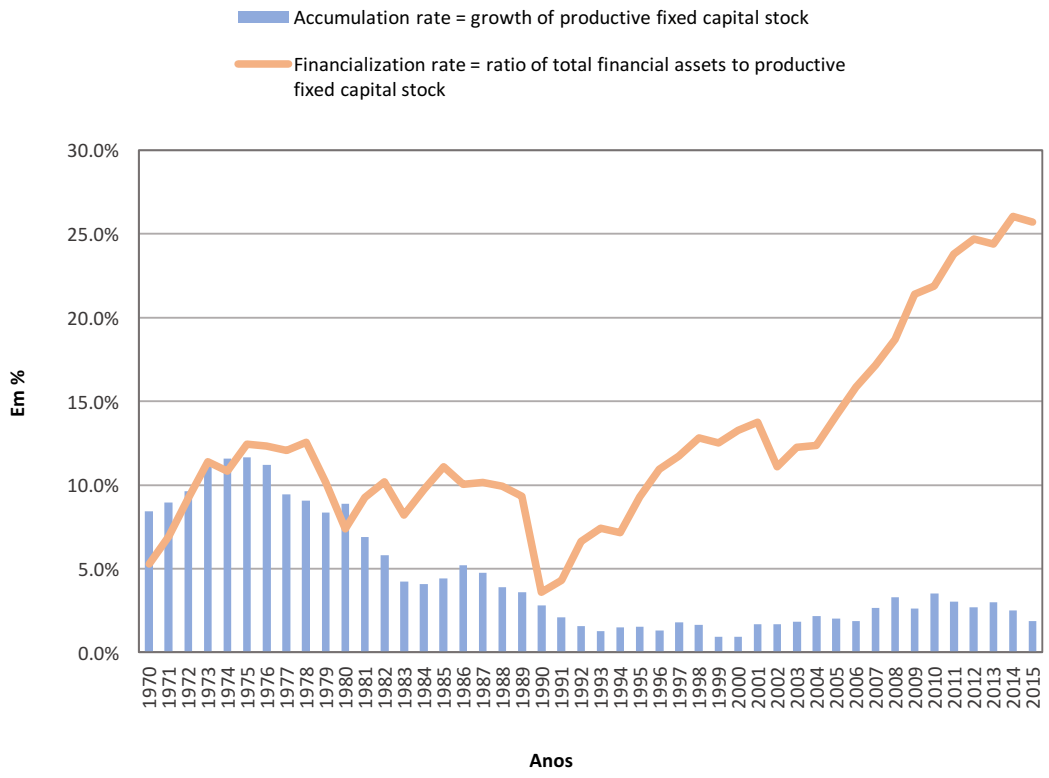
Regime de crescimento: padrão de acumulação subordinado aos interesses das finanças

O atual regime de crescimento brasileiro é típico regime de acumulação dominado pelas finanças (ARAÚJO, BRUNO, PIMENTEL, 2012), caracterizado por baixas taxas de investimento e de acumulação de capital fixo produtivo. Esse tipo de regime não compromete apenas o ritmo de crescimento econômico e sua sustentabilidade, mas afeta também a qualidade dos postos de trabalhos e os ganhos de produtividade que lhe são associados.

A Figura 3 mostra como evoluíram as taxas de acumulação de capital fixo produtivo[10] e a taxa de financeirização[11] da economia brasileira, no período 1970-2015. Observa-se elevado ritmo de substituição de ativos fixos produtivos[12] por ativos financeiros.[13] Esse ritmo também pode ser interpretado como uma substituição da poupança produtiva, destinada à formação bruta de capital fixo das firmas, por poupança financeira, que é aplicada nas transferências de propriedade de ativos já existentes, não criando ativos novos.

FIGURA 3 TAXA DE FINANCEIRIZAÇÃO CRESCE. TAXA DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL FIXO PERMANECE ESTAGNADA
(EM %)
(1970-2015)
BRASIL

Fonte: BRUNO (2016). Elaboração própria com base nos dados do IBGE e IPEA DATA



Crescimento da dívida pública interna e taxa de juros

Já a Figura 4 mostra a forte correlação entre a dívida pública interna líquida do Governo Federal e Banco Central com a taxa de juros Selic real capitalizada. Essa dívida expande-se endogenamente a cada aumento da taxa Selic, nada tendo a ver com padrão de endividamento público produtivo, em que o Estado contrai empréstimos para promover as infraestruturas coletivas de que o país ainda tanto carece. Ou seja, a dívida e o déficit públicos são de fato as variáveis-resposta, enquanto a política monetária, sob controle da alta finança, é a variável-explicativa.

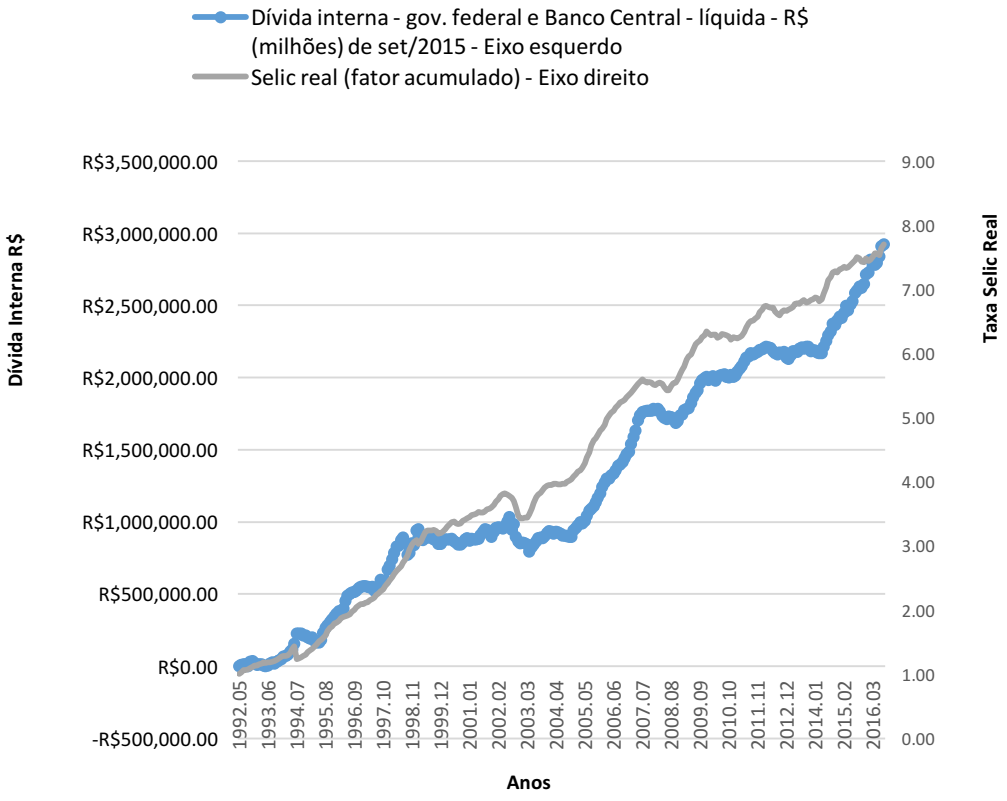
Neste contexto, não há nenhuma base empírica para se admitir descontrole dos gastos sociais ou considerar os benefícios da Previdência Social elevados ou responsáveis por déficit que é desencadeado e reproduzido pela financeirização que controla o regime fiscal e financeiro no Brasil.

O cenário pessimista: a economia permanece com sua elevada e precoce participação dos serviços no PIB

Para fins de análise prospectiva, podem-se aventar dois cenários para a economia brasileira, para as próximas três décadas. No primeiro cenário, o pessimista, a economia permanece com sua elevada e precoce participação dos serviços no PIB, com baixos ganhos de produtividade e alta elasticidade-capital fixo da ocupação, que são empecilho para a sustentabilidade do fluxo de caixa da Previdência Social.

FIGURA 4 EXPANSÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO INTERNO É RESULTADO DAS TAXAS DE JUROS ELEVADAS
(EM MILHÕES DE SET.2016)
(1992-2016)
BRASIL

Fonte: BRUNO (2016). Elaboração própria com base nos dados do IBGE e IPEA DATA



O cenário otimista: o setor industrial retoma seu papel de acelerador do crescimento econômico

No segundo cenário, o otimista, políticas industriais e tecnológicas são promovidas nos quadros de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Como resultado, o setor industrial retoma seu papel de acelerador do crescimento econômico, graças aos ganhos de produtividade que proporciona e que se propagam pelos demais setores de atividade. Uma indústria tecnologicamente sofisticada permite não apenas a modernização do setor serviços – principal gerador dos postos de trabalho no regime de crescimento brasileiro – mas também o surgimento de serviços intensivos em conhecimento e de alta qualificação profissional.

Em resumo, a conclusão fundamental é a de que o Brasil não possui modelo econômico compatível com as necessidades de seu desenvolvimento. As reformas estruturais necessárias para o desenho de novo modelo devem estar focadas na estrutura produtiva da economia e não no desmonte do ainda incompleto Estado de Bem-Estar Social brasileiro. A razão é que o ritmo de crescimento econômico compatível com os desafios da transição demográfica é determinado pelas características da estrutura produtiva que depende, por sua vez, e de forma crucial, da alavancagem do setor industrial, atualmente fragilizado no país pelas próprias particularidades do padrão de acumulação vigente.

2.3. Existem alternativas: a experiência internacional dos fundos soberanos financeiros baseados em receitas de petróleo e gás

De todo modo, com o envelhecimento populacional, apenas as contribuições previdenciárias correntes dificilmente darão conta de cobrir o total de benefícios previdenciários pagos pelo RGPS. Por isto, do ponto de vista financeiro, os constituintes de 1988 conceberam a Previdência Social no interior da Seguridade Social, que conta com base ampla e diversificada de financiamento. A inclusão da Previdência Social na Seguridade amplia as condições favoráveis para seu financiamento no longo prazo, ajudando a absorver os impactos das mudanças na estrutura etária populacional com preservação do equilíbrio financeiro.

E, caso essa solução se torne insuficiente, existem alternativas técnicas que podem ser implantadas, a partir da experiência internacional. Por exemplo: diversos países produtores de petróleo instituíram o Fundo Soberano incidente sobre as receitas de Petróleo e Gás que, capitalizados ao longo dos anos, passaram a financiar as políticas governamentais, inclusive políticas de Saúde e de Previdência Social, cujos gastos foram pressionados pela transição demográfica. A experiência da Noruega é exemplar, tendo, inclusive inspirado a constituição do Fundo Soberano Brasileiro (Consultar BNDES, 2009).

2.4. Existem alternativas: mudar a incidência dos impostos, da base salarial para a taxação sobre a renda e riqueza financeiras.

É fato que a população está envelhecendo, e que o maior número de idosos pressionará as contas da Previdência. Entretanto, como estamos enfatizando neste tópico, isso não implica aceitar o fatalismo demográfico e a ideia de que não há alternativas.

Essa visão fatalista baseia-se no aumento razão de dependência de idosos (com o envelhecimento, haverá menor número de trabalhadores contribuintes para sustentar maior número de trabalhadores aposentados). O primeiro ponto vulnerável desse indicador é que ele tem por premissa que o financiamento da Previdência depende unicamente da contribuição do trabalhador ativo, o que não é correto. Como verá a seguir, nas democracias avançadas, que serviram de inspiração para os Constituintes de 1988, a Previdência é parte da Seguridade Social, cujo financiamento segue o clássico modelo tripartite: as fontes de financiamento proveem das contribuições dos empregadores, dos trabalhadores ativos e do governo.

Mas a maior fragilidade desse indicador é que ele expressa relações produtivas características da Segunda Revolução Industrial centrada na base salarial e nas linhas de produção fordista. A inovação tecnológica introduzida pela Terceira Revolução Industrial promoveu forte corrosão da base salarial da riqueza de muitos países, inclusive do Brasil, nos últimos anos. A automação dos processos produtivos eliminou postos de trabalho e ampliou os ganhos de produtividade. Há 40 anos, para produzir determinada mercadoria eram necessários dezenas de funcionários na linha

de produção. Hoje, poucos trabalhadores coordenam processos automatizados. Os empregos foram destruídos, os ganhos de produtividade se elevaram e alimentaram os lucros das empresas.

No Brasil, como forma de atenuar essa situação, a Constituição de 1988 já diversificou as fontes de receita da Seguridade Social que também passaram a incidir sobre o lucro e o faturamento das empresas. E, mais recentemente, com a automação e por ela corroer a contribuição sobre a folha, já foram instituídas contribuições substitutivas, a exemplo da Contribuição Previdenciária sobre a receita bruta – CPRB, Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011 e sua alteração pela Lei nº 13.161/2015.

Quarta revolução industrial, desemprego estrutural e financiamento da Previdência.

Mais graves serão os efeitos da Quarta Revolução Industrial, que foi tema no recente Fórum Econômico Mundial, em Davos, Suíça. Segundo o pesquisador do IPEA, Marcos Cintra,[14] diversos especialistas apontaram que ela promove uma fusão de tecnologias, borrando as linhas divisórias entre as esferas físicas, digitais e biológicas. Ela fomenta a inteligência artificial, a robótica, a impressão 3D, os *drones*, a nanotecnologia, a biotecnologia, a estocagem de dados e de energia, os veículos autônomos, os novos materiais, a Internet das coisas etc. Segundo o autor, relatório do UBS Investment Bank sustenta que a Quarta Revolução Industrial está ancorada em duas forças. A primeira é a automatização extrema nos negócios, governo e vida privada. A segunda, extrema conectividade, aniquila a distância e o tempo como obstáculos à comunicação cada vez mais ampla e mais rápida.

Como financiar a Previdência num cenário de destruição de trabalho e desemprego permanente?

Um dos impactos mais dramáticos da Quarta Revolução Industrial será no mercado de trabalho. Relatório preparado pelo Fórum Econômico Mundial projeta perda líquida de 5 milhões de empregos até 2020, que é resultado da perda de 7,1 milhões de empregos compensada pela criação de 2,1 milhões de empregos em áreas mais especializadas, tais como computação, matemática, arquitetura, engenharia, mídia e entretenimento.

Por conseguinte, a Quarta Revolução Industrial deve favorecer os países mais desenvolvidos (em face do maior acesso à tecnologia, à capacidade de inovação, à mão de obra qualificada, à cultura de integração, à infraestrutura e ao capital necessário para gigantescos investimentos), em detrimento daqueles mais intensos em mão de obra barata, que tenderá a ser substituída por sistemas computacionais e robôs, destaca o autor.

Erik Brynjolfsson e Andrew McAfee, professores do *MIT Sloan School of Management*, ao analisarem o desempenho da produtividade e do emprego nos EUA após a Segunda Guerra mundial, constataram que, durante décadas, os dois indicadores seguiram em linha: os aumentos de produtividade foram seguidos por correspondentes aumentos de emprego.

Entretanto, a partir de 2000, as linhas começam a divergir: a produtividade continua a crescer fortemente, mas o emprego declina. Essa grande dissociação revela que a tecnologia está por trás do notável crescimento da produtividade e do fraco crescimento em postos de trabalho.[15] Diante desse quadro, os autores alertam que é hora de se começar a discutir o tipo de sociedade que devemos construir para que a abundância da economia seja mais bem compartilhada. Como atenuar a tendência do capitalismo moderno para produzir altos níveis de desigualdade? Como é que a educação, a rede de proteção social, a base fiscal e outros elementos importantes da sociedade civil poderão ser repensados?

Renda Mínima Universal e o desemprego permanente

A eliminação estrutural de postos de trabalho e a perspectiva de significativo e permanente índice de desemprego, em futuro não muito distante, têm alimentado o debate progressista contemporâneo na Europa em torno da introdução de renda mínima universal paga pelo Estado a todos os habitantes de determinado país, que substitua os rendimentos do trabalho e tenha valor mínimo suficiente para a sobrevivência. Vários países europeus já consideram a ideia de renda mínima universal como novo elemento fundante dos regimes de Estado de Bem-Estar Social.[16]

É preciso mudar a incidência dos impostos, da base salarial, para taxação sobre a renda e riqueza financeiras.

Neste cenário, não é razoável que as projeções do impacto da demografia sobre as contas da Previdência em 2060 sejam feitas com base em relações de trabalho vigentes em 1960. O desafio de financiar a Previdência Social no século 21 requer, dentre outras medidas, ampliar as receitas destinadas à Previdência Social mediante novas fontes de financiamento como a vinculação de percentuais de tributos incidentes sobre a renda e a riqueza financeira (ativos de capital, distribuição de dividendos, juros sobre capital próprio). Essa transição já foi operada pela maioria dos países desenvolvidos, cujos sistemas de impostos são progressivos.

A importância da reforma tributária

A diversificação das fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade, vigente desde 1988, é fato positivo, mas insuficiente. No Brasil, como se sabe, a estrutura de impostos é regressiva e vige, em linhas gerais, desde a reforma realizada pelo regime militar nos anos de 1960. Portanto, num cenário de mudanças demográficas, a sustentação financeira da Previdência depende, dentre outras medidas, de Reforma Tributária que promova a justiça fiscal e, ao mesmo tempo, viabilize o financiamento da Previdência Social pela maior diversificação das fontes de receita que incida sobre a riqueza.

3. Premissas questionáveis (II): contrapontos ao discurso sobre o déficit da Previdência

A PEC 287 parte de outra premissa questionável: existem déficits consecutivos e crescentes no orçamento da Previdência e, se nada for feito de imediato, os gastos com os benefícios vão implodir as contas públicas, porque eles são os itens que mais pesam no gasto primário total do governo.

3.1. Sobre a existência de déficit nas contas da Previdência Social

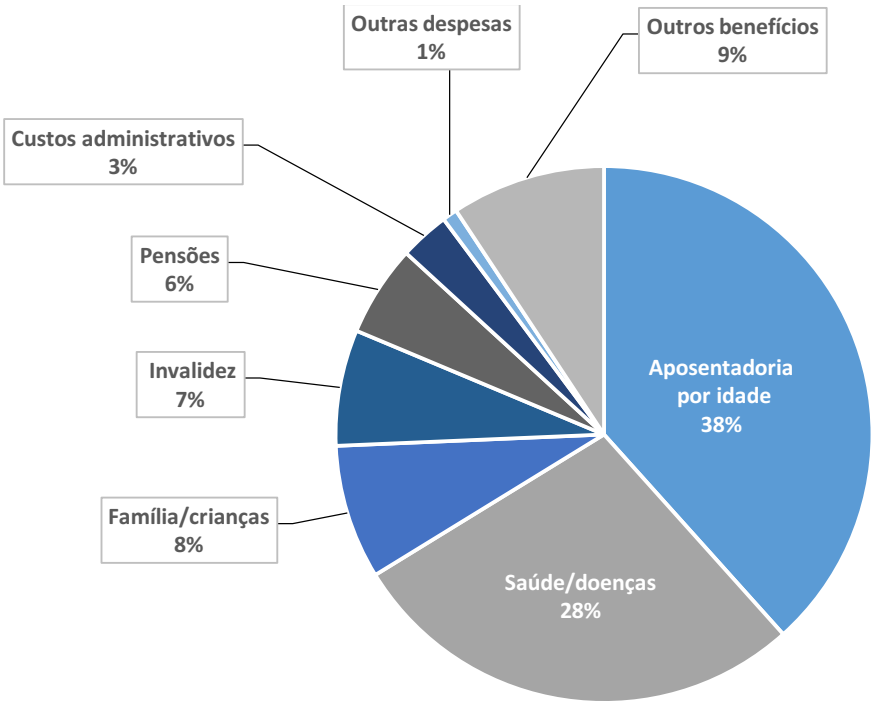
A Constituição Federal de 1988 (CF-88), no artigo 194, concebeu o direito à Previdência Social como parte integrante de amplo sistema de proteção social ao cidadão brasileiro – denominado Seguridade Social – junto com os direitos à Saúde, à Assistência Social e ao Seguro Desemprego. Esse arranjo constitucional foi inspirado no modelo tripartite clássico, encontrado em grande parte dos países desenvolvidos da Europa, no qual trabalhadores, empregadores e Estado são igualmente responsáveis pelo financiamento das políticas públicas que integram seus sistemas nacionais de proteção.

O modelo europeu de Seguridade Social

Como mostra a Figura 1, a estrutura das despesas com a Proteção Social em 28 países da Europa, contemplou em 2012 um conjunto de benefícios e programas sociais muito semelhantes aos garantidos no Brasil pelo artigo 194 da CF-88.

As semelhanças também são grandes no que diz respeito aos mecanismos de financiamento da Proteção Social. Num conjunto de 15 desses países, a participação média relativa do governo no financiamento da Seguridade Social, em 2015, foi de 45%

FIGURA 1 PROTEÇÃO SOCIAL NA OCDE (EU-28)
ESTRUTURA DA DESPESA
(EM %)
2012
Fonte: Eurostat



do total, seguida pela contribuição dos empregadores (34,6%) e dos trabalhadores (18%) (Figura 2). No caso extremo – o da Dinamarca – a participação relativa do governo atingiu 75,6% do total das despesas, seguida pela contribuição dos empregadores (11,5%) e dos trabalhadores (8,0%).

Já como proporção do PIB, verifica-se que, em média, o gasto desses 15 países com a Seguridade Social correspondeu a 30% da riqueza nacional, em 2015, que é valor muito superior à média brasileira, da ordem de 7,5% do PIB (Figura 3). Além disto, observa-se que a participação do governo no financiamento desse gasto (através de impostos gerais pagos pela sociedade) representa, em média, 13% do PIB (quase a metade dos gastos totais) desses países, seguida pela participação dos empregadores (9,7% do PIB) e dos trabalhadores (3,0% do PIB).

No caso extremo da Dinamarca, a participação relativa do governo atinge 28,2% do PIB, seguida pela participação dos empregadores (4,3% do PIB) e dos trabalhadores (5,4% do PIB). Isto quer dizer que se não fossem contabilizadas as receitas dos impostos gerais pagos por toda a sociedade, o rombo da Previdência dinamarquesa chegaria a 28,5% do total de riqueza produzida pelos cidadãos daquele país.

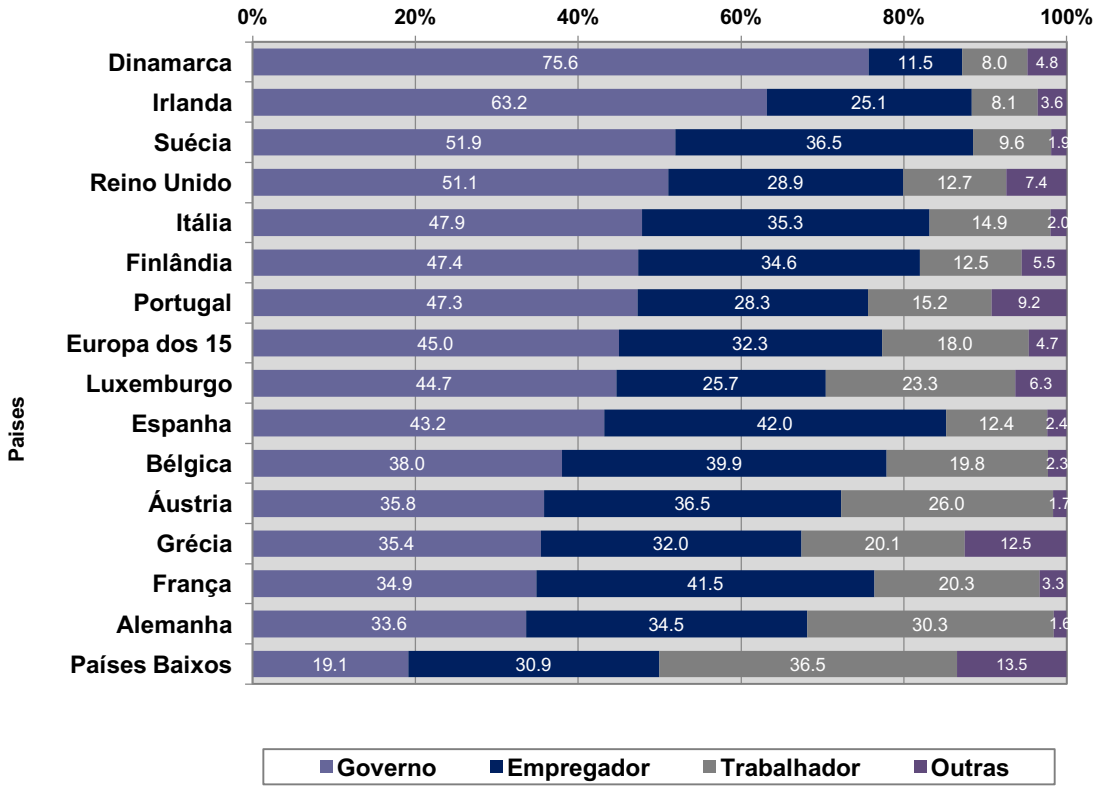
O modelo europeu de Seguridade Social inspirou os Constituintes de 1988

Com base neste modelo europeu, o artigo 195 da CF-88 institui o Orçamento da Seguridade Social como peça composta pelas seguintes fontes de receitas:

- Contribuições previdenciárias para o RGPS, pagas pelos empregados e pelas empresas sobre a folha de salários ou sobre a receita bruta de vendas;

FIGURA 2 FONTES DE RECEITA DA PROTEÇÃO SOCIAL NA OCDE (EU-15) (EM %)
2012

Fonte: Eurostat



• Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL);

• Contribuição Social Para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), cobrada sobre o faturamento das empresas;

• Contribuição para o PIS/Pasep para financiar o Programa de Seguro-Desemprego e os programas de desenvolvimento do BNDES, também cobradas sobre o faturamento das empresas ;

• Contribuições sobre concurso de prognósticos;

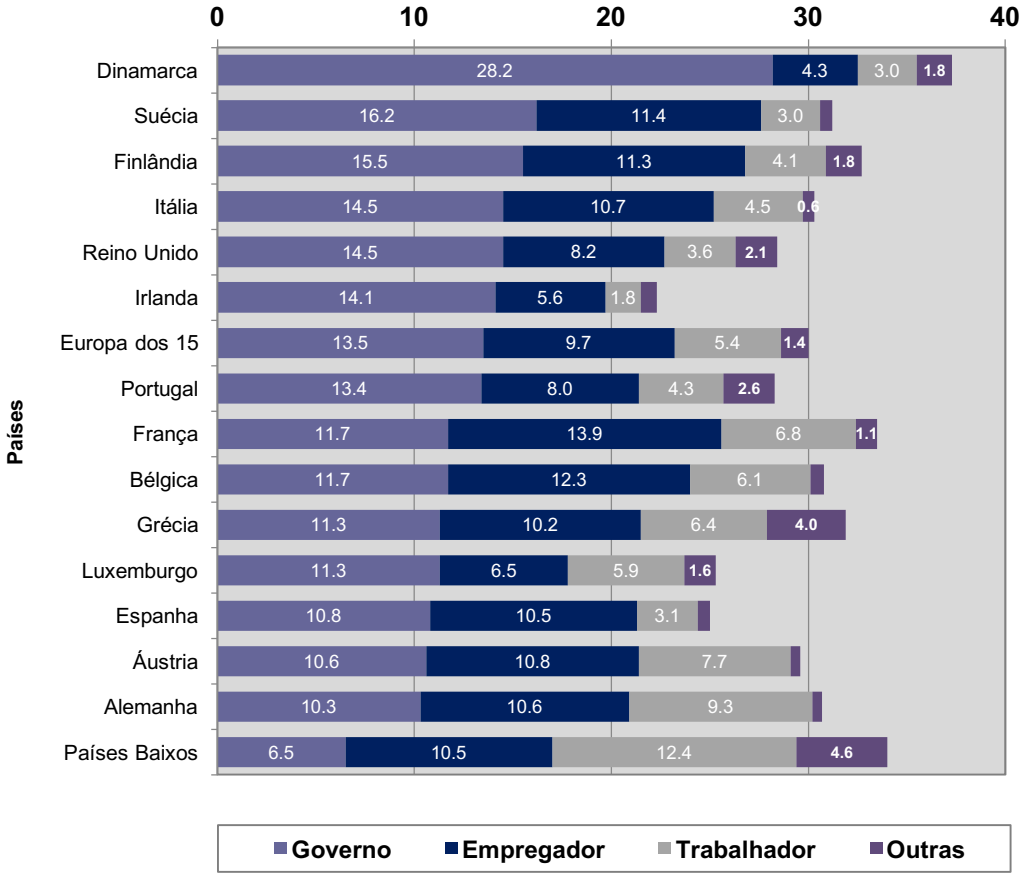
• Receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse orçamento.

Antes da Carta de 1988, o ordenamento jurídico já contemplava a Contribuição da União[17] Desde a década de 1930, o financiamento da Previdência baseia-se no modelo tripartite clássico, segundo o qual o Estado, os empregadores e os trabalhadores contribuíam em partes iguais. A CF-88, ao criar a Cofins e a CSLL, aperfeiçoou esse modelo e deu a ele status constitucional. [18]

Mas apesar da CF, no §5º do artigo 165, também ter determinado a obrigatoriedade de apresentação de três orçamentos da União (o Orçamento Fiscal, o das Empresas Estatais e o da Seguridade Social), os sucessivos governos brasileiros têm incluído na lei orçamentária anual enviada ao Congresso Nacional apenas duas peças: o Orçamento das Estatais e, de modo agregado, o Orçamento Fiscal e da Seguridade.

Isso exige que estudiosos e especialistas reconstruam o que seria o Orçamento da Seguridade, considerando, por um lado, a diversificada base de financiamento e, por outro, o conjunto de despesas vinculadas à Saúde, à Assistência e à Previdência. Também

FIGURA 3 FONTES DE RECEITA DA PROTEÇÃO SOCIAL NA OCDE (EU-15) (EM % DO PIB)
2012
Fonte: Eurostat



são incluídas nesse orçamento as receitas e despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para viabilizar o Seguro-Desemprego e o abono salarial.

A Seguridade Social é superavitária

Desse modo, estudos realizados pela ANFIP revelam que a Seguridade Social sempre foi superavitária, se fossem seguidos os procedimentos e fontes estabelecidas pela Constituição para o seu financiamento. O relatório produzido pela entidade para o ano de 2015 (ANFIP, 2016)[19] traz, inclusive, os valores apurados desses superávits, para o período de 2007 a 2015 (Figura 4), e a evolução da receita, da despesa e do resultado do sistema para os anos ímpares entre 2005 e 2015 (Figura 5).

Os relatórios da ANFIP mostram também as informações sobre o orçamento da Seguridade Social de forma detalhada (Figura 6). Destaca-se entre os principais dados divulgados a preocupante tendência de redução do superávit, observada em 2015, que é fruto da recessão econômica e da política de renúncias tributárias. A expectativa é que o resultado de 2016 repita este comportamento, significando talvez pela primeira vez, em 28 anos, um resultado negativo nas estimativas de comportamento das contas da Seguridade Social.

A Seguridade é superavitária mesmo com a DRU e as desonerações tributárias.

O que se tem é que estudos anuais realizados pela ANFIP revelam que a Seguridade Social sempre teria sido superavitária, se fossem

seguidos os procedimentos e fontes estabelecidas pela Constituição para o seu financiamento. A Seguridade Social é superavitária mesmo com a crescente subtração das suas receitas pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) – estimada em cerca de R$60 bilhões nos últimos anos e, aproximadamente, R$500 bilhões nos últimos dez anos (2006 a 2015) (Figura 7).

A Figura 8 indica que a Seguridade Social é superavitária mesmo com a DRU e com as

FIGURA 4 SUPERÁVIT DA SEGURIDADE SOCIAL (EM R$ MILHÕES CORRENTES) 2007-2015

Fonte: ANFIP in Análise da Seguridade Social 2015.

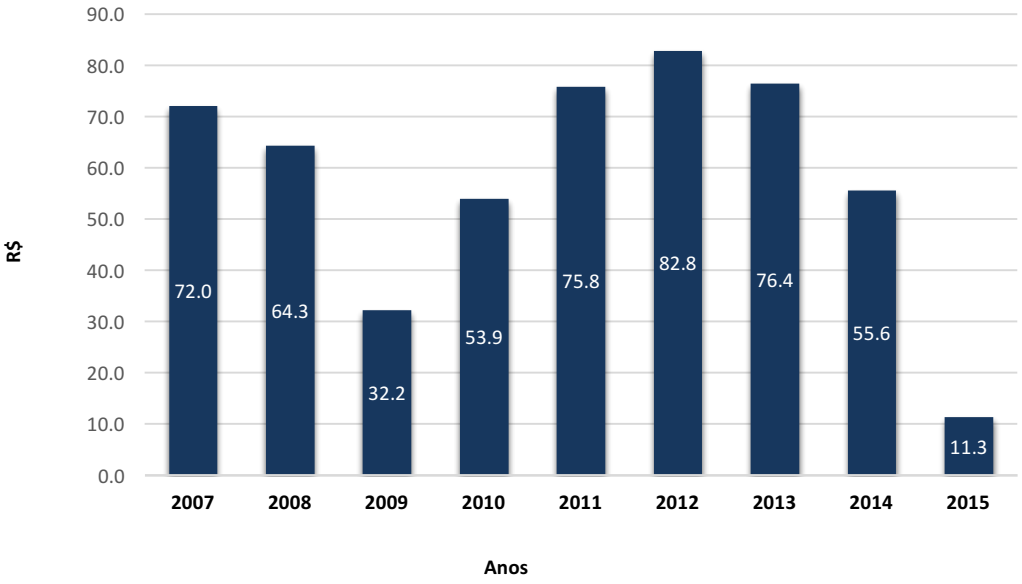


FIGURA 5 RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL. (EM MILHÕES CORRENTES) ANOS SELECIONADOS

Fonte: ANFIP in Análise da Seguridade Social 2015.

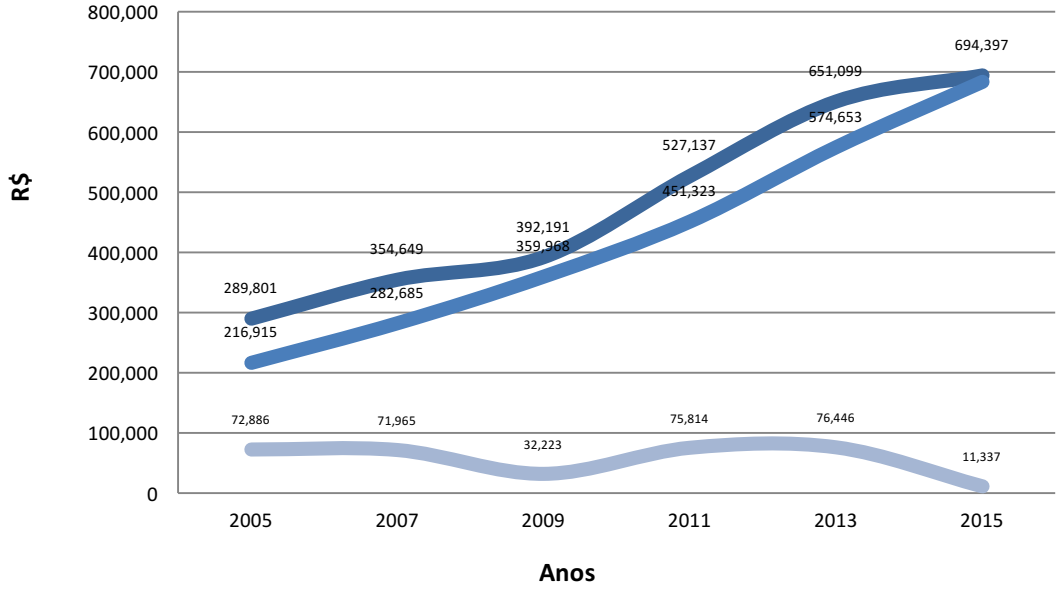


FIGURA 6 RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL (EM R$MILHÕES CORRENTES) ANOS SELECIONADOS

RECEITAS REALIZADAS	2005	2007	2009	2011	2013	2015
1. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	277.045	340.281	375.887	508.095	634.239	671.637
Receita Previdenciária [1]	108.434	140.412	182.008	245.890	317.164	352.553
Arrecadação Previdenciária	108.434	140.412	182.008	245.890	307.147	350.272
Urbana	105.086	136.167	177.444	240.534	300.991	343.191
Rural	3.348	4.245	4.564	5.356	6.156	7.081
Compensações não repassadas [2]					10.017	2.281
Cofins	89.597	101.835	116.759	159.625	199.410	200.926
CSLL	26.232	33.644	43.592	57.582	62.545	59.665
PIS/Pasep	22.083	26.116	31.031	41.584	51.065	53.071
Outras contribuições [3]	30.699	38.274	2.497	3.414	4.055	5.423
2. RECEITAS DE ENTIDADES DA SEGURIDADE	11.704	12.603	14.289	16.787	15.078	20.534
Recursos Próprios do MDS	87	43	160	86	239	137
Recursos Próprios do MPS	798	962	503	672	819	1.078
Recursos Próprios do MS	947	1.888	2.542	3.220	3.858	4.257
Recursos Próprios do FAT	9.507	9.304	10.652	12.240	9.550	14.160
Recursos Próprios dos HU	102	110	50	58	103	238
Taxas, multas e juros da Fiscalização.	264	296	381	511	509	664
3. Contrapartida do Orçamento Fiscal EPU [4]	1.052	1.766	2.015	2.256	1.782	2.226
TOTAL DE RECEITAS	289.801	354.649	392.191	527.137	651.099	694.397
DESPESAS REALIZADAS	2005	2007	2009	2011	2013	2015
1. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (1)	145.816	182.575	225.095	281.438	357.003	436.090
Previdenciários urbanos	118.626	147.386	178.999	218.616	274.652	336.296
Previdenciários rurais	27.190	35.189	44.850	61.435	80.355	98.041
Compensação previdenciária (5)	-	-	1.246	1.387	1.996	1.753
2. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS (6)	9.335	13.468	18.712	25.116	33.869	41.798
3. BOLSA FAMÍLIA E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	6.769	8.943	11.877	16.767	24.004	26.921
4. EPU – BENEFÍCIOS DE LEGISLAÇÃO ESPECIAL	1.052	1.766	2.015	2.256	1.782	2.226
5. SAÚDE: DESPESAS DO MS (7)	34.517	45.798	58.270	72.332	85.429	102.206
6. ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESPESAS DO MDS (7)	1.716	2.302	2.746	4.033	6.227	5.389
7. PREVIDÊNCIA SOCIAL: DESPESAS DO MPS (8)	3.404	4.792	6.265	6.767	7.401	8.197
8. OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL	2.384	4.404	7.244	7.875	11.871	11.547
9. BENEFÍCIOS FAT	11.375	17.951	27.092	34.159	46.561	48.180
10. OUTRAS AÇÕES DO FAT	547	685	650	579	505	506
TOTAL DE DESPESAS	216.915	282.685	359.968	451.323	574.653	683.061
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL	72.886	71.965	32.223	75.814	76.446	11.337

Fonte: ANFIP e Fundação ANFIP (Análise da Seguridade Social 2015). Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI – extração Siga Brasil – Senado Federal; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social – MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP. Notas: [1] receitas e despesas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; em despesas com benefícios previdenciários urbanos estão incluídos repasses de compensações previdenciárias a outros regimes; [2] compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada, dados atualizados; [3] inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos e as receitas da CPMF, extinta em 2007; [4] receitas dos hospitais universitários com a prestação de serviços Saúde, embora essa receita não seja típica da Seguridade Social, corresponde às despesas realizadas por essas unidades, computadas em Outras ações da Seguridade Social; [5] corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; [6] compensações com outros regimes previdenciários; [7] as despesas com benefícios de prestação continuada [Loas e RMV] estão hoje agrupadas entre benefícios relativos a idosos e a pessoas com deficiência; [8] incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas ao custeio e investimento. Elaboração: ANFIP e Fundação ANFIP.

FIGURA 7 DRU – CAPTURA DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL [1]
(EM R$ BILHÕES CORRENTES E % DO PIB)
2005-2015

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO/STN

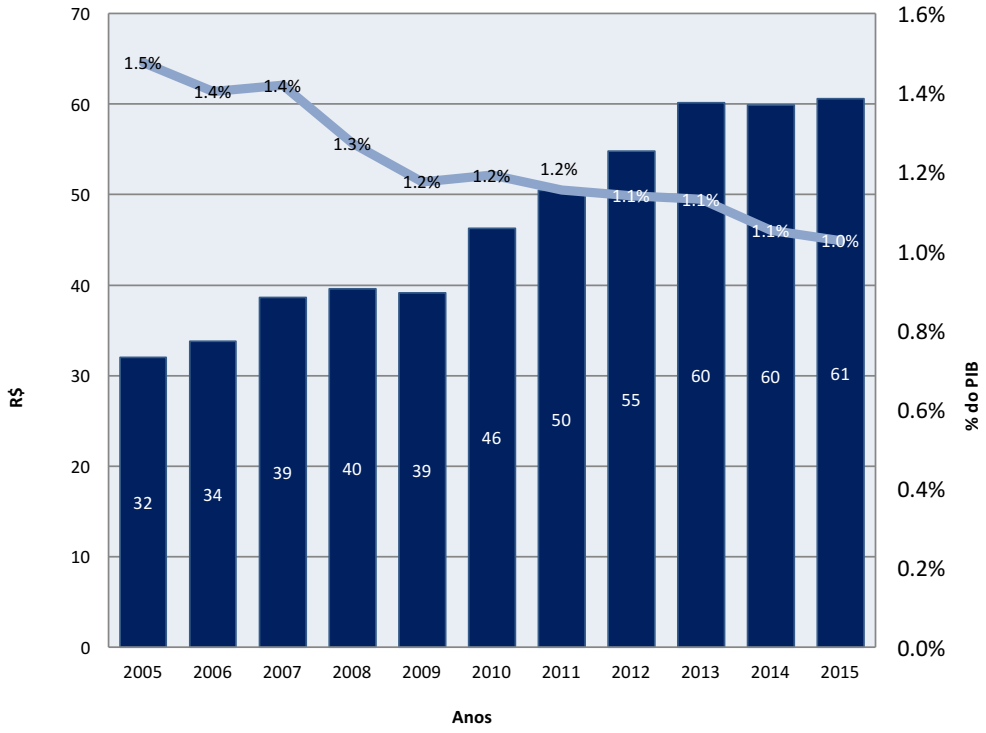
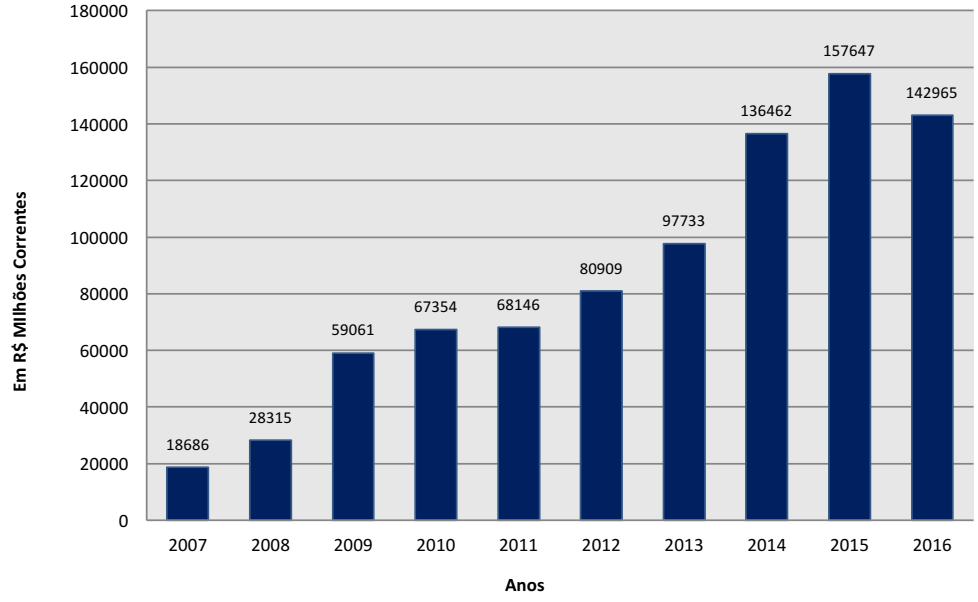


FIGURA 8 TOTAL DE DESONERACÕES DA RECEITA DA SEGURIDADE SOCIAL [1] [2]
(EM R$ MILHÕES CORRENTES)
2007-2016

Fonte: Receita Federal, Ministério da Fazenda. Demonstrativo dos Gastos Tributários. PLOA [projeções] e Relatório de Bases Efetivas.

Notas: [1] Dados de 2007 a 2014, Bases Efetivas. Dados de 2015 e 2016, dados estimados, PLOA-projeções. [2] Gastos com a contribuição para a Previdência inclui: Copa do Mundo [isenção à Fifa e entidades organizadoras]; desoneração da folha de salários; donas de casa; entidades filantrópicas; exportação da produção rural; MEI [microempreendedor individual]; Olimpíadas 2016 [isenção patronal ao comitê organizador]; Simples Nacional; TI [tecnologia da informação] e TIC [tecnologia da informação e comunicação], indústrias de transformação e setor hoteleiro. Nem todas as rubricas estão contidas em todos os anos. Elaboração (ANFIP, 2016).



desonerações tributárias concedidas pela área econômica do governo sobre as suas principais fontes de financiamento. Em 2015, por exemplo, a Seguridade deixou de arrecadar R$157,6 bilhões por conta dessas isenções.

3.2. O "déficit" é efeito de não se contabilizar como receita da Previdência a contribuição do governo

Ora, se a Previdência é parte da Seguridade Social e se o Orçamento da Seguridade Social é superavitário, então, de onde vem o "déficit" apregoado pelo governo? Ele vem da não contabilização das contribuições cabíveis ao Estado como receita previdenciária. Desde 1989, só são consideradas no orçamento da Previdência as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores sobre a folha de salário, apesar das críticas das centrais sindicais registradas nas conclusões dos trabalhos do Fórum Nacional da Previdência Social, realizado em 2007. Em outras palavras, o que seria a contribuição do Estado no esquema de financiamento tripartite instituído pela Constituição é denominado pelo governo de déficit.

A forma contábil e inconstitucional adotada pelo governo.

A Figura 9 reproduz, para 2015, a forma de contabilização das contas da Previdência adotada pelo governo e que somente considera como receita as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores sobre a folha de salário (R$350 bilhões). Ou seja, nenhum centavo das contribuições arrecadadas através da Cofins, da CSLL e do PIS/Pasep foi incluído como fontes de receita da Previdência, no período analisado.

Considerando, pois, o que reza a CF-88, não faz sentido falar em "déficit" porque existem outras fontes de recursos constitucionalmente asseguradas no Orçamento da Seguridade Social que também financiam a Previdência. Esse suposto rombo de R$85 bilhões, estimado pelo governo para o exercício de 2015, poderia ter sido coberto com parte dos R$202 bilhões arrecadados pela Cofins, dos R$61 bilhões arrecadados pela CSLL e dos R$53 bilhões arrecadados pelo PIS/Pasep. Haveria ainda os R$63 bilhões capturados da Seguridade pela DRU e os R$157 bilhões de desonerações e renúncias de receitas pertencentes ao Sistema de Seguridade Social.

FIGURA 9 RESULTADO DA PREVIDÊNCIA CONTABILIZADO PELO MPAS (EM R$ MIL)
2015
BRASIL

Fonte: Tesouro Nacional in: MPS (RGPS por clientela urbana e rural segundo metodologia própria).

Receitas/Despesas	2015	% PIB
A – Receitas	350.272,0	5,9%
Urbano	343.190,7	5,8%
Rural	7.081,3	0,1%
B – Despesas (Benefícios Pagos)	436.090,1	7,4%
Urbano	338.049,3	5,7%
Rural	98.040,8	1,7%
C – RESULTADO (A-B)	-85.818,1	1,4%

Nova contabilidade criativa: a Seguridade Social é deficitária.

Mas, ao invés de cumprir o que manda a CF, a partir de 2016, a área econômica do governo passou a considerar que também a Seguridade Social é deficitária. Através de procedimento contábil criativo, o "déficit" da Seguridade teria atingido R$167 bilhões (2015) porque o cálculo oficial, também ao arrepio da CF-88, passou a incluir as despesas relativas ao RPPS da União, civis e militares. Ocorre que a própria CF-88 trata esses Regimes como um segmento específico e distinto do RGPS (ver Box).

BOX

ORIGEM JURÍDICA DO "ARGUMENTO DO DÉFICIT" DA PREVIDÊNCIA E O DESPREZO DA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL [20]

1. ORIGEM DO "ARGUMENTO DO DÉFICIT"

Pouco se sabe sobre a origem jurídica do "argumento do déficit da Previdência Social". O Governo Federal baseia sua afirmação no art. 250 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101/2000.

Tudo se iniciou com as discussões no processo legislativo da Proposta de Emenda Constitucional nº 33/1996(convertida na EC nº 20/1998, de iniciativa da Presidência da República), no qual o parecer nº 390, de 1997, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, cujo relator foi o Exmo. Senador Beni Veras, incluiu o art. 250 na Constituição Federal de 1988, abaixo transcrito:

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de Previdência Social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

No parecer em análise, aprovado pela CCJC do Senado, os mesmos fundamentos que baseiam a reforma previdenciária atual foram utilizados como argumentos para aquela reforma considerada urgente, dentre os quais podemos destacar o déficit da Previdência, as transformações demográficas, distinção entre regimes, etc.

Analisando com profundidade as questões do custeio e do financiamento da Seguridade Social, o relatório aprovado consignou que manda o bom senso que eventuais superávits no sistema previdenciário sejam poupados e aplicados adequadamente para financiar as crescentes despesas no futuro.

Ainda preocupado com a garantia das receitas da Seguridade Social (lá confundidas com o termo Previdência), o relatório modificou a base de financiamento, incluindo o texto atual do art. 195 da CF.

Conforme exposto pelos legisladores à época, o intuito do art. 250 era muito claro: criar mecanismo de participação do INSS na repartição das receitas derivadas da privatização das estatais, para cuja implantação, em muitos casos, foram utilizadas reservas técnicas da Previdência Social. Com a melhoria da gestão dos passivos do Tesouro Nacional, será possível transferir ao INSS alguns direitos e ativos da União, visando à criação de reservas técnicas, o que terá um impacto direto no equilíbrio

financeiro e atuarial da Previdência Social.

Ou seja, o art. 250 buscava, apenas e tão somente, ressarcir o INSS (Previdência Social) pelo vilipêndio das reservas técnicas para o programa de privatização das estatais. Nada a mais.

A Lei Complementar nº 101/2000, assumiu o papel de regulamentar o art. 250, estabelecendo em seu art. 68 que:

Art. 68. § 1º O Fundo será constituído de:

III – receita das contribuições sociais para a Seguridade Social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Em momento algum o art. 250 da CF ou o art. 68 da LC nº 101/2000 aniquilaram os princípios constitucionais da Seguridade Social, constantes do parágrafo único do art. 194, uma vez que não excluíram do custeio da Seguridade Social as demais fontes de receita.

Porém, de forma maliciosamente equivocada, o Governo interpreta tais dispositivos legais como fundamento para exclusão das demais receitas de contribuições sociais de destinação específica (CSLL, PIS/Cofins, prognósticos, etc.) como financiadoras do sistema, separando apenas as contribuições da folha (alínea a do inciso I e II do art. 195 da Constituição) como responsáveis por todo o custeio do sistema previdenciário nacional.

Logo, a LC nº 101/2000 desobedeceu à recém-criada forma de custeio e desvirtuou a destinação específica das contribuições sociais, que financiam o sistema de Seguridade Social, violando todo o regramento constitucional afeto aos direitos sociais (art. 194) envoltos pela Seguridade Social (Assistência, Previdência e Saúde), por consequência, atacando o Estado do Bem-Estar Social (Preâmbulo e art. 193 da CF), confundindo-o com o acúmulo de reservas em detrimento dos eficazes e necessários investimentos sociais e distribuição de renda.

2. DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: TRIBUTOS COM VINCULAÇÃO ESPECÍFICA – CARACTERÍSTICA PRECÍPUA CONSTITUCIONAL

O financiamento da Seguridade Social é realizado com recursos oriundos de contribuições sociais (art. 195 da CF), que foram criadas para custear, especificamente, os planos, atos e benefícios deste sistema integrado de políticas garantidoras do Estado de Bem-Estar Social.

Os legisladores constitucionais, ao tratarem do tema da Seguridade Social, vincularam as contribuições sociais previstas no art. 195 da CF especificamente para o custeio e financiamento da Saúde, Assistência e Previdência sociais, criando um sistema regido pelos princípios do art. 194:

Art. 194, parágrafo único: Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a Seguridade Social, com base nos seguintes objetivos:

I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – equidade na forma de participação no

custeio; VI – diversidade da base de financiamento; VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Não há dúvida de que os legisladores constituintes conferiram às contribuições sociais do artigo 195 uma destinação específica: compor o orçamento e financiamento da Seguridade Social, com base no princípio da diversidade da base de financiamento que, segundo os motivos da EC nº 20/1998, serviriam para dar segurança e liquidez ao sistema de Seguridade Social.

Em verdade, quis o Congresso ampliar cada vez mais a proteção da sociedade brasileira face aos riscos sociais (princípio da universalidade) e, para tanto, instituiu o princípio da diversidade de base de financiamento, cuja inteligência ímpar coaduna-se com a lógica da diminuição do risco, trazendo várias fontes de custeio, e não apenas a tradicional da folha de pagamentos. Esse desenho constitucional é compatível com a ideologia do Estado de Bem-Estar Social constitucional, fruto de todo um desenvolvimento mundial em relação à proteção da sociedade face aos riscos sociais, conferindo segurança financeira a um sistema interligado de ações que visam a assegurar os direitos relativos à Saúde, Assistência e Previdência Social.

3. NÃO EXISTE DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA: MANIPULAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DA SEGURIDADE SOCIAL

A informação do governo e da mídia é manipulada e irresponsável, omitindo que as receitas da Seguridade Social são provenientes de outras fontes de financiamento, como os recursos arrecadados com a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, a Contribuição Social sobre o Lucro – CSLL, receitas dos concursos de prognósticos e Cofins importação, tal como ficou ampla e expressamente desenhado na vontade dos legisladores que editaram a EC nº 20/1998.

Segundo a Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP e especialistas na área, a Seguridade Social apresenta superávit constante, uma vez que não há razões legais e constitucionais para se distinguir receitas e despesas da Previdência. Apesar de integrar um orçamento constantemente superavitário, conforme demonstrado, o discurso daqueles que buscam convencer acerca do déficit acabaram por criar um terrorismo social que assusta a população e põe em xeque as capacidades de governança e de administração do Estado.

O governo anterior alegava déficit de 83,5 bilhões. Já o governo atual – conforme a Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) 415/2016 – eleva este déficit para R$122 bilhões também para a competência de 2015. Nesse documento, notam-se algumas distorções entre os cálculos dos governos que ocuparam o Poder Executivo e os cálculos dos especialistas, que basicamente se fundam no seguinte: as despesas com os servidores públicos devem ser integradas como despesas da Seguridade Social?

4. OS SERVIDORES PÚBLICOS APOSENTADOS NÃO DEVEM SER CUSTEADOS PELAS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Primeiramente, cabe destacar que os Regimes Previdenciários Próprios dos Servidores Públicos (RPPS) são distintos do Regime Geral de Previdência Social, não somente quanto às regras para acesso e concessão, mas também pela forma de custeio.

Em fácil interpretação, a Constituição também distingue, completamente, o RPPS e o RGPS tanto

na base de custeio quanto na forma de concessão de benefícios, servindo como exemplo máximo o § 1º do art. 201.

Ainda como exemplo, quanto aos servidores dos estados, municípios e do Distrito Federal, no art. 149, § 1º, a Constituição determina que poderão ser criadas contribuições sociais para o custeio dos benefícios pagos pelos RPPS aos seus servidores.

No cálculo apresentado pela União na ADPF 415/2016, muito embora estejam incluídas as contribuições dos servidores (11%), por que não estão incluídas as contribuições da União se o Governo interpretou que o custo dos servidores públicos aposentados cabe às receitas do sistema de Seguridade Social? Estaria disposto o governo a apresentar os cálculos com inclusão de sua contribuição sobre toda a folha de salários do serviço público?

Ou seja, faltando argumento contra a real interpretação da Constituição, o governo atual insere mais despesas no caixa, o que lhe permite propalar a concepção de déficit no debate público com base em uma interpretação enganosa da Constituição.

Portanto, a interpretação constitucional é bastante clara: a Previdência dos servidores públicos não faz parte da Seguridade Social.

5. CONCLUSÕES

Afirmar que há déficit na Previdência é o mesmo que reconhecer o desconhecimento completo e literal da Constituição e do Direito Previdenciário.

Induzir a sociedade a acreditar que haja déficit, além de pregar desrespeito à Constituição, contradiz as decisões democráticas e reduz o Estado do Bem-Estar Social. É necessário que a sociedade entenda os vícios que se ocultam nesse argumento. O sistema de Seguridade Social é único e indivisível, seja no tocante às receitas, seja no tocante às despesas, e dele não fazem parte os servidores públicos, que devem ser mantidos com as contribuições da União e dos servidores ativos, aposentados e dos pensionistas, cabendo à União a responsabilidade pelas insuficiências, nos termos do paragrafo único do art. 8º da lei n 10887/2004, conforme abaixo:

Art. 8o A contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de Previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica. Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios.

Portanto, tudo o que se arrecada pelas contribuições sociais previstas no art. 195 – e não somente da folha – deve ser gasto, solidariamente, nas políticas de Previdência (RGPS), Assistência e Saúde, sendo o resultado superavitário (ANFIP, 2015), depositado e acumulado no fundo específico criado pelo art. 250 da CF.

Se esta política estivesse sendo cumprida, o referido fundo teria verbas suficientes para amplo investimento em três pilares, auxiliando em momento de crise e de baixa arrecadação, conferindo segurança ao sistema e transferindo à sociedade a confiança necessária ao investimento e formalização do trabalho.

3.3. Um discurso recorrente desde 1988

É preciso sublinhar que esse tipo de argumentação viciosa não é novidade no debate sobre a reforma da Previdência Social proposto pelos representantes do poder público. Ao contrário, é recorrente desde 1988, iniciado pelo próprio Presidente da República à época que, numa derradeira tentativa para convencer os deputados constituintes para que alterassem o capítulo sobre a Ordem Social, chegou a dizer que, mantido o texto como estava, o país seria "ingovernável".

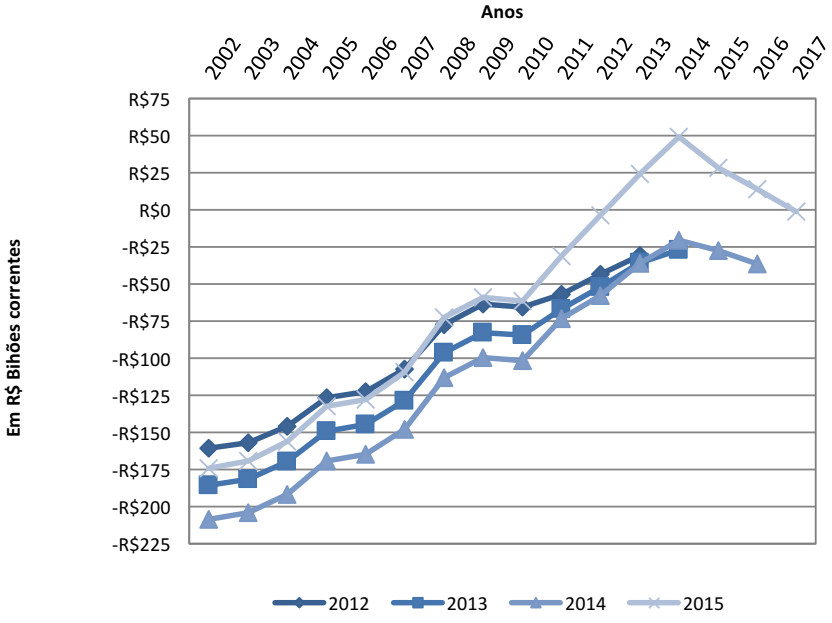
O discurso da ingovernabilidade prosseguiu nos anos 1990 e nos anos 2000. Agora, reaparece como premissa questionável para, mais uma vez, influenciar os rumos do debate. Curioso é que nos últimos 30 anos nenhum desses prognósticos foram confirmados. Por que acreditar que eles serão confirmados... daqui a 30 anos?

3.4. Quão acuradas são as projeções atuariais do RGPS para 2060?

Cabe ressaltar, ainda, que a narrativa oficial se baseia em modelos atuariais que preveem o aumento explosivo nas despesas com benefícios, sem paralelo com as receitas de contribuição no longo prazo. Estes modelos são guardados a sete chaves do conhecimento público. Na verdade, pouco se sabe do modelo atuarial adotado pelo governo e pelos críticos da Previdência que suportam tais projeções. Quais são as variáveis utilizadas? Quais premissas embasam a projeção de cenários para 2060? Quão acuradas são as projeções financeiras e atuariais do RGPS que servem de base para as profecias dos críticos da Previdência?

Um grupo de pesquisadores[21] se dedicou a comparar as projeções contidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de 2002 a 2016, com os resultados efetivamente

FIGURA 10 ERROS NAS PROJEÇÕES DE RECEITAS – DIFERENÇA ENTRE RECEITA PROJETADA E REALIZADA
LDO 2012-2016
(EM R$ BILHÕES CORRENTES)
BRASIL
2002-2017



observados, extraídos dos Anuários Estatísticos da Previdência Social, da Dataprev e do Tesouro Nacional. Para tanto, foram escolhidos para teste os anos de 2012, 2013, 2014 e 2015. Dentre outros aspectos, o estudo constatou erros de projeção na receita, na despesa e no déficit do RGPS, apresentados a seguir.

Erros nas projeções das receitas previdenciárias

O primeiro erro de projeção encontrado diz respeito à subestimação das receitas presentes nas séries selecionadas (Figura 10). Note-se que o erro é maior, quanto mais a LDO se afasta da data projetada. As exceções são as projeções das receitas verificadas a partir de 2013 – quando ocorre, inclusive (2015), superestimação, em função da desaceleração que provocou queda de arrecadação maior que as esperadas.

Erros nas projeções das despesas previdenciárias

Na Figura 11, observa-se que as projeções de despesas também apresentam padrão de erro sistemático similar ao observado no gráfico da receita, com o erro aumentando conforme se amplie o tempo para a previsão. Há no caso da despesa, entretanto, maior aderência aos valores executados e convergência mais rápida a um padrão de erro menor, a partir das projeções de 2012, para a maioria das projeções realizadas no período.

Erros nas projeções do suposto déficit do RGPS

A Figura 12, por fim, mostra que, com relação à projeção do déficit do RGPS, há tendência à superestimação do resultado negativo, pelo menos até a LDO de 2013.

FIGURA 11 ERROS NAS PROJEÇÕES DE DESPESAS – DIFERENÇA ENTRE DESPESAS PROJETADAS E REALIZADAS – LDO 2012-2016 (EM R$ BILHÕES CORRENTES)
BRASIL
(2002-2017)

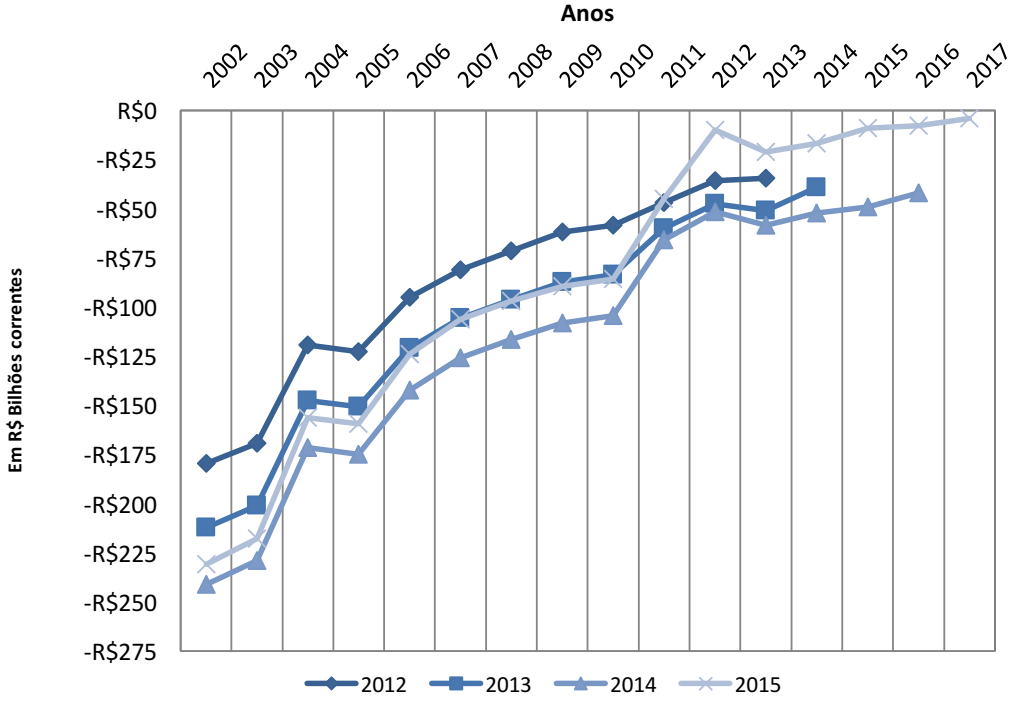
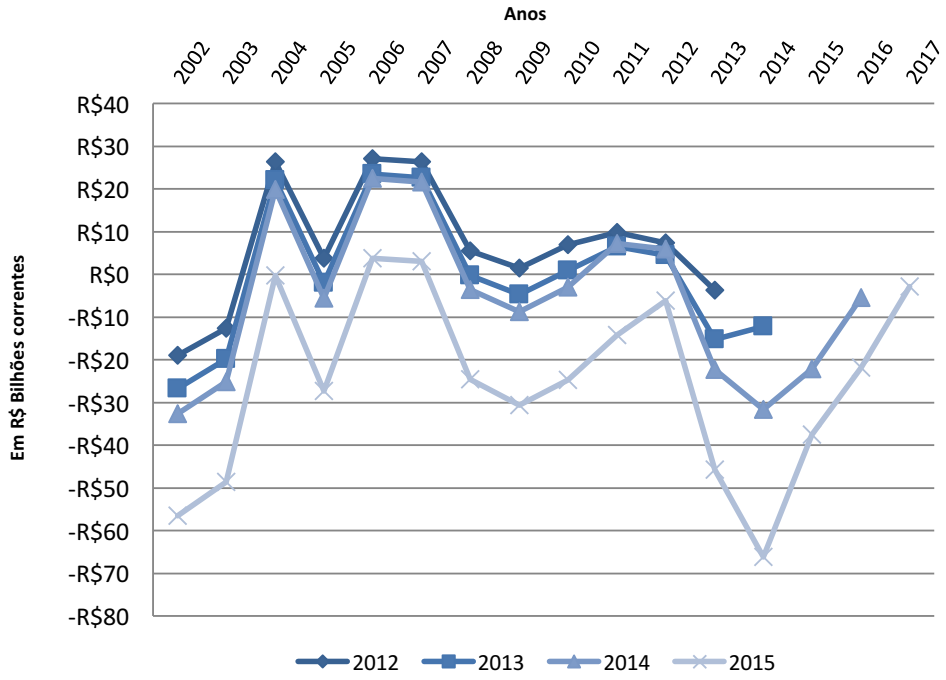


FIGURA 12 ERROS NAS PROJEÇÕES DO SUPOSTO DÉFICIT NO RGPS
LDO 2012-20167
(EM R$ BILHÕES CONSTANTES)
BRASIL
2002-2017



Qual a origem desses erros encontrados nas projeções adotadas pelo governo?

O modelo oficial de projeções atuariais combina três tipos de variáveis para calcular as receitas e as despesas da Previdência: variáveis demográficas, do mercado de trabalho e previdenciárias. Mas nota-se que nas LDOs (pelo menos nas suas oito últimas versões) trabalha-se com valores fixos (calculados na PNAD de 2009) de alguns indicadores, como as taxas de urbanização, de participação na força de trabalho (masculina, feminina, urbana e rural), de desemprego e de salário médio. Ou seja, na prática, o conjunto de equações não se baseia em pressupostos realistas, o que torna a projeção das despesas e das receitas função exclusivamente da variação no tamanho da população total, independente da dinâmica do mercado de trabalho nos anos referidos.

Entretanto, houve grande mudança no mercado de trabalho nesse período em que as projeções consideraram esses indicadores constantes. Variáveis de quantidades, como a taxa de participação, e de preços, como o salário médio, sofreram mudanças significativas, que porém foram ignoradas nas entradas dos modelos de previsão.

Com base nessas imprecisões, os autores concluíram que houve enorme desproporcionalidade entre as projeções das receitas e despesas. Enquanto as receitas são fortemente impactadas pelos parâmetros de mercado, que são tomados como constantes (as taxas de participação e formalização não crescem ao longo dos anos), as despesas são fortemente impactadas pela demografia, que é projetada pelo IBGE visando realmente a representar o futuro (a relação de dependência de pessoas idosas cresce ao longo dos anos).

O salário mínimo tem impacto maior sobre as receitas relativamente às despesas previdenciárias

Outro aspecto relevante tratado pelos autores no estudo é a importância dos impactos da

recuperação do poder de compra do salário mínimo sobre os resultados das projeções. A variável salário mínimo (SM) tem papel relevante nas projeções previdenciárias, porque ela influencia, ao mesmo tempo, o lado das despesas e, também, o lado das receitas previdenciárias.

A pesquisa realizada também chegou a outra importante conclusão. Costuma-se alegar que os aumentos do salário mínimo acima da inflação teriam sido um dos principais fatores para a elevação da despesa do RGPS. Os autores procuraram medir, então, qual seria o impacto sobre a despesa e a receita, caso o salário mínimo tivesse sido corrigido apenas pelo INPC, e compararam com o impacto dos ganhos reais efetivamente ocorridos.

Os resultados da pesquisa comprovam a tese de que os ganhos reais do salário mínimo ajudaram muito mais a arrecadar recursos para a Previdência, do que a elevar os gastos. Foi verificado que a despesa, tomando-se como base o ano de 2014, sofreu acréscimo de R$46 bilhões como efeito do ganho real do salário mínimo, em contraposição ao seu valor, considerando apenas o salário mínimo corrigido pelo INPC. Já a receita, teve acréscimo de R$53 bilhões com o impacto do ganho real do salário mínimo, em contraposição àquela medida apenas com correção deste piso salarial pelo INPC.

Assim, em números absolutos, a correção do salário mínimo baseada nos parâmetros da Lei nº 12.382/2011 foi mais eficiente do ponto de vista de geração de equilíbrio para o INSS, do que se a correção tivesse sido feita apenas pelo INPC.

O Congresso Nacional tem a obrigação de exigir que o governo abra a caixa preta das projeções alarmistas

Em suma, por todas essas razões explicitadas até agora, os autores concluíram que os números apresentados nessas peças orçamentárias, que projetam em 2017 os resultados para 2060, são muito imprecisos, porque, quanto mais se afastam do momento presente, mais acumulam pressupostos duvidosos. Dada a importância crucial dessas projeções para as decisões que serão tomadas no presente, o Parlamento tem o dever de exigir que o governo abra a caixa preta e apresente para a sociedade os critérios utilizados para sustentar seu discurso. Na ausência desse debate, prevalecerá a visão daqueles que, há mais de 30 anos, apontam para a catástrofe fiscal gerada – com o propósito de reduzir gastos e regredir direitos dos trabalhadores – pelas contas da Previdência.

3.5. A Previdência não é o maior item do gasto público

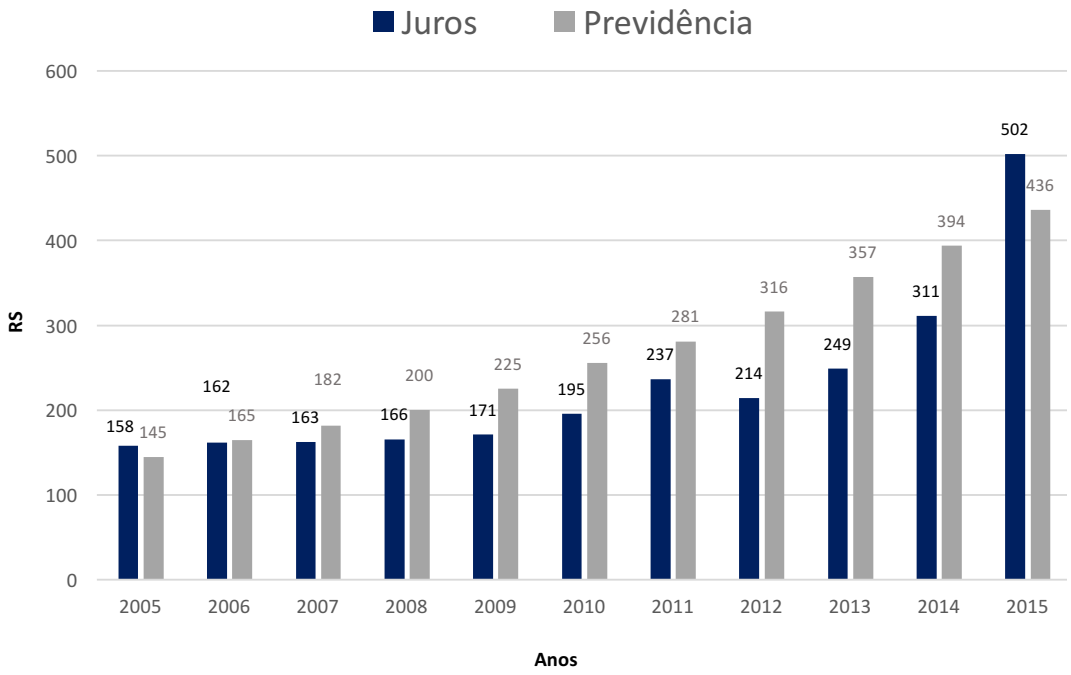
Faz parte ainda da narrativa alarmista oficial o discurso de que a Previdência seria o maior item do gasto público no Brasil e é muito elevado, na comparação internacional. Mas, como é de amplo conhecimento, o maior item do gasto público no Brasil são os juros que têm impactos decisivos no ritmo de expansão da dívida pública.

Uma primeira comparação que pode ser feita, entre o gasto com juros e o gasto previdenciário, no período 2006/2015, revela que, em período onde a taxa de juros básicos é relativamente mais elevada (2005 e 2015), o primeiro foi superior ao segundo. A Figura 13 mostra que em 2015, por exemplo, o Brasil pagou R$502 bilhões de juros, contra R$436 bilhões de gastos com benefícios previdenciários. As despesas com juros consumiram 8,5% do PIB, ao passo que os gastos previdenciários somente 7,5% do PIB.

No entanto, a maior parte dos benefícios previdenciários é custeada por contribuições de trabalhadores e empregadores, restando ao governo arcar com a chamada necessidade de financiamento do INSS. Mas a comparação mais adequada é a que utiliza a diferença entre contribuições e benefícios, pois indica o gasto público em sentido estrito. Por sua vez,

FIGURA 13 GASTOS FEDERAIS DIRETOS COM JUROS E PREVIDÊNCIA
(R$ BILHÕES CORRENTES)
(2005-2015)
BRASIL

Fonte: Banco Central.



os gastos com juros são inteiramente cobertos pelos recursos públicos, pesando muito mais do que a Previdência nas contas do estado, como será visto a seguir.

Dívida Bruta e Previdência

Em função dos juros, os dados das séries históricas de gastos explicitadas a abaixo demonstram que, nos últimos dez anos, a Dívida Pública Bruta do Governo Geral (DBGG) cresceu muito mais do que a necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Os dados revelam ainda que a principal causa do crescimento da dívida pública são as operações de política monetária, cambial e de crédito realizadas pelo Banco Central e pelo governo federal. Ou seja, o crescimento da dívida pública tem pouca ou nenhuma relação com as operações da política fiscal, o que revela as inconsistências do atual regime fiscal brasileiro.

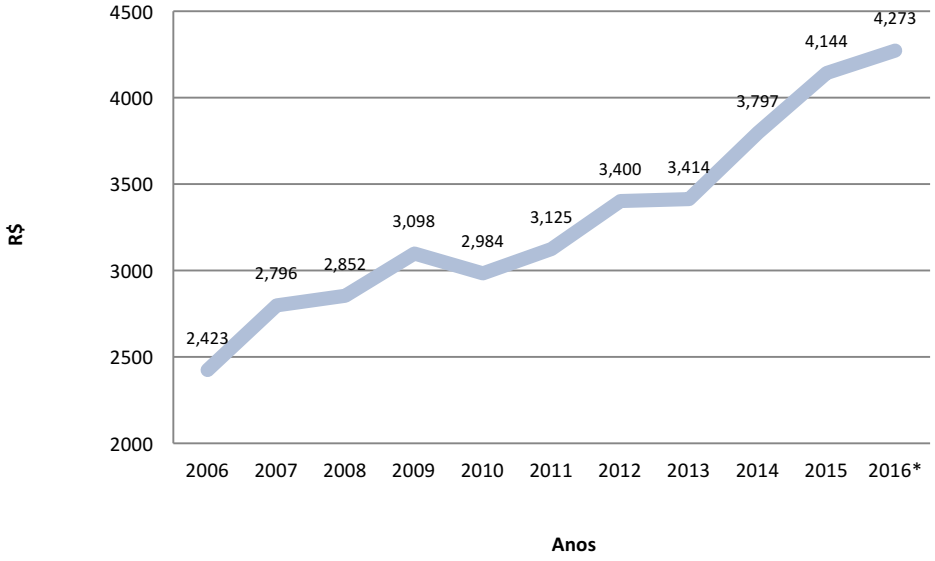
Antes de desenvolver mais essas ideias, é relevante mencionar que há uma peculiaridade institucional na gestão da dívida pública brasileira. Os títulos públicos emitidos para fins de política monetária são originários do Tesouro Nacional e, portanto, todas as operações de regulação da liquidez no mercado interbancário, realizadas pelo Banco Central para definir a taxa básica de juros Selic, afetam a dívida bruta do governo geral (o que não ocorre em países nos quais a emissão compete ao Banco Central).

Para aferir de forma mais efetiva a dívida pública, o melhor indicador é a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). Durante os anos de 2006 a 2013, a DBGG, medida em relação ao PIB, localizou-se num intervalo entre 50% e 60% do PIB. Porém, após 2013, passou a assumir patamares mais elevados, correspondentes a 66,5% do PIB, em 2015, e a 70,1% em 2016. Em outros termos, a DBGG cresceu 14,6 pontos percentuais em relação ao PIB, entre 2006 e 2016.

A Figura 14 indica que, quando medida a preços

FIGURA 14 DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL
(R$ BILHÕES DE 2016)
BRASIL

Fonte: Banco Central. Valores da dívida exceto Petrobras. Posição em dezembro. Metodologia adotada a partir de 2008. Para o ano de 2016, posição em agosto. Nota: Valores deflacionados pelo IPCA.



constantes (de agosto de 2016), a DBGG apresenta tendência de crescimento progressivo, passando de R$2.423 bilhões em 2006 para R$4.273 bilhões em 2016, crescimento de 76% ou de R$1.850 bilhões. Esses números demonstram a magnitude do comprometimento do orçamento do governo com despesas financeiras que favorecerão os proprietários de títulos públicos. Esses gastos aumentaram principalmente nos dois últimos anos, num período de recessão da economia brasileira, quando políticas anticíclicas se tornam importantes para controlar a queda dos investimentos, do desemprego e da renda.

Dívida Bruta e "Necessidades de Financiamento do INSS"

O que explica o crescimento da dívida bruta do governo geral? Seria o gasto com a Previdência Social? A resposta a esta pergunta passa pela análise não apenas dos gastos e receitas do orçamento fiscal, mas principalmente pela gestão da política monetária, cambial e dos bancos públicos. O fator mais relevante a exercer pressão ascendente sobre a dívida é a taxa de juros dos títulos do Tesouro.

A Figura 15 demonstra o valor dos juros nominais apropriados para o pagamento da dívida a preços constantes de 2015.

Em função dos juros, o crescimento da Dívida Pública Bruta do Governo Geral (DBGG) nos últimos dez anos foi expressivo, adquirindo magnitude muito superior aos gastos com benefícios do Regime Geral de Previdência (em valores correntes) (Figura 16).

Para confirmar esse raciocínio, basta uma comparação simples entre a variação da dívida bruta com a carga de juros e com a necessidade de financiamento do INSS. E esta evidência aparece mesmo quando se utiliza a contabilidade mais restritiva possível adotada pelo governo, que considera apenas as contribuições de empregadores e trabalhadores para apurar o resultado financeiro do INSS.

Mesmo assim, como ilustrado na Figura 17, fica evidente que a carga de juros sobre a dívida tem ultrapassado substancialmente a necessidade de financiamento do RGPS na última década. Em 2007, por exemplo, a dívida aumentou em R$206 bilhões; e o resultado

FIGURA 15 JUROS NOMINAIS DA DÍVIDA PÚBLICA
(EM R$ BILHÕES DE 2015 E % DO PIB)
(2006-2015)
BRASIL

Fonte:Banco Central

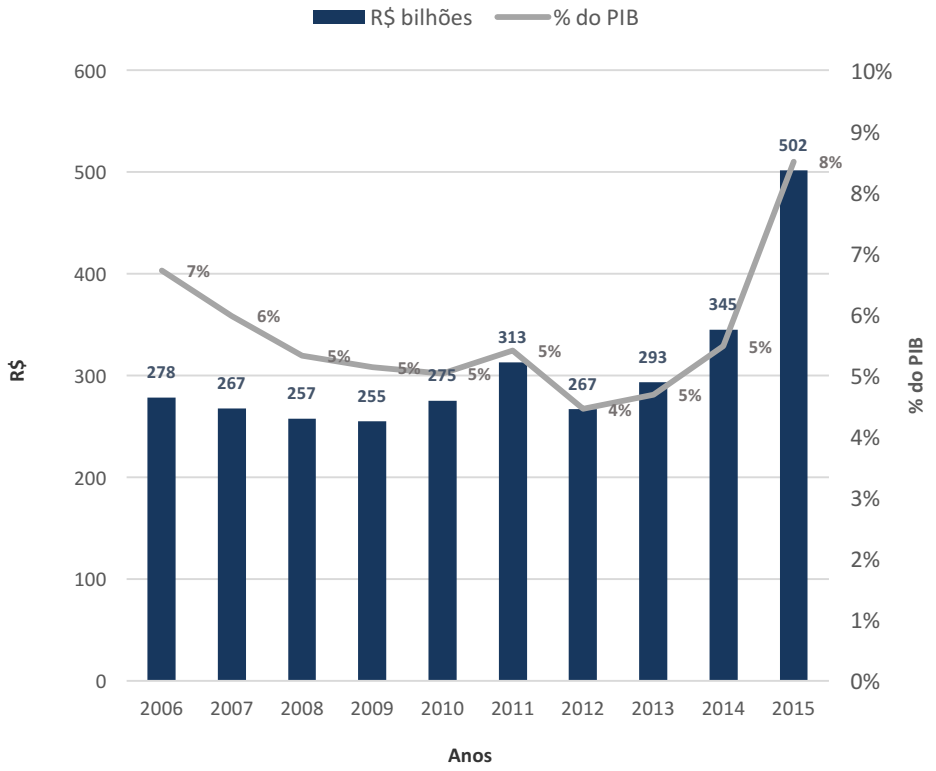


FIGURA 16 COMPARAÇÃO DO CRESCIMENTO DA DÍVIDA BRUTA E DOS GASTOS PREVIDENCIÁRIOS
(EM R$ BILHÕES CONSTANTESDE 2016)
(2006-2015)
BRASIL

Fonte: Banco Central

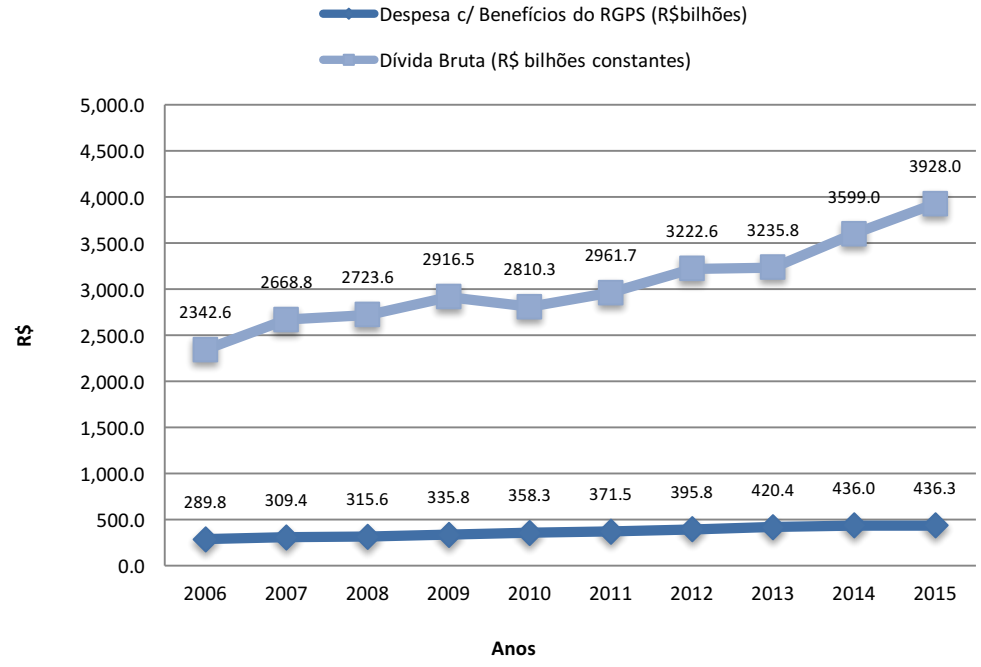
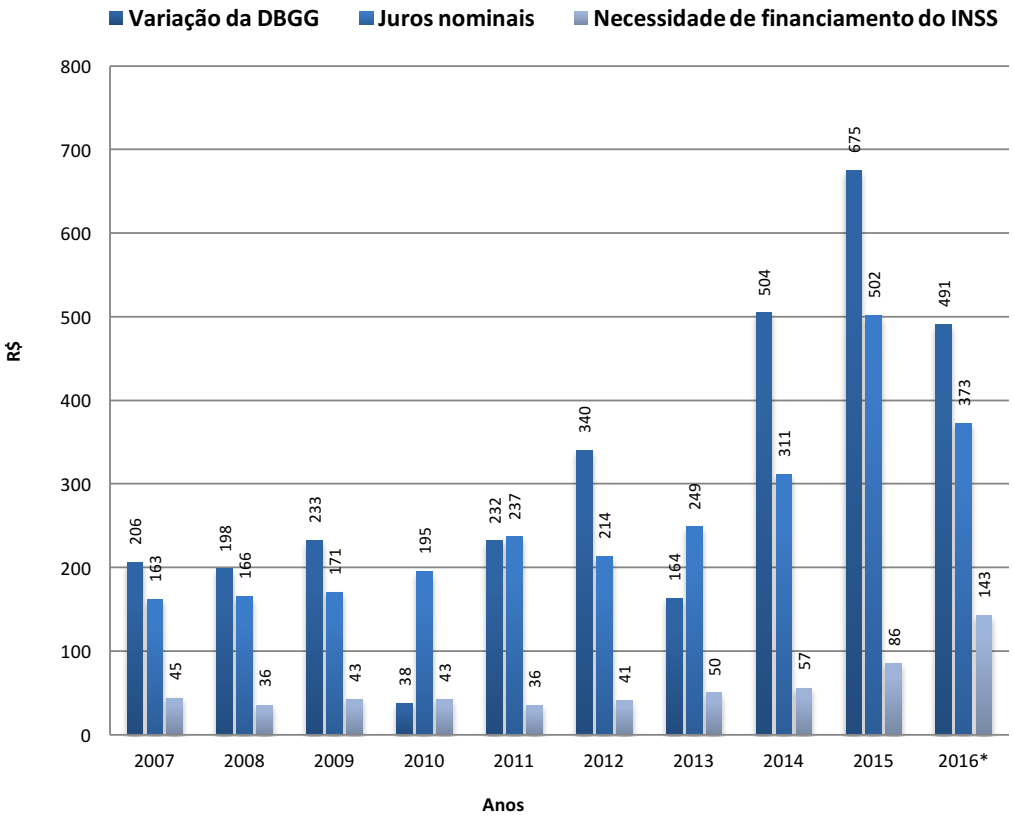


FIGURA 17 VARIAÇÃO DA DÍVIDA BRUTA, DESPESAS COM JUROS E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO INSS
(EM R$ BILHÕES CORRENTES)
(2007-2016)
BRASIL

* Valores até novembro/2016.
Fonte: Banco Central.



primário do INSS foi negativo em cerca de R$45 bilhões. Nesse ano, a carga de juros totalizou os R$162 bilhões.

Os anos seguintes repetiram tal padrão, chegando a 2015 com aumento da dívida de R$675 bilhões (pagamento de juros de R$502 bilhões) e resultado do INSS de R$86 bilhões. Mesmo em 2016, após dois anos de péssimo desempenho das receitas previdenciárias em decorrência da recessão, não se pode atribuir à Previdência o crescimento da dívida bruta, que foi alimentado pelo acúmulo de juros não pagos.

Essa comparação é ainda mais reveladora, quando se considera o conjunto de receitas e despesas da Seguridade Social, e não apenas o resultado do INSS.

Já foi argumentado que a Seguridade Social tem sido superavitária, e por este motivo não pode ser responsável pelo crescimento da dívida pública. Mesmo que se considere nesse raciocínio o resultado da Seguridade apurado pela Secretaria de Orçamento do Ministério do Planejamento, que inclui entre outras impropriedades as contas do RPPS da União e a DRU, a carga de juros continuaria sendo o principal fator de incremento da dívida pública.

Em 2015, por exemplo, o governo contabiliza déficit de R$130 bilhões na Seguridade (com o RPPS e com a DRU), contra os mesmos R$502 bilhões em juros sobre a dívida. Portanto, não resta dúvida que é muito frágil, para dizer o mínimo, o argumento de que a Previdência Social é o principal fator de desequilíbrio nas contas públicas.

Em suma, os dados revelam que a principal causa do crescimento da dívida pública no

Brasil são os juros abusivos que incidem nas operações de política monetária, cambial e de crédito realizadas pelo Banco Central e pelo governo federal.

3.6. Comparações internacionais em torno do tamanho dos gastos previdenciários

Por fim, uma proporção das despesas previdenciárias da ordem de 7,5% do PIB, de modo algum, pode ser considerada elevada na comparação internacional. Muitos países desenvolvidos, com maior taxa de envelhecimento da população, gastam em torno de 14% do PIB com Previdência, como mostra a Figura 18. Mas é inevitável que esse patamar aumente nas próximas décadas para patamar próximo dos países onde a transição demográfica já ocorre desde meados do século passado (entre 10 e 14% do PIB).

Os gastos refletem o nível de proteção dos idosos

Além disto, no Brasil, mais de 80% dos idosos têm proteção na velhice, o que corresponde a duas vezes mais que a média da América Latina (Figura 19). Portanto, é natural que o gasto previdenciário no Brasil seja relativamente mais elevado que em nações em desenvolvimento que possuem sistemas mais restritivos.

FIGURA 18 GASTO PREVIDENCIÁRIO PÚBLICO EM % DO PIB [1] (2013)
BRASIL E PAÍSES DA OCDE (SELECIONADOS)

Fontes:Estatísticas da OCDE. Social Expenditure – Dados agregados | Portal da Transparência – Gastos Diretos do Governo
Notas: [1] Gasto público direto com benefícios em dinheiro para idosos e pensões por morte para dependentes. Inclui aposentadorias por idade, aposentadorias antecipadas e pensões por morte. Não inclui gasto privado compulsório nem outras fontes de recursos. [2] Dados de 2010. [3] Despesas Totais do INSS sobre o PIB em 2013.

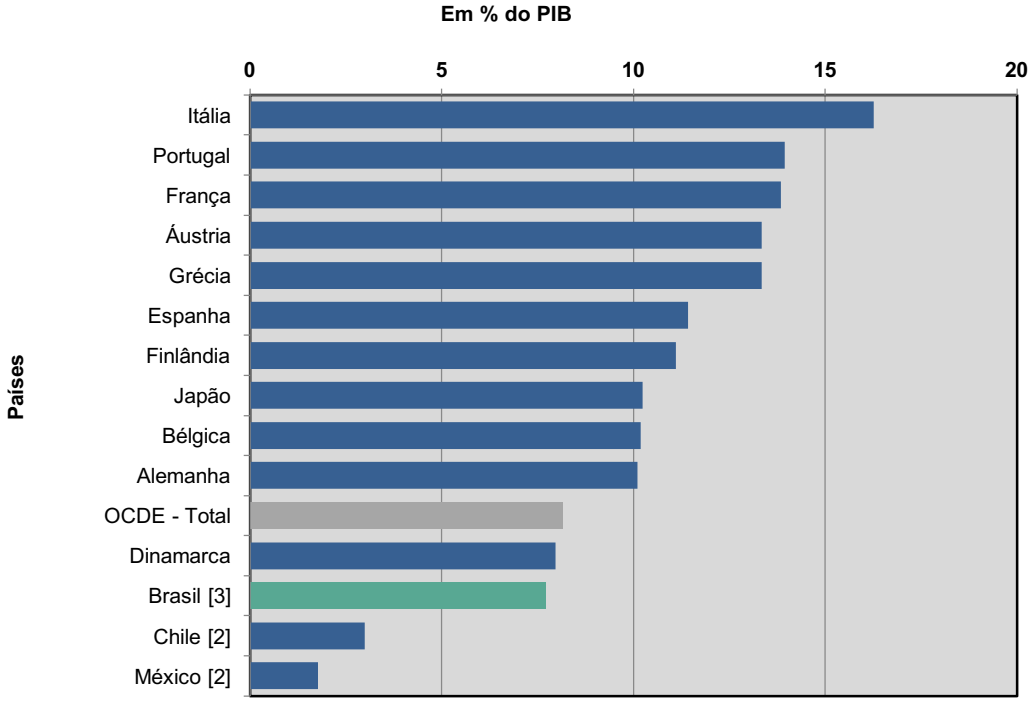
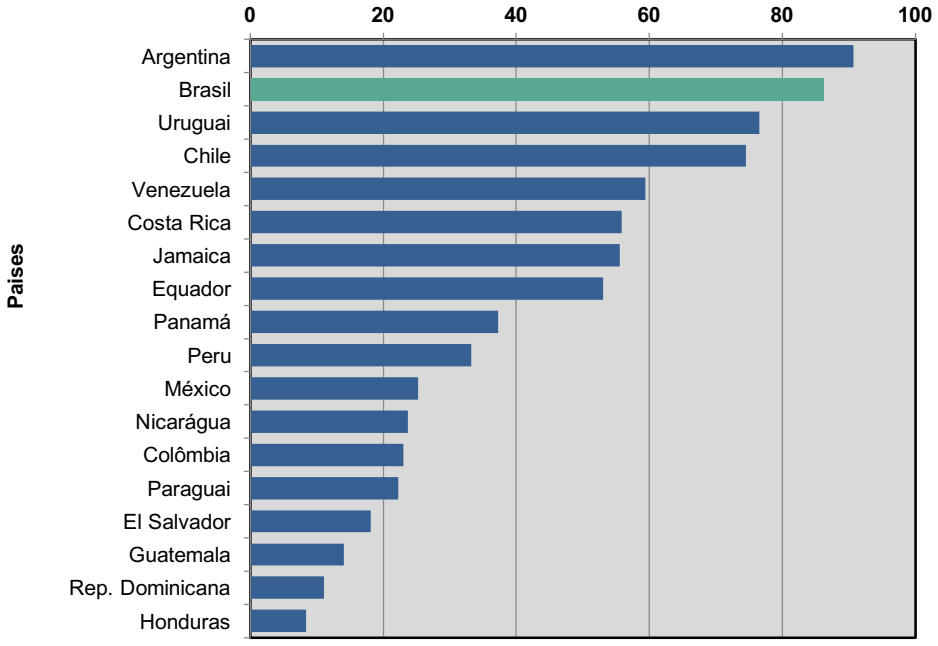


FIGURA 19 COBERTURA PREVIDÊNCIÁRIA ACIMA DA IDADE LEGAL DE APOSENTADORIA [1]
(EM %)
(2012)
AMÉRICA LATINA

Fonte: World Social Protection Report (2014/15) – OIT
Notas: [1] Número de aposentados protegidos sobre a população acima da idade legal de aposentadoria



O peso do denominador

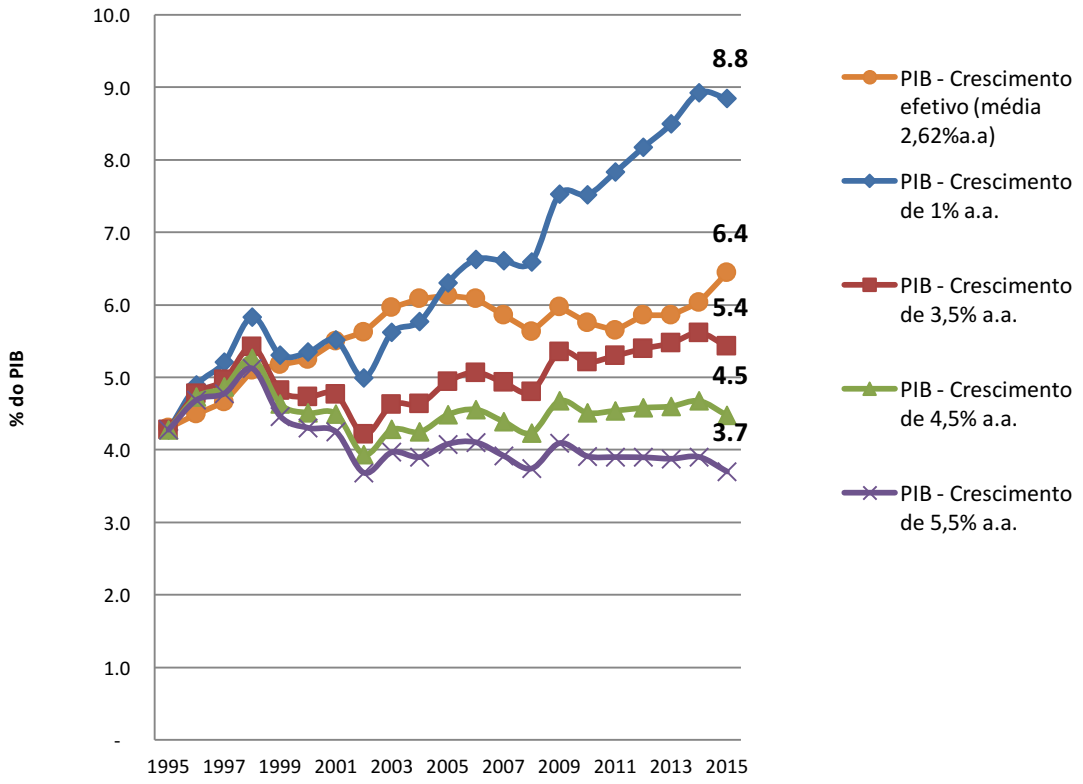
E não se pode deixar de levar em conta, também, o peso do denominador na relação entre o gasto da Previdência e o PIB. Dado um patamar constante de gasto previdenciário, numa trajetória de crescimento da economia, essa relação se reduz, pela elevação da riqueza. O inverso ocorre em situações de recessão, como a que vivemos em 2015 e 2016 (retração de 3,8 e 3,5 % do PIB, respectivamente).

A Figura 20 simula cinco cenários diferentes de crescimento do PIB, entre 1995 e 2015 (mantendo-se constante o patamar de gastos do INSS, que expressa a despesa efetiva no período).[22]

Esse exercício indica que, dependendo do comportamento da economia, a relação gasto previdenciário/PIB varia entre 8,8% e 3,7% do PIB. E, essa diferença (5,1% do PIB) não decorre de nenhum centavo a mais de crescimento na despesa previdenciária.

FIGURA 20 CENÁRIOS
GASTO COM BENEFÍCIOS DO INSS
(EM % DO PIB)
(ANOS SELECIONADOS 1995-2015)
BRASIL

Fontes: IBGE. Sistema de Contas Nacionais (nova base – ano de referência 2010), Contas Nacionais Trimestrais (nova base – ano de referência 2010); MTb. Boletim Estatístico da Previdência Social; IPEA. IPEA data. Elaboração: DIEESE. a) Os benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) abrangem as aposentadorias, as pensões por morte, os auxílios, o salário-família e o salário-maternidade. Os benefícios acidentários do RGPS, relacionados a acidentes de trabalho e doenças profissionais, incluem aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-acidente e auxílio-suplementar. b) De 1995 a 2013, dados consolidados do PIB. Para 2014 e 2015, foram utilizados dados preliminares obtidos a partir das Contas Nacionais Trimestrais. c) Para o cálculo, foi utilizado o PIB a preços de 2015 calculado pelo BCB e as despesas do INSS a preços do IGP-DI/FGV de 2015.



4. Outros argumentos questionáveis que têm sido apresentados para justificar a reforma

Desde 1989, os críticos da Previdência Social, com o propósito de impor reformas regressivas, alardeiam que o Brasil seriados raros países do mundo que não exigem idade mínima para a aposentadoria, o que resultaria em regras generosas e aposentadorias precoces.

4.1. A aposentadoria por idade existe desde 1998

Com base nesse argumento, a PEC 287 impõe 65 anos de idade para todos os segmentos populacionais (homens e mulheres, trabalhadores rurais e urbanos, servidores público e empregados do setor privado) e 70 anos para os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Entretanto, essa premissa desconsidera o que diz o artigo 201 Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, promulgada com a reforma previdenciária de 1998.

Desde então, existem duas modalidades principais de aposentadoria no RGPS. A primeira é a Aposentadoria por Idade, que é concedida aos trabalhadores urbanos (homens) aos 65 anos, e às trabalhadoras aos 60 anos, que tenham cumprido a carência de 15 anos de contribuição; e aos trabalhadores rurais (homens) aos 60 anos, e às trabalhadoras aos 55. Ou seja, desde 1998, o Brasil passou a exigir idade mínima para a aposentadoria que, no caso dos trabalhadores urbanos, era superior, na época, à praticada em diversos países desenvolvidos.

A segunda modalidade é a Aposentadoria por Tempo de Contribuição, que exige das mulheres e dos homens urbanos, respectivamente, 30 e 35 anos de contribuição (os trabalhadores rurais de ambos os sexos têm

um bônus de 5 anos a menos), parâmetros muitos severos quando comparados à carência mínima adotada[23] atualmente em muitos países desenvolvidos. A não exigência da idade mínima, nesse caso, é compensada por uma carência mínima de contribuição equivalente à carência de referência adotada nos países desenvolvidos, que é aquela que dá direito ao trabalhador de se aposentar com o benefício integral, aos 35 anos de contribuição.

Para compensar a ausência de idade mínima na aposentadoria por tempo de contribuição, foi instituído o Fator Previdenciário em 1999, que reduz o valor do benefício conforme a idade e o tempo de contribuição do segurado. A magnitude do redutor do valor tem sido ampliada automaticamente conforme aumenta a expectativa de vida do brasileiro, estimada pelo IBGE.

A maior parte das aposentadorias é por idade

O Brasil não somente introduziu a aposentadoria por idade, em 1998, como também, atualmente, a maior parte das aposentadorias concedidas no país acontece através desta modalidade.

A Figura 1 mostra que, até dezembro de 2015, foram emitidos 28,9 milhões de benefícios do RGPS, considerando tanto os trabalhadores urbanos quantos os rurais. Desse montante, as aposentadorias por idade somam 9,7 milhões, seguida pelas pensões por morte (7,4 milhões) e, em terceiro lugar, as aposentadorias por tempo de contribuição (5,4 milhões).

Em termos relativos, a Figura 2 mostra que a participação da aposentadoria por idade no estoque de Benefícios do RGPS, emitidos até dezembro de 2015, foi de 35%, seguida pelas pensões por morte (27%) e, em terceiro lugar, pelas aposentadorias por tempo de contribuição (19%).

A Figura 3, por fim, mostra que, se forem computadas apenas as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, a participação relativa da primeira atinge 64%, contra 36% da segunda.

FIGURA 1 QUANTITATIVO DOS BENEFÍCIOS DO RGPS (URBANO E RURAL) (1)
BRASIL
2015

Fonte: DATAPREV, SUB, SINTESE. Boletins Estatísticos da Previdência Social
(1) Inclui: auxílio-acidente; reclusão; salário-maternidade, as espécies (Abono de permanência em serviço 25%; Abono de permanência em serviço 20%; Pecúlio especial de aposentadoria; Abono de servidor aposentado pela autarquia empregadora) e os Acidentários.

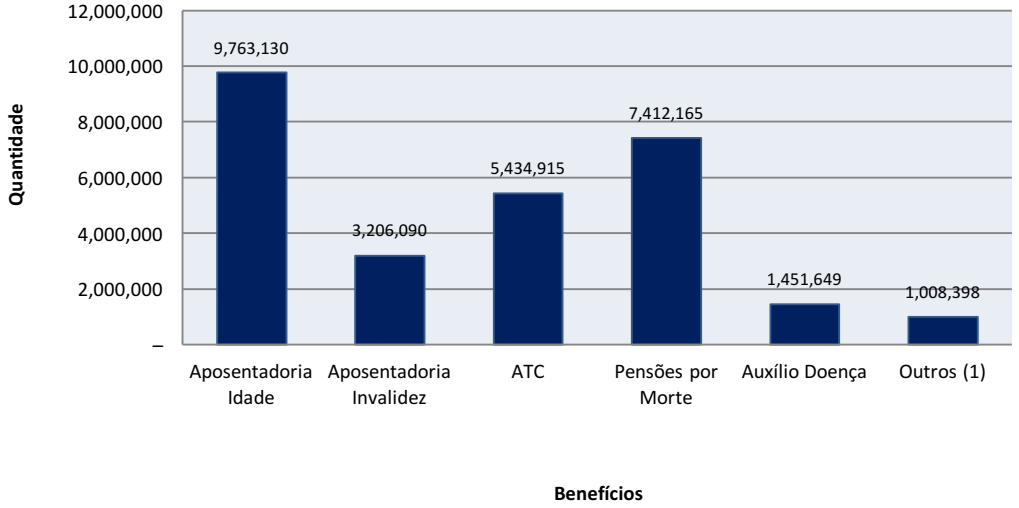


FIGURA 2 PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%) DOS BENEFÍCIOS NO TOTAL (RGPS) [1] (2015)
BRASIL

Fonte: DATAPREV, SUB, SINTESE. Boletins Estatísticos da Previdência Social
(1) Inclui: auxílio-acidente; reclusão; salário-maternidade, as espécies (Abono de permanência em serviço 25%; Abono de permanência em serviço 20%; Pecúlio especial de aposentadoria; Abono de servidor aposentado pela autarquia empregadora) e os Acidentários.

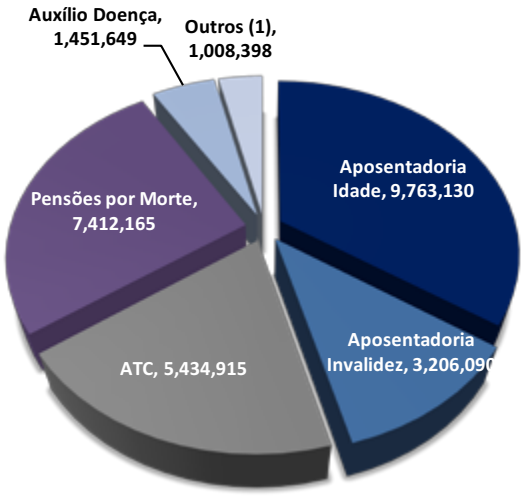
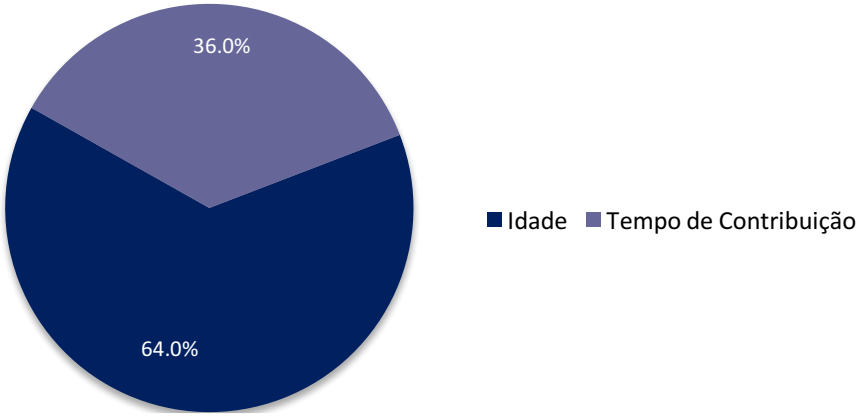


FIGURA 3 APOSENTADORIA "POR IDADE" E POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO"

Fonte: DATAPREV, SUB, SINTESE. Boletins Estatísticos da Previdência Social
(1) Inclui: auxílio-acidente; reclusão; salário-maternidade, as espécies (Abono de permanência em serviço 25%; Abono de permanência em serviço 20%; Pecúlio especial de aposentadoria; Abono de servidor aposentado pela autarquia empregadora) e os Acidentários.



A reforma da aposentadoria por tempo de contribuição já foi feita

Além disso, cabe lembrar que a reforma da aposentadoria por tempo de contribuição foi feita em 2015, através da Lei 13.183, que introduziu a fórmula 85/95 progressiva, como soma de anos de idade e anos de contribuição. Esta regra estabelece que, para alcançar a chamada aposentadoria integral, o segurado deve somar o número de pontos estipulados no cronograma de progressividade da fórmula. No momento da aposentadoria, o segurado pode optar pelo cálculo do valor do benefício pelo fator previdenciário ou pela fórmula 85/95. Em 2026, passará a vigorar a fórmula 90/100, que é combinação idade/contribuição muito superior à adotada em muitos países da OCDE. Ou seja, a legislação atual já dispõe de alternativa à fixação de idade mínima pela via da redução do valor do benefício.

4.2. A aposentadoria é precoce?

A afirmação feita pelo governo e os reformistas de que as aposentadorias no Brasil são muito precoces também não procede, porque se baseia num cálculo médio que considera o somatório da idade de aposentadoria de todas as modalidades hoje existentes no país: por idade, por tempo de contribuição, rurais, urbanas, homens e mulheres. Chega-se, assim, à média de 59,4 anos e ela é comparada com a média de países da OCDE (em torno de 65 anos).

Esse procedimento, no entanto, mascara situações específicas. A Figura 4 mostra que, no caso da aposentadoria por idade do segmento urbano, a média de idade ao se aposentar é de 63,1 anos, que é patamar já bem próximo ao das nações desenvolvidas. No caso da aposentadoria rural, a média é de 58,4 anos. Somando-se essas idades médias de aposentadorias (por idade) rurais e urbanas, o resultado é 60,8 anos, que é número bem razoável, se se leva em conta as diferenças de condições socioeconômicas e demográficas existentes entre os diversos segmentos populacionais do país (campo e cidade, homens e mulheres, regiões pobres e ricas), e que são incomparáveis com sociedades mais desenvolvidas.

No caso das aposentadorias por tempo de contribuição, a idade média de aposentadoria é menor (54,5 anos). Mas, como mencionado, a carência mínima é elevada; o fator Previdenciário reduz o valor do benefício até que as idades de 65/60 anos sejam alcançadas; e a reforma deste sistema, onde se localizava a precocidade, já foi feita em 2015.

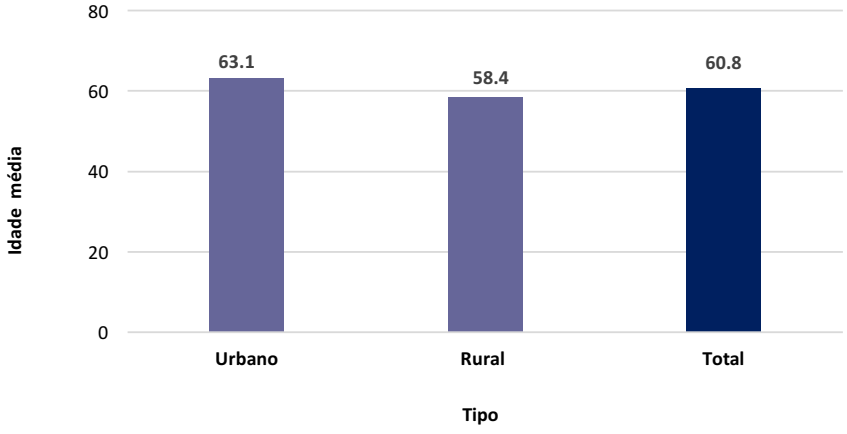
As aposentadorias por invalidez e incapacidade (incluindo as por acidente de trabalho) também jogam a média de idade para baixo. Mas, a solução desse problema não passa pela Previdência. Estudos realizados pela OIT revelam que o Brasil é o quarto colocado no ranking mundial de acidentes de trabalho.

4.3. A Previdência é generosa?

Com o exposto acima, é possível dizer, então, que a tese de que as regras previdenciárias no Brasil seriam generosas também não se sustenta, pois na prática, a maioria da população precisa atingir idade mínima para aposentadoria bastante elevada (65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres), e fixada em níveis até superiores aos praticados em muitas nações desenvolvidas.

FIGURA 4 IDADE MÉDIA NA CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS POR IDADE (URBANA, RURAL E TOTAL) (EM ANOS) (2015) BRASIL

FonteL MTPS



5. Linhas gerais da reforma da Previdência (PEC 287)

A PEC 287 propõe alterações na Constituição Federal (CF-88) que tendem a restringir o direito universal à Seguridade Social. As mudanças afetam as regras de acesso à aposentadoria, o valor e a possibilidade de acumulação de benefícios previdenciários e assistenciais. Um dos traços marcantes é a unificação das regras entre o Regime Geral e os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos, alcançando a aposentadoria de homens e mulheres, trabalhadores rurais e urbanos.

5.1. Carência mínima para acesso à aposentadoria: 65 anos de idade e 25 anos de contribuição

Com a PEC 287, haverá apenas aposentadoria por idade aos 65 anos, indistintamente para homem ou mulher, trabalhador urbano ou rural, servidor público ou trabalhador da iniciativa privada. Além disso, passa-se a exigir do trabalhador o mínimo de 25 anos de contribuição, contra os atuais 15 anos. Preenchendo estes requisitos, o segurado adquire o direito de se aposentar, mas com valor do benefício bastante reduzido, como se verá adiante.

Esta carência contributiva aumentada de 15 para 25 anos contrasta com a elevada rotatividade no emprego, a longa duração do desemprego e a alta informalidade observadas no Brasil (temas que serão abordados nos tópicos 7 e 8).

Outro problema que nosso mercado de trabalho apresenta está associado à baixa frequência contributiva pelos trabalhadores. Tomando os anos de 2005 a 2014, em que

se combinaram desemprego relativamente baixo com vigoroso movimento de formalização do emprego, a média anual do número de contribuições ao RGPS foi de cerca de nove vezes por ano. Isso significa que, se mantida essa média em torno de nove contribuições anuais, o trabalhador levaria mais de 33 anos para cumprir a carência mínima para a aposentadoria nas regras da PEC 287.

Para alcançar a aposentadoria integral, o trabalhador com o perfil médio de contribuições precisaria comprovar 65 anos de trabalho. Entretanto, como mostram os dados de 2014, cerca de 30% dos contribuintes não conseguiram sequer atingir esse número médio de contribuições. Portanto, levariam mais de 33 anos para cumprir os requisitos mínimos e parte poderia estar excluída da aposentadoria "parcial" aos 65 anos de idade.

Apesar de não haver dados sobre a média do número de contribuições dos segurados que se aposentam por idade no regime geral, acredita-se que estaria em torno de 18 anos. Se essa informação estiver correta, a proposta do governo implicaria aumento de sete anos na média de contribuição para o público que normalmente busca tal benefício (trabalhadores rurais e trabalhadores com baixa qualificação profissional, setores vulneráveis), ou aumento de 39% no tempo de emprego formal, com contribuição previdenciária. Diante da deterioração recente do mercado de trabalho em 2015 e 2016, é temerário supor que os trabalhadores terão empregos formais que permitam responder a essa exigência da PEC 287.

Os números acima representam média nacional, já que os dados públicos da Previdência não permitem recortes por sexo, idade, regionalização, etc. Naturalmente entre as mulheres, esse problema se agrava, porque as mulheres se inserem em ocupações mais vulneráveis, em relações informais de emprego, de baixa qualificação. Um exemplo é a inserção na condição de trabalhadora doméstica, caso em que a imensa maioria não conta com a proteção previdenciária. Entre os idosos, bem como entre os jovens, imperam as ocupações informais; assim como pelo interior do país, na razão inversa do tamanho das cidades.

Em resumo, verifica-se nisso um descompasso com a realidade do mercado de trabalho do país e com algumas tendências internacionais. O Japão, por exemplo, acaba de diminuir a exigência para acesso à aposentadoria, de 25 anos para 10 anos de contribuição.

5.2. Elevação progressiva da idade mínima de aposentadoria

Além de fixar idade mínima elevada para todas as modalidades de aposentadoria, a PEC 287 contém dispositivo que eleva essa idade de acordo com a elevação da expectativa média de sobrevida dos brasileiros aos 65 anos de idade. Ou seja, a idade mínima de aposentadoria aos 65 anos, será aumentada em um ano toda vez em essa sobrevida média aos 65 anos também aumentar em um ano.

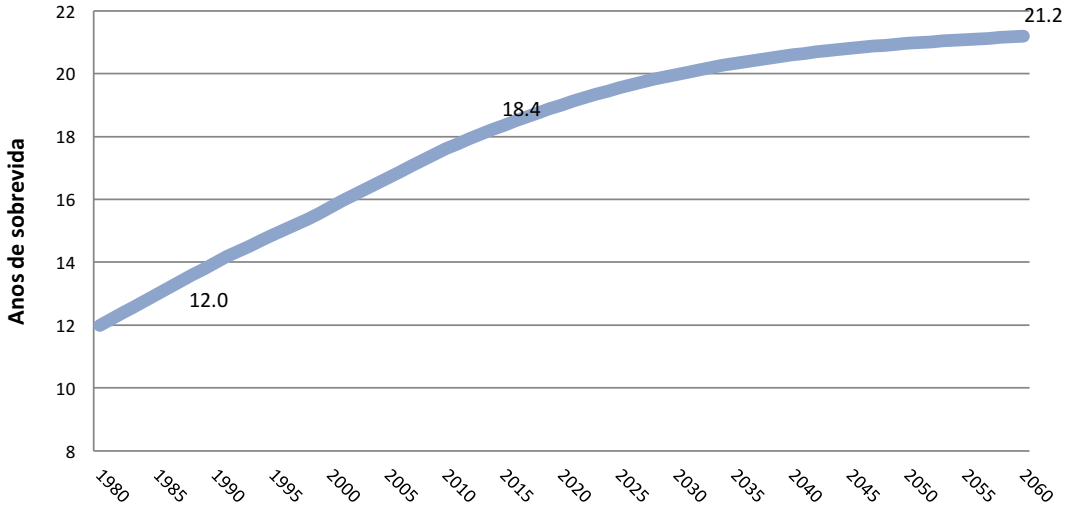
A expectativa de sobrevida aos 65 anos, em 2015, foi calculada em 18,4 anos, em média, pelo IBGE. Nas projeções feitas pelo Instituto, até 2030 este indicador já terá alcançado os 20 anos, e atingirá 21,2 anos em 2060. Sendo assim, pode-se pensar que, aproximadamente em 2028, passariam a ser exigidos 66 anos para a aposentadoria, e 67 anos por volta de 2047 (Figura 1).

5.3. Regras únicas para homens e mulheres, rurais e urbanos

A PEC 287 suprime o direito concedido às mulheres de se aposentarem com cinco anos

FIGURA 1 EXPECTATIVA DE SOBREVIDA AOS 65 ANOS [1]
(EM ANOS)
(1980-2060)
BRASIL

Fonte: IBGE/ Projeção da População de 2013.
Nota: (1) Entre 1981(1992) e 1990(1997), as esperanças de vida ao nascer foram extraídas das tábuas de mortalidade interpoladas a partir das tábuas construídas para os anos de 1980(1991) e 1991(1998). Apud: MTPS – Grupo Técnico de Previdência – GTP. 2016. Página 20.



a menos do que os homens, tanto na idade quanto no tempo de contribuição. A modificação desconsidera o fato de que as mulheres são desfavorecidas no mercado de trabalho e continuam cumprindo dupla jornada, acumulando o trabalho remunerado e os afazeres domésticos (ver tópico 10).

Igualmente, a PEC 287 elimina a redução de cinco anos de idade para a aposentadoria do trabalhador rural, igualando as condições com as exigidas do trabalhador urbano. Com isso, desfaz-se a diferenciação que a CF-88 prevê em função das condições assimétricas de trabalho e de vida existentes entre os meios rural e urbano.

5.4. Fim da idade reduzida de aposentadoria para professores

Os professores da educação básica terão que cumprir, segundo a PEC 287, a mesma carência contributiva e idade exigidas dos demais trabalhadores. Com isto, é prolongado em cinco anos o tempo de trabalho (exclusivo na atividade docente) requerido para a aposentadoria, que passará a ocorrer somente aos 65 anos de idade. Vale ressaltar que estas regras valem tanto para os docentes da rede pública quanto os da rede privada de ensino, vinculados respectivamente aos regimes próprios da União, Estados e Municípios e ao Regime Geral de Previdência Social.

Note-se que uma professora da educação básica pode se aposentar, nas regras atuais do Regime Geral, com qualquer idade, após 25 anos de contribuição. Ou então, na modalidade da aposentadoria por idade: basta ter 55 anos e comprovar 15 anos de contribuição. Em relação a esta situação, a PEC 287 implicaria aposentadoria apenas aos 65 anos de idade e se comprovados 25 anos de contribuição.

A isto se somam as mudanças no cálculo do valor do benefício, para compor quadro de redução do direito a aposentadoria digna para os professores. Nas condições atuais, a aposentadoria por tempo de contribuição dá à professora/ao professor o direito a 100%

do seu salário de benefício, sujeito ao teto do RGPS e à aplicação do fator previdenciário ou da fórmula 85/95. Na modalidade da aposentadoria por idade, o percentual do salário de benefício é de, no mínimo, 85% do seu salário de benefício. Na proposta da PEC 287, o benefício mínimo a que teria direito a professora cairia para 76% do salário de benefício.

5.5. Exigência de contribuição individual do trabalhador rural segurado especial

Para os trabalhadores rurais, a reforma proposta pelo governo elimina o tratamento diferenciado do segurado especial por trabalho na economia familiar. Desde a CF-88, esse segmento contribui proporcionalmente à receita da comercialização da sua produção, e a aposentadoria é concedida pela comprovação da atividade rural por, no mínimo 15 anos, aos 60 ou 55 anos de idade. Pelas regras desejadas pelo governo, os segurados especiais deveriam passar a fazer contribuições mensais e individualizadas, com alíquotas a serem definidas em lei. Esse modelo contributivo não se coaduna com os regimes de safras e a sazonalidade da produção rural, que dificultam a regularidade de contribuições monetárias. Além disto, muitas unidades produtivas da agricultura familiar não auferem renda suficiente para arcar com mais esse encargo (ver tópico 10).

5.6. Alongamento do tempo de contribuição e redução do valor das aposentadorias

Além de maiores carências de idade e tempo de contribuição, a PEC 287 propõe redução no valor das aposentadorias, ou da chamada taxa de reposição, que é a relação entre os valores do salário sobre o qual são feitas as contribuições e do benefício recebido. Esse valor passa a ser calculado em 51% do Salário de Benefício mais um ponto percentual por ano de contribuição, contra os atuais 70% mais um ponto percentual por ano. Com as novas regras, a aposentadoria "parcial" teria patamar inicial de 76%, mas, para alcançar a "aposentadoria integral" (100% do Salário de Benefício), será preciso combinar 65 anos de

FIGURA 2 IDADE DE ENTRADA NO MERCADO DE TRABALHO PARA OBTER A APOSENTADORIA INTEGRAL, SEGUNDO A PEC 287

IDADE DE ENTRADA NO MERCADO DE TRABALHO	TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO EXIGIDO	IDADE NO MOMENTO DA APOSENTADORIA INTEGRAL
16	49	65
17	49	66
18	49	67
19	49	68
20	49	69
21	49	70
22	49	71
23	49	72
24	49	73
25	49	74
26	49	75

idade e 49 anos de contribuição.

Nessas condições, o trabalhador só terá direito à aposentadoria integral aos 65 anos, se ele entrar no mercado de trabalho formal aos 16 anos, que é idade mínima legal para o trabalho, e contribuir ininterruptamente por 49 anos (Figura 2). Sabendo-se que raramente algum trabalhador permanece empregado continuamente por tanto tempo, dadas a alta rotatividade, a informalidade e o desemprego prolongado, diminui a possibilidade de vir a gozar de aposentadoria, assim como reduz o valor do benefício (em relação às suas contribuições). Essas condições não são exigidas sequer em países desenvolvidos, pois implicariam aposentadoria apenas aos 72 anos de idade, para quem tenha ingressado aos 23 anos no mercado de trabalho.

Outro detalhe importante diz respeito ao cômputo do salário de benefício. A leitura da PEC 287 dá a entender que este cálculo seria efetuado pela média de todos os salários de contribuição, sem descartar os 20% menores valores. Desta forma, haverá sempre diminuição do valor médio do salário de benefício, em relação às regras hoje em vigor.

5.7. Regra de transição só para o acesso à aposentadoria

A única regra de transição presente na PEC 287 refere-se às condições para o trabalhador obter a aposentadoria. Enquadram-se nessa regra o trabalhador com 50 anos ou mais se homem, e 45 anos ou mais se mulher, que poderão se aposentar antes dos 65 anos, desde que cumpram o restante do tempo de contribuição vigente com acréscimo de 50%. Essa linha de corte para enquadramento na regra de transição não é diferenciada para trabalhadores rurais nem para professores e policiais.

O alcance reduzido da regra de transição proposta na PEC 287 pode ser observado com a ajuda dos dados do RGPS. Em 2014, último dado disponível, havia 71,5 milhões de segurados nesse regime, sendo 38,5 milhões de homens, 30,4 milhões de mulheres e outros 2,6 milhões sem informação sobre o sexo. Do total de segurados, entrariam na regra de transição 17,1 milhões (23,9%), sendo 7 milhões de homens (18,2% do total de homens), 8,5 milhões de mulheres (28%) e 1,6 milhão cujos dados não ofereciam informação do sexo (61,2%). Em outras palavras, menos de ¼ dos segurados terão direito à regra de transição para os critérios de aposentadoria, nos termos da PEC 287.

Outro aspecto a destacar é que a regra de transição adota linha de corte abrupta (50 anos ou 45 anos), diferenciando radicalmente a situação entre trabalhadores em condições muito próximas de idade, sem levar em conta o tempo de filiação aos regimes previdenciários e o acúmulo de contribuições pretéritas.

Ademais, não havendo regra de transição para a fixação do valor inicial dos benefícios, fica na prática reduzido o direito esperado mesmo por aqueles que estão acima da idade de corte. Assim, todos terão perdas, inclusive os que estão próximos à aposentadoria. Mesmo na transição, aquele trabalhador que não completar 49 anos de contribuição terá aposentadoria com valor inferior a 100% do seu salário de benefício – uma aposentadoria "parcial".

Vale notar que o adicional de 50% é pedágio muito grande, bem maior do que os 20% para a aposentadoria por tempo de contribuição adotado na reforma previdenciária de 1998.

Para o trabalhador rural, o tempo faltante para completar a carência contributiva mínima exigida (15 anos) para aposentadoria por idade (60 ou 55 anos) também sofrerá o adicional de 50%. Além disso, passa imediatamente a ser exigida contribuição monetária e individualizada, tal como na regra geral mencionada no item 5.5. Com a PEC 287 acaba a livre conversão dos regimes rural e urbano. O tempo de trabalhador rural somente poderá ser computado para aposentadorias rurais ou para benefícios urbanos no valor de um salário mínimo.

Dessa forma, adota-se um conceito jurídico e doutrinário bastante restritivo para a fruição da expectativa dos direitos. Consumou-se a sinalização do ministro da Fazenda de que direito adquirido é "um conceito impreciso", desconsiderando a vigência das regras no momento em que foram feitas as contribuições para o sistema.

5.8. Aposentadoria por invalidez dificultada e em valor reduzido

Atualmente, a maior parte das aposentadorias por invalidez decorre de incapacidade para o trabalho habitual, já que a Previdência Social não disponibiliza adequados serviços de readaptação profissional, distribuídos por todo o território nacional. A lei sempre protegeu a invalidez decorrente de acidente de trabalho, moléstia profissional ou outras afecções especificadas em lei.[24] E, desde 2011, todos os demais casos de invalidez recebem aposentadoria integral (média dos 80% maiores salários de contribuição).

Com a PEC 287, a aposentadoria por invalidez, passa a se denominar "aposentadoria por incapacidade para o trabalho", só será concedida se esta condição se verificar. Ainda que as condições específicas que darão ensejo ao benefício dependam da legislação infraconstitucional, é suprimida a expressão "doença e invalidez" do texto constitucional. Isso sugere que haverá maiores restrições à concessão do benefício e que nem mesmo as situações de doenças profissionais serão protegidas.

Seguindo a lógica geral adotada na PEC 287, também este benefício teria o valor reduzido. À exceção dos casos em que a invalidez decorrer de acidente de trabalho, o cálculo seguirá a regra dos 51% da média dos salários de contribuição, acrescido de um ponto percentual por ano de contribuição. As situações de doenças graves, especificadas em lei, resultarão em aposentadorias proporcionais e não mais integrais (100% do salário de benefício).

5.9. Aposentadoria especial limitada

Atualmente, para a aposentadoria especial (insalubridade e condições prejudiciais à integridade física) não há requisito de idade mínima. É exigido que o trabalhador acumule tempo de exercício profissional em situações prejudiciais à saúde, por 15 (trabalhador de fundo de mina) ou 25 anos (em outras situações). O valor dessa aposentadoria corresponde à média de 80% dos maiores salários de contribuição e não se aplicam o fator e nem a regra 85/95.

No caso da aposentadoria especial, o texto da proposta do governo requer que haja o exercício de atividades que efetivamente prejudique a saúde. A periculosidade, ou seja, o risco à integridade física deixa de ser critério para concessão. Ao invés de proteção proporcional ao risco da atividade desempenhada, o texto da reforma está exigindo o dano efetivo e a perda das condições de saúde.

Ademais, a proposta limita a redução na idade de, no máximo, dez anos. Consequentemente, haveria limite mínimo de 55 anos de idade, nesta modalidade de aposentadoria, podendo ser maior, o que hoje não existe. A proposta de reforma fixa em 20 anos o tempo mínimo na atividade prejudicial para a concessão do benefício, quando hoje o benefício é concedido com 15, 20 ou 25 anos na atividade. Não bastassem esses critérios mais exigentes, a PEC limita ao máximo de cinco anos a diminuição do tempo de serviço do trabalhador exposto às condições prejudiciais à saúde.

Em relação ao valor, novamente, há redução, de 100% do salário de benefício, para o percentual calculado segundo a regra geral apontada anteriormente. Observe-se que a PEC 287 não prevê que o tempo de contribuição

na atividade especial seja convertido com acréscimo; e, sendo assim, o benefício mínimo pode vir a ser de 71% do salário de benefício.

5.10. Pensão por morte: redução do valor e desvinculação do mínimo

A PEC 287 propõe três mudanças nas regras das pensões, em acréscimo às mudanças efetivadas em 2015 no sentido de limitar a duração do benefício. A proposta governamental começa por desvincular as pensões do salário mínimo, o que afetaria o conjunto das pensões, inclusive as já concedidas. Em seguida, é proposto que o benefício passe a ser de 60% do valor da aposentadoria que o segurado recebe ou receberia se se aposentasse por invalidez no momento do óbito. Esse benefício será ampliado por uma parcela de 10% para cada dependente adicional, até o limite de 100%. Como a pensão será fixada a partir da regra geral de cálculo da aposentadoria, a renda familiar deverá sofrer uma redução significativa com o óbito do segurado.

Suponha-se que, no momento do seu falecimento, um trabalhador que tenha acumulado 20 anos de contribuição, seja casado e tenha dois filhos menores. A pensão corresponderá, nesta situação, a 80% (60% + 10% + 10%) de 71% (51% + 20%) de seu salário de benefício, resultando em 56,8% do rendimento médio sobre o qual contribuiu para a previdência. A família, além da perda de seu ente, sofreria redução de 43,2% em sua renda. Considerando a atual distribuição dos proventos de aposentadoria, pode-se prever que grande parcela dos futuros pensionistas terá renda equivalente a 60% do salário mínimo.

Vale registrar que, em 2014, 69% das pensões não ultrapassavam o salário mínimo, com valor médio, à época, de R$706 mensais. As pensões rurais eram praticamente 100% de valor igual a um salário mínimo, ou menos.

Por fim, a PEC 287 ainda traz a figura da não reversibilidade das cotas dos demais beneficiários. Ou seja, se um dos dependentes perder a condição para recebimento de pensão, sua fração de 10% do valor não será, como hoje, revertida para os dependentes remanescentes. Isso também penalizará o rendimento familiar.

Nas pensões não há transição para as novas regras, que passariam a vigorar assim que a Emenda Constitucional fosse promulgada. Perceba-se que não se entende como expectativa de direito, no caso da morte, aquilo que esperava o contribuinte deixar como pensão aos seus dependentes no momento de efetuar suas contribuições.

5.11. Proibição de acumulação de aposentadorias e pensões

A acumulação de aposentadorias e pensões será praticamente proibida, caso seja aprovada a proposta de emenda constitucional. Ficaria proibido o recebimento cumulativo de mais de uma aposentadoria do regime geral, bem como de mais de uma aposentadoria do regime próprio. Também não seria possível receber uma aposentadoria e uma pensão, ou mais de uma pensão (exceto filhos). No caso do regime próprio, só seriam concedidas duas aposentadorias acumuladas no caso em que há permissão de exercício cumulativo de cargo público (professores e profissionais de saúde). Seria permitido o recebimento de uma aposentadoria do regime geral e outra do regime próprio, mas esta hipótese é extremamente improvável diante dos requisitos de idade e tempo de contribuição que vigorariam com a PEC 287.

Em que pese a ideia de impedir o acúmulo de benefícios em valores altos, deve-se considerar que a proibição ao acúmulo de benefícios terá impactos mais fortes sobre

a população de baixa renda. Pode-se citar, como exemplo, as trabalhadoras rurais que acumulam aposentadoria rural com a pensão deixada pelos seus cônjuges, ambas limitadas ao salário mínimo. Lembrando que a pensão poderá, com a reforma, ser benefício de valor inferior ao mínimo, a renda familiar poderá ser reduzida drasticamente no momento do óbito do segurado.

Segundo a PNAD 2014, cerca de 2,4 milhões de beneficiários acumulavam aposentadoria e pensão. A grande maioria, 69,9% dos beneficiários, acumulavam benefícios num total que não ultrapassava a dois salários mínimos mensais, recebendo, em média R$1.440. Além disso, a faixa etária dos que tinham essa condição era bastante elevada, sendo que 65,6% do total tinham 70 anos ou mais de idade. Ou seja, proibição de acumular benefícios, quando se aplica a população de baixa renda e de idade avançada, pode significar o colapso do orçamento familiar, num momento de gastos crescentes com saúde e cuidados pessoais.

5.12. Previdência dos servidores públicos (RPPS)

A CF-88 prevê aposentadoria voluntária para os servidores públicos, com 60/55 anos de idade e 35/30 anos de contribuição, 10 anos de serviço público e 5 de cargo; compulsória, aos 70 ou 75 anos, nos termos de lei complementar; e por invalidez. Assim, desde 1998, a aposentadoria por tempo de contribuição do servidor público já exige idade mínima de 60/55 anos. Desde 2004, os benefícios previdenciários dos servidores também já podem ser limitados ao teto do RGPS, com a instituição do Fundo de Previdência Complementar.

As condições para a aposentadoria são as mesmas vigentes para o RGPS, exceto quando nos casos de pessoas com deficiência, que exercem atividade de risco ou cujas atividades sejam exercidas em condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Os benefícios previdenciários dos servidores são calculados proporcionalmente aos salários de contribuição e reajustados nos termos de lei, garantida a preservação do valor real. Para os servidores contratados anteriormente a 1998, foram estabelecidas exigências adicionais para que o servidor tenha direito a benefícios integrais e paritários (55/48 anos de idade e 35/30 anos de contribuição, acrescido de pedágio de 20% do tempo faltante, 5 no cargo; e idade mínima de 55/48 anos).

Para os servidores contratados entre 1999 e 2003, foram estabelecidas exigências adicionais para que o servidor tenha direito a benefícios integrais e paritários (25 anos de serviço público, 15 de carreira, 5 no cargo; e idade mínima de 60 anos, que pode ser compensada pelo excedente do tempo de contribuição). Com a criação dos fundos de previdência complementar (na União, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, Funpresp), a aposentadoria e a pensão foram submetidas ao teto do RGPS.

A PEC 287, como se disse, iguala as regras de aposentadoria dos RPPSs às do RGPS, tanto em relação aos requisitos para aposentadoria – idade de 65 anos, com mínimo de 25 anos de contribuição – quanto ao valor, bem como para o valor das pensões. Além disso, eleva de 70 para 75 anos a idade de aposentadoria compulsória.

No que diz respeito à regra de transição, a reforma revoga do texto constitucional tanto as regras transitórias criadas em 1998, quanto às de 2004. A proposta estabelece como regra geral de transição as exigências cumulativas de 60/55 anos de idade; 35/30 anos de contribuição; 20 anos de serviço público; 5 anos no cargo e ainda o pedágio de 50% a mais no tempo de contribuição faltante. Muito maior do que as estabelecidas nas emendas anteriores que também alteraram as regras da aposentadoria dos servidores. Para os servidores contratados anteriormente a 1998, as regras de transição permitirão ao servidor

compensar redução da idade mínima de 60 anos pelo período excedente no seu tempo de contribuição.

Esses servidores estavam submetidos a regras bem diferentes. Em 1998, pela EC 20, eram exigidos 53/48 anos de idade; 35/30 anos de contribuição e pedágio de 20% no tempo de contribuição faltante. Em 2005, pela EC 47, as exigências passaram para 35/30 anos de contribuição; 25 anos de serviço público; 5 anos no cargo; idade mínima de 60 anos, permitida a redução da idade mínima de 60 anos pelo período excedente no seu tempo de contribuição.

Em relação às regras da EC 47 (chamada de PEC paralela), para os servidores contratados anteriormente a 1998, a PEC 287 estabelece o acréscimo de exigências, pedágio de 50% do tempo de contribuição faltante.

Por fim, no caso dos servidores, a PEC 287 aponta para a privatização da aposentadoria complementar. Atualmente, com a limitação dos valores ao teto do RGPS, os servidores podem optar por benefício complementar, mediante filiação a fundo de pensão (fechado) regido por entidades de natureza pública. Criar o regime complementar é opção da União, estado ou município.

A PEC 287 obriga a instituição da previdência complementar e retira as exigências constitucionais de que esses benefícios sejam providos por fundos de pensão e de que estes fundos sejam organizados por entidades públicas. Com as mudanças poderão ser contratados benefícios complementares em planos abertos, oferecidos por entidades privadas, como qualquer plano de previdência complementar do sistema financeiro.

5.13. Diminuição do acesso à justiça

A reforma retira ainda a previsão de acesso dos segurados à justiça estadual onde não há vara federal para discussão dos temas previdenciários. Caberá à lei definir as possibilidades de acesso. Isto vai afastar o trabalhador do seu direito previdenciário, especialmente os rurais, e os das localidades mais remotas, no interior do país.

5.14. Benefício Assistencial: carência mínima de 70 anos de idade

Extremamente preocupante também é a elevação progressiva da carência mínima de 65 para 70 anos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), dirigido aos idosos e portadores de deficiências socialmente mais vulneráveis (renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo), e que hoje beneficia mais de quatro milhões de famílias (cerca de 16 milhões de pessoas). Com essa elevação da idade, uma parcela de idosos, que aos 65 anos não conseguir se aposentar (por possuírem menos de 25 anos de contribuição), precisará sobreviver até os 70 anos sem benefício que lhe garanta renda.

5.15. Desvinculação do Piso do BPC e das Pensões ao Salário Mínimo ameaça seu valor real

Além de restringir o alcance dessa política social voltada para o contingente mais vulnerável da sociedade, cria-se possível hiato de desproteção e, aos que atingirem a idade exigida, confere benefício com valor arbitrado pelo governo, inferior a um salário mínimo.

O fim da vinculação ao salário mínimo do piso dos benefícios do BPC e da pensão por

morte põe em risco, não apenas a manutenção do seu valor como da possibilidade de que futuros aumentos reais possam contribuir para a redução da pobreza na população idosa. A PEC 287 não define como tais benefícios serão reajustados, correndo-se o risco de que passem a ser arbitrados em função dos interesses meramente fiscais sem garantir a preservação do poder de consumo da população atendida. No tópico 7 deste documento discorre-se sobre a importância econômica e social do salário mínimo, que passa por este tipo de vinculação.

A próxima seção destaca que a PEC 287 impõe, muitas vezes, regras superiores aos países desenvolvidos. Além disso, ela vai ampliar o número de trabalhadores sem proteção previdenciária a níveis estratosféricos. Em função do seu caráter restritivo no contexto socioeconômico e demográfico brasileiro, os trabalhadores de renda baixa serão estimulados a se desfiliarem do regime deixando de contribuir, implicando quebras da receita e na fragilização financeira do RGPS. Esse fato poderá ser agravado pela fuga das camadas de maior renda do RGPS para os planos complementares privados. A privatização certamente parece ser propósito não manifesto da reforma.

6. A redução do direito à proteção na velhice: análise crítica da PEC 287

O tópico anterior já demonstrou que a PEC 287, se adotada, trará inúmeros impactos negativos sobre a extensão e intensidade da proteção social no país. A crítica à proposta de reforma contida na PEC 287 pode ser sintetizada pela ideia de que ela reduzirá a extensão e o grau de proteção social assegurado à população brasileira, o que será tratado a seguir. Além de estabelecer restrições que ultrapassam até mesmo países cujas populações não enfrentam a vulnerabilidade social existente no Brasil, o que se quer implantar com a PEC 287 tem potencial de exclusão de parcela importante dos brasileiros do sistema de proteção social. E além de comprometer a própria sustentabilidade do sistema, tais propostas caminham no sentido da privatização e ficam aquém dos compromissos internacionais assumidos pelo país.

6.1. Parâmetros mais duros que os praticados em nações igualitárias

Os formuladores da proposta de reforma têm utilizado a comparação internacional, notadamente com os países reunidos na OCDE – em sua maioria de alto nível de desenvolvimento econômico – para sugerir a mudança nos parâmetros da previdência no Brasil. Entretanto, a PEC 287 introduz regras muito mais severas que a praticada por diversas nações que fazem parte do grupo escolhido como referência.

A Figura 1 revela que, antes da crise financeira global de 2008, a carência mínima (idade) para ter acesso à aposentadoria "integral" era inferior a 65 anos em diversos países. Somente após a crise internacional, foram implantadas reformas que elevaram a idade para 65 ou 67 anos de forma gradual ao longo do tempo.

FIGURA 1 MUDANÇAS NA IDADE MÍNIMA LEGAL DE APOSENTADORIA (PAÍSES SELECIONADOS)

Fontes: OCDE – *Pensions at Glance* (2011, 2013 e 2015).COSTANZI, R. Análise Sintética das Reformas Previdenciárias no Mundo. Informações Fipe, abril de 2016.

PAÍS	IDADE DE REFERÊNCIA PARA A APOSENTADORIA INTEGRAL				IMPLANTAÇÃO
	Antes crise de 2008		Depois da crise de 2008		
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Alemanha	65	65	67	67	Gradual de 2012 até 2029
Austrália	65	60	67	67	Gradual de 2017 a 2023
Áustria	65	60	65	65	Gradual entre 2024 e 2033
Canadá	65	65	67	67	Gradual de 2023 a 2029
Colômbia	60	55	62	57	Gradual até 2014
Coreia do Sul	61	61	65	65	Gradual até 2034
Dinamarca	65	65	67	67	Gradual de 2024 a 2027
Espanha	65	65	67	67	Gradual de 2013 a 2027
Estados Unidos	66	66	67	67	Gradual até 2027
Estônia	63	60,5	65	65	Gradual até 2026
França	61	61	62	62	Gradual até 2017
Holanda	65	65	67	67	Gradual até 2023
Hungria	60	55	65	65	Gradual de 2012 a 2022
Itália	66	60	67	67	Gradual até 2020
Portugal	65	65	66	66	A partir de 2014
Reino Unido	65	62	67	67	Gradual até 2028
Turquia	60	58	65	65	Gradual até 2048

Exigência de Idade: "carência mínima" e "carência de referência"

Matijascic, Kay e Ribeiro (2007), analisando as regras vigentes em diversos países antes da crise financeira global de 2008, apontam que a fixação de idade mínima para a aposentadoria na OCDE (em torno de 65 anos) "não é o mínimo, mas a referência". Em geral, a "carência mínima" para a idade que assegura o direito ao recebimento do benefício básico, ou pedido de aposentadoria antecipada, é inferior a "idade de referência", que é o limite legal de idade estipulado para o recebimento da pensão completa.

A Figura 2, elaborada pelos autores, revela que em 2004, nos casos da Itália e de Portugal, por exemplo, havia diferença de 8 e 10 anos, respectivamente – no caso dos homens e das

FIGURA 2 IDADE MÍNIMA, REFERÊNCIA E MÉDIA DE SAÍDA DA FORÇA DE TRABALHO (EM ANOS) (PAÍSES SELECIONADOS) (2004)

Fontes: Observatoire des Retraites. Dados para 2004.Matijascic, Kay e Ribeiro (2007).

PAÍS	IDADE MÍNIMA DE APOSENTADORIA		SAÍDA DA FORÇA DE TRABALHO	IDADE REFERÊNCIA DE APOSENTADORIA (ANOS)	
	Homem	Mulher		Homem	Mulher
Bélgica	60	60	60,6	65	62
França	55	55	58,8	60	60
Itália	57	57	59,7	65	60
Alemanha	63	63	60,9	65	65
Dinamarca	65	65	63,6	67	67
Suécia	61	61	63,7	65	65
Reino-Unido	65	60	62,6	65	60
Portugal	55	55	63,1	65	65

mulheres – entre a "idade mínima" e a "idade de referência" para a aposentadoria.

Em outras palavras, o indivíduo pode se aposentar com a "idade mínima", recebendo valor inferior ao que receberia se ficasse tempo maior no mercado de trabalho, até atingir a "idade de referência" e ter direito ao benefício integral.

Exigência de contribuição: "carência mínima" e "carência de referência"

A mesma distinção, verificada no caso da idade, ocorre no caso da exigência ou não de tempo de contribuição. Segundo os autores, em muitos países, em 2006, a "carência mínima" exigida – que assegura o direito ao recebimento do benefício básico ou pedido de aposentadoria antecipada – era "tempo de residência", "tempo de filiação" ou "tempo de cobertura", revelando o compromisso do Estado com os direitos de cidadania. Em outros casos, exigia-se entre 10 e 15 anos de contribuição. Por sua vez, a "carência de referência" (que possibilita o benefício integral) baseia-se em tempo de contribuição em torno de 35 anos (Figura 3).

Em trabalho recente, Matijascic (2016) atualiza essas informações, incluindo as novas regras que foram implantadas, após as reformas impostas pela crise financeira global de 2008. Pode-se notar que as diferenças não foram substanciais (Figura 4).

Um caso extremo de severidade na comparação internacional

A análise dos dados acima revela que as regras de acesso às aposentadorias no Brasil já são elevadas na comparação internacional, tanto em termos de idade quanto de tempo contribuição ("carência mínima" e de "carência de referência").

Regras ainda mais elevadas tendem a se traduzir em exclusão crescente de grande número de trabalhadores. Cabe lembrar que o modelo adotado com a privatização da Previdência no Chile, nos anos de 1980, fez com que 60% dos trabalhadores hoje não consigam alcançar sequer o piso de benefícios. Nesse sentido, no final da década passada, Matijascic, Kay e Ribeiro (2007) já advertiam que "é preciso reverter as severas condições de acesso, em caso de carências mínimas, pois é difícil, nos dias de hoje, contribuir por

FIGURA 3 CARÊNCIA E IDADE DE ACESSO A APOSENTADORIAS (EM PAÍSES SELECIONADOS) (2006)

Fontes: Associação Internacional de Seguridade Social. Matijascic, Kay e Ribeiro (2007).

PAÍS	CARÊNCIAS MÍNIMAS (NÃO INCLUI BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS)	CARÊNCIA DE REFERÊNCIA (PENSÃO ORDINÁRIA OU COMPLETA)	IDADE HOMEM/MULHER
Brasil	15 anos de contribuição	35/30 anos de contribuição	65 h e 60 m
Rússia	5 anos de cobertura	25/20 anos de contribuição	60 h e 55 m
Índia	10 anos de cobertura	Não existe pensão completa	55
China	15 anos de cobertura	Atuarial via contribuição	60 h 50-60 m
Coréia do Sul	10 anos de cobertura	Exceder 20 anos de contribuição	60
Uruguai	15 anos de serviço (70 de idade)	35 anos de cobertura	60
Chile	10 anos de contribuição	22 anos de contribuição	65 h e 60 m
Colômbia	Não prevê	21 anos de contribuição	60 h e 55 m
México	Não prevê	25 anos de contribuição	65
Portugal	15 anos de contribuição	40 anos de contribuição	65
Itália	5 anos de contribuição	40 anos de contribuição (sem idade)	65
Alemanha	5 anos de filiação	Não existe pensão completa	65
Suécia	3 anos de contribuição	30 anos de contribuição	65
Reino Unido	12-11 anos h-m de filiação	44-39 anos de contribuição	65 h e 60 m
Austrália	10 anos de residência	Não existe pensão completa	65 h – 63 m
Canadá	10 anos de residência	40 anos de residência	65
E.U.A.	10 anos de contribuição	(...)	65

FIGURA 4 CARÊNCIA E IDADE DE ACESSO A APOSENTADORIAS (EM PAÍSES SELECIONADOS) (2013 E 2014)

Fonte: SSA (2013a; 2013b; 2014a; 2014b).Obs.: Os dados para países da Europa e da Ásia são de 2013; para países das Américas e da África, de 2012 (MATIJASCIC, 2016).

PAÍS	CARÊNCIAS MÍNIMAS (NÃO INCLUI BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS)	CARÊNCIA DE REFERÊNCIA (APOSENTADORIA ORDINÁRIA OU COMPLETA)	IDADE DE REFERÊNCIA (HOMEM/MULHER)	IDADE MÍNIMA
Brasil	Quinze anos de contribuição	35/30 anos de contribuição	65 anos (h) /60 anos (m)	Não
Rússia	Cinco anos de cobertura	Não fixa	60 anos (h) 55 anos (m)	Regional
Índia	Dez anos de cobertura	Não existe pensão completa	55 anos	Não
China	Quinze anos de cobertura	Atuarial via contribuição	60 anos (h) 55 a 60 anos (m)	50 anos (h) 45 anos (m)
África do Sul	Teste de meios	Não aplicável	60 anos	Não muda
Argentina	Dez anos de serviço	30 anos de contribuição	65 anos (h) 60 a 65 anos (m)	Não muda
México	Não prevê	25 anos de contribuição	65 anos	Não
Chile	Vinte anos de contribuição	Não fixa	65 anos (h) 60 anos (m)	Não
Portugal	Quinze anos de contribuição	40 anos de contribuição	66 anos	57 anos
Itália	Quinze anos de contribuição	42 anos de contribuição	66 anos (h) 62 anos (m)	Não
Alemanha	Cinco anos de contribuição	45 anos de contribuição	65 anos	63 anos
Suécia	Não definida	Não fixa	65 anos	61 anos
EUA	Dez anos de cobertura	35 anos de cobertura	66 anos	62 anos

quinze anos, sendo cinco anos seguidos antes da concessão do benefício (...)". Essas regras, já severas, implicam a perda da condição de segurado após doze ou 24 meses.

Sincronia entre a "idade mínima" de aposentadoria e a "idade de saída" do mercado de trabalho

Outro ponto central a ser levado em conta na reforma da Previdência é a necessária sincronia entre a idade mínima de aposentadoria e a idade de saída do mercado de trabalho. A idade mínima deve ser inferior à idade de saída laboral.

Em 2004, na maior parte dos países analisados por Matijascic, Kay e Ribeiro (2007), havia essa sincronia. Na Itália e em Portugal, por exemplo, a idade mínima de aposentadoria (57 e 55 anos) era pouco inferior à idade de saída do mercado de trabalho (59,7 e 63,1 anos, respectivamente) (Figura 5).

Por outro lado, nos países em que a idade mínima é superior à idade de saída do mercado de trabalho (como a Alemanha, por exemplo),

FIGURA 5 IDADE MÍNIMA, REFERÊNCIA E MÉDIA DE SAÍDA DA FORÇA DE TRABALHO (EM PAÍSES SELECIONADOS) (2004)

Fonte: *Observatoire des Retraites* (dados para 2004).Matijascic, Kay e Ribeiro (2007).

PAÍS	IDADE MÍNIMA DE APOSENTADORIA		IDADE DE SAÍDA DA FORÇA DE TRABALHO	IDADE REFERÊNCIA DE APOSENTADORIA	
	Homem	Mulher		Homem	Mulher
Bélgica	*60*	*60*	*60,6*	*65*	*62*
França	*55*	*55*	*58,8*	*60*	*60*
Itália	*57*	*57*	*59,7*	*65*	*60*
Alemanha	*63*	*63*	*60,9*	*65*	*65*
Dinamarca	*65*	*65*	*63,6*	*67*	*67*
Suécia	*61*	*61*	*63,7*	*65*	*65*
Reino-Unido	*65*	*60*	*62,6*	*65*	*60*
Portugal	55	55	63,1	65	65

os trabalhadores podem ter problemas. Esta situação "implica precariedade, pois a pessoa deixa de receber salários sem ter direito a aposentadoria", afirmam os autores.

Em função disso, muitos analistas criticam as propostas de reforma que propõem elevar a idade mínima além da idade de saída da força de trabalho, pois poderão elevar a precariedade da situação do trabalhador idoso, ampliando gastos com outros programas sociais, como o seguro-desemprego, por exemplo.

Os dados apresentados a seguir, revelam que, em alguns casos, há grande assimetria, no caso dos homens, entre a idade média de saída do mercado de trabalho (Figura 6) e idade atual de aposentadoria para quem entrou no mercado de trabalho aos 20 anos de idade (Figura 7).

Entre os países da América Latina, destacam-se o México e o Chile, que limitaram severamente as regras de acesso a aposentadoria. No primeiro caso, a idade de saída do mercado de trabalho em 2014 (72 anos) era 7 anos superior à idade de aposentadoria (65 anos). No caso do Chile, a assimetria é de 3,4 anos (68,4 e 65 anos, respectivamente).

Provavelmente em função dessa assimetria, verifica-se que a taxa de desemprego dos trabalhadores idosos (65-69 anos) é elevada em diversos países (Figura 8). As altas taxas de desemprego entre a população idosa se explicaria pela necessidade de buscar emprego a fim de obter renda na ausência da proteção previdenciária. Na América Latina destacam-se os casos do Chile e México, já referidos.

Em situação oposta, destaca-se o exemplo da França, onde a taxa de desemprego entre idosos é de apenas 5,6%, em decorrência da maior assimetria entre a idade média de saída do mercado de trabalho (59,4 anos) e idade atual de aposentadoria para quem entrou no mercado de trabalho aos 20 anos de idade (61,2 anos).

A taxa de desemprego dos idosos no Japão (40,1 %) é das mais elevadas entre os países selecionados. Talvez em função disso, recentemente o Parlamento Japonês aprovou reforma da lei na Previdência Social do país, que reduz o tempo mínimo de contribuição para aposentadoria, de 25 anos para 10 anos. A expectativa é que esses idosos passem a ter direito ao benefício já em outubro de 2017.[25]

FIGURA 6 HOMENS: IDADE MÉDIA DE SAÍDA DO MERCADO DE TRABALHO (EM ANOS) (PAÍSES SELECIONADOS) 2014

Fonte: Estatísticas da OCDE *(PENSIONS AT A GLANCE).*

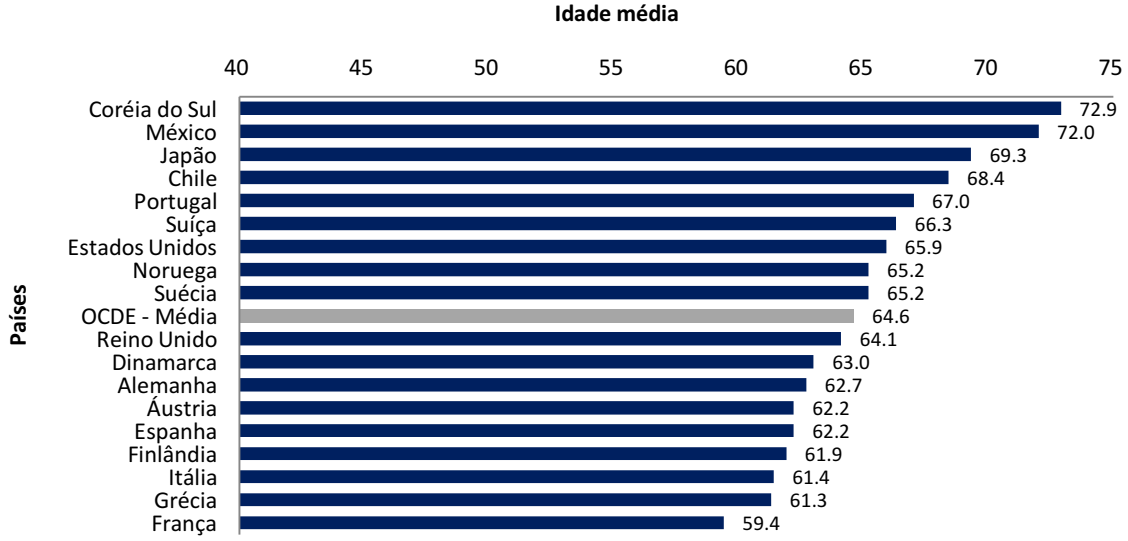


FIGURA 7 HOMENS: IDADE ATUAL DE APOSENTADORIA PARA QUEM ENTROU NO MERCADO DE TRABALHO AOS 20 ANOS DE IDADE
(EM ANOS)
(PAÍSES SELECIONADOS)
(2014)

Fonte: Estatísticas da OCDE *(PENSIONS AT A GLANCE).*

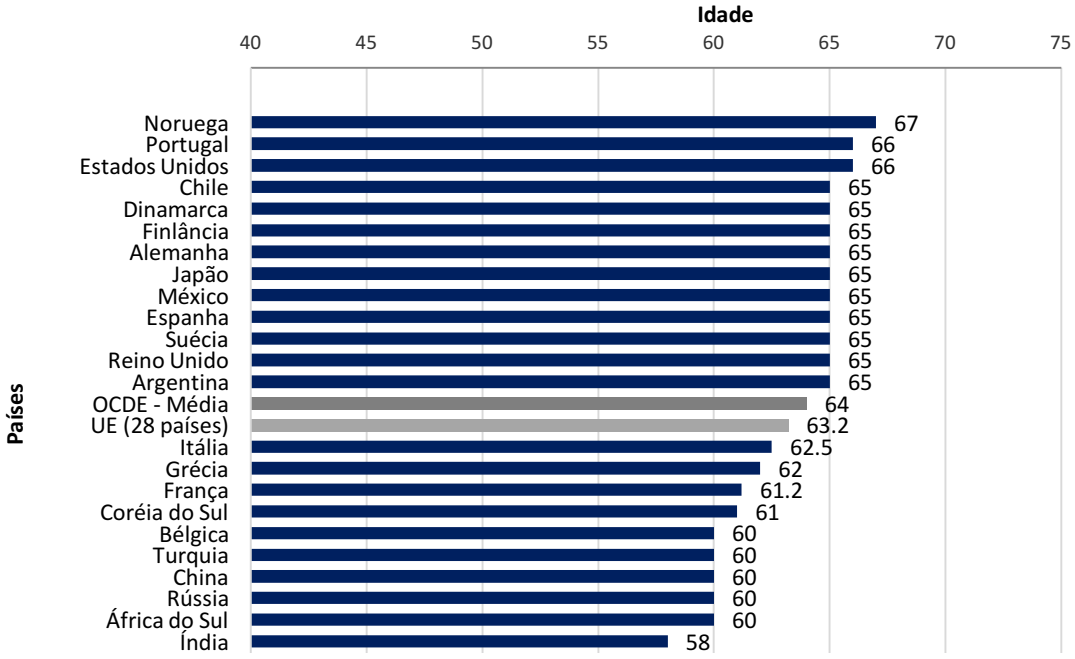
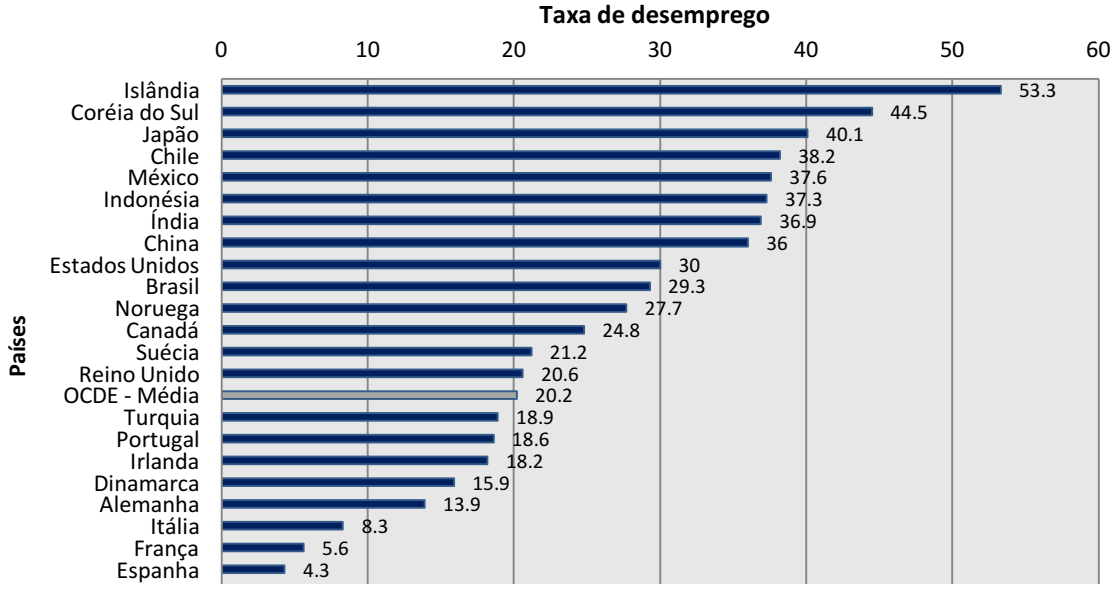


FIGURA 8 TAXA DE DESEMPREGO DE TRABALHADORES IDOSOS
(65-69 ANOS)
(EM %)
(PAÍSES SELECIONADOS)
(2014)

Fonte: Estatísticas da OCDE (PENSIONS AT A GLANCE).



6.2. Uma reforma que ampliará o contingente de trabalhadores sem proteção na velhice

A elevação da idade para acesso ao benefício assistencial pode colocar parcela da população mais vulnerável numa condição de total desproteção social. Vale lembrar que atualmente quase 25 milhões de trabalhadores estão fora do sistema de proteção social. O contingente sem proteção previdenciária representa 37,7% do total de trabalhadores. Ao contrário de ampliar a inclusão previdenciária, a PEC 287 pode fazer se juntar a este contingente uma massa de novos trabalhadores que serão expulsos do sistema previdenciário, por não terem capacidade contributiva, por não terem saúde para continuar no trabalho, e por saberem que é inútil contribuir por algo inatingível ou atingível apenas quando restará pouco tempo de vida com alguma capacidade.

Esses segmentos sociais que não completam os requisitos para a aposentadoria por idade ainda podem se amparar nos benefícios concedidos aos idosos pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), cujas regras de concessão o governo quer restringir. (ver no próximo tópico uma discussão mais detalhada sobre o tema). Em 2015, foram concedidas 645 mil aposentadorias por idade e 160 mil benefícios assistenciais aos idosos de baixa renda. Ou seja, pelo menos um quarto dos trabalhadores brasileiros não completaram os 180 meses de contribuição e, não tendo alternativas, recorrem à assistência social.

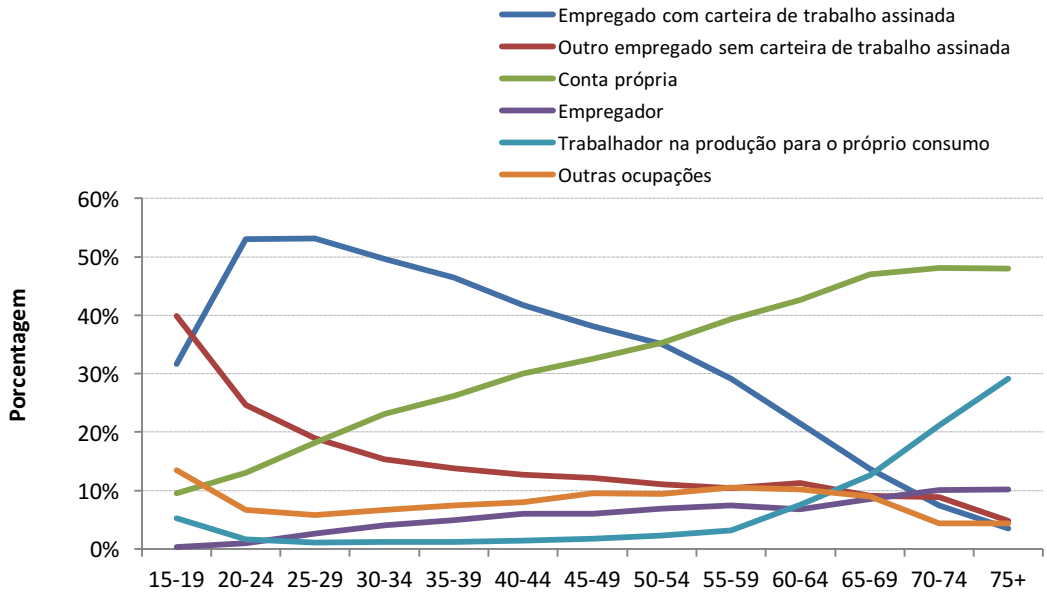
As figuras a seguir mostram que à medida que a idade avança, cresce a proporção de pessoas em ocupações ditas informais. Em primeiro lugar, predomina entre os idosos a ocupação por conta própria, em detrimento do emprego protegido pelo assalariamento com carteira assinada.

Entre os homens (Figura 9), já a partir dos 50 anos de idade, a proporção dos que trabalham por conta própria ultrapassa a dos assalariados com carteira.

Em relação às mulheres (Figura 10), o padrão de ocupação exibe como característica a maior importância do trabalho para consumo próprio, que vai aumentando desde os 40 anos de idade. A exigência de contribuições do

FIGURA 9 HOMENS: DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO (POR IDADE)
2015

Fonte: IBGE. PNAD 2015.



trabalhador idoso irá esbarrar na estrutura da ocupação, que não favorece o emprego formal.

Em relação às mulheres (Figura 10), o padrão de ocupação exibe como característica a maior importância do trabalho para consumo próprio, que vai aumentando desde os 40 anos de idade. A exigência de contribuições do trabalhador idoso irá esbarrar na estrutura da ocupação, que não favorece o emprego formal.

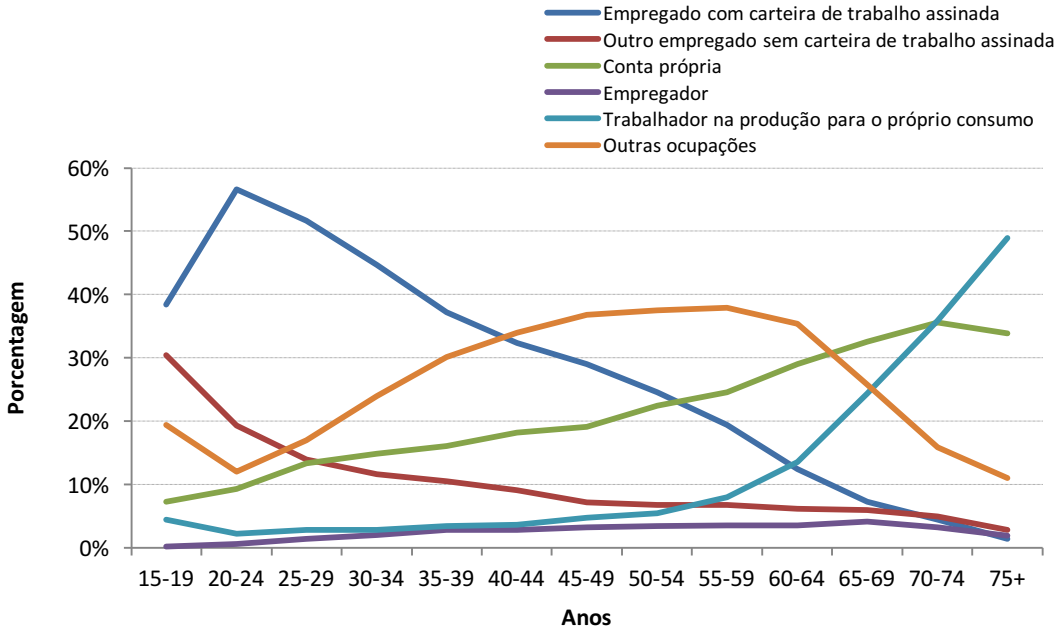
Evidências de que a reforma pode afastar ainda mais uma parcela da população dos benefícios previdenciários são encontradas ao se observar que já está ocorrendo aumento no número de homens em idade madura (50 a 69 anos) que não trabalham, não procuram trabalho, nem são aposentados: os chamados "nem-nem".

Camarano e Fernandes (2014) constatam que, entre 1992 e 2012, os homens nessa condição e faixa etária passaram de 4,2% em 1992 (330 mil) a 7,9% em 2012 (1,3 milhões). No caso das mulheres, houve redução da proporção daquelas que apresentavam essas características tradicionalmente ligadas aos afazeres domésticos. As autoras constataram que, entre os homens dessa faixa etária, o crescimento relativo dos inativos não aposentados superou o dos ativos-aposentados, dos inativos-aposentados e dos ativos-não aposentados.

Como hipóteses explicativas desse fenômeno, as autoras argumentam que parcela dos homens não conseguiu cumprir o requisito para aposentadoria e teve dificuldades em desenvolver atividade econômica, por discriminação por idade, pela dificuldade em se adaptar às mudanças tecnológicas, pela maior taxa de absenteísmo e menor força física. Aspectos que apontam nesse sentido são o menor nível de escolaridade, (cerca de três anos de escolaridade a menos do que os adultos maduros que apenas trabalhavam) e o rendimento médio per capita mais baixo (60% das categorias restantes).

FIGURA 10 MULHERES: DISTRIBUIÇÃO DAS OCUPADAS POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO (POR IDADE)
(2015)

Fonte: IBGE. PNAD 2015.



6.3. Redução dos benefícios previdenciários

Uma das principais ameaças que paira sobre os trabalhadores, com a possível aprovação da PEC 287, é a redução significativa dos valores dos benefícios previdenciários e assistenciais. Já se abordou, no tópico 6 deste trabalho, como serão alteradas as regras de cálculo das aposentadorias, das pensões e dos demais benefícios previdenciários. Além disso, a desvinculação dos benefícios assistenciais do salário mínimo põe em perspectiva o rebaixamento no seu valor.

A questão do valor dos benefícios pode ser avaliada em sua relação com as contribuições feitas para o sistema previdenciário. A taxa de reposição é o indicador da relação entre benefícios e salários sobre os quais incidem as contribuições. A Figura 11 mostra a evolução da taxa de reposição para os empregados que participam do regime geral, indicando queda ente 2009 e 2014, chegando aos 80,6%, ao final do período. Note-se que a taxa de reposição é mais alta para as mulheres, provavelmente em função da maior proporção delas que recebe um salário mínimo, como benefício previdenciário.

A proposta de reforma da PEC 287 indica que o valor do benefício será reduzido de 70% + 1% para cada ano de contribuição, para 51% + 1% por ano de contribuição. Se essa redução no cálculo se efetivar, a taxa de reposição pode ser reduzida para 74%, em média.

Frequentemente se argumenta que a taxa de reposição na Previdência brasileira seria alta, em comparação com outros países, notadamente os países desenvolvidos. A Figura 12, a seguir, apresenta as taxas de reposição para homens e mulheres em um conjunto de países da OCDE. Olhando apenas esse dado, de fato, o percentual do Brasil seria elevado. No entanto, a figura também mostra o salário médio nesses países, o que ajuda a compreender que a taxa de reposição baixa relaciona-se com salários altos, resultando em valores de aposentadoria bem maiores do que as pagas no Brasil.

Por exemplo, na Alemanha, a aposentadoria seria de metade do salário médio, que é de aproximadamente US$3,600 ao mês. No Brasil, em dezembro de 2014, a remuneração média informada ao INSS era de R$2.297 e o benefício de aposentadoria médio, de R$1.780, correspondendo a pouco mais de US$670 (dados para os homens) ao mês. Portanto, algo como 1/3 do valor estimado para a Alemanha. Na média da OCDE, o valor médio da aposentadoria estaria em US$2.124 mensais.

FIGURA 11 ESTIMATIVA DA TAXA DE REPOSIÇÃO POR SEXO [1]
(EM %)
BRASIL
(2009-2016)

Fonte: MTPS/CGEDA (1) Dados estimados, sujeitos a revisão e correções; considerados apenas os empregados declarados em GFIP para estimativa de salário médio dos ativos na categoria empregado; e,considerados os benefícios aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição, cuja forma de filiação na data de requerimento era da categoria de Empregado.

ANO	TOTAL	HOMENS	MULHERES
2009	85,6	85,0	85,9
2010	88,6	86,8	92,0
2011	86,3	84,0	90,3
2012	81,7	79,6	85,2
2013	78,9	76,6	81,7
2014	80,6	77,4	85,2

FIGURA 12 ESTIMATIVA DE SALÁRIO MÉDIO E TAXA DE REPOSIÇÃO POR SEXO (EM %)
PAÍSES SELECIONADOS

Fonte: OECD *Pension.*
(1) Salário médio, em US$, 2013. (2) Taxa de reposição líquida, descontados os impostos, como proporção dos salários, 2014.

PAÍS	SALÁRIO MÉDIO (1)		TAXA DE REPOSIÇÃO (2)	
	ANUAL	MENSAL	HOMENS	MULHERES
Alemanha	43.318	3.609,8	50,0	50,0
Austrália	50.554	4.212,8	58,0	53,4
Áustria	45.649	3.804,1	91,6	91,6
Bélgica	47.578	3.964,8	60,9	60,9
Canadá	47.277	3.939,8	47,9	47,9
Chile	23.019	1.918,3	37,7	33,1
Coréia do Sul	32.708	2.725,7	45,0	45,0
Dinamarca	48.247	4.020,6	66,4	66,4
Eslováquia	20.934	1.744,5	80,6	80,6
Eslovênia	32.002	2.666,8	57,4	60,4
Espanha	36.382	3.031,8	89,5	89,5
Estônia	19.226	1.602,2	59,8	59,8
Finlândia	40.194	3.349,5	63,5	63,5
França	40.252	3.354,3	67,7	67,7
Grécia	24.812	2.067,7	72,9	72,9
Holanda	50.128	4.177,3	95,7	95,7
Hungria	19.616	1.634,7	89,6	89,6
Irlanda	46.318	3.859,8	42,2	42,2
Islândia	49.726	4.143,8	76,7	76,7
Israel	28.846	2.403,8	68,8	61,9
Itália	33.730	2.810,8	79,7	79,7
Japão	36.129	3.010,8	40,4	40,4
Luxemburgo	59.007	4.917,3	88,6	88,6
México	15.333	1.277,8	28,4	26,2
Noruega	50.241	4.186,8	60,2	60,2
OECD	40.461	3.371,8	63,2	62,7
Polônia	22.723	1.893,6	52,8	52,8
Portugal	24.865	2.072,1	89,5	89,5
Reino Unido	40.971	3.414,3	28,5	28,5
República Tcheca	21.121	1.760,1	63,8	63,8
Suécia	39.692	3.307,7	55,8	55,8
Suíça	57.707	4.808,9	46,9	46,5
USA	56.701	4.725,1	44,8	44,8

6.4. Expulsão de contribuintes, redução das receitas do RGPS e privatização

Com a extinção da aposentadoria por tempo de serviço, a elevação da idade de aposentadoria para amplos segmentos dos segurados, o aumento da carência contributiva para 25 anos e a redução do valor dos benefícios (em relação às contribuições) é plausível esperar que se altere o comportamento da população em relação à filiação e contribuição para o sistema previdenciário.

Anteriormente, foi apontado o problema da provável desproteção que atingirá os trabalhadores idosos que não terão cumprido a carência contributiva (pelo desemprego e ocupação informal) para se aposentar e, ao mesmo tempo, não terão idade para requerer o benefício assistencial. Outros grupos populacionais podem se juntar a este, sendo excluídos do sistema de proteção social.

Sobre os jovens, a reforma da PEC 287, por um lado, tende a reduzir o estímulo à educação, já que se torna mais urgente a necessidade de contribuir para a aposentadoria. Isso parece contraditório com o consenso generalizado de que a educação deve ser a prioridade nacional. Por outro, ela desestimula a filiação ao sistema uma vez que a aposentadoria estará mais inacessível e gerará menor retorno em termos de benefício.

Outro efeito possível é a própria fragilização financeira do RGPS, porque trabalhadores mais pobres podem deixar de contribuir por entenderem que o sistema não lhes atenderá no futuro. Uma possibilidade, neste sentido, é o estímulo a relações salariais informais, como se configura pelo "salário por fora da carteira". Como a contribuição previdenciária, para muitos, não resultará em valor de aposentadoria superior ao piso previdenciário, o trabalhador estará sendo induzido a aceitar esse tipo de arranjo que é uma espécie de sonegação fiscal.

Mas também as camadas populacionais de maior renda podem se evadir em direção a planos privados de previdência. Da mesma forma, com taxas de reposição da aposentadoria reduzidas, pode se tornar mais atraente para trabalhadores e profissionais de salários mais elevados buscarem arranjos de emprego disfarçados, como serviço de autônomos, pessoa jurídica, entre outros, associados ou não a contratação de tais planos. A privatização parece ser propósito não manifesto da reforma.

6.5. Uma reforma que se contrapõe à Declaração Universal dos Direitos Humanos

Por fim, a reforma parece ir de encontro ao artigo 25 da clássica Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, na medida em que não estará garantido a todos "o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle" (esse ponto será aprofundado no tópico 12).

Se se aprovarem as regras agora propostas, o Brasil, um dos países mais desiguais e heterogêneos do mundo, caminhará para se transformar em um dos campeões mundiais em regras restritivas para a aposentadoria. Essa questão também é percebida no tratamento igual que se pretende dar aos desiguais (rural e urbano, homens e mulheres e beneficiários dos programas assistenciais), como se verá a seguir.

7. Benefícios assistenciais: a desproteção dos mais vulneráveis da sociedade

Como visto, a PEC 287 eleva progressivamente a carência mínima de 65 para 70 anos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Esse importante mecanismo de proteção social beneficia atualmente 4,5 milhões de pessoas, garantindo renda mensal de cidadania, no valor de um salário mínimo, aos idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência, com renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo.

Trata-se, portanto, da proteção àqueles em situação de miséria e incapazes de garantir sua sobrevivência por meio do trabalho remunerado, seja pela idade avançada, seja pela limitação imposta por deficiência.

Ao lado das aposentadorias e pensões, o BPC concorreu para que a pobreza e a indigência entre esta população se tornasse fenômeno quase residual. Em 2014, apenas 0,78% dos idosos com 65 anos ou mais viviam com renda familiar per capita de até ¼ de salário mínimo e 8,7% viviam com renda per capita de até ½ salário mínimo.

7.1. O debate sobre o valor do benefício

Muitas vezes se questiona o pagamento de benefício assistencial, de natureza não contributiva, com o mesmo valor do piso dos benefícios previdenciários, que têm natureza contributiva. Para parcela da população, seria estímulo para não contribuir. Mas este argumento não se sustenta, já que o BPC garante renda a público reconhecidamente incapaz de garantir a própria sobrevivência por meio do trabalho remunerado, seja pela idade avançada, seja pela presença de deficiência. E a renda assegurada restringe-se ao mínimo previsto para o atendimento de necessidades básicas de subsistência, muito inferior ao necessário para cumprir o que determina a CF-88, conforme estima o DIEESE.

Independente de quaisquer contribuições prévias, a concessão do BPC se fundamenta exclusivamente no princípio da solidariedade social que organiza a Seguridade Social

brasileira. Assim, ancorado na solidariedade nacional em relação aos idosos e pessoas com deficiência, em situação de miséria, o BPC constitui significativa inovação da Seguridade Social brasileira, em que pese ser mecanismo protetivo similar a inúmeros outros existentes na experiência internacional.

A garantia de um salário mínimo ao público beneficiário do BPC mostra-se ainda mais relevante face à situação específica de vulnerabilidade dos idosos e pessoas com deficiência. O envelhecimento e a deficiência têm implicações para a autonomia, conduzindo a situações de dependência de diversos graus, com consequências variadas para o indivíduo e sua família. A presença de membro com autonomia restrita aumenta a vulnerabilidade da família à pobreza, quando não agrava contextos de pobreza, uma vez que tais famílias são afetadas tanto nos rendimentos como nos gastos. De um lado, há a redução da oferta de trabalho, pois as demandas de cuidado do idoso ou pessoa com deficiência podem retirar um adulto economicamente ativo do mercado de trabalho, notadamente as mães.[26] De outro, os gastos familiares também podem ser impactados por demandas específicas associadas ao envelhecimento ou ao tipo da deficiência, cujo impacto no orçamento familiar dependerá da oferta pública de serviços, cuidados e medicamentos a essa população. O impacto direto sob o orçamento familiar, gerando o que a literatura especializada denomina "gasto catastrófico", tem potencial de conduzir ou aprofundar o contexto de pobreza familiar.

A discussão sobre o valor do BPC, portanto, não pode desconsiderar a situação peculiar de vulnerabilidade das famílias que possuem pessoas com deficiência e/ou idosos, dados que seus rendimentos são afetados tanto pela ampliação de gastos como pela menor capacidade de obter renda no mercado de trabalho. Tais efeitos podem aprofundar a pobreza ou mesmo a extrema pobreza. O BPC, para além de melhorar o patamar de renda visando garantir condições básicas de vida, garante estabilidade de renda imprescindível para fazer frente às necessidades de serviços, insumos e cuidados.

Por garantir a renda de sobrevivência que não pode ser obtida via trabalho remunerado, seja pela idade avançada, seja pela presença de deficiência, o BPC tem seu valor correspondente ao próprio piso constitucionalmente garantido aos trabalhadores para o atendimento a suas necessidades básicas de subsistência, ou seja, um salário mínimo. Assim, provendo uma renda de substituição, o BPC se diferencia de outro benefício assistencial: o Bolsa Família (PBF). Embora também dirigido ao enfrentamento da pobreza, o BF atua complementando a renda de famílias pobres cuja renda do trabalho não é suficiente para superar a pobreza. Assim, enquanto o BPC substitui a renda nas situações de incapacidade para o exercício do trabalho, o BF complementa a renda de famílias pobres especialmente daquelas com crianças, o que explica a diferença entre os valores transferidos.

Pesquisa realizada entre os beneficiários demonstrou a grande relevância deste benefício para a proteção contra a pobreza, pois o BPC, em média, representa 79% do orçamento das famílias e, em 47% dos casos, ele é a única renda da família (BRASIL, 2010). Sendo assim, propostas de redução do valor do benefício ameaçam reconduzir esse público à miséria.

7.2. O debate sobre a idade de acesso ao benefício

A proposta de ampliar-se a idade de acesso ao BPC frequentemente é justificada pelo caráter não contributivo do benefício, que desestimularia a contribuição previdenciária, principalmente para trabalhadores menos qualificados com remuneração próxima ao salário mínimo. Esta suposição pressupõe trabalhadores racionais diante de mecanismos de proteção com coberturas semelhantes, que optariam por não se filiarem à Previdência contando com a expectativa de receber o BPC na velhice. No entanto, há diferenças entre a proteção previdenciária e

aquela proporcionada pelo BPC. A proteção assistencial operada pelo BPC é destinada aos idosos em situação de extrema pobreza e reconhecidamente incapazes de trabalhar, pela idade avançada.

Por sua vez, a proteção previdenciária, embora também dirigida à velhice, não se restringe a ela. A Previdência Social garante proteção frente a largo espectro de riscos potenciais, inclusive, durante a vida economicamente ativa dos trabalhadores (doença, invalidez, maternidade, entre outros). Logo, não parece racional o trabalhador recusar a contribuição e a proteção previdenciária, ao longo de toda sua vida laboral, pela possibilidade de estar protegido na velhice por benefício assistencial. Até porque, o acesso futuro ao BPC não é certeza, mas uma possibilidade cuja efetivação depende de nível de renda familiar bastante baixo.

Convém recordar que, para receber o benefício, a incapacidade para prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família é aferida pela renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo (ou seja, menos de R$220). Na prática, como a lei determina renda inferior – e não igual ou inferior a um quarto do salário mínimo –, a família, para ser elegível, deve auferir renda abaixo desse valor; logo, o critério é de extrema pobreza (MEDEIROS e outros, 2010).

Atribuir ao BPC a existência de parcela considerável da PEA sem filiação previdenciária é esquivar-se de uma reflexão sobre o mercado de trabalho e os determinantes da informalidade. Convém recordar que, de 2003 a 2012 (e enquanto crescia o acesso de idosos ao BPC), o percentual da PEA com cobertura previdenciária cresceu 12 pontos percentuais (de 52% para 64%).[27]

É fundamental conhecer os elementos que contribuíram para este desempenho bem como as dinâmicas que ditam a inserção laboral dos trabalhadores de baixa renda. O baixo nível de filiação previdenciária desses trabalhadores é menos resultado de escolha racional e mais uma consequência da baixa capacidade contributiva desses trabalhadores, pela precariedade de seus vínculos. Em 2014, 43,1% dos trabalhadores socialmente desprotegidos, ou seja, sem filiação previdenciária, possuíam rendimento inferior ao valor do salário mínimo e, portanto, dificilmente teriam condições de contribuir regularmente para a Previdência Social.[28]

7.3. Os efeitos da PEC 287 sobre o BPC

Em relação aos impactos de uma mudança na idade mínima para a concessão do BPC, que passaria de 65 anos para 70 anos, o Boletim BPC 2015, publicado pelo MDS, aponta que dentre os beneficiários idosos naquele ano, que totalizaram 1.922.373 milhões, 27% tinham idade entre 65 e 69 anos. Ou seja, se a idade mínima de elegibilidade fosse 70 anos em 2015, mais de 520 mil idosos estariam, provavelmente, empurrados para a pobreza.

A análise prospectiva da mudança da idade mínima de 65 para 70 anos sugere que entre 2023 e 2036,[29] em média 28% da quantidade de beneficiários projetada para receber BPC Idoso, observando as regras atuais, estaria fora deste sistema de proteção, por ter idade entre 65 a 69 anos (Figuras 1 e 2).

Isto significa que em 2036, em vez de a política de assistência social contemplar os 4 milhões de idosos que receberiam o BPC considerando a regra atual, perfazendo um total de 8,4 milhões de beneficiários do BPC (incluindo pessoa com deficiência e Renda Mensal Vitalícia), o sistema de proteção social beneficiará apenas 3 milhões de idosos, já que 1 milhão terão idade entre 65 e 69 anos, sendo, portanto excluídos deste importante mecanismo de proteção contra a extrema vulnerabilidade social.

A Figura 2 ilustra a coluna "parcela excluída do BPC pela PEC 287 (%)" da figura da Figura 1, diferenciando a "exclusão total" (idosos e portadores de deficiências) e a "exclusão de idosos".

FIGURA 1 PROJEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO BPC CONSIDERANDO A REGRA ATUAL E A PEC 287
2016-2036

Fonte: Anuário Estatístico de Previdência Social; IBGE (projeções demográficas).
Nota (1) A projeção total de beneficiários foi apresentada na NT Ipea 27.

ANO	REGRA ATUAL IDADE MÍNIMA 65 ANOS (1)		PROJEÇÃO PEC 287 IDADE MÍNIMA 70 ANOS		QUANTIDADE DE IDOSOS EXCLUÍDOS (65-69 ANOS)	PARCELA EXCLUÍDA (Em %)	
	BPC Idoso	BPC Total	BPC Idoso	BPC Total		BPC Idoso	BPC Total
2016	1.948.589	4.480.078	1.948.589	4.480.078	–	0%	0%
2017	2.026.794	4.653.849	2.026.794	4.653.849	–	0%	0%
2018	2.108.649	4.832.545	1.950.020	4.673.916	158.628	7,5%	3,4%
2019	2.194.347	5.015.840	1.880.634	4.702.128	313.713	14,3%	6,7%
2020	2.283.493	5.202.821	1.820.556	4.739.885	462.936	20,3%	9,8%
2021	2.376.267	5.393.091	1.773.414	4.790.238	602.853	25,4%	12,6%
2022	2.472.924	5.587.038	1.756.098	4.870.211	716.826	29,0%	14,7%
2023	2.573.233	5.783.810	1.826.980	5.037.558	746.253	29,0%	14,8%
2024	2.677.712	5.984.024	1.902.183	5.208.495	775.529	29,0%	14,9%
2025	2.785.765	6.186.502	1.979.738	5.380.475	806.027	28,9%	15,0%
2026	2.897.826	6.391.655	2.059.947	5.553.776	837.880	28,9%	15,1%
2027	3.013.852	6.599.299	2.143.808	5.729.254	870.045	28,9%	15,2%
2028	3.132.692	6.808.254	2.231.270	5.906.832	901.422	28,8%	15,3%
2029	3.252.735	7.016.872	2.320.829	6.084.966	931.906	28,6%	15,3%
2030	3.372.689	7.223.397	2.412.251	6.262.959	960.438	28,5%	15,3%
2031	3.492.661	7.427.981	2.505.544	6.440.865	987.117	28,3%	15,3%
2032	3.612.374	7.630.778	2.604.696	6.623.100	1.007.678	27,9%	15,2%
2033	3.731.384	7.831.137	2.703.926	6.803.679	1.027.457	27,5%	15,1%
2034	3.849.938	8.029.401	2.804.063	6.983.527	1.045.875	27,2%	15,0%
2035	3.968.021	8.225.444	2.903.290	7.160.713	1.064.731	26,8%	14,9%
2036	4.085.589	8.419.208	3.001.438	7.335.057	1.084.152	26,5%	14,8%

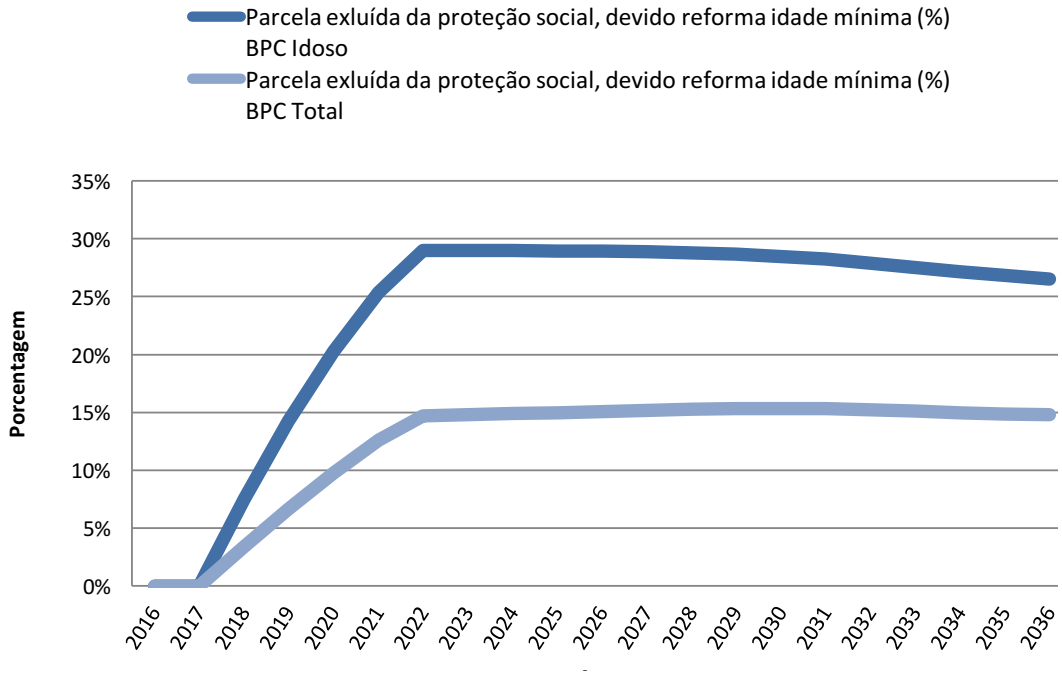
Na simulação considerada, a reforma aconteceria a partir de 2018, sem regra de transição. Assim, a quantidade de benefícios emitidos para os idosos apresenta queda durante os cinco primeiros anos (2018 a 2022), justificada pela não entrada de novos beneficiários e conjugada com os óbitos dos antigos beneficiários. A partir de 2023, a quantidade de beneficiários do BPC idoso volta a crescer, dado o fim do período de represamento dos benefícios.

Além de deixar parcela da população idosa desprotegida, a proposta de elevação da idade de acesso ao BPC deve ser contemporizada diante das reconhecidas dificuldades de inserção dos idosos no mercado de trabalho. Isto é ainda mais relevante para os trabalhadores menos qualificados, potencialmente beneficiários do BPC.

Cabe ressaltar que a redução de beneficiários proveniente de eventual mudança na idade mínima de acesso ao BPC agravará uma questão de cobertura já presente na operacionalização do BPC. Apesar dos avanços obtidos com a implantação do benefício, o mesmo enfrenta dificuldades para garantir a cobertura integral das pessoas idosas e com deficiência em situação de

FIGURA 2 PARCELA EXCLUÍDA DO BPC PELA PEC 287
(EM %)
(2016-2036)

Fonte: Anuário Estatístico de Previdência Social; IBGE (projeções demográficas)
Nota: A projeção total de beneficiários foi apresentada na NT Ipea 27. Na simulação considerada, a reforma aconteceria a partir de 2018, sem regra de transição. Assim, a quantidade de benefícios emitidos para os idosos apresenta uma queda durante os 5 primeiros anos, justificada pela não entrada de novos beneficiários e conjugada com os óbitos dos antigos beneficiário. A partir de 2023, a quantidade de beneficiários do BPC idoso volta a crescer, dado o fim do período de represamento dos benefícios.



vulnerabilidade econômica e social. Em 2015, 49% dos despachos relativos a novas solicitações do benefício foram indeferidos. Ou seja, significativo contingente de idosos e pessoas com deficiência (272.679) declararam ter necessidade dessa proteção social e não foram acolhidos pelo sistema.[30]

A crescente atuação do Judiciário na concessão do benefício pode ser interpretada como resposta às lacunas protetivas materializadas na insuficiente garantia de acesso ao BPC à população idosa e deficiente em situação de pobreza. O fenômeno crescente da judicialização do BPC aponta para a demanda de proteção social entre idosos e/ou deficientes que, embora pobres e vivendo em situações de vulnerabilidade derivadas do grau de deficiência e dependência e das demandas de cuidados, ultrapassam a renda de acesso legalmente fixada. Nesse contexto, a reforma proposta pelo Executivo atua na contramão do sistema de proteção social, deixando percentual ainda maior da população descoberta, em vez de buscar diminuir as desproteções atuais.

Por fim, outra questão importante para o debate da elevação da idade mínima do BPC refere-se ao tempo de duração deste benefício: segundo dados do Anuário Estatístico de Previdência Social, este benefício concedido ao idoso durou, em média, 7,9 anos (2014). Considerando que cerca de 90%[31] dos beneficiários começa a receber o benefício antes dos 70 anos, e que a idade média de concessão deste benefício em 2014 foi de 66,5 anos, com a elevação da idade mínima para concessão em cinco anos, o tempo de usufruto deste benefício será reduzido quase pela metade nos primeiros anos após a reforma.

Isto significa, na prática, que este importante mecanismo de proteção aos idosos frente às vulnerabilidades sociais terá tempo de duração ínfima, induzindo o indivíduo a

trabalhar (ou buscar ocupação) quase que até o final de sua vida,[32] principalmente nos primeiros anos de implantação da proposta. Isto porque, segundo o AEPS, 84% das cessações do BPC Idoso foram causados por morte em 2014, o que nos dá bom indicativo da taxa de sobrevida dos beneficiários do BPC Idoso, que representa população extremamente vulnerável.

Cabe ressaltar que este cálculo aproximado da expectativa de sobrevida desta população está bem longe da expectativa de sobrevida das pessoas com 65 anos, estimada pelo IBGE (Tábua de mortalidade de 2013), que foi de 18,1 anos. Ou seja, população já vulnerável pela sua condição social, e que já tem tempo de sobrevida reduzido em relação à média da população, terá que permanecer mais tempo no mercado de trabalho, se conseguir, ou viver na miséria até atingir os 70 anos de idade para receber o BPC.

Em suma, o BPC constitui mecanismo protetivo importante ancorado na solidariedade nacional em relação aos idosos e pessoas com deficiência em situação de miséria, similar a inúmeros outros existentes na experiência internacional. Não obstante algumas lacunas de proteção, evidenciadas, sobretudo, pela crescente judicialização do benefício, a expansão recente de sua cobertura proporcionou impacto inegável na melhoria do bem estar deste grupo particularmente vulnerável. Contudo, a proposta de reforma ameaça esta conquista, sinalizando aumento no grau de desproteção de idosos e de pessoas com deficiência.

8. As desigualdades brasileiras na comparação internacional

Tanto os argumentos que embasam o diagnóstico dos defensores da reforma, quanto os parâmetros que estão sendo propostos, não consideram suficientemente as questões que diferenciam o Brasil de países que têm sido usados como referências de comparação, normalmente com níveis de riqueza e de bem-estar muito superiores. O Brasil é sociedade estruturalmente heterogênea do ponto de vista social, econômico, demográfico e regional.

Neste tópico selecionamos alguns indicadores sobre as desigualdades brasileiras na comparação internacional, com o objetivo de discutir o motivo pelo qual não se recomenda inspirar a reforma brasileira em modelos previdenciários de países mais igualitários:

- As desigualdades da renda e da riqueza
- As desigualdades do mercado de trabalho
- As desigualdades na expectativa de vida ao nascer
- As desigualdades na expectativa de sobrevida aos 65 anos
- As desigualdades na "expectativa de duração da aposentadoria"
- As desigualdades na "probabilidade de não atingir 65 anos de idade"
- As desigualdades na probabilidade de "vida sem saúde"
- As desigualdades na saúde
- As desigualdades na "expectativa de vida saudável"
- Aposentadoria precoce ou perda de capacidade laboral?
- As desigualdades na educação
- As profundas heterogeneidades

entre Unidades da Federação e municípios brasileiros

• As desigualdades no IDH na comparação internacional e entre os municípios brasileiros.

8.1. As desigualdades da renda e da riqueza

A Figura 1 mostra a desigualdade da renda do trabalho medida pelo índice de Gini (a desigualdade é maior quanto mais próximo de 1). Nos países mais igualitários, o índice é inferior a 0, 30. No Brasil, apesar da queda na última década, o índice permanece elevado (0,52) e, paradoxalmente, próximo ao patamar verificado em 1960. Vale o registro: não há país-membro da OCDE com distribuição da renda do trabalho mais desigual do que a brasileira.

A Figura 2 mostra que o mesmo cenário é observado no estágio atual de geração da riqueza nacional por habitante. O PIB per capita (em US$ correntes *PPP*)[33] de muitas nações da OCDE situa-se num patamar entre US$30.000 e US$61.000, duas ou quatro vezes maior que o do Brasil (US$15.359,33).

A distribuição funcional da renda é outro indicador dos padrões distributivos das sociedades. Ela reflete a apropriação da renda gerada no processo produtivo entre o trabalho (participação relativa dos rendimentos do trabalho na renda nacional) e o capital (a participação relativa dos rendimentos com lucros, juros, dividendos, etc.). Quanto maior a parcela relativa apropriada pelo trabalho, mais igualitária é a sociedade.

FIGURA 1 ÍNDICE DE GINI
(BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS)
2013
Fonte: OECDStat e Ipea

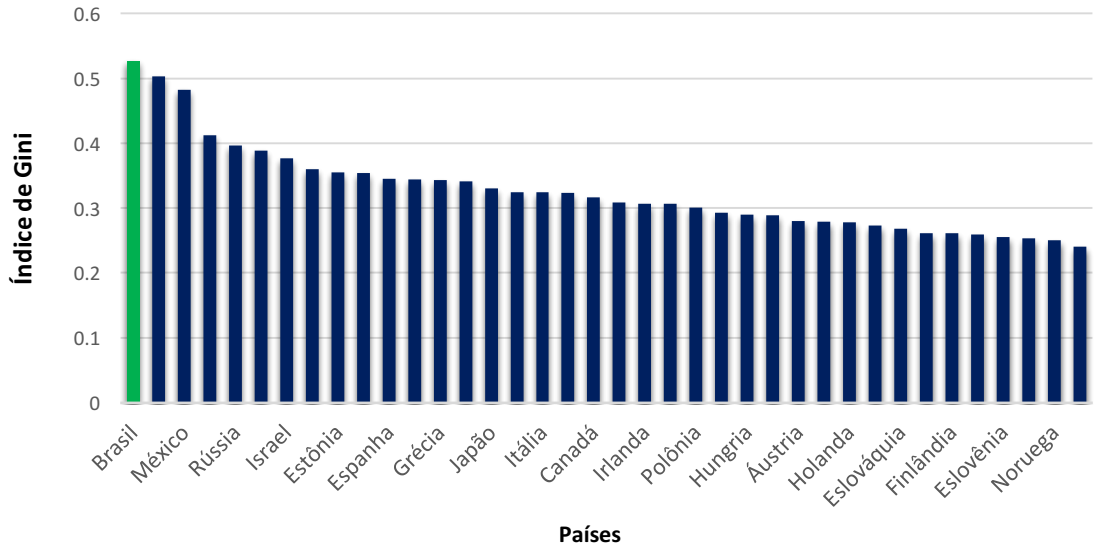


FIGURA 2 PIB *PER CAPITA*
(PAÍSES SELECIONADOS)
(EM US$ CORRENTES *PPP*)
2015

Fonte: Banco Mundial (ICP-DATABASE).

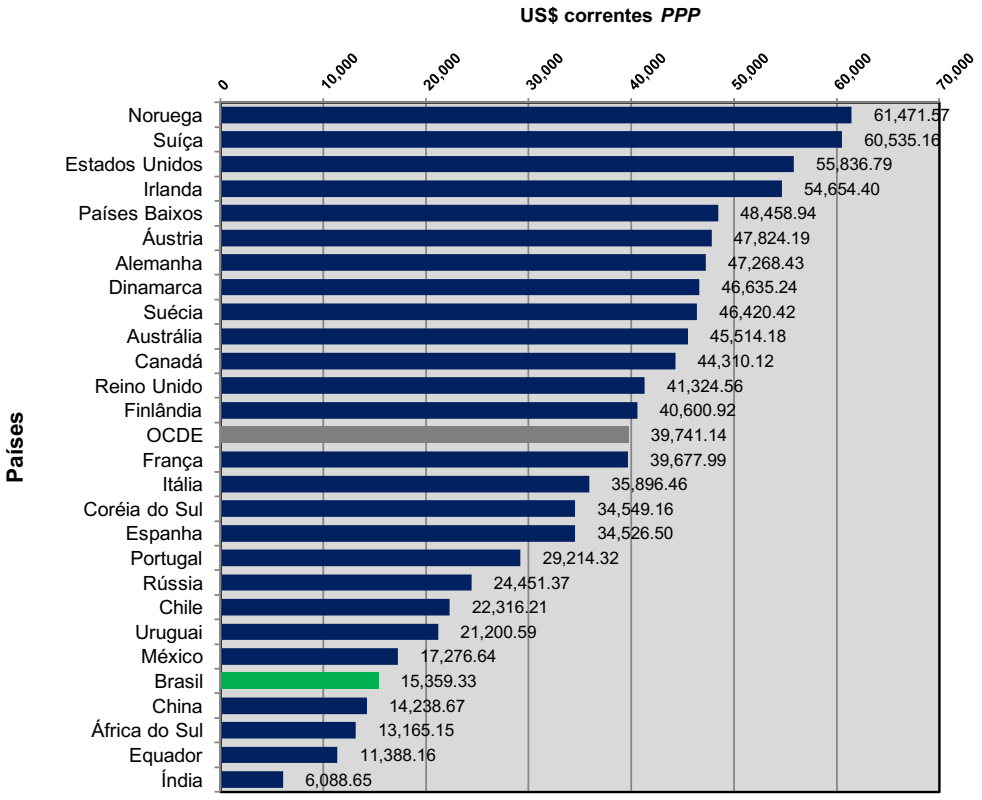
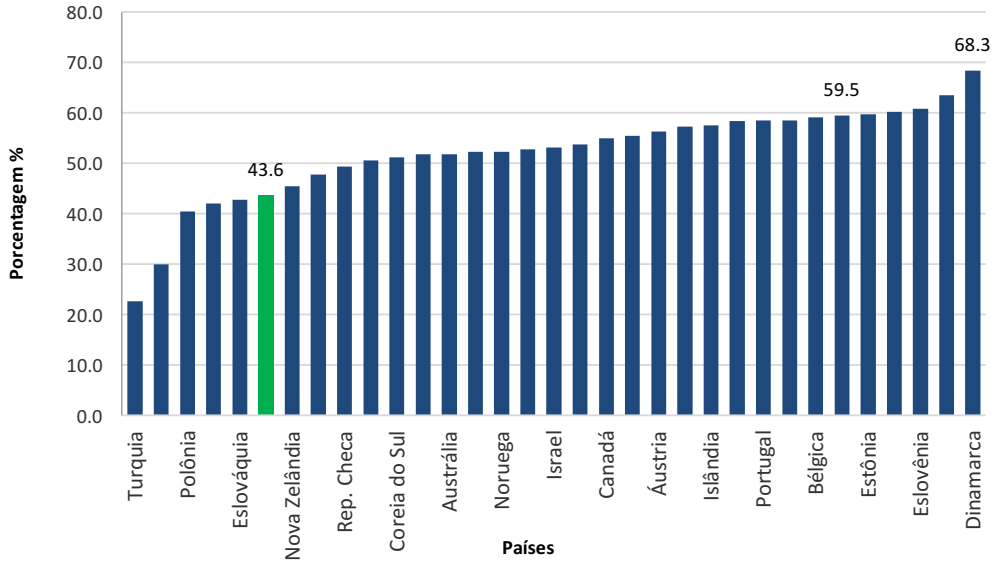


FIGURA 3 PARTICIPAÇÃO DOS SALÁRIOS NO PIB
(EM %)
(BRASIL E OCDE)
2009

Fonte: OECDStat e Contas Nacionais - IBGE



A Figura 3 mostra que, no Brasil, a participação relativa dos salários no PIB (43,6%) é muito inferior aos países mais desenvolvidos (entre 50% e 68%).

8.2. As desigualdades do mercado de trabalho

Propostas de reforma da Previdência não podem ignorar o caráter heterogêneo e flexível do mercado de trabalho brasileiro, cujas assimetrias se refletem na capacidade de contribuição para a aposentadoria por longos períodos ao longo da idade ativa, pré-requisitos para ter acesso ao benefício na velhice.

No Brasil, o desenvolvimento capitalista tardio deixou como legado uma profunda heterogeneidade estrutural, expressa pelos elevados desníveis de produtividade entre setores econômicos que se reflete na estrutura produtiva. Disto resultou mercado de trabalho igualmente heterogêneo, com parcela pequena dos trabalhadores atuando em segmentos de alta produtividade e larga maioria sendo absorvida por segmentos de baixa e baixíssima produtividade. A regulação pública limitada das relações de trabalho contribuiu para a constituição de um mercado de trabalho marcado por desemprego estrutural, ampla informalidade, baixos salários, alta rotatividade e elevada desigualdade de renda.

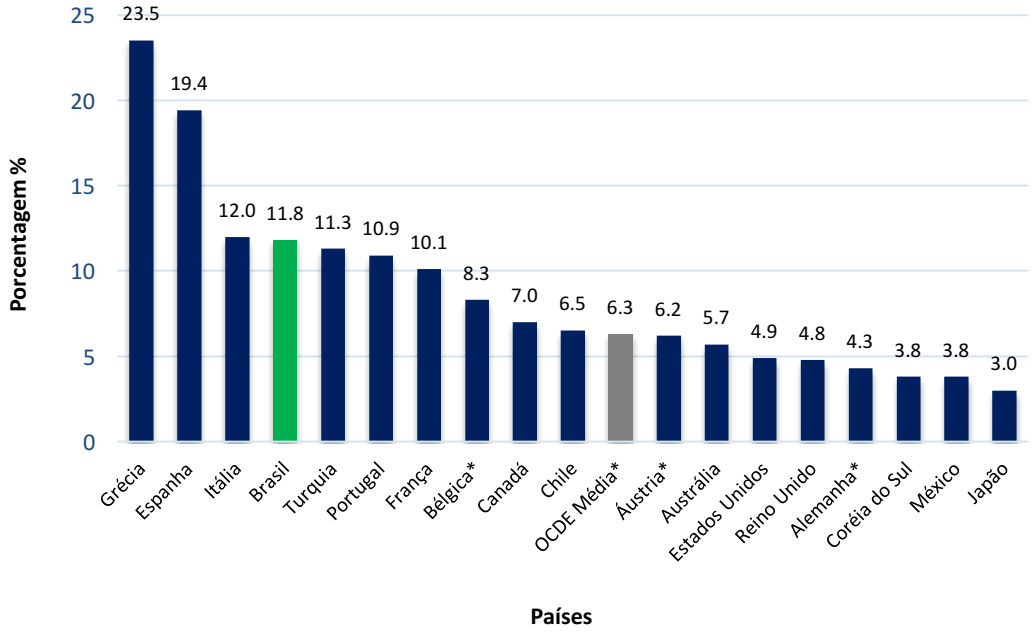
Desemprego estrutural e informalidade nas relações de trabalho

No terceiro trimestre de 2016, a taxa de desemprego brasileira, de acordo com a PNAD Contínua, foi estimada em 11,8%. Na comparação internacional, o país posiciona-se atualmente entre as maiores taxas de desemprego do mundo, quase o dobro da média dos países da OCDE, conforme pode ser visualizado na Figura 4.

Em mercados de trabalho pouco estruturados e com políticas de seguro desemprego pouco abrangentes, como é o caso do brasileiro,

FIGURA 4 TAXA DE DESOCUPAÇÃO BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS 2015[1]

Fonte: OECDStat e Contas Nacionais - IBGE
(1) Brasil: informação referente ao segundo trimestre de 2016.



é comum que o fenômeno do desemprego também ocorra de forma diversa da sua manifestação clássica (desemprego aberto).[34] Muitas vezes, o desemprego vem acompanhado do exercício de atividade remunerada que permite ao trabalhador arcar com a sua subsistência e com a própria procura por novo emprego, ou mesmo advém com o desalento do trabalhador, caso ele avalie que as adversidades do mercado de trabalho são muito severas e que suas chances de obter nova ocupação são mínimas.

Partindo dessas premissas, a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) estima a taxa de desemprego total e os seus componentes – as taxas de desemprego aberto, oculto pelo trabalho precário e oculto pelo desalento – em cinco regiões metropolitanas. Sob esse prisma, a taxa de desemprego mostra-se ainda mais elevada e bastante diversa nos diferentes espaços metropolitanos onde a pesquisa é realizada (Figura 5).

Ao longo do desenvolvimento econômico do país, foi amplamente difundida a interpretação de que o desemprego não era totalmente captado pelas estatísticas de mercado de trabalho devido ao fato de parcela respeitável dos trabalhadores brasileiros se abrigarem em segmentos econômicos de baixíssima produtividade, frequentemente denominado "setor informal" do mercado de trabalho.

Os estudiosos do mercado de trabalho recorrem a diversas formas de mensuração da informalidade, a depender da compreensão que cada um tem do fenômeno, seja pela ótica que o vincula a atividade de natureza não capitalista, seja a partir de visão do caráter legal da relação de trabalho, ou, ainda, por meio de análise que procura combinar essas duas interpretações. Independentemente disso, o fato é que a informalidade é traço histórico-estrutural do mercado de trabalho brasileiro de grandes proporções: nos anos recentes, apesar da diminuição observada entre 2003 e 2013, quase metade da população ocupada situava-se no setor informal do mercado de trabalho brasileiro (Figura 6).

Não se pode perder de vista que alto nível de informalidade compromete a capacidade do trabalhador para contribuir regularmente para a Previdência Social. Matijascic (2016) alerta que nos países em que o patamar de

FIGURA 5 TAXA DE DESEMPREGO NAS REGIÕES METROPOLITANAS (EM %)
OUT. 2016

Fonte: PED. Elaboração própria.

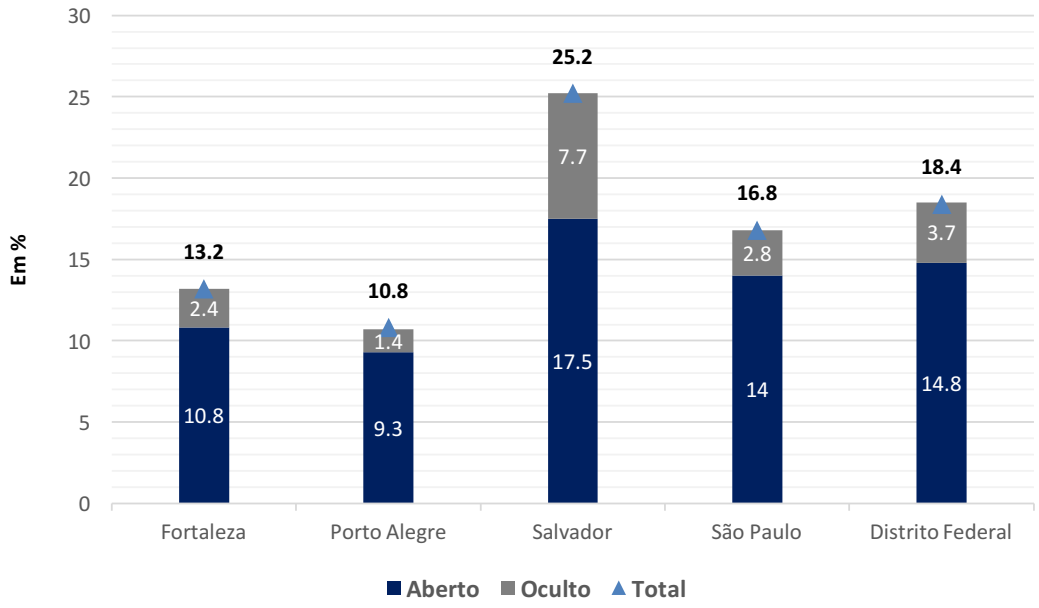
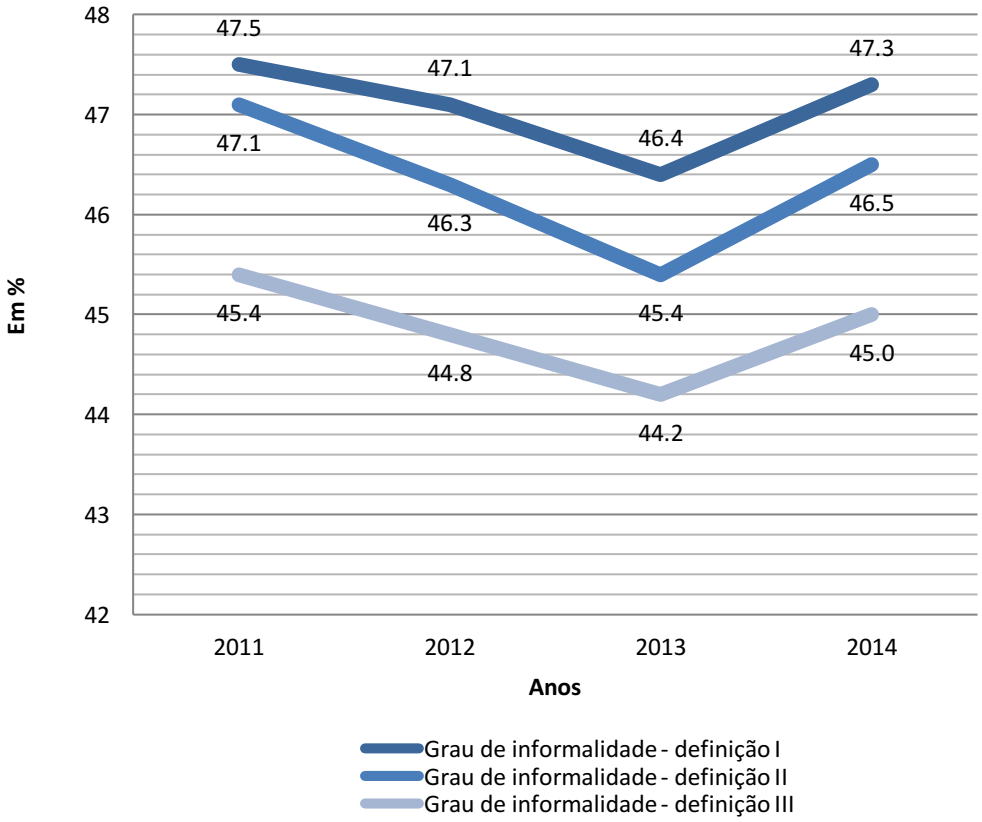


FIGURA 6 GRAU DE INFORMALIDADE [1]
BRASIL
2011-2016

Fonte: PNAD. Elaboração: IpeaDATA.
Nota: Grau de informalidade – definição I: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria).
Grau de informalidade – definição II: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não remunerados) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não remunerados + empregadores).
Grau de informalidade – definição III: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + empregadores).



trabalho assalariado é mais elevado em relação a ocupações informais ou mais precárias observa-se número mais elevado de contribuintes para a Previdência Social. A situação é distinta no caso em que os empregos mais precários prevalecem.

A Figura 7, elaborada pelo autor, revela que os países europeus e os Estados Unidos (93,2%) possuem maiores níveis de assalariamento que os demais, o que eleva o total de contribuintes. O Brasil, onde o assalariamento é relativamente menor (66,4%), segue padrão mais próximo dos países da América Latina, China e a Índia. Nesses casos, o número de trabalhadores não assalariados é elevado, o que contribui para fragilizar as contribuições para o seguro social.

Observe-se que, segundo o IBGE (2016), apenas 24% dos empregados sem carteira contribuíram para a Previdência Social em 2015. No caso dos trabalhadores por conta própria, esse percentual foi de 28,4%. Os trabalhadores domésticos são a categoria com a menor taxa de contribuição: o percentual de trabalhadores domésticos sem carteira que contribuíam para a Previdência Social individualmente era de somente 13,4%.

FIGURA 7 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA DE 15 A 64 ANOS DE IDADE, SEGUNDO A POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO
(BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS)
(EM %)
2008-2012

Fonte: : IBGE/PNAD. Em reais de agosto de 2016.

PAÍSES	ANOS	ASSALARIADOS	EMPREGADORES	CONTA PRÓPRIA	ECONOMIA FAMILIAR	OUTROS
Brasil	2009	66,4	4,3	20,5	4,6	4,2
Rússia	2008	92,7	1,5	5,6	0,1	-
Índia	2010	18,1	1,1	63,9	16,9	-
China	2009	31,7	-	-	1,8	-
África do Sul	2011	84,5	5,4	9,3	0,8	-
Argentina	2012	77,0	4,0	18,5	0,5	
Chile	2011	68,5	-	-	1,4	-
México	2011	66,3	-	-	6,1	-
EUA	2011	93,2	-	6,8	0,1	-
Alemanha	2012	88,4	4,7	6,3	0,5	-
Portugal	2012	78,3	5,0	16,0	0,7	-
Itália	2012	75,2	6,6	16,8	1,4	-
Suécia	2012	89,5	3,8	6,4	0,2	-

Baixos salários e elevada desigualdade de renda

Outro problema crônico do mercado de trabalho brasileiro são os baixos salários e a elevada desigualdade de renda, reflexo das dificuldades dos trabalhadores em se apropriarem dos ganhos de produtividade oriundos do crescimento econômico. Os baixos níveis de escolaridade é, sem dúvida, elemento explicativo importante para o fenômeno. Porém, não se pode relegar a um papel secundário a ausência, por longos períodos, de uma política de valorização do salário de base da economia, a presença de excedente estrutural de mão de obra, o cerceamento da atuação sindical e os altos níveis de rotatividade da mão de obra.

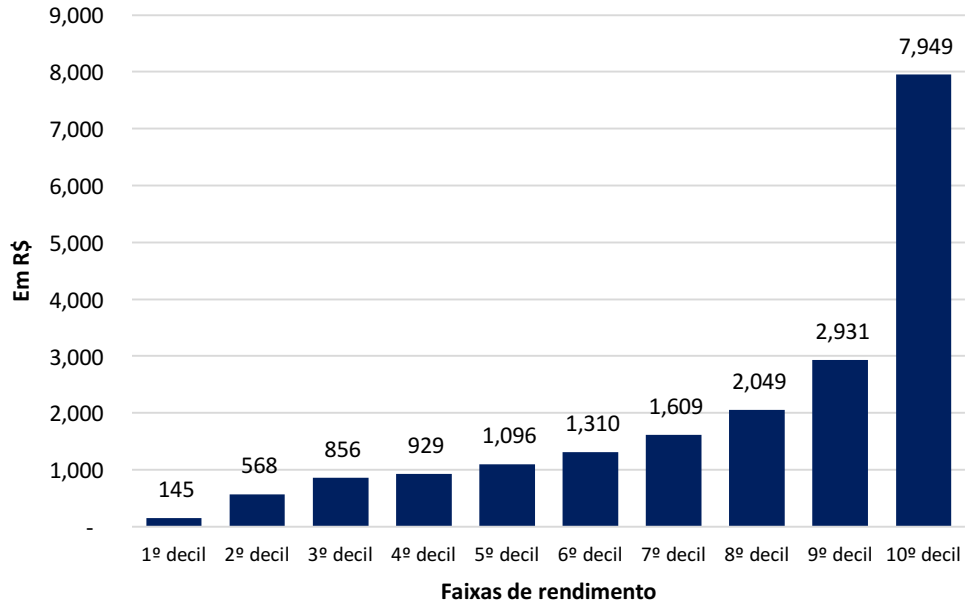
A prevalência de baixos salários no mercado de trabalho brasileiro pode ser percebida por meio da análise da distribuição por decis dos rendimentos habitualmente recebidos do trabalho principal, informação disponibilizada pelo IBGE, através da PNAD Contínua. Assim, constata-se que, em 2015, metade dos trabalhadores ocupados no país auferiam, em média, até R$1.096, e sete em cada dez trabalhadores brasileiros recebiam rendimento médio de até dois salários mínimos (Figura 8).

Aliado aos baixos salários, a extrema concentração de renda é outro traço característico do mercado de trabalho brasileiro. Nesse sentido, cumpre destacar que a melhora na distribuição da renda do trabalho observada no Brasil a partir do início deste século – trajetória que foi interrompida em 2015 – não alterou significativamente a posição relativa do país entre aqueles que ostentam os mais altos índices de concentração de renda do mundo, aferido a partir do índice de Gini, conforme apontado na seção anterior.

Vale notar que os baixos salários e a alta desigualdade de renda prevalecentes na economia brasileira podem ser explicados, em parte, pela ausência por longos períodos de uma política de valorização dos salários de base da economia. Importante notar, nesse sentido, que o salário mínimo brasileiro, em

FIGURA 8 RENDIMENTO MÉDIO MENSAL HABITUAL NO TRABALHO PRINCIPAL (EM R$ DE AGOSTO DE 2016)
BRASIL
2015

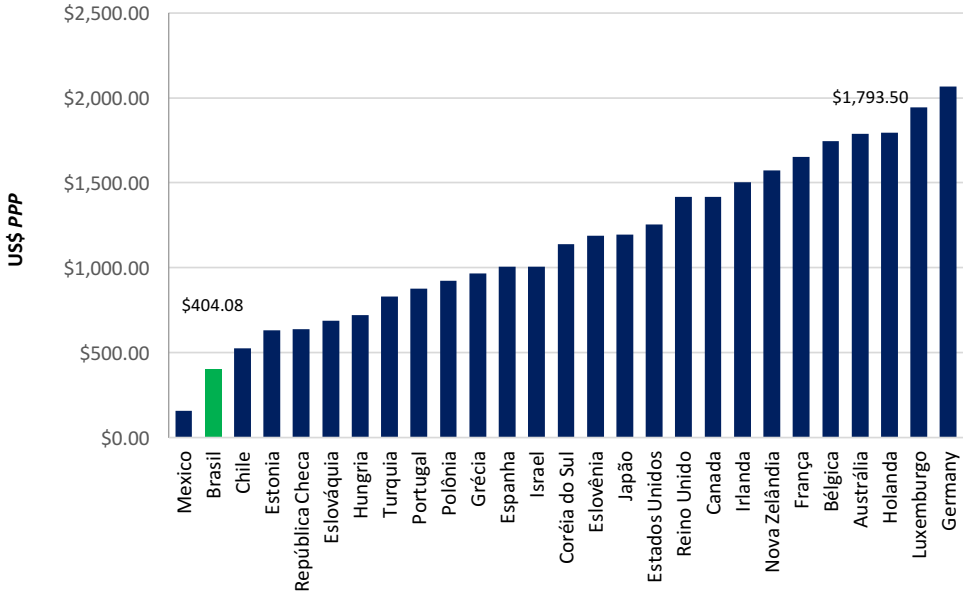
Fonte: : IBGE/PNAD. Em reais de agosto de 2016.



que pese o seu crescimento real significativo no período recente, ainda aparece bem distante dos salários mínimos praticados em outros países, conforme demonstra a Figura 9, abaixo.

FIGURA 9 SALÁRIO MÍNIMO
BRASIL E OCDE
(EM *US$PPP*)
2015

Fonte: : Oecdstat e Ipea.



Alta rotatividade no emprego

A rotatividade do mercado de trabalho interfere diretamente na capacidade do trabalhador contribuir regularmente para a aposentadoria e garantir a proteção na velhice. Poucos países no mundo tem a base de dados dos trabalhadores formais que permita calcular taxas de rotatividade da mão de obra como o Brasil apresenta através da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), organizada pelo Ministério do Trabalho. A maioria dos países utiliza o percentual de trabalhadores com pouco tempo de emprego como indicador de rotatividade.

A Figura 10 revela que o Brasil tem praticamente a metade dos seus trabalhadores com menos de três anos no atual trabalho, patamar elevado em relação aos países membros da OCDE.

Ao comparar essa participação com outros países reconhecidos pela flexibilidade de admissões e desligamentos nas relações de trabalho, o Brasil situa-se com patamares acima dos países escandinavos. Há de se questionar, portanto, os motivos pelos quais os empresários ainda tentam passar a ideia de que as regras que regem as relações de trabalho no Brasil são rígidas. A literatura sobre o assunto é extensa e aponta para a necessidade de não se reduzir a questão da rotatividade a uma mera discussão da qualidade da mão de obra e a produtividade do trabalhador.

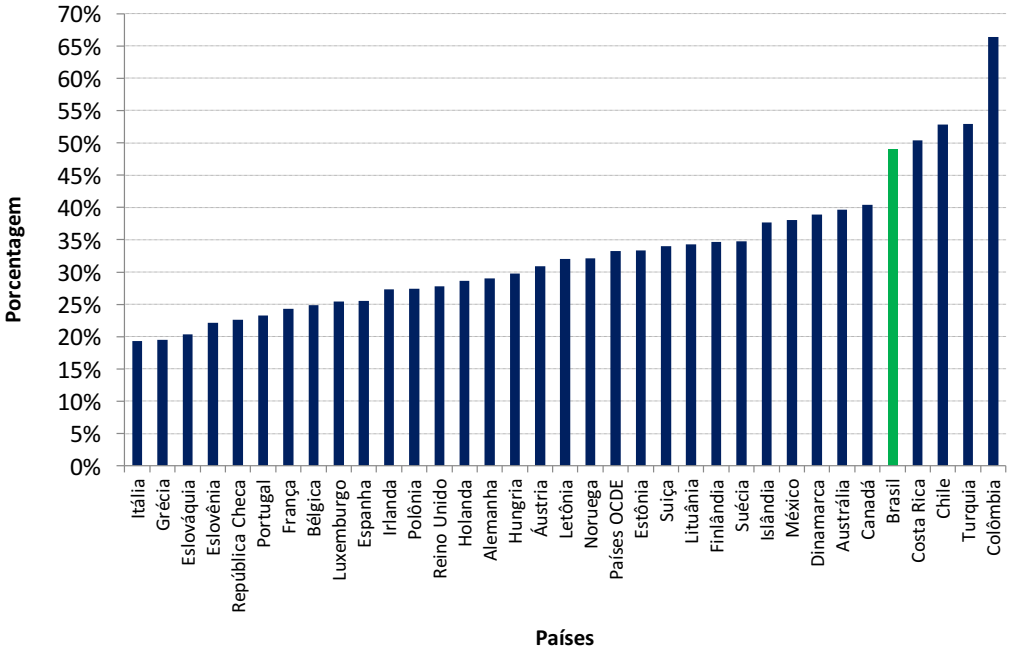
Qual a idade em que se começa a trabalhar no Brasil e na OCDE?

A maioria dos brasileiros começa a trabalhar muito cedo. Para muitos, a vida de trabalho começou ainda na adolescência e em ocupação informal, como empregado sem carteira assinada, trabalhadoras domésticas, em negócios da família ou em trabalhos autônomos em que não se contribui para a Previdência.

No meio rural essa realidade é ainda mais evidente – com muitas crianças e jovens participando das atividades produtivas ajudando a família nos afazeres da produção agrícola e

FIGURA 10 PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES COM MENOS DE TRÊS ANOS NO ATUAL TRABALHO
(PAÍSES SELECIONADOS)
2013

Fonte: OECD.



no trato de animais domésticos, quando não engajados como assalariados na lavoura.

A Figura 11 mostra que 45,9% dos homens urbanos e 78,2% dos rurais começam a trabalhar com até 14 anos; e 31,0% e 14,1%, respectivamente, começam a trabalhar entre 15 e 17 anos. Portanto, 76,9% e 92,3%, respectivamente, entram no mercado de trabalho com 17 anos ou menos. Esse quadro não é diferente no caso das mulheres.

Num país em que a economia não gera empregos formais em quantidade suficiente, o momento em que o trabalhador consegue ter o registro na carteira de trabalho e passa a contribuir para a Previdência ocorre ainda mais tarde.

A Figura 12 mostra que, tomando as pessoas que tinham emprego com registro em carteira no final de 2015, pode-se notar que a idade em que elas fizeram o registro no PIS foi,

FIGURA 11 PROPORÇÃO DOS OCUPADOS POR FAIXA DE IDADE DE INGRESSO NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO E SEXO (EM %)
2001(1), 2011[1] E 2014

Fonte: IBGE/Pnad. Anos diversos.
(1) Em 2001, exclusive a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

FAIXA ETÁRIA	URBANO				RURAL			
	Homem		Mulher		Homem		Mulher	
	2001	*2014*	*2001*	*2014*	*2001*	*2014*	*2001*	*2014*
Até 14 anos	61%	45%	46%	34%	90%	78%	84%	70%
15 a 17 anos	24%	31%	26%	30%	8%	16%	10%	17%
18 e 19 anos	10%	16%	14%	20%	1%	4%	3%	6%
20 anos ou mais	5%	7%	14%	16%	1%	2%	3%	6%

FIGURA 12 IDADE MÉDIA NA DATA DO REGISTRO NO PIS (PRIMEIRO EMPREGO ASSALARIADO COM CARTEIRA) SEGUNDO SEXO E SETOR DE ATIVIDADE IBGE – EMPREGADOS EM 31/12/2015

Fonte: : RAIS 2015 (MTE).). * Serviços Industriais de Utilidade Pública

SETORES DE ATIVIDADE	IDADE MÉDIA DE INGRESSO NO EMPREGO FORMAL			RELAÇÕES		
	Homens	Mulheres	Total	% dos setores no emprego	% homens	% mulheres
Extrativa Mineral	21,0	21,9	21,1	0,5	88,2	11,8
Indústria de Transformação	19,8	21,8	20,5	15,7	68,1	31,9
SIUP*	20,8	22,8	21,1	0,9	80,9	19,1
Construção Civil	21,2	22,5	21,3	5,0	90,6	9,4
Comércio	20,2	21,5	20,8	19,8	55,9	44,1
Serviços	20,5	22,4	21,4	35,7	51,3	48,7
Administração Pública	22,2	24,0	23,3	19,1	40,9	59,1
Agropecuária	22,9	25,3	23,3	3,1	82,7	17,3
Total	20,7	22,6	21,5	100,0	56,3	43,7

em média, aos 20,7 anos. Para as mulheres essa idade é maior do que para os homens, e também se verificam diferenças entre os diversos setores.

Essa média de idade de registro no PIS, usada como argumento pelo governo para mostrar a entrada tardia dos brasileiros no mercado de trabalho, só reflete a formalização tardia dos vínculos de emprego. Isso é visível na elevada média de idade no setor agropecuário, quando se sabe que neste setor a idade em que se começa a trabalhar é mais precoce do que nos setores urbanos.

A média encobre a diversidade de situações que existem no Brasil. Quando se observa a idade de ingresso no emprego formal por faixa etária, percebe-se parcela expressiva dos trabalhadores com idades relativamente baixas de ingresso.

A Figura 13, restrita aos trabalhadores que se registraram no PIS nos últimos 10 anos (2006 a 2016), mostra que quase 30% dos trabalhadores tiveram seu primeiro emprego formal antes dos 19 anos de idade; para outros 38% isso aconteceu entre 19 e 21 anos.

O aumento do tempo mínimo de contribuição para o acesso ao benefício de aposentadoria afetará mais as mulheres, pois como se pode ver, boa parte delas só passa a ter emprego formal mais tardiamente (30% delas só o faz após os 25 anos de idade). É importante considerar que as mulheres sofrem mais intensamente com a rotatividade no trabalho, com períodos de desemprego mais longos e com a inserção em ocupações precárias, dificultando o acúmulo das contribuições previdenciárias.

FIGURA 13 DISTRIBUIÇÃO DOS TRABALHADORES FORMAIS POR FAIXA DE IDADE DE REGISTRO NO PIS SEGUNDO SEXO – EMPREGADOS EM 31/12/2015 COM PRIMEIRO EMPREGO ENTRE 2006 E 2016
(EM %)

Fonte: : RAIS 2015 (MTE).

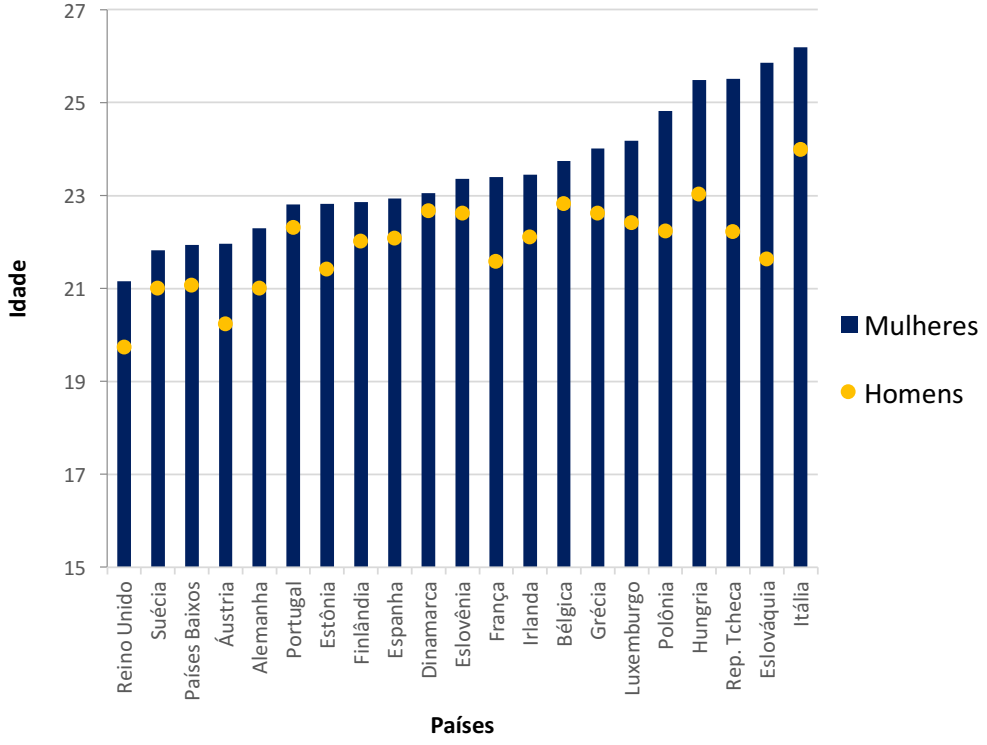
FAIXA ETÁRIA	TOTAL	HOMENS	MULHERES
Até 15 anos	1,1%	1,1%	0,7%
De 16 a 18 aos	26,7%	26,7%	21,7%
De 19 a 21 anos	38,4%	38,4%	29,1%
De 22 a 24 anos	15,1%	15,1%	16,2%
De 25 a 29 anos	10,9%	10,9%	15,1%
De 30 a 44 anos	6,7%	6,7%	14,9%
De 45 a 64 anos	1,0%	1,0%	2,3%
65 anos ou mais	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

A Figura 14 mostra que estas especificidades da situação brasileira contrastam com as verificadas nos países da OCDE. Sendo assim, fixar idade mínima elevada para a aposentadoria, sem levar em conta essas especificidades, vai penalizar as pessoas que ingressam mais cedo no mercado de trabalho, pois terão de trabalhar e contribuir por mais tempo.

Portanto, os indicadores mercado de trabalho do Brasil mostram um quadro muito assimétrico e relação aos países da OCDE que servem de inspiração a reforma da Previdência no Brasil.

FIGURA 14 IDADE DE ENTRADA NO MERCADO DE TRABALHO POR SEXO (PAÍSES SELECIONADOS)
2013

Fonte: OCDE – Pensions at a Glance (2015).



8.3. As desigualdades na expectativa de vida ao nascer

A Figura 15 mostra que a expectativa de vida ao nascer no Brasil (74,4 a anos) é cerca de seis anos inferior à verificada nos países desenvolvidos.

Nossa realidade demográfica está mais próxima de sociedades como México, Argentina, China, Peru, Colômbia e Paraguai (ver Figura 15) e outras nações menos desenvolvidas (Figura 16).

No caso dos homens, a expectativa de vida ao nascer no Brasil (70,7 anos) é quase dez anos inferior à dos países desenvolvidos (Figura 17). No que diz respeito às mulheres, a expectativa de vida ao nascer (78,3 anos) é maior que a dos homens, mas muito inferior à registrada em países desenvolvidos (entre 82 e 86 anos) (Figura 18).

Com efeito, projeções do IBGE [35] indicam que somente em 2060 o brasileiro estará vivendo parâmetros semelhantes às nações desenvolvidas (em média 81 anos, para ambos os sexos) (Figura 19).

FIGURA 15 EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER (AMBOS OS SEXOS) (BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS) 2014

Fonte: Banco Mundial (ICP-DATABASE).

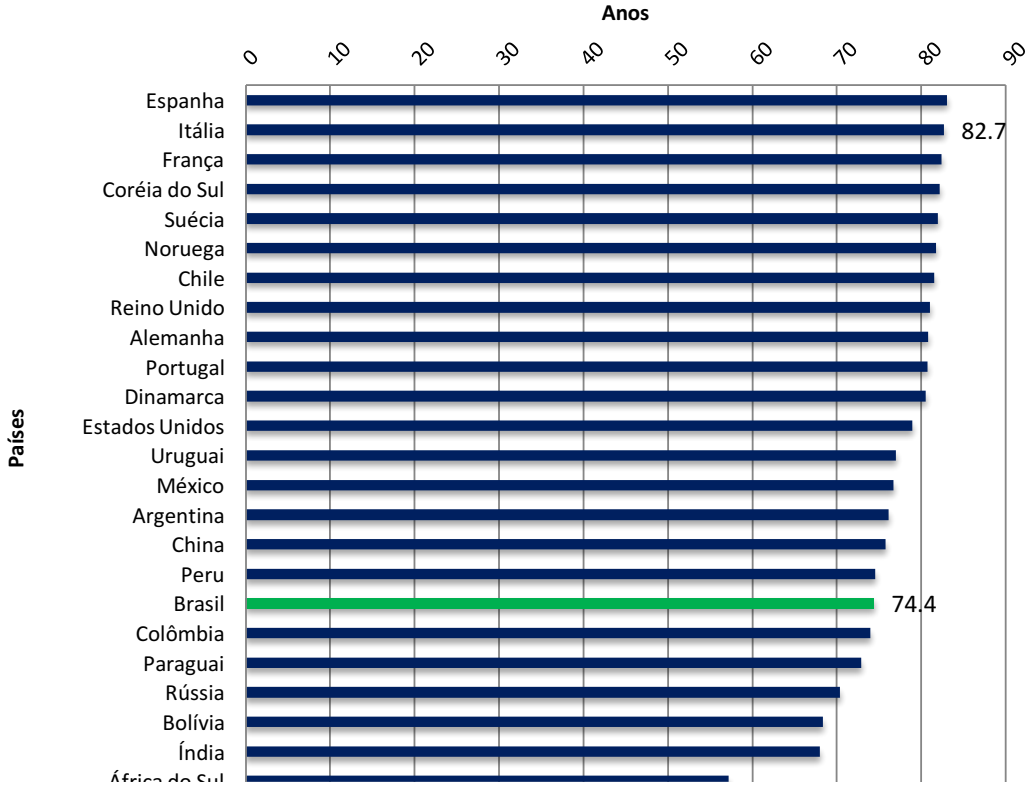


FIGURA 16 EXPECTATIVA DE VIDA POR SEXO (PAÍSES SELECIONADOS) 2012

Fonte: : OMS 2012 e IBGE 2014.

PAÍSES	AMBOS OS SEXOS	HOMENS	MULHERES
África do Sul	61	59	63
Índia	65	64	67
Bolívia	69	67	71
Argélia	73,1	70,1	78,7
Turquia	74,4	72,4	76,4
Colômbia	74,6	72,4	76,8
Tunísia	74,6	72,6	78,9
Paraguai	74,7	71,6	77,8
Peru	74,7	71,6	77,8
Venezuela	75	71,5	78,5
Vietnã	75	73	77
Hungria	75	71	79
BRASIL (2014)	**75,2**	**71,6**	**78,8**
Catar	75,5	73	78
Malásia	75,7	72,2	79,2
Lituânia	75,9	70,8	81
Equador	76	73	79
Omã	76	73	79
China	76	74	77
Estónia	76,1	71	81,2
Eslováquia	76,3	72,9	79,6
Marrocos	76,5	73,4	79,9

FIGURA 17 HOMENS – EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER (BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS) 2014

Fonte: Banco Mundial (ICP-DATABASE).

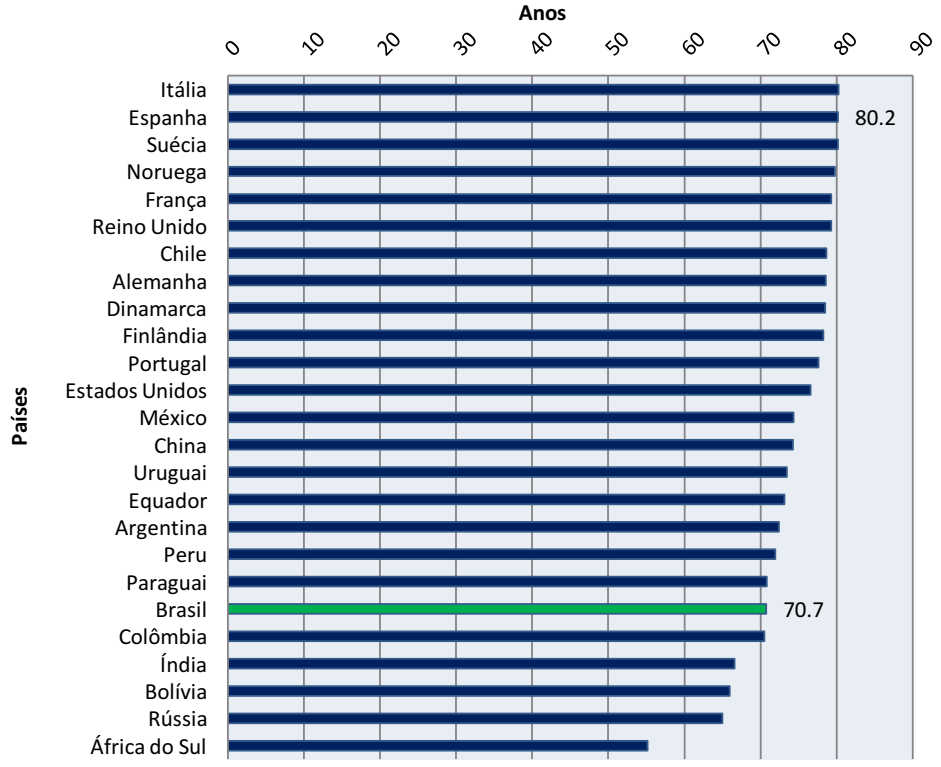


FIGURA 18 MULHERES – EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER (PAÍSES SELECIONADOS)
2014

Fonte: Banco Mundial (ICP-DATABASE).

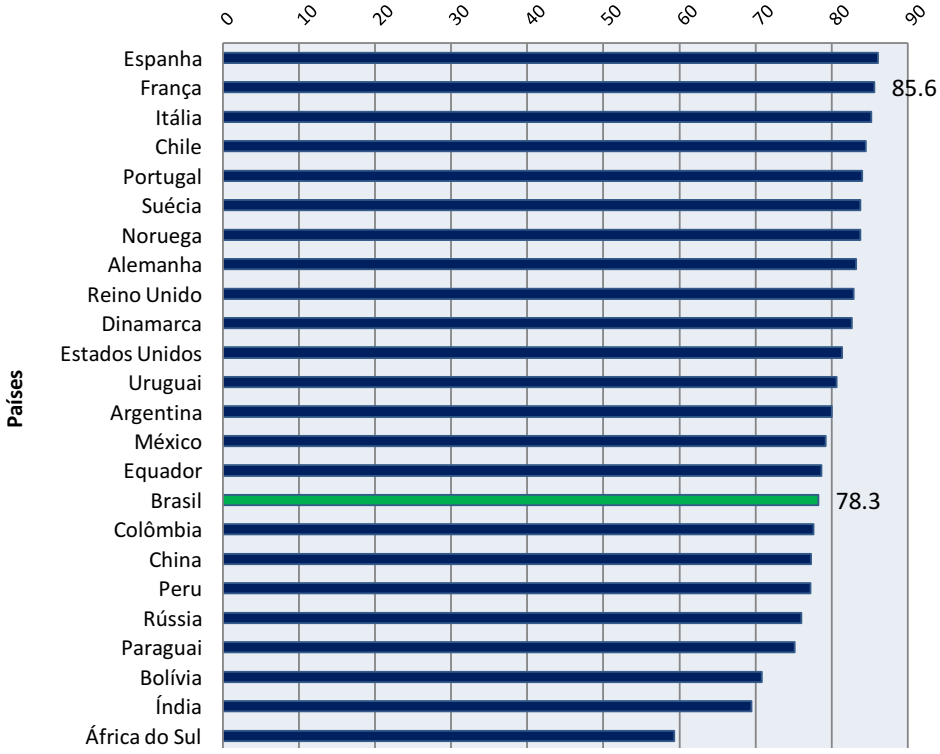


FIGURA 19 ESTIMATIVA DA EVOLUÇÃO DA ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER ENTRE 2011 E 2060
BRASIL

Fonte: IBGE (Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 2000-2060). Atualizado em 2014.

ANO	EXPECTATIVA DE VIDA (AMBOS OS SEXOS)
2011	74,20
2015	75,40
2020	76,70
2030	78,60
2035	79,30
2040	79,80
2045	80,20
2050	80,60
2055	80,80
2056	80,90
2057	80,90
2058	81,00
2059	81,00
2060	81,00

8.4. As desigualdades na expectativa de sobrevida aos 65 anos

Segundo o IBGE, em 2015, o brasileiro que chegar a idade de 60, 65 e 70 anos poderá viver, respectivamente, mais 22,1, 18,4 e 15,0 anos. Em 2060, a expectativa de sobrevida subirá, respectivamente, para 25,2, 21,2 e 17,5 anos. Nesse caso, estima-se que sejam atingidas as idades de 85,2, 86,2 e 87,5, respectivamente (Figura 20).

Comparados aos países desenvolvidos, os parâmetros de sobrevida no Brasil são muito inferiores. No caso dos homens com 65 anos, a expectativa de sobrevida em 2060-2065 (21,1 anos) é inferior às nações desenvolvidas como, por exemplo, a Itália (23,3 anos) (Figura 21). Já no que se refere às mulheres com 65 anos, a expectativa de sobrevida em 2060/2065 (24,6 anos) é ainda mais reduzida na comparação com nações da OCDE, a exemplo do Japão (29,7%) (Figura 22).

FIGURA 20 EXPECTATIVA DE SOBREVIDA EM AMBOS OS SEXOS POR FAIXA DE IDADE (60,65 E 70 ANOS)
(1980-2060)
BRASIL

Fonte: IBGE – Projeção de idadeIdade (2013).

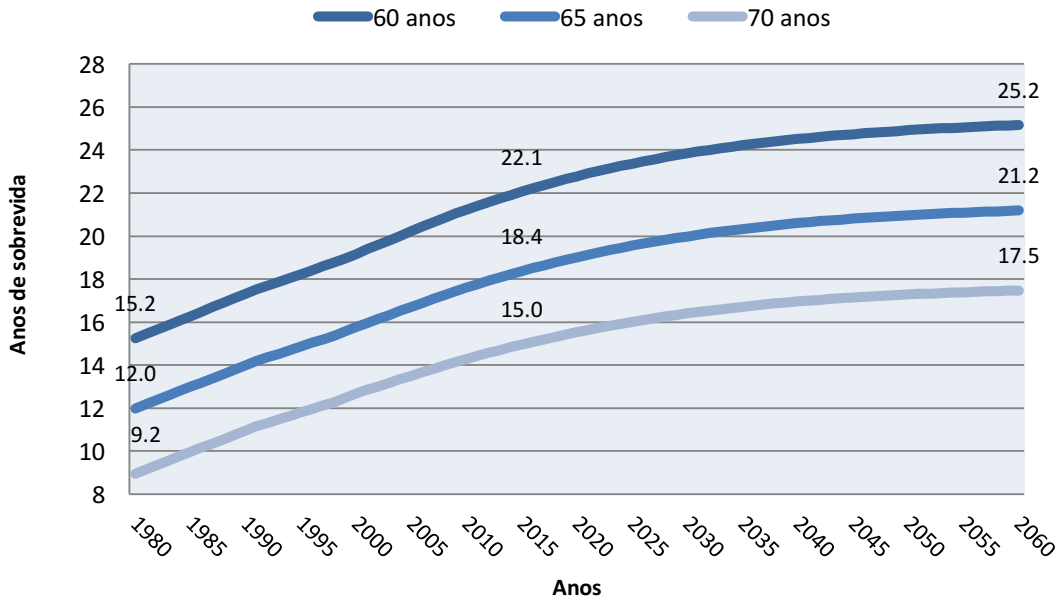


FIGURA 21 HOMENS – EXPECTATIVA DE SOBREVIDA AOS 65 ANOS EM 2060/2065 (BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS)

Fonte: *United Nations, World Population Prospects – 2012 Revision. Pensions at a Glance* 2015. Fórum de debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social (2016).

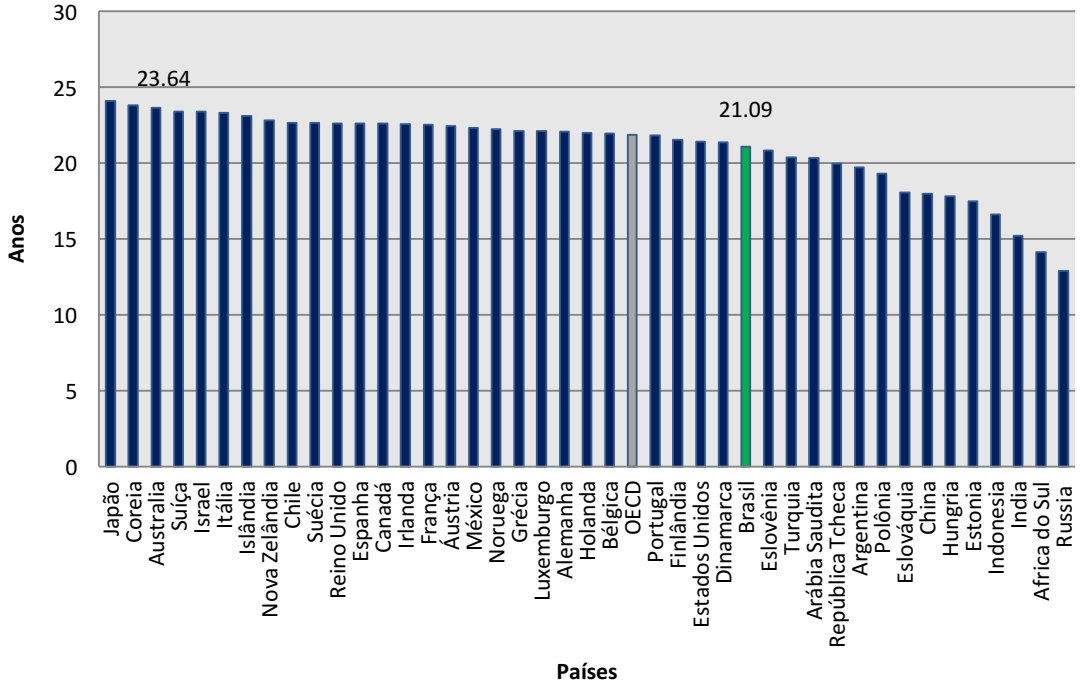
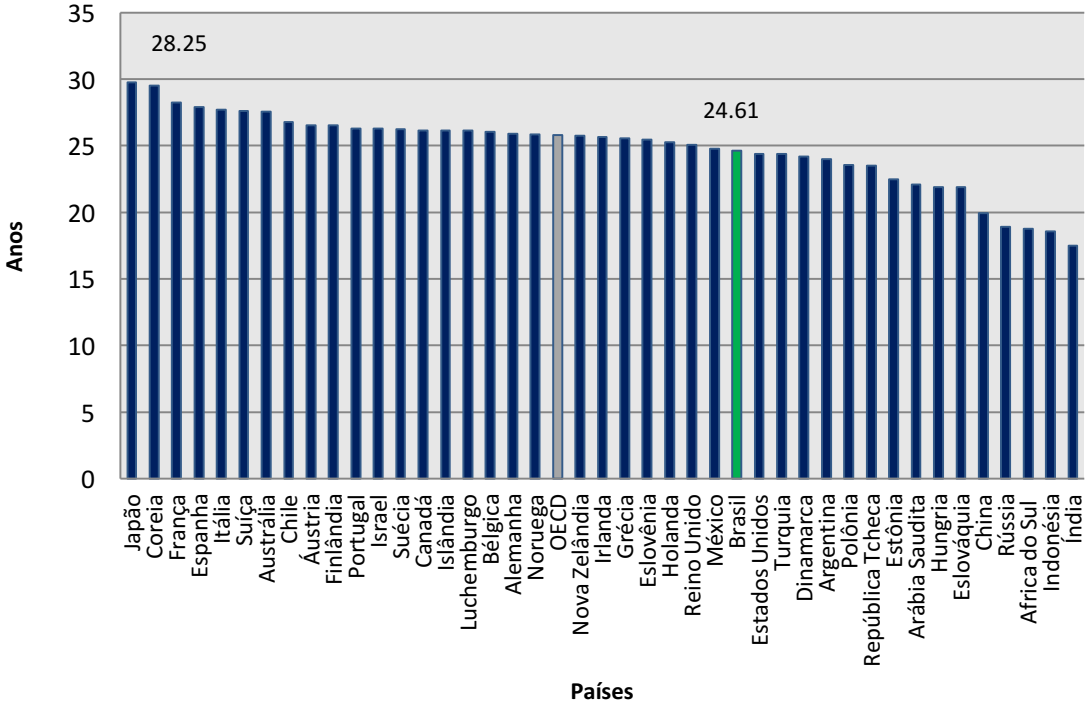


FIGURA 22 MULHERES – EXPECTATIVA DE SOBREVIDA AOS 65 ANOS EM 2060/2065 (PAÍSES SELECIONADOS)

Fonte: *United Nations, World Population Prospects – 2012 Revision. Pensions at a Glance* 2015. Fórum de debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social (2016).

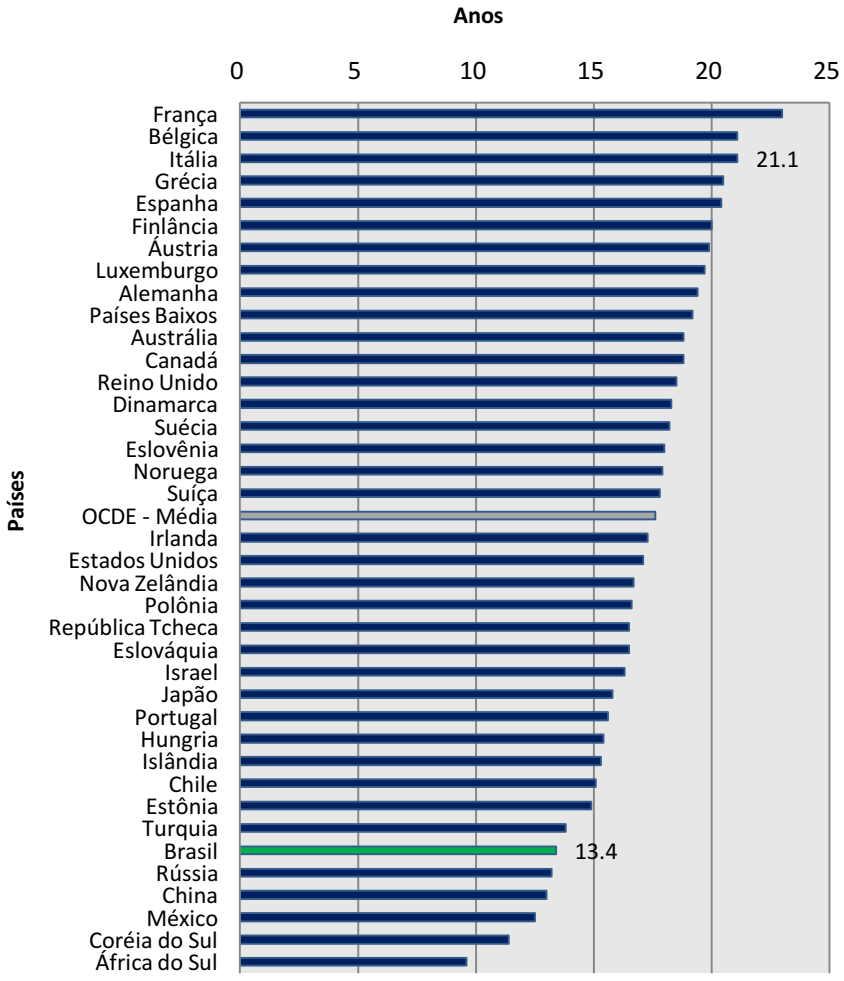


8.5. As desigualdades na "expectativa de duração da aposentadoria"

A "expectativa de duração da aposentadoria" no Brasil é de cerca de oito anos inferior à verificada em alguns países da OCDE. Em termos médios, a expectativa de duração da aposentadoria na OCDE é de 17,6 anos, contra 13,4 anos no Brasil (Figura 23).

FIGURA 23 EXPECTATIVA DE DURAÇÃO DA APOSENTADORIA EM ANOS (BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS)
2014

Fonte: Estatísticas da OCDE *(PENSIONS AT A GLANCE).*



8.6. As desigualdades na "probabilidade de não atingir 65 anos de idade"

Estudos realizados por Matijascic, Kay e Ribeiro (2007), com base em dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), revelam que para o período 2000-2005 a probabilidade de mulher ou homem não atingir 65 anos de idade no Brasil era de respectivamente 23,3% e 37,3% para os dois grupos. Trata-se de patamar muito acima do patamar observado nos países mais desenvolvidos (Figura 24).

FIGURA 24 ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER E PROBABILIDADE DE NÃO ATINGIR OS 65 ANOS DE IDADE. (PAÍSES SELECIONADOS) DIFERENTES PERÍODOS

Fonte: Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. APUD, Matijascic, Kay e Ribeiro (2007).

PAÍS	ESPERANÇA AO NASCER (ANOS)		PROBABILIDADE DE NÃO ATINGIR 65 ANOS (%) COORTES 2000-05	
	1970-75	2000-05	Mulher	Homem
Brasil	59,5	70,3	22,3	37,3
Rússia	69,7	65,4	23,7	55,5
Índia	50,3	63,1	32,6	40,8
China	63,2	71,5	19,7	25,8
Coréia do Sul	62,6	76,9	9,8	23,1
Uruguai	68,7	75,3	14,1	26,7
Chile	63,4	77,9	11,5	20,9
Colômbia	61,6	72,2	19,0	29,0
México	62,4	74,9	16,0	24,8
Portugal	68,0	77,2	9,8	20,2
Itália	72,1	80,0	7,8	15,4
Alemanha	71,0	78,7	9,5	17,7
Suécia	74,7	80,1	8,5	13,6
Reino Unido	72,0	78,3	10,6	16,4
Austrália	71,7	80,2	8,5	14,7
Canadá	73,2	79,9	9,3	15,0
EUA	71,5	77,3	13,3	20,9

8.7. As desigualdades na probabilidade de "vida sem saúde"

A elevada probabilidade dos brasileiros não chegarem aos 65 anos de idade reflete, entre outros fatores, o estágio de desenvolvimento do país, as condições socioeconômicas da população e a qualidade e o acesso aos serviços públicos essenciais, como saúde e saneamento, por exemplo.

Matijascic, Kay e Ribeiro (2007), com base em dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), apontam que, em 2001, o percentual de vida total "sem saúde" no Brasil era superior à média de diversos países subdesenvolvidos e praticamente o dobro de muitas nações desenvolvidas (Figura 25).

Mesmo considerando-se a melhora desses indicadores desde 2001, é provável que em termos relativos a situação brasileira não tenha se alterado substancialmente. Este fato deveria, necessariamente, ser levado em conta pelos proponentes da atual reforma.

FIGURA 25 ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER, AOS 60 ANOS E PROBABILIDADE DE VIDA SEM SAÚDE
(EM PAÍSES SELECIONADOS)
2001

Fonte: OMS – Organização Mundial de Saúde. APUD, Matijascic, Kay e Ribeiro (2007).

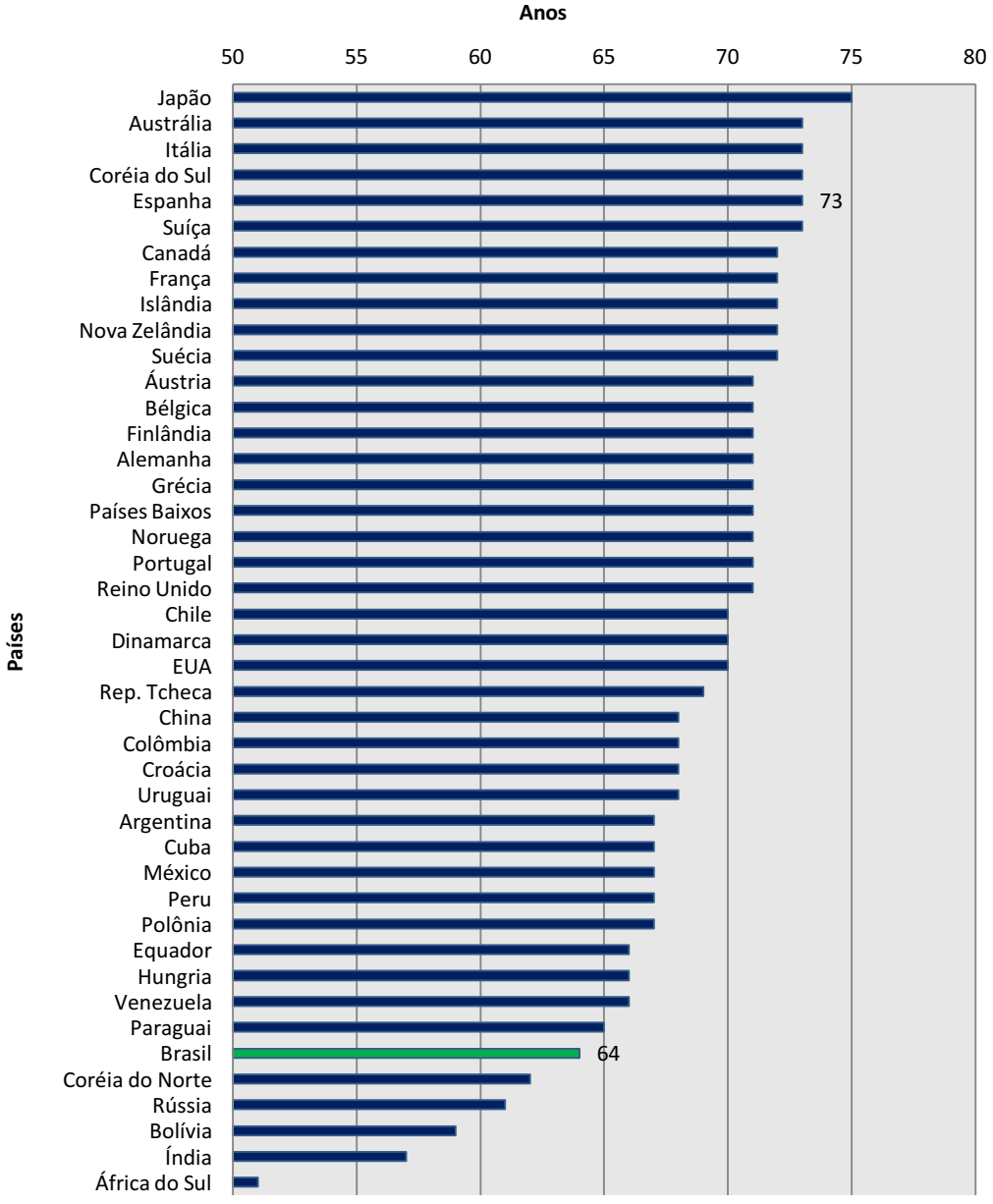
PAÍS	AO NASCER (ANOS)		AOS 60 ANOS		VIDA SEM SAÚDE (% DA VIDA TOTAL)	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Brasil	52,2	61,1	69,4	73,0	20,2	15,2
Rússia	51,5	61,9	68,5	72,7	12,6	14,4
Índia	51,5	51,3	69,7	70,2	14,1	16,9
China	62,0	64,3	72,7	74,2	11,1	11,6
Coréia do Sul	64,5	70,3	72,9	76,6	9,4	10,6
Uruguai	61,2	68,3	73,3	76,8	13,7	13,7
Chile	62,0	64,3	72,7	75,5	12,0	14,7
Colômbia	55,3	62,1	70,7	72,9	17,1	16,9
México	62,6	65,0	74,5	74,9	12,6	15,3
Portugal	64,3	69,4	73,4	76,2	11,7	13,4
Itália	69,2	72,9	75,5	78,2	9,2	11,3
Alemanha	68,3	72,2	75,0	77,7	9,1	10,9
Suécia	70,5	73,2	76,5	78,5	9,2	11,1
Reino Unido	68,4	70,9	75,0	76,9	8,8	11,3
Austrália	70,1	73,2	76,4	78,8	9,4	11,4
Canadá	68,2	71,6	75,3	77,9	11,0	12,6
EUA.	66,4	68,8	74,9	76,6	10,8	13,5

8.8. As desigualdades na “expectativa de vida saudável”

A Figura 26 apresenta dados sobre a “expectativa de vida saudável” no Brasil e em países selecionados. No Brasil ela é de 64 anos, ligeiramente inferior aos 65 pretendidos pela PEC 287 e pior que muitos países da América Latina. Entretanto, ela é quase dez anos menor que alguns países da OCDE como a Itália (73 anos), por exemplo. É importante alertar que o número observado para o Brasil (64 anos) é uma média que esconde disparidades entre rural e urbano, homens e mulheres e unidades da federação ricos e pobres (ver tópico 4).

FIGURA 26 EXPECTATIVA DE VIDA SAUDÁVEL (AMBOS OS SEXOS) (BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS) 2012

Fonte: ONU (http://data.un.org/).



8.9. As desigualdades na saúde

Condições de vida e riscos para a saúde afetam de forma desigual a população, incapacitando para a vida e para o trabalho e, portanto, condicionando a permanência ou retirada do mercado laboral. É fato que os indicadores de saúde melhoram nas últimas décadas, sobretudo após a implantação do SUS pela Constituição Federal de 1988. A taxa de mortalidade infantil é indicador que melhor sintetiza esses progressos. A Figura 27 mostra a significativa queda entre 1990 e 2015.

Entretanto, em 2015, a taxa de mortalidade infantil ainda é elevada em diversas unidades da federação, especialmente aquelas das regiões norte e nordeste, contrastando com a situação verificada nas regiões sul e sudeste (Figura 28).

Na comparação internacional, a taxa de mortalidade infantil (antes dos 5 anos) no Brasil em 2015 (16,4%) era muito inferior à verificada nos chamados "emergentes" (Índia e África do Sul); próxima dos países da América Latina; e mais de quatro vezes superiores à dos países desenvolvidos da OCDE (Figura 29).

FIGURA 27 TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (MORTES DE CRIANÇAS DE ATÉ UM ANO PARA CADA MIL NASCIDOS VIVOS)
BRASIL
1990-2015
Fonte: DATASUS/ IDB

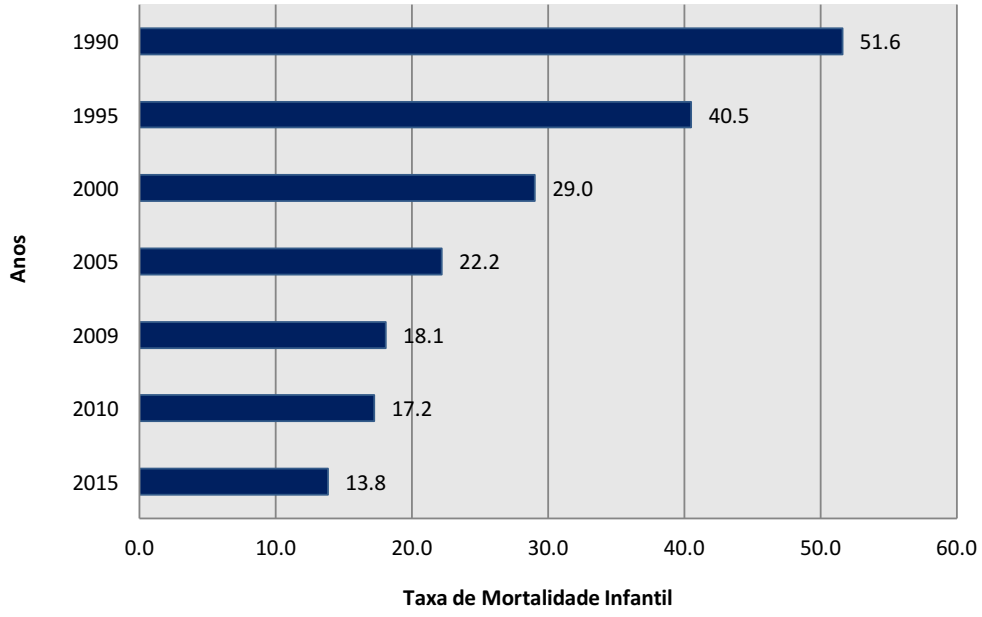


FIGURA 28 TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (CRIANÇAS DE ATÉ UM ANO PARA CADA MIL NASCIDOS VIVOS) POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO
BRASIL
1990-2015

Fonte: DATASUS/ IDB

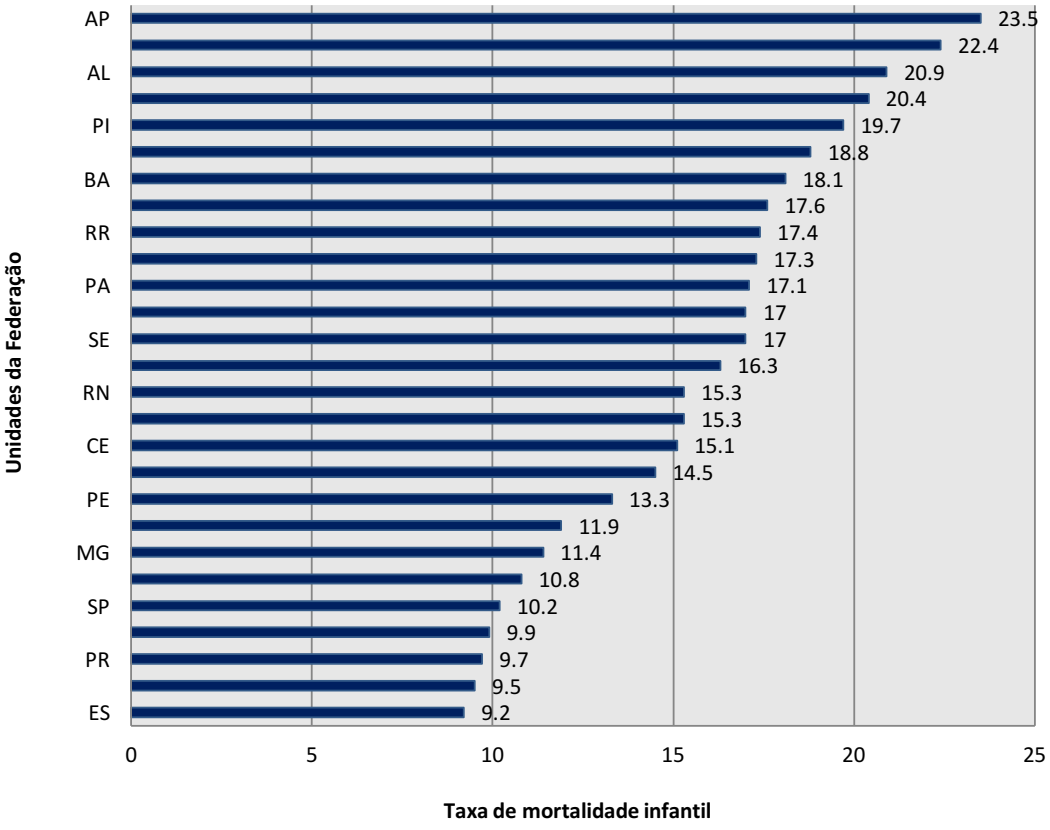
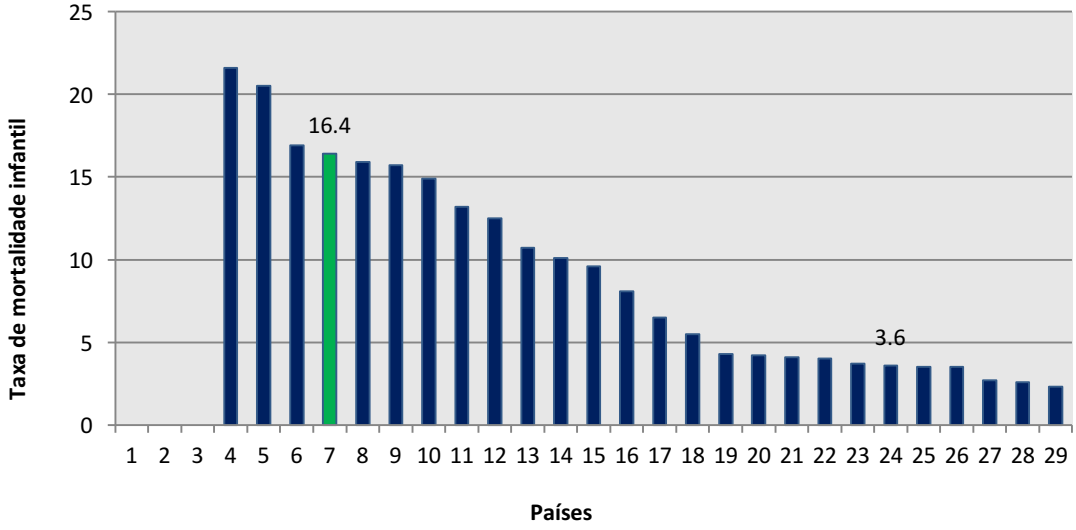


FIGURA 29 TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (ANTES DOS 5 ANOS POR CADA MIL) (PAÍSES SELECIONADOS)
2015

Fonte: Banco Mundial



8.10. Aposentadoria precoce ou perda de capacidade laboral?

A prevenção e o controle das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT)[36] são questões de primeira ordem na agenda da saúde mundial, uma vez que 68% (38 milhões) dos óbitos registrados no mundo ocorreram devido a essas doenças. As mortes prematuras, antes dos 70 anos de idade, ligadas às doenças crônicas foram da ordem de 16 milhões. Desses números, cerca de ¾ dos óbitos totais e 82% das mortes prematuras ocorreram em países de renda baixa ou média (WHO, 2014).

Na comparação internacional, o Brasil se encontra em posição intermediária em relação à taxa de mortalidade resultante dessas doenças. O IBGE (2014) alerta que "atualmente, as doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) constituem o problema de saúde de maior magnitude relevante e respondem por mais de 70% das causas de mortes no Brasil. As doenças cardiovasculares, câncer, diabetes, enfermidades respiratórias crônicas e doenças neuropsiquiátricas, principais DCNT, têm respondido por número elevado de mortes antes dos 70 anos de idade e perda de qualidade de vida, gerando incapacidades e alto grau de limitação das pessoas doentes em suas atividades de trabalho e de lazer."

Com as transformações sociais e econômicas ocorridas no país nas últimas décadas, contribuem para o maior risco de desenvolvimento de doenças crônicas. A relação entre envelhecimento populacional e o aumento da prevalência das doenças crônicas é direta, afetando a transição epidemiológica, que não tem ocorrido de acordo com o modelo experimentado pela maioria dos países desenvolvidos. Uma vez que velhos e novos problemas em saúde coexistem, com predominância das doenças crônico-degenerativas, embora as doenças transmissíveis ainda tenham peso importante no país. Tem-se quadro complexo, pois o país apresenta perfil epidemiológico composto de doenças características do mundo desenvolvido em combinação com doenças típicas de países subdesenvolvidos.[37]

Elevada incidência de Doenças Crônicas

O quadro geral mais recente de prevalência das DCNT para o Brasil foi apurado pelo IBGE, mediante a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014) que foi realizada em 2013, cujos principais resultados são apresentados na Figura 30.

Os dados e informações produzidos pela pesquisa mostram que o número de pessoas envolvidas em algum tipo de doença crônica é bem expressivo, chegando, como no caso da hipertensão, a ser problema para cerca de 31,3 milhões de brasileiros, que corresponde a 21,4% da população. Como esperado, os resultados do grau de prevalência, por faixas etárias, revelam que a maior incidência dessas doenças ocorre entre os mais idosos. Por exemplo, os dados confirmam que tanto a hipertensão, como a diabetes, são patologias características da população mais idosa, sendo que a prevalência de hipertensão passa de 2,8% na população de 18 a 29 anos para 55% na população com mais de 75 anos, enquanto a diabetes possui comportamento parecido, mas em menor proporção, passando de 0,6% na faixa etária inicial para 19,6 na faixa de 75 anos ou mais.

A Figura 30 também se apresenta a proporção das prevalências na população brasileira de cada uma das DCNT e compara com a proporção entre as pessoas de baixa escolaridade (sem instrução ou com o Ensino Fundamental incompleto). É notável que para todas as doenças crônicas a prevalência aumente bastante – entre 20% a 60% a mais – entre os sem instrução. Isso pode ser um indicativo dessas prevalências para a população mais pobre/vulnerável, ou seja, a desigualdade observada entre os países ricos e pobres também ocorre no interior dos países.

FIGURA 30 GRAU DE PREVALÊNCIA DAS PRINCIPAIS DCNT
BRASIL
2013

Fonte: MS/IBGE – PNS 2013
(1) Os resultados das prevalências foram autorreferidos, ou seja, não houve aferição específica realizada na pesquisa para constatar o diagnóstico. Considerou-se apenas quem referiu ter tido diagnóstico médico. (2) Baixa escolaridade: sem instrução e fundamental incompleto.

DCNT	NÚMERO DE PESSOAS (MILHÕES)	GRAU DE PREVALÊNCIA POR FAIXA ETÁRIA (EM %) (1)						GRAU DE PREVALÊNCIA BAIXA ESCOLARIDADE (2) (%)
		18/29	30/59	60/64	65/74	75/ ou +	BRASIL (18 ANOS E MAIS)	
Hipertensão	31,3	2,8	20,6	44,4	52,7	55,0	21,4	31,0
Diabetes	9,1	0,6	5,0	14,5	19,9	19,6	6,2	9,6
Asma	6,5	4,8	4,1	4,3	5,7	3,8	4,4	5,7
Dislipidemia (Colesterol)	18,4	2,8	13,3	25,9	25,5	20,3	12,5	15,8
Depressão	11,2	3,9	nd	11,1	nd	nd	7,6	8,6
Doenças Cardiovasculares (DCV)	6,1	0,9	3,4	9,0	11,9	13,7	4,2	6,3
Acidente Vascular Cerebral (AVC)	2,2	nd	nd	nd	nd	nd	1,5	nd
Problemas Crônicos de coluna	27,0	8,7	19,9	26,6	28,9	28,5	18,5	24,6
Insuficiência renal		0,5	nd	nd	nd	3,6	1,4	2,1
Câncer	2,7	0,3	1,3	3,7	5,7	nd	1,8	2,3
Distúrbios Osteomoleculares (DORT)	nd	nd	3,2	nd	nd	nd	2,4	3,8

A incidência de Doenças Crônicas aumentará até 2060

A Figura 31 revela que, como grande parte das DCNTs têm grau de prevalência maior entre os idosos, como por exemplo, a hipertensão e a diabetes, cerca de 50% para pessoas com 60 anos ou mais, no caso da hipertensão, e cerca de 18%, no caso da diabetes. Por isso, enquanto a tendência da população brasileira, no período, é crescer a taxa média próxima a zero (0,22%), a população potencial com diabetes crescerá a taxa oito vezes maior (1,8%), e a com hipertensão a taxa sete vezes (1,5%) maior. Assim, a população com hipertensão e diabetes amplia-se cerca de 50%, até 2037, e mais que dobrará no período 2010-2060.

Apesar de suas limitações, esse exercício de projeção mostra que a transição demográfica, pode trazer forte expansão das DCNT no Brasil, se tais doenças não forem tratadas com cuidado e prioridade pela sociedade e pelo Estado brasileiro, caminho que parece não ser o que indica o "Novo Regime Fiscal", recém-aprovado.

A falta de cuidado com essa situação pode implicar malefícios tanto em termos de mortes prematuras ou perda de qualidade de vida como em termos de custos financeiros para as pessoas, famílias, setor público e sociedade de modo geral. No tocante à sociedade de modo geral, os custos ocasionados pelas doenças crônicas também se manifestam na redução da capacidade produtiva da economia, que decorre da perda de horas de trabalho e da aposentadoria precoce.

FIGURA 31 NÚMERO E PESSOAS ENVOLVIDAS E GRAU DE PREVALÊNCIA DAS PRINCIPAIS DCNTS (1)
BRASIL
2013, 2037, 2060

Fonte: IBGE – PNS 2013 e Projeções de população
(1) Os resultados das prevalências foram autorreferidos, ou seja, não houve aferição específica realizada na pesquisa para constatar o diagnóstico. Considerou-se apenas quem referiu ter tido diagnóstico médico.

DCNT	PNS – IBGE		PROJEÇÕES			
	2013		2037		2060	
	Número de pessoas (milhões)	Grau de prevalência (1) (%)	Número de pessoas (milhões)	Grau de prevalência (%)	Número de pessoas (milhões)	Grau de prevalência (%)
Hipertensão	31,3	21,4	46,7	25,5	55,8	30,4
Diabetes	9,1	6,2	14,3	7,8	18,0	9,8
Asma	6,5	4,4	8,0	4,4	8,1	4,4
Dislipidemia (Colesterol)	18,4	12,5	26,0	14,2	29,0	15,8
Doenças Cardiovasculares (DCV)	6,1	4,2	9,5	5,2	11,9	6,5
Problemas Crônicos de coluna	27,0	18,5	36,6	20,0	39,6	21,6
Câncer	2,7	1,8	4,0	2,2	5,0	2,7

8.11. As desigualdades na educação

As desigualdades da educação nacional se refletem na heterogeneidade do mercado de trabalho. Baixos níveis de instrução conduzem a empregos precários de remuneração reduzida, que restringem a inclusão na Previdência e as possibilidades de contribuir ao longo de toda a vida laboral para ter acesso à proteção na velhice.

Segundo análise de Waltemberg (2013), uma nação desenvolvida assegura oportunidades educacionais a todos os grupos que a compõem. O ideal seria ter reduzidas taxas de analfabetismo, educação universal para a faixa etária 0-17 anos, altas taxas de escolarização de jovens adultos e média ao redor de 15 anos de estudo para a população como um todo.

O Brasil está muito longe disso, mesmo se comparado a países parecidos:

- Cerca de três quartos das crianças da faixa etária 0-3 anos ainda estão fora da escola;

- Na faixa etária 4-5 anos a taxa de frequência ainda exclui das escolas quase 20% das crianças;

- Boa parte da população em idade para cursar o Ensino Fundamental (6-14 anos) está na escola (98,4%), mas a jornada escolar média, inferior a 5 horas diárias, é insuficiente, penalizando alunos e a inserção laboral de seus pais, sobretudo as mulheres;

- Somente quatro entre dez brasileiros de 25 anos ou mais concluíram o Ensino Médio;

- A proporção dos indivíduos na faixa de 25-34 anos, que não concluíram o Ensino Médio no Brasil é de 39%, em contraste com

17% na média da OCDE, 2% na Coreia, e 34% na Colômbia;

• A proporção de universitários é de 15% no Brasil, enquanto chega a 40% na OCDE, 67% na Coreia e 25% na Colômbia;

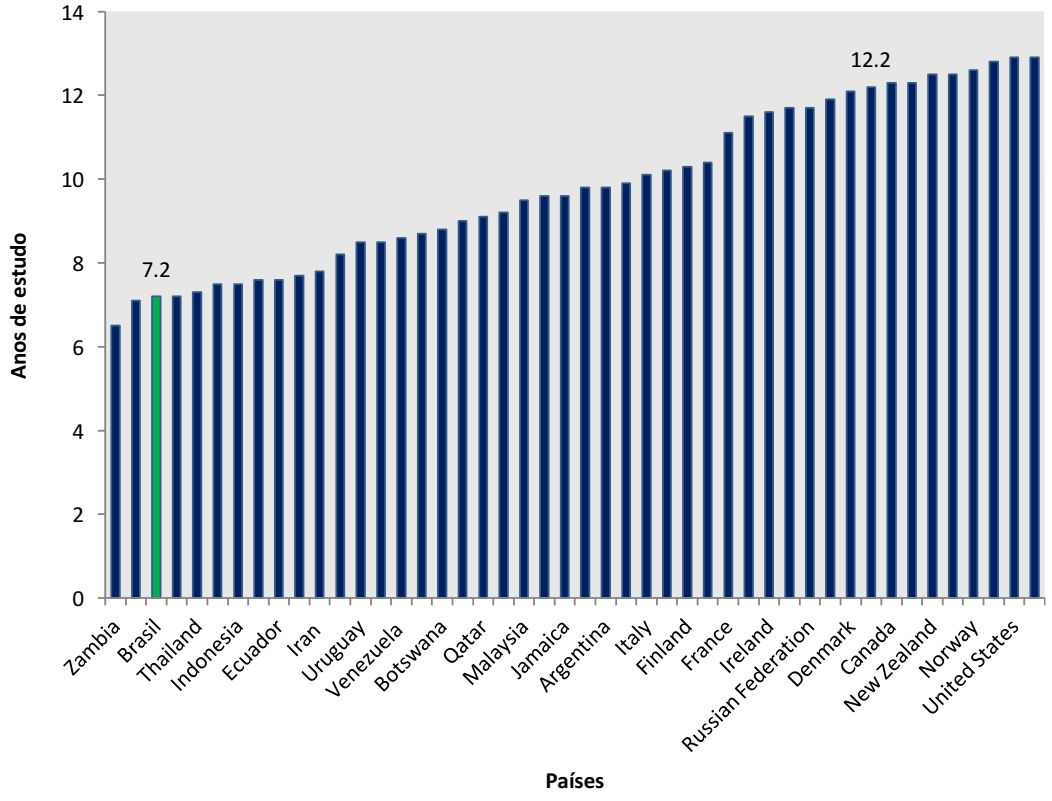
• Em 2013, a taxa de frequência escolar na faixa 15-17 anos é de 84,3%, cai para 44,2% na faixa de 18-19 anos, e despenca para 23,8% na faixa 20-24 anos.

A média de anos de estudos dos brasileiros em 2013 é de 7,6, semelhante a do Zimbábue, abaixo de diversos países latino-americanos e muito inferior aos países desenvolvidos da OCDE (Figura 32).

As causas das desigualdades, ausências e baixa qualidade da educação são múltiplas e estão associadas a aspectos externos e internos à escola. Num país de capitalismo tardio, igualdade de oportunidades é mito. Fatores históricos, culturais e socioeconômicos, são determinantes no desempenho educacional. A equalização das oportunidades depende de haver projeto de desenvolvimento que promova a inclusão social e a distribuição da riqueza.

FIGURA 32 ANOS DE ESTUDO (PAÍSES SELECIONADOS) 2013

Fonte:Human Development Report - PNUD



8.12. As desigualdades no Desenvolvimento Humano

Desde 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) apresenta anualmente o Relatório do Desenvolvimento Humano que, dentre outros indicadores, apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Trata-se de índice composto que incide sobre três dimensões básicas do desenvolvimento humano: a esperança de vida à nascença; a média de anos de escolaridade e anos de escolaridade esperados; e a renda nacional bruta *per capita*.

O Relatório de 2014 (PNUD, 2015) apresenta o IDH de 185 países classificados em quatro níveis, conforme apresentado na Figura 33:

- Desenvolvimento humano muito elevado: é observado nos 49 países mais desenvolvidos variando entre 0,944 (Noruega) e 0,802 (Montenegro)
- Desenvolvimento humano elevado: é observado em 105 países, variando entre 0,798 (Bielorrússia) e 0,702 (Samoa). O Brasil faz parte desse grupo (0,755) e ocupa a 75º posição entre os 185 países.
- Desenvolvimento humano médio: é observado em 39 países, variando entre 0,698 (Botsuana) e 0,555 (São Tomé e Príncipe).
- Desenvolvimento humano baixo: é observado em 44 países, variando entre 0,548 (Quênia) e 0,348 (Níger).

Nesse quesito, é preciso destacar que a maior parte dos países da OCDE, que servem de inspiração à reforma da Previdência no Brasil, está classificada como "IDH muito elevado". O Brasil é classificado como "IDH elevado", encontrando-se num patamar inferior a países como Uruguai, Panamá, Costa Rica, Venezuela e México, por exemplo. Situa-se pouco acima de países como Azerbaijão, Ucrânia, Argélia, Peru, Albânia e Equador, por exemplo.

FIGURA 33 ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO IDH – PNUD 2015

Fonte: Pnud (2015

DESENVOLVIMENTO HUMANO MUITO ELEVADO	Classificação do IDH
1 Noruega	0,944
3 Suíça	0,93
4 Dinamarca	0,923
5 Países Baixos	0,922
6 Alemanha	0,916
7 Irlanda	0,916
8 Estados Unidos	0,915
9 Canadá	0,913
9 Nova Zelândia	0,913
11 Singapura	0,912
12 Hong Kong, China (SAR).	0,91
13 Listenstaine	0,908
14 Suécia	0,907
14 Reino Unido	0,907
16 Islândia	0,899
17 Coreia (República da)	0,898
18 Israel	0,894

DESENVOLVIMENTO HUMANO MUITO ELEVADO	Classificação do IDH
19 Luxemburgo	0,892
20 Japão	0,891
21 Bélgica	0,89
22 França	0,888
23 Áustria	0,885
24 Finlândia	0,883
25 Eslovénia	0,88
26 Espanha	0,876
27 Itália	0,873
28 República Checa	0,87
29 Grécia	0,865
30 Estónia	0,861
31 Brunei Darussalam	0,856
32 Chipre	0,85
32 Qatar	0,85
34 Andorra	0,845
35 Eslováquia	0,844
36 Polónia	0,843
37 Lituânia	0,839
37 Malta	0,839
39 Arábia Saudita	0,837
40 Argentina	0,836
41 Emirados Árabes Unidos	0,835
42 Chile	0,832
43 Portugal	0,83
DESENVOLVIMENTO HUMANO ELEVADO	
50 Bielorrússia	0,798
50 Federação Russa	0,798
52 Omã	0,793
52 Roménia	0,793
52 Uruguai	0,793
55 Bahamas	0,79
56 Cazaquistão	0,788
57 Barbados	0,785
58 Antígua e Barbuda	0,783
59 Bulgária	0,782
60 Palau	0,78
60 Panamá	0,78
62 Malásia	0,779
63 Maurício	0,777
64 Seicheles	0,772
64 Trinidade e Tobago	0,772
66 Sérvia	0,771
67 Cuba	0,769 i
67 Líbano	0,769

DESENVOLVIMENTO HUMANO ELEVADO	
69 Costa Rica	0,766
69 Irão (República Islâmica do)	0,766
71 Venezuela (República Bolivariana da)	0,762
72 Turquia	0,761
73 Sri Lanca	0,757
74 México	0,756
75 Brasil	0,755
76 Geórgia	0,754
77 São Cristóvão e Nevis	0,752
78 Azerbaijão	0,751
79 Granada	0,75
80 Jordânia	0,748
81 Antiga República Jugoslava da Macedónia	0,747
81 Ucrânia	0,747
83 Argélia	0,736
84 Peru	0,734
85 Albânia	0,733
85 Arménia	0,733
85 Bósnia-Herzegovina	0,733
50 Bielorrússia	0,798
89 Santa Lúcia	0,729
90 China (República Popular da)	0,727
90 Ilhas Fiji	0,727
90 Mongólia	0,727
93 Tailândia	0,726
94 Dominica	0,724
94 Líbia	0,724
96 Tunísia	0,721
97 Colômbia	0,72
97 São Vicente e Granadinas	0,72
99 Jamaica	0,719
100 Tonga	0,717
101 Belize	0,715
101 República Dominicana	0,715
103 Suriname	0,714
104 Maldivas	0,706
105 Samoa	0,702
DESENVOLVIMENTO HUMANO MÉDIO.	
106 Botsuana	0,698
107 Moldávia (República da)	0,693
108 Egito	0,69
109 Turquemenistão	0,688
110 Gabão	0,684
110 Indonésia	0,684
112 Paraguai	0,679

113 Palestina (Estado da)	0,677
114 Uzbequistão	0,675
115 Filipinas	0,668
116 El Salvador	0,666
116 África do Sul	0,666
116 Vietnam	0,666
119 Bolívia (Estado Plurinacional da)	0,662
120 Quirguizistão	0,655
121 Iraque	0,654
122 Cabo Verde	0,646
123 Micronésia (Estados Federados da)	0,64
124 Guiana	0,636
125 Nicarágua	0,631
126 Marrocos	0,628
126 Namíbia	0,628
128 Guatemala	0,627
129 Tajiquistão	0,624
130 Índia	0,609
131 Honduras	0,606
132 Butão	0,605
133 Timor-Leste	0,595
134 Síria (República Árabe da)	0,594
134 Vanuatu	0,594
136 Congo	0,591
137 Quiribati	0,59
138 Guiné Equatorial	0,587
139 Zâmbia	0,586
140 Gana	0,579
141 Laos (República Democrática Popular do)	0,575
142 Bangladesch	0,57
143 Camboja	0,555
143 São Tomé e Príncipe	0,555
DESENVOLVIMENTO HUMANO BAIXO	
145 Quénia	0,548
145 Nepal	0,548
147 Paquistão	0,538
148 Mianmar	0,536
149 Angola	0,532
150 Suazilândia	0,531
151 Tanzânia (República Unida da)	0,521
152 Nigéria	0,514
153 Camarões	0,512
154 Madagáscar	0,51
155 Zimbabué	0,509
156 Mauritânia	0,506
156 Ilhas Salomão	0,506

DESENVOLVIMENTO HUMANO MÉDIO.	
158 Papuásia Nova Guiné	0,505
159 Comores	0,503
160 Iémen	0,498
161 Lesoto	0,497
162 Togo	0,484
163 Haiti	0,483
163 Ruanda	0,483
163 Uganda	0,483
166 Benim	0,48
167 Sudão	0,479
168 Djibuti	0,47
169 Sudão do Sul	0,467
170 Senegal	0,466
171 Afeganistão	0,465
172 Costa do Marfim	0,462
173 Malaui	0,445
174 Etiópia	0,442
175 Gâmbia	0,441
176 Congo (República Democrática do)	0,433
177 Libéria	0,43
178 Guiné-Bissau	0,42
179 Mali	0,419
180 Moçambique	0,416
181 Serra Leoa 0,413	0,413
182 Guiné 0,411	0,411
183 Burquina Faso 0,402	0,402
184 Burundi	0,4
185 Chade	0,392
186 Eritreia	0,391
187 República Centro-Africana	0,35
188 Níger	0,348

9. As condições de vida no Brasil vistas a partir das suas profundas desigualdades regionais e sociais

Além da distância que separa os indicadores de riqueza e de bem-estar do Brasil dos indicadores apresentados por muitos países que serviram como parâmetro de comparação para embasar a proposta atual de reforma da Previdência, há de se atentar para as profundas desigualdades socioeconômicas existentes no país; para o ainda expressivo contingente populacional que está em situação de vulnerabilidade à pobrezae para a débil estruturação de nosso mercado de trabalho.

9.1. A heterogeneidade entre Unidades da Federação e municípios brasileiros

Em país com enorme heterogeneidade regional, qualquer proposta de política pública federal deve levar em consideração as distintas realidades existentes nas regiões e nos territórios do país.

Nesse sentido, a Figura 1 apresenta de forma resumida quatro informações demográficas importantes na perspectiva regional e por Unidades da Federação (UF), presentes na Síntese de Indicadores Sociais elaborada pelo IBGE (2015). Qualquer das quatro informações revela profunda heterogeneidade regional, dimensão do problema que não é revelada quando as informações são divulgadas por meio de médias nacionais.

Dessa forma, cumpre notar que a taxa de mortalidade infantil no Espírito Santo (9,2) é mais de 12 anos menor que a do Amapá (23,5) ou Maranhão (22,4), por exemplo. As regiões Norte (18,1), Nordeste (17,5) e Centro-Oeste (14,8), vale notar, possuem taxas de mortalidade infantil superiores à média nacional (13,8).

A taxa de urbanização no Distrito Federal (95,3%) contrasta com a encontrada no Piauí (67,1%). Ademais, convém chamar a atenção para o fato de que 18 unidades da Federação possuem taxas de urbanização inferiores à observada na média do país, a maior parte delas localizada nas regiões Norte e Nordeste.

FIGURA 1 POPULAÇÃO RESIDENTE, TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL, ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER, RAZÃO DE DEPENDÊNCIA[1], TAXA DE URBANIZAÇÃO GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO
BRASIL
(2015)

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 2000/2060, Revisão 2013; Projeção da população das Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2000/2030, Revisão 2013.
Nota: [1] Razão de dependência: para definir o grupo de idosos consideraram-se as pessoas com 60 anos ou mais de idade. No grupo das pessoas potencialmente ativas estavam aquelas de 15 a 59 anos de idade.

GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	POPULAÇÃO RESIDENTE (1 000 PESSOAS)	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (%)	ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER (EM ANOS)			RAZÃO DE DEPENDÊNCIA IDOSO (%)	TAXA DE URBANIZAÇÃO (%)
			Total	Homens	Mulheres		
BRASIL	**204 860**	**13,8**	**75,4**	**71,9**	**79,1**	**22,2**	**84,7**
NORTE	**17 524**	**18,1**	**72,0**	**68,7**	**75,8**	**16,0**	**75,0**
Rondônia	1 773	20,4	71,1	68,1	74,8	15,3	76,5
Acre	806	17,6	73,6	70,4	77,2	14,2	71,1
Amazonas	3 952	18,8	71,7	68,4	75,2	14,1	84,0
Roraima	509	17,4	71,2	68,8	74,0	12,5	84,2
Pará	8 193	17,1	71,9	68,2	76,0	16,8	68,5
Amapá	771	23,5	73,7	71,0	76,5	12,8	86,7
Tocantins	1 519	16,3	73,1	70,2	76,4	20,6	78,4
NORDESTE	**56 641**	**17,5**	**72,8**	**68,7**	**77,0**	**21,2**	**73,1**
Maranhão	6 910	22,4	70,3	66,6	74,2	18,8	59,6
Piauí	3 207	19,7	70,9	66,8	75,1	19,1	67,1
Ceará	8 924	15,1	73,6	69,7	77,6	23,6	72,5
Rio Grande do Norte	3 450	15,3	75,5	71,5	79,5	19,4	77,1
Paraíba	3 976	17,0	72,9	69,0	76,8	21,1	80,0
Pernambuco	9 359	13,3	73,5	69,5	77,4	23,4	79,8
Alagoas	3 345	20,9	71,2	66,5	76,1	20,3	73,9
Sergipe	2 249	17,0	72,4	68,2	76,7	18,2	70,9
Bahia	15 220	18,1	73,2	68,8	77,9	20,9	74,1
SUDESTE	**85 916**	**10,7**	**77,2**	**74,0**	**80,3**	**24,0**	**93,1**
Minas Gerais	20 900	11,4	77,0	74,1	79,9	23,0	84,0
Espírito Santo	3 939	9,2	77,9	74,0	81,9	23,0	85,0
Rio de Janeiro	16 578	11,9	75,9	72,3	79,3	27,3	97,4
São Paulo	44 500	10,2	77,8	74,6	80,9	23,2	96,6
Sul	29 290	9,7	77,5	74,1	80,9	24,5	85,6
Paraná	11 187	9,7	76,8	73,4	80,2	22,3	87,4
Santa Catarina	6 839	9,5	78,7	75,4	82,1	22,9	83,7
Rio Grande do Sul	11 265	9,9	77,5	74,0	80,9	27,7	85,0
CENTRO- OESTE	**15 489**	**14,8**	**74,9**	**71,6**	**78,4**	**18,4**	**89,8**
Mato Grosso do Sul	2 659	14,5	75,3	71,9	79,0	20,6	89,2
Mato Grosso	3 274	17,3	74,0	70,9	77,6	17,5	81,7
Goiás	6 631	15,3	74,0	70,9	77,3	18,8	91,6
Distrito Federal	2 925	10,8	77,8	74,1	81,3	16,6	95,3

A esperança de vida ao nascer (ambos os sexos) em Santa Catarina (78,4 anos) é muito maior que a do Piauí (70,9). Em mais da metade das Unidades da Federação, a expectativa de vida ao nascer dos homens varia entre 66 e 71 anos de idade.

A razão de dependência, que na média brasileira era, em 2015, de 22,2%, varia de 12,5% em Roraima, a 27,7% no Rio Grande do Sul.

O mercado de trabalho brasileiro se mostra também bastante diverso regionalmente (Figura 2). Das 27 Unidades da Federação, 15 apresentam taxa de desemprego maior do que a média nacional, com destaques para a Bahia (15,9%), Pernambuco (15,3%), Amapá (14,9%) e Alagoas (14,8%). No outro extremo, doze Unidades da Federação apresentam taxas de desemprego inferiores a nacional, sendo a menor observada em Santa Catarina (6,4%).

As diferenças dos graus de informalidade apresentadas pelas 27 Unidades da Federação são muito acentuadas. De um lado, São Paulo, Santa Catarina, Distrito Federal e Paraná apresentam graus de informalidade inferiores a 40,0%. De outro lado, o Maranhão exibe informalidade no mercado de trabalho superior a 75,0%. 18 Unidades da Federação assinalam informalidade superior à registrada na média do país (Figura 3).

O percentual de vínculos do mercado de trabalho formal com remuneração de até dois salários mínimos é superior à média nacional em 18 Unidades da Federação, com destaque para os estados da Paraíba e do Ceará, cujos percentuais equivaliam a 2/3 dos seus mercados de trabalho formal (Figura 4).

Se as desigualdades são amplas na comparação entre as UF, o que esperar quando se detalha um pouco mais e observa-se o que ocorre nas esferas municipais? Para verificar essa indagação, tomou-se o mesmo indicador de esperança de vida ao nascer, agora na perspectiva de cada município, Brasil e por UF. Os

FIGURA 2 TAXA DE DESOCUPAÇÃO POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO
BRASIL
3º TRIM. 2016

Fonte: PNAD Contínua. Elaboração própria.

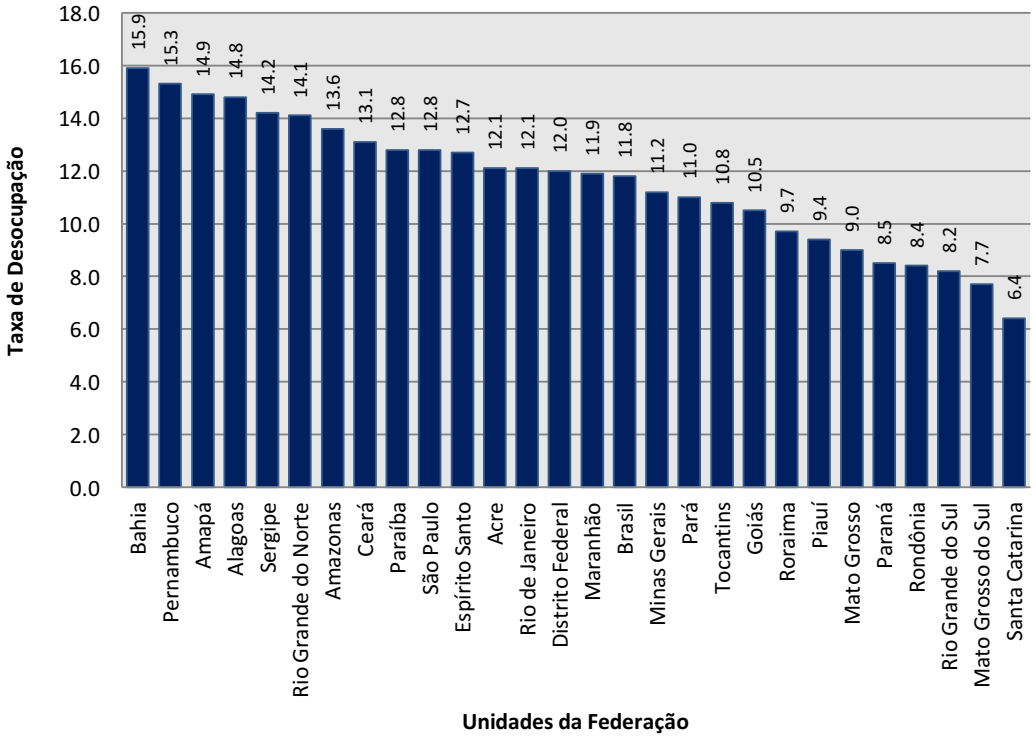


FIGURA 3 GRAU DE INFORMALIDADE POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO (1)
(EM PORCENTAGEM)
BRASIL
2014

Fonte: IBGE/PNAD.
Nota (1) (Empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria).

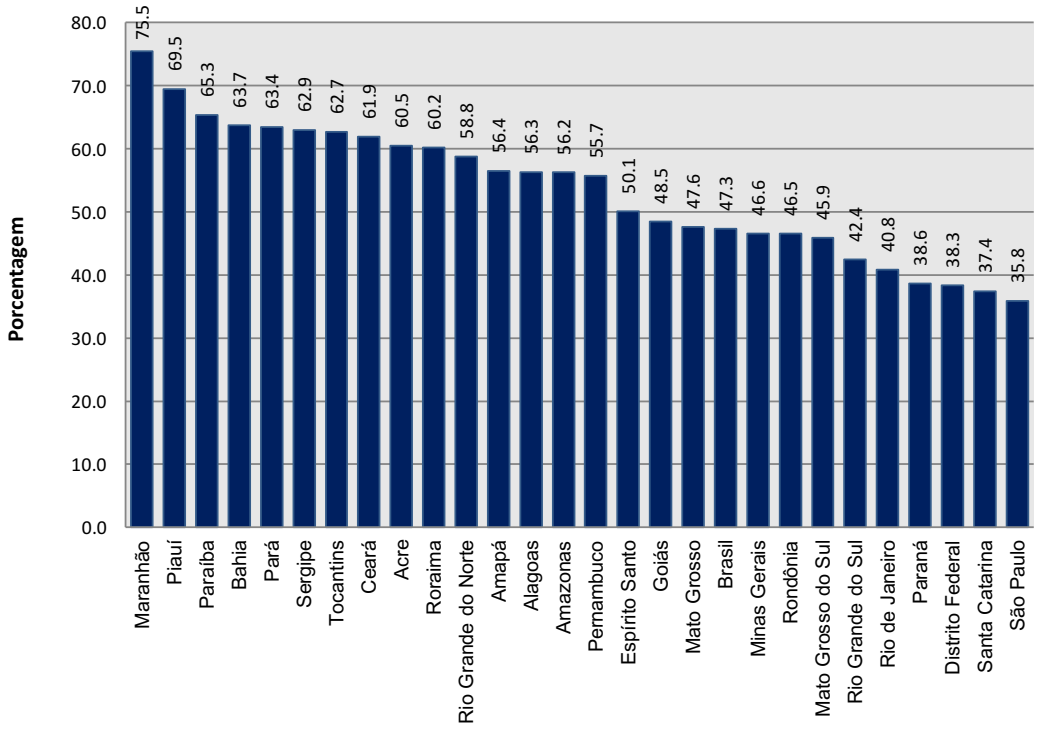
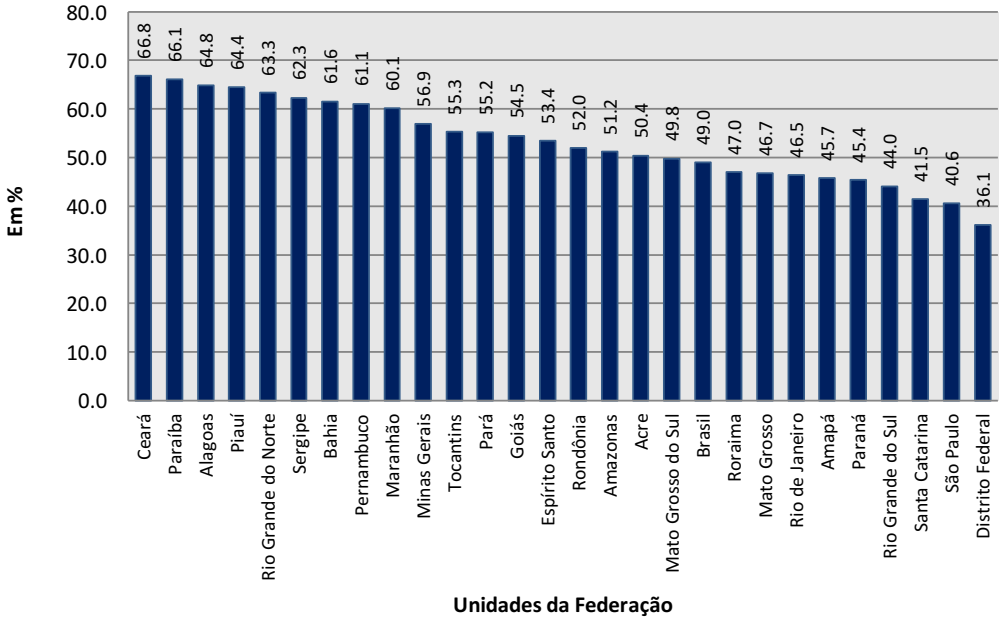


FIGURA 4 EMPREGOS COM VALOR IGUAL OU INFERIOR A DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO
(EM %)
BRASIL
2015

Fonte: RAIS. Elaboração própria



dados e informações foram obtidos no site do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. [38] Utilizaram-se os dados de 2010, que são os últimos para esse nível de detalhamento, que abarcam 5.565 municípios brasileiros.

A Figura 5 revela que as desigualdades se ampliam ainda mais quando se analisa esse indicador considerando os 5.565 municípios brasileiros. A média brasileira, considerando ambos os sexos, gira em torno de 73,9 anos. No entanto, quando se consideram os municípios, observa-se variação de quase 9 anos para menos e 5 anos para mais. O menor valor ocorre no município de Cacimbas, na Paraíba, onde o indicador atinge 65,3 anos, e o maior valor no município de Brusque, em Santa Catarina, com 78,6 anos. Esses números mostram expressiva desigualdade em termos de esperança de vida, diferença de 13,3 anos. Em 3.170 municípios (57%) o valor do indicador é menor que a média nacional; e em 2.395, é maior.

A Figura 6 apresenta um exercício de comparação utilizando esse mesmo indicador, mas considerando algumas UF extremas. O exercício contrapõe realidades regionais que apresentam melhor situação relativa, com outras que são mais desfavoráveis, tentando captar as heterogeneidades internas a cada UF.

A comparação entre o Maranhão e Santa Catarina mostra a grande diferença que existe entre as realidades dessas UF, no que diz respeito ao indicador de Esperança de Vida ao Nascer. Pode-se afirmar que grande parte dos municípios de Santa Catarina têm valores que começam onde o Maranhão termina. Além disso, observa-se que também no interior de cada UF são grandes as diferenças.

No Maranhão, a média é de 70,4 anos. No entanto, quando se consideram os municípios, observa-se variação de quase 4 anos para menos e para mais. O menor valor ocorre no município de Paulo Ramos, onde o indicador atinge 65,6 anos; e o maior valor, no município de São Luís com 73,8 anos. Em Santa Catarina, também existem diferenças: o menor valor ocorre no município de Campo Belo do Sul, onde o indicador atinge 71 anos, e o maior valor, no município de Brusque, com 78,6 anos.

Conclusões semelhantes podem ser constatadas na comparação das situações extremas entre Pará e São Paulo e entre Piauí e Espírito Santo. Em todos os casos a heterogeneidade continua sendo bastante elevada, tanto entre UFs quanto no interior de cada UF.

FIGURA 5 ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER, SEGUNDO MUNICÍPIOS BRASILEIROS 2010

Fonte: PNUD. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Site: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/

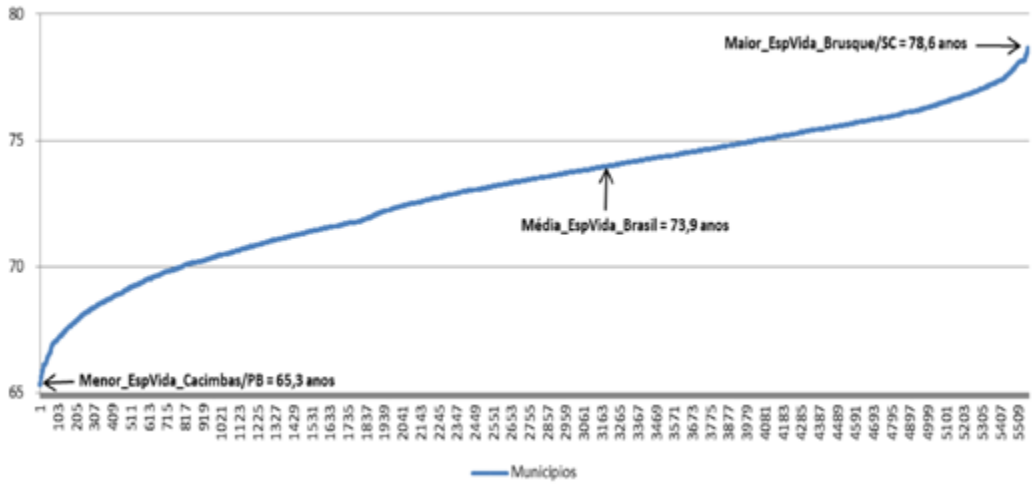
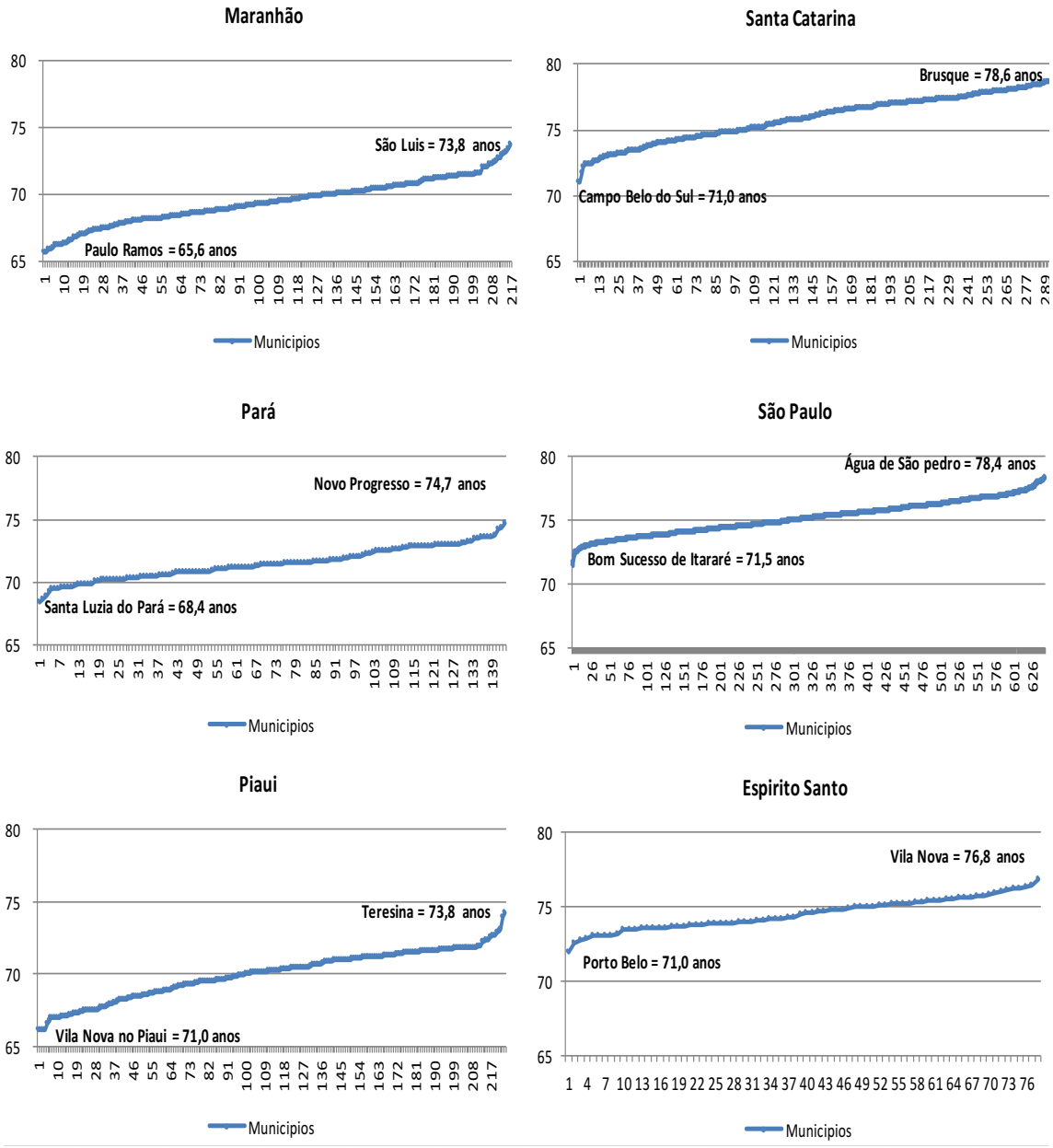


FIGURA 6 ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER, SEGUNDO UF SELECIONADA E MUNICÍPIOS 2010

Fonte: Pnud. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Site: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/



9.2. As desigualdades de Desenvolvimento Humano entre os municípios brasileiros

Em termos de Desenvolvimento Humano, a análise das informações do IDH dos municípios brasileiros, fornecido pelo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil[39] (dados de 2010) para os 5.565 municípios brasileiros revela que:

- 40 municípios (0,8% do total) são classificados com IDH "Muito Alto" (patamar próximo das nações da OCDE).
- 1.989 (34% do total) municípios são

classificados com IDH "Alto" (próximo do IDH do Brasil).

• 2.230 municípios (40 % do total) são classificados com IDH "Médio" (semelhante ao de Botsuana, Gabão, Indonésia, Uzbequistão, El Salvador, Bolívia e Iraque, por exemplo).

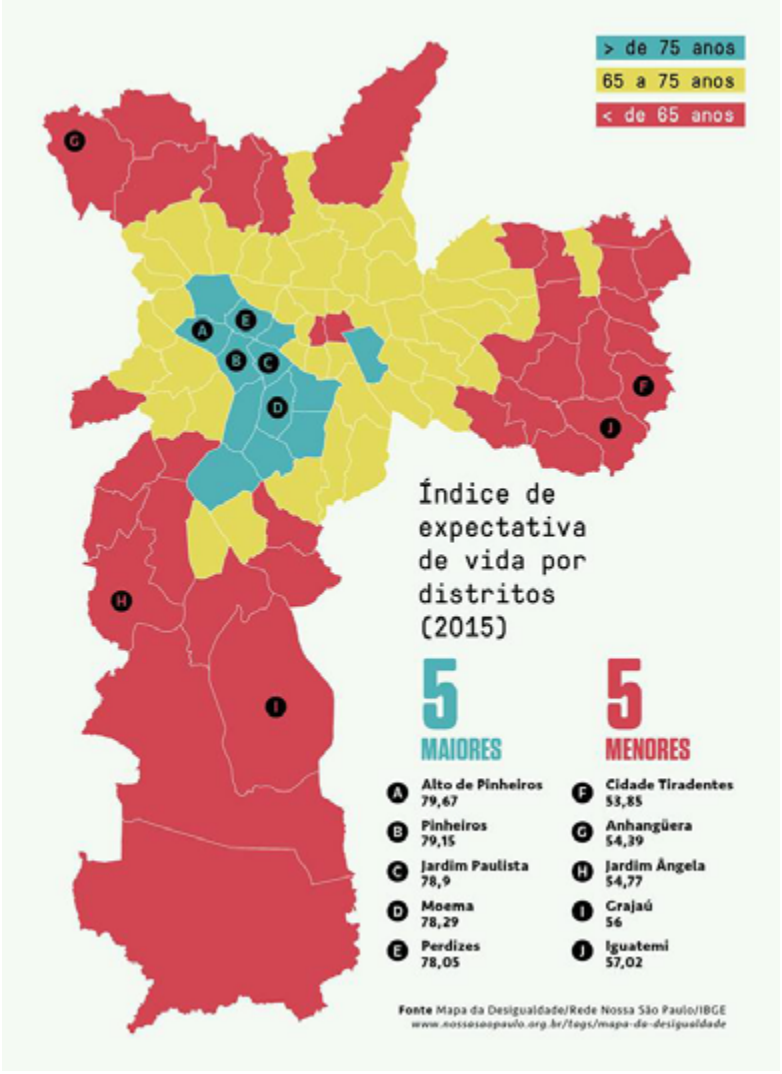
• 1.367 municípios (24,6% do total) são classificados com IDH "Baixo" (padrão verificado no Congo, Zâmbia, Gana, Quênia, Paquistão, Angola, Tanzânia e Nigéria, por exemplo).

• Finalmente, 29 municípios (0,5% do total) são classificados com IDH "Muito Baixo" (algo próximo do Senegal, Afeganistão, Etiópia e Gâmbia, por exemplo).

Mesmo em uma só cidade, como São Paulo, as desigualdades socioeconômicas e demográficas entre distritos são imensas. Há "enorme muro que separa" as realidades das camadas de alta e de baixa renda, como revela o "Mapa da Desigualdade de São Paulo" organizado

FIGURA 7 ÍNDICE DE EXPECTATIVA DE VIDA POR DISTRITO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
2015

Fonte: PNUD. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Site: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/



pela "Rede Nossa São Paulo",[40] que compara os melhores e piores indicadores que existem em cada um dos 96 distritos da metrópole.

No caso da expectativa de vida ao nascer, a média do Município de São Paulo é de 77,8 anos, mas as desigualdades entre distritos são imensas. Enquanto no Alto de Pinheiros, o tempo médio de vida está em 79,6 anos, em Cidade Tiradentes, na zona leste, esta média é de apenas 53,8 anos. Na figura 7, elaborada pela "Rede Nossa São Paulo", vê-se que entre os 96 distritos da cidade, 36 apresentam expectativa de vida inferior aos 65 anos propostos na Reforma da Previdência.[41]

10. A reforma da Previdência em contexto de desigualdade de gênero e das condições de vida nos meios rural e urbano

Como mencionado, a PEC 287 unifica as regras para todos os segmentos: homens e mulheres, rurais e urbanos, trabalhadores privados e servidores públicos. Nesse sentido, é importante analisar mais profundamente, em especial, a validade de propostas que tratem igualmente quem é desigual.

10.1. Desigualdades entre homens e mulheres

Ao eliminar o bônus concedido às mulheres no tempo de contribuição e idade de aposentadoria, os formuladores da reforma desconsideram as condições desfavoráveis enfrentadas por elas no mercado de trabalho, além da dupla jornada que realizam, tendo em vista a quantidade de horas por semana dedicadas aos afazeres domésticos e ao cuidado com os filhos. Ainda mais grave é a situação da mulher que trabalha no meio rural, submetida a rotinas penosas que interferem na saúde e reduzem a sua capacidade produtiva prolongada e a própria expectativa de vida. Agora, ela também deverá contribuir mensalmente durante 49 anos para ter aposentadoria integral aos 65 anos, algo absolutamente improvável, em função das características da atividade rural.

Desigualdade no emprego e trabalho

As desigualdades entre homens e mulheres ainda são forte característica do nosso mercado de trabalho. Quando ingressam na vida laboral, as mulheres têm maiores dificuldades do que os homens para encontrar emprego; e, quando encontram, experimentam jornadas menores, inserções mais precárias e remunerações mais baixas. Essas desigualdades se explicam, como já dito, pela

discriminação contra a mulher no mercado de trabalho e pela sobrecarga com as responsabilidades pelo trabalho doméstico não remunerado, ou trabalho reprodutivo, que as exclui por longos períodos do mercado, bem como por nítida discriminação de gênero, dificultando o acesso a postos de trabalho mais qualificados e à valorização profissional.

A Figura 1 mostra que a parcela da população feminina em idade ativa que trabalha ou está à procura de trabalho era de 55% em 2001, e de 57%, em 2014. Essa proporção jamais ultrapassou o teto de 60%, que é patamar baixo considerando o grau de escolaridade das brasileiras. A taxa de participação dos homens, por sua vez, vem girando em torno do patamar de 80%, tendo apresentado ligeira queda nos últimos anos.

A barreira para participar do mercado de trabalho é, assim, maior para as mulheres. Mas para aquelas que a superam, também é mais difícil encontrar um posto de trabalho, haja vista a taxa de desocupação feminina constantemente superior à masculina (em 2014 5,2%, contra 8,7% respectivamente).

A mais evidente consequência das desigualdades de gênero no mercado de trabalho é a diferença de rendimentos em relação ao homem, que vem diminuindo ao longo dos últimos anos, mas ainda se mostra significativa, como pode ser visto na Figura 2.

Todo este quadro contrapõe-se ao fato de que as mulheres são mais escolarizadas que os homens no Brasil.

Em suma, desigualdades de gênero no mercado de trabalho se explicam pela própria construção histórica, mas também por um fato da maior importância: as mulheres são as principais responsáveis pelo trabalho doméstico não remunerado em nossa sociedade.

O fato de as mulheres se responsabilizarem por esse trabalho tira-lhes tempo, as exclui dos espaços públicos, as estigmatiza como cuidadoras, dificulta-lhes o acesso aos empregos de melhor qualidade e, quando empregadas, às promoções e valorização profissional. Não por outra razão, os tipos de ocupação em que elas estão inseridas são prolongamento deste tipo de atividade do lar,

FIGURA 1 TAXA DE PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS DE 16 ANOS OU MAIS, POR SEXO
BRASIL
2001 A 2014

Fonte: Pnad/IBGE Obs.: A PNAD não foi realizada nos anos de 2000 e 2010.

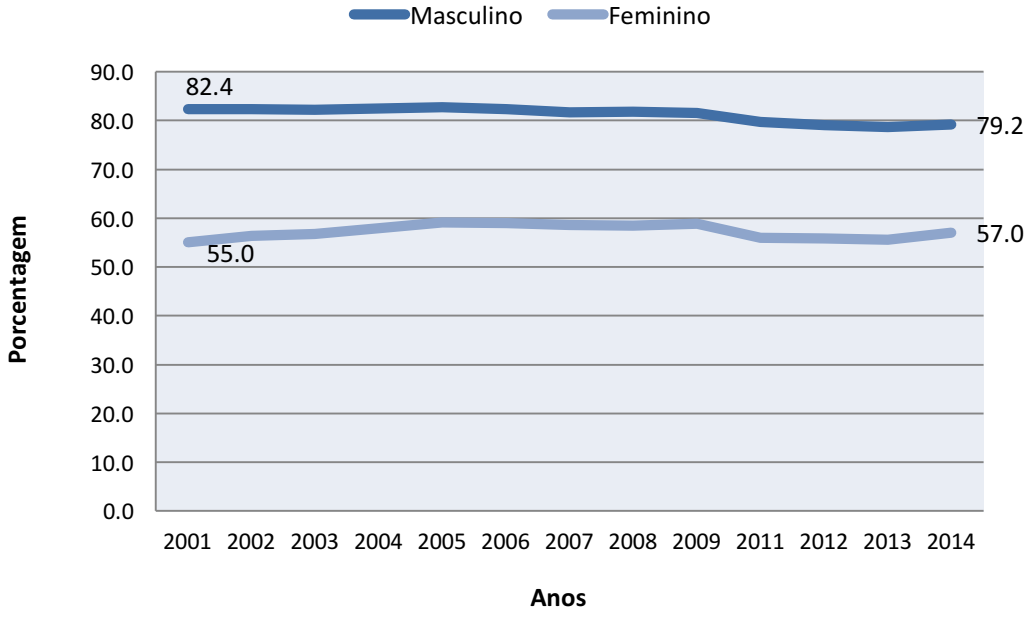
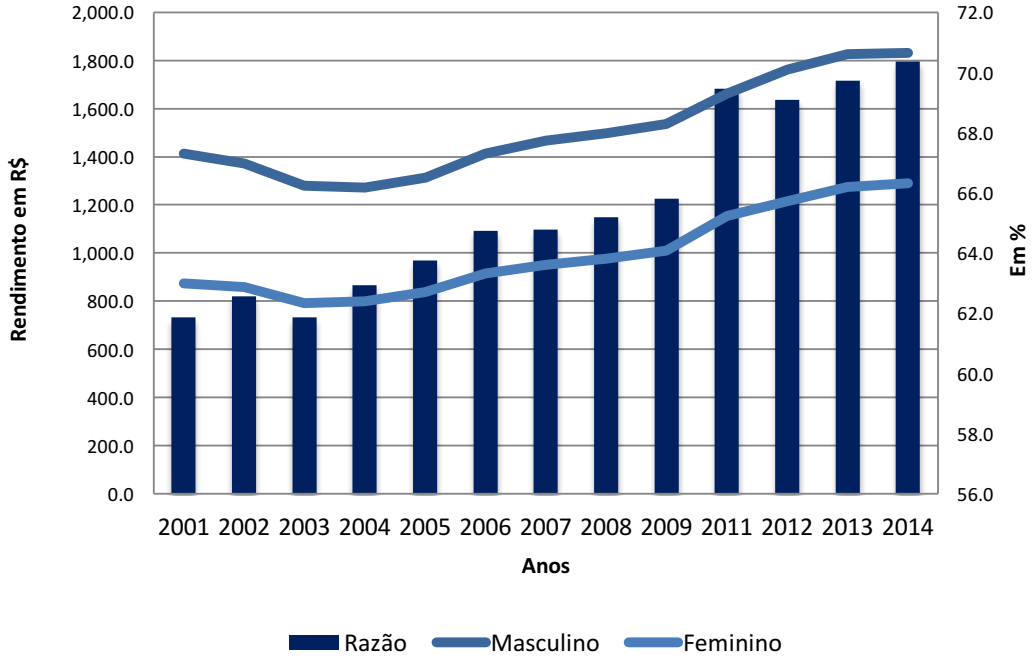


FIGURA 2 RENDIMENTO MÉDIO MENSAL NO TRABALHO PRINCIPAL DA POPULAÇÃO OCUPADA DE 16 ANOS OU MAIS, POR SEXO
VALORES DE SETEMBRO DE 2014
BRASIL
2001 A 2014

Fonte: Pnad/IBGE Obs.: Rendimento do trabalho principal deflacionado com base no INPC, período de referência set./2014.
Obs.: A PNAD não foi realizada nos anos de 2000 e 2010.



como empregadas domésticas, babás, cuidadoras, dentre outras.

Desta forma, não é possível compreender as diferentes inserções de homens e mulheres no trabalho produtivo, sem se considerar o trabalho reprodutivo. O reconhecimento da importância deste trabalho e de que as mulheres o realizam majoritariamente é o que justifica historicamente algumas regras previdenciárias diferenciadas por gênero.

Desigualdade na jornada de trabalho

Segundo a Pnad 2014, cerca de 90% das mulheres ocupadas em atividades urbanas cuidavam dos afazeres domésticos. Por outro lado, essa taxa era de 52% entre homens ocupados. Entre ocupados e ocupadas em atividades agrícolas, essa diferença era ainda maior. Aproximadamente 96% das mulheres ocupadas disseram, em 2014, que cuidavam dos afazeres domésticos, enquanto apenas 48% dos homens ocupados estavam comprometidos com essas tarefas.

Em termos de horas de trabalho despendidas com afazeres domésticos, a Pnad 2014 revela que, em média, os homens ocupados de 16 anos ou mais dedicam 5,1 horas por semana com afazeres domésticos, enquanto as mulheres 19,2 horas.

Mesmo se somam essas horas à jornada de trabalho, que é maior para os homens (41,6 horas, contra 35,5 horas semanais das mulheres), eles têm carga total de trabalho inferior à das mulheres (46,7 horas semanais para eles e 54,7 horas para elas). Assim, as mulheres acumulavam exatas 8 horas a mais de trabalho a cada semana do que os homens. Assumindo-se os critérios usuais de jornadas e semanas de trabalho, em média, uma mulher ocupada acima de 16 anos trabalha quase 73 dias a mais que um homem em um ano.

Desigualdade nos benefícios previdenciários

Praticamente todas as regras da Previdência Social que têm impacto distributivo são relevantes para a redução da desigualdade de gênero. Isto porque o fato de ser mulher em parte determina a desigualdade de acesso a empregos melhores, mais estáveis e mais bem pagos.

O patamar do piso previdenciário afeta mais as mulheres que os homens, uma vez que seus piores rendimentos e mais precárias vinculações no mercado de trabalho as empurram, mais que proporcionalmente, para o recebimento do benefício de valor mínimo. Enquanto 66% das mulheres recebiam benefícios de até 1 salário mínimo, entre os homens 56% recebiam este valor em 2014, sendo o restante acima de 1 salário mínimo. A diferença é ainda maior entre os benefícios concedidos em 2014. Entre as mulheres, 48,3% dos benefícios concedidos eram de até 1 salário mínimo, enquanto para os homens apenas 23,9% de seus benefícios foram concedidos neste valor.

Outra questão de gênero da maior importância é a intenção do governo de aumentar o número mínimo de anos de contribuição para acesso à aposentadoria por idade, hoje estabelecida em 15 anos. Como a aposentadoria por idade é a modalidade mais acessada pelas mulheres, devido à dificuldade de acúmulo de anos de contribuição suficientes para acessar a aposentadoria por tempo de contribuição, essa medida as desfavorece. Enquanto entre as mulheres 64,5% das aposentadorias concedidas em 2014 foram por idade, apenas 36,1% das aposentadorias concedidas aos homens eram por esta modalidade.

Não restam dúvidas de que a proposta de mudança de 15 para 25 anos de contribuição trará intensa elitização e "masculinização" da Previdência Social brasileira, refletindo fielmente a imensa desigualdade do mercado de trabalho em nosso país. Há aí claramente um problema, já que as desigualdades não somem naturalmente, por meio da mão invisível do mercado: só somem se houver ação positiva das políticas públicas.

Em relação à regra que diferencia a idade de aposentadoria e os tempos de contribuição de homens e mulheres – definidas em 65 e 60 anos de idade para homens e mulheres trabalhadoras urbanas, 60 e 55 anos de idade para homens e mulheres trabalhadoras rurais e 35 e 30 anos de contribuição para homens e mulheres, respectivamente – a questão de gênero está explícita e a intenção é de extinguir o intervalo de 5 anos.

Nesse caso, dois argumentos estão em disputa. Aquele a favor da aproximação das idades de aposentadoria e tempos de contribuição está calcado na maior expectativa de vida ao nascer das mulheres. O argumento se baseia na seguinte lógica: as mulheres entram no mercado de trabalho mais tarde, contribuem menos tempo e vivem mais. Portanto, haveria desequilíbrio entre acúmulo de contribuições que elas fazem em relação ao montante de benefícios que recebem.

No entanto, é preciso ter em mente que a maior expectativa de vida das mulheres no Brasil resulta de aumento acentuado da mortalidade dos jovens homens, em especial negros, ao longo do processo de inchaço das cidades brasileiras e pauperização ocorrido nas décadas de 1980 e 1990. Essa é questão de primeira ordem para a política pública e não deve ser tomada como imutável nos cenários previdenciários. Com efeito, o IBGE já prevê que a diferença de expectativas de vida, que em 2014 era de 78,8 anos para as mulheres e 71,6 para os homens, está em queda.

Além disso, o argumento que articula tempo de contribuição à expectativa de vida dialoga com um princípio atuarial para o qual quanto maiores os benefícios, maiores devem ser as contribuições e vice-versa. No entanto, o princípio que rege a diferença de idades é justamente o reconhecimento de um trabalho não contributivo, ou seja, é argumento protetivo e não atuarial. Se a Previdência responder apenas a argumentos atuariais irá beneficiar somente a parcela mais organizada

do mercado de trabalho, reproduzindo a desigualdade que o mercado de trabalho produz. O papel do Estado é justamente outro: é papel redistributivo e protetivo.

O argumento em favor da manutenção dos 5 anos de diferença está calcado na necessidade de se reconhecer e contabilizar, em favor da mulher, o trabalho invisível e não remunerado, que é o trabalho no âmbito doméstico e de cuidados – também chamado de trabalho reprodutivo, em contraposição ao trabalho produtivo, que é reconhecido pela sociedade como agregação de valor socialmente útil. Isto implica admitir que, se existe em nossa sociedade um montante de trabalho produtivo e reprodutivo que precisa ser executado e dividido entre homens e mulheres, essa divisão é desigual.

Por força dessa desigualdade, as mulheres ficam impedidas de assumir maiores e melhores parcelas de trabalho produtivo, e ao não considerar esta situação no cálculo da idade ou nos tempos mínimos de contribuição corre-se o risco de penalizar a segurança de renda das mulheres, bem como desestimular, ainda mais, as taxas de fecundidade. Ou seja, no trabalho produtivo, mulheres dedicam menos anos, menos meses, menos horas e ganham menos, e assim, acumulam menos requisitos de acesso à proteção social que se baseia neste trabalho, mas, ao mesmo tempo, acumulam requisitos no trabalho não remunerado reprodutivo.

Realizando-se um exercício simples com as médias nacionais, podemos pensar em três situações, tomando como base as jornadas totais de trabalho atualmente (PNAD 2014) de homens e mulheres ocupados/as com 16 anos ou mais de idade:[42]

- Considerando-se os tempos de trabalho médios semanais dos ocupados e ocupadas, tem-se que, após 35 anos de contribuição, as mulheres teriam trabalhado 7 anos a mais que os homens.

- Numa vida laboral 'padrão ouro' da modernidade, isto é, considerando um primeiro emprego aos 22 anos, depois de terminada a faculdade, e aposentadoria aos 65 anos de idade, após vínculos formais de emprego, as mulheres terão trabalhado, por conta de sua jornada dupla, 8,6 anos a mais que os homens.

- Finalmente, se consideramos as atuais idades médias de entrada no mercado de trabalho de homens e mulheres – 16,1 e 17,1 anos respectivamente –, tem-se que, ao se aposentarem ambos com 65 anos de idade, as mulheres terão trabalhado 9,6 anos a mais que os homens.

Essas diferenças justificam a atual regra, que define que as mulheres podem se aposentar cinco anos antes dos homens. O exercício evidencia a significativa e persistente desigualdade no tempo dedicado ao trabalho doméstico não remunerado por mulheres e homens. A regra diferente reconhece, portanto, a desigualdade marcante em nossa sociedade no que diz respeito à divisão sexual do trabalho.

Nos países da União Europeia, há uma maior igualdade entre as idades mínimas de aposentadoria de homens e mulheres para a maioria dos países, mas isso tem ocorrido de forma gradual e foi acompanhada pela expansão de políticas de cuidado (creches, apoio a idosos e pessoas com deficiências) e compensações às mulheres, no próprio sistema de Previdência. Isto porque a simples supressão da diferença de idade leva a maior desigualdade de gênero.

Assim, outras regras devem ser avaliadas para incentivarem a redução da dupla jornada feminina ou compensá-la, como o aumento do Salário Maternidade, o aumento da Licença Paternidade remunerada e, fora do sistema, a ampliação decisiva da Educação Infantil, da educação e inclusão produtiva de pessoas com deficiências, dos cuidados de saúde em domicílio para idosos, bem como políticas de acessibilidade. Não parece ser essa a disposição atual do governo federal ao propor e atuar a favor da aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que reduz o papel do Estado na economia e na vida social do país.

10.2. Desigualdades entre rural e urbano

Instituída a partir da CF-88 e integrada ao sistema de Seguridade Social, a Previdência Rural é um marco na garantia do Bem-estar e da justiça social para a população do campo. Os trabalhadores agrícolas foram incluídos na Previdência no regime de economia familiar (trabalhadores por "conta própria", sem remuneração ou produção para o autoconsumo). Essas categorias do setor da agricultura familiar abrangem cerca de 2/3 de todos os ocupados agrícolas. Atualmente a Previdência beneficia quase 10 milhões de famílias e aproximadamente 40 milhões de indivíduos ligados às atividades rurais.

A CF-88 representou a consolidação de modelo protetivo baseado na Seguridade Social que supera o tradicional Seguro Social, cuja concepção atrela o direito ao pagamento e presume o assalariamento formal e a estabilidade do emprego dos segurados. Em função das especificidades da agricultura familiar (sazonalidade dos rendimentos, trabalho em prazo determinado e intermitente, predomínio de modalidades não assalariadas de ocupação), a CF-88 estabeleceu um tipo especial de proteção: semicontributivo, condicionado à comprovação do exercício da atividade agrícola (no mínimo, quinze anos) e complementado pela contribuição de 2,1% sobre a produção comercializada. Por essa razão, eles são definidos como segurados especiais.

Como mencionado no tópico 5, a PEC 287 acaba com a aposentadoria de categorias e segmentos sociais diferenciados. Também no caso da Previdência Rural será exigida carência mínima de 65 anos de idade e 25 anos de contribuição (para ter direito a aposentadoria com valor parcial) e 65 anos de idade e 49 anos de contribuição (para ter direito à aposentadoria integral). Essa idade mínima de 65 anos subirá segundo as estimativas de sobrevida calculada pelo IBGE, acabando com a previsibilidade do direito previdenciário.

Pelas novas regras, o trabalhador rural também deverá fazer contribuições mensais e individualizadas. Esse modelo contributivo conflita com os regimes de safras e a sazonalidade da produção rural e a maioria dos trabalhadores rurais não possuem renda disponível todos os meses para arcar com o encargo previdenciário.

Se aprovada a reforma proposta na PEC 287, em meados do século 21 retrocederemos a situação do trabalhador rural existente em meados do século 20: abandono, pobreza, destituição e resquícios da escravidão.

Redução da pobreza e proteção social da velhice no campo

Do ponto de vista da redução da pobreza e da proteção social à velhice no campo, pode-se dizer, com base no estudo de Valadares e Galiza (2016), que a expansão da Previdência Rural de 1993 a 2014 tornou quase residual a pobreza no campo: se, em 1993, 61,8% das famílias em que havia ao menos um segurado especial tinham renda domiciliar per capita inferior a ½ salário mínimo (SM), em 2014 a proporção destas famílias nesse estrato de renda reduzira-se a 12,5%, decréscimo relativo de 80%. Além disso, o número de famílias com segurados especiais cuja renda domiciliar per capita é superior a 1 SM correspondia, em 2014, a mais da metade (57,1%); em 1993, esse índice era de 7,9%.

Entre famílias rurais nas quais não há beneficiários da Previdência Rural, a redução da proporção daquelas em situação de pobreza foi menos intensa – caiu de 81,1%, em 1993, a 52,3%, em 2014 – e se deveu na maior parte ao aumento dos rendimentos do trabalho agrícola no período.

O fato de entre famílias com aposentados rurais ter-se registrado evolução maior indica não apenas que a renda previdenciária aumentou mais que a renda do trabalho, mas também que as rendas previdenciárias e do trabalho se articulam e se somam no interior da dinâmica das unidades produtivas

familiares. A importância atual da Previdência na composição da renda das famílias do campo pode ser estimada pelo fato de que, em 2014, para 39% das famílias rurais beneficiadas pela Previdência, a renda da aposentadoria somava pelo menos 90% da renda total.

Bem-estar das famílias

As rendas previdenciárias rurais aumentaram nos últimos anos sua participação relativa na composição geral da renda per capita dos domicílios rurais considerados em sua totalidade. A Previdência Rural constitui hoje a principal fonte de rendimento das famílias rurais, tendo ultrapassado, na última década, os rendimentos advindos do trabalho na agricultura familiar e do trabalho assalariado. Com efeito, embora a Previdência seja paga hoje a 30% das famílias rurais, ela responde por 32% da renda per capita do universo dos domicílios rurais. Isto significa que quase 1/3 da capacidade de consumo de toda a população rural vem da Previdência.

Essa renda previdenciária trouxe claros efeitos favoráveis ao bem-estar e às condições de vida e produção das famílias rurais. Valadares e Galiza (2016) apontam que as importantes conquistas sociais no campo, entre 1993 e 2014, em termos de melhoria das moradias, de acesso à escolarização aos membros mais jovens dos domicílios e de redução de trabalho infantil foram mais intensas para as famílias rurais com aposentados, sobretudo se se levar em conta que estas últimas partiam de patamares inferiores no início do período.

Vale mencionar, por exemplo, que a proporção de famílias cujas residências usavam materiais não duráveis nas paredes e cobertura reduziu-se em 3,33 e 2,58 vezes, respectivamente, entre aquelas com aposentados rurais, ao passo que, entre aquelas sem beneficiários da Previdência, as reduções relativas foram de 2,66 e 2,0 vezes.

As taxas de escolarização – universalizadas para o ensino básico – se mostraram um pouco maiores, entre as famílias com beneficiários da Previdência Rural, para faixas etárias correspondentes a etapas não obrigatórias de ensino,[43] como Educação Infantil e Ensino Superior: em 2014, 77,4% das crianças de quatro e cinco anos e 26,8% dos jovens de 18 a 24 anos, nas famílias com beneficiários da Previdência, estavam estudando, ao passo que, entre famílias sem beneficiários, tais índices eram de 73,4% e 21,2%, respectivamente.

Por fim, a incidência de trabalho infantil – extraordinariamente reduzida nas áreas rurais na última década – mostrou-se ainda menor em domicílios com segurados especiais: nestes, caiu de 3,7% em 1993 para 0,7% em 2014, queda em ritmo igual à ocorrida em domicílios sem beneficiários, nos quais, todavia a taxa ficou em nível próximo ao dobro do constatado nos primeiros.

Fomento à economia dos pequenos municípios

Mas o impacto da Previdência Rural não se limita às famílias que a recebem: ele se estende a toda população do campo. Tais estimativas dialogam com os efeitos das rendas previdenciárias rurais sobre a economia de pequenas cidades – com menos de 50 mil habitantes –, que representam 88% do total de municípios do país.

Dados da Previdência Social revelam que, só em janeiro de 2016, o pagamento de aposentadorias rurais distribuiu R$5,6 bilhões entre esses municípios, 2/3 do valor total dos benefícios rurais pagos naquele mês. Para comparação, vale citar, com base no estudo realizado por França (2011),[44] que esse montante supera o total das transferências federais que essas prefeituras recebem mensalmente pelo FPM em 3.875 municípios brasileiros (69,6% do total).

A Figura 3, elaborada por Valadares e Galiza (2016), ilustra de que maneira as rendas previdenciárias rurais aumentaram nos últimos anos sua participação relativa na composição geral da renda per capita dos domicílios rurais

considerados em sua totalidade (noutras palavras, se toda a população rural pudesse ser representada em um domicílio, a renda domiciliar teria a seguinte composição de 2005 até 2014).

Como se pode ver, a Previdência Rural constitui hoje a principal fonte de rendimento das famílias rurais, tendo ultrapassado na última década os rendimentos advindos do trabalho na agricultura familiar e do trabalho assalariado. Com efeito, embora a Previdência seja paga, hoje, a 30% das famílias rurais, ela responde por 32% da renda per capita do universo dos domicílios rurais. Isto significa que quase 1/3 da capacidade de consumo de toda a população rural vem da Previdência.

Redução da pobreza rural

Ante esse contexto, pode-se propor uma simulação que permita estimar os impactos na taxa de pobreza que decorreriam da PEC 287. A Figura 4, elaborada por Valadares e Galiza (2016), projeta quatro cenários:

6. Revela-se o atual nível das taxas de pobreza em áreas rurais do país, considerando-se o corte de renda menor ou igual a ½ salário mínimo per capita;

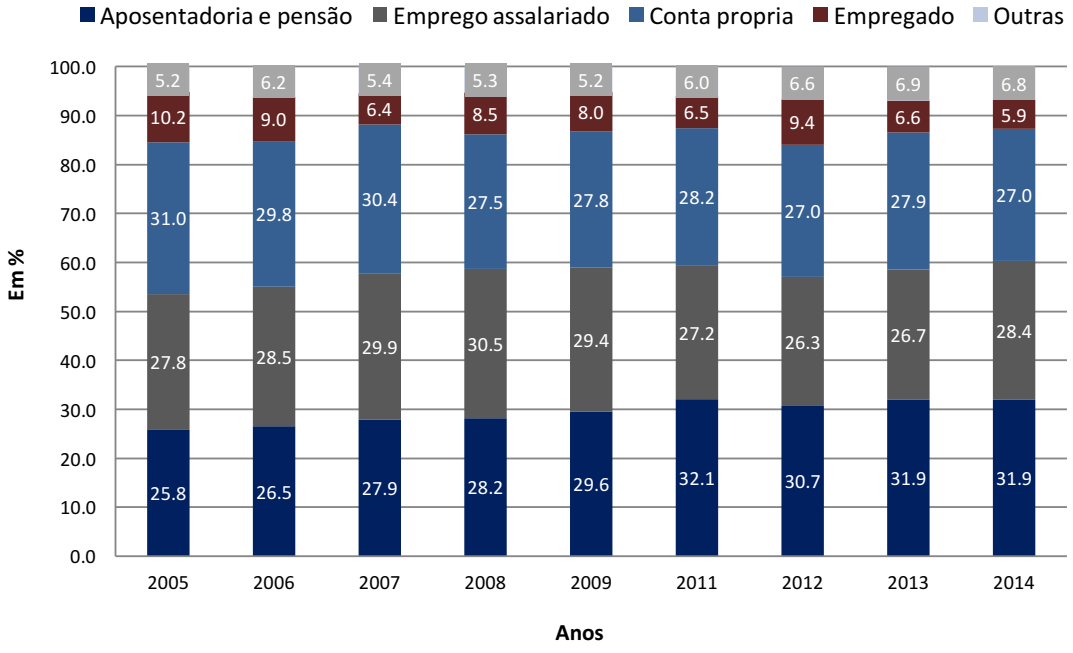
7. Simula como seria a taxa de pobreza se todos os benefícios previdenciários fossem subtraídos;

8. Simula um cenário sem vinculação do benefício ao piso previdenciário do salário mínimo, substituindo-se todos os benefícios de valor igual a 1 salário mínimo de cada ano pelo valor do salário mínimo de 2005 (R$300,00) atualizado monetariamente pelo INPC;

9. Simula como seria a taxa de pobreza em áreas rurais subtraindo-se os benefícios concedidos a pessoas com idade inferior a 65 anos (como proposto na PEC 287).

FIGURA 3 COMPOSIÇÃO DA RENDA *PER CAPITA* DOS DOMICÍLIOS EM ÁREAS RURAIS, POR FONTE DE RENDIMENTO (1)(2)
(EM % DO TOTAL)
BRASIL
2005-2013

Fonte: PNAD/IBGE. (1) Considerou-se como fonte de renda de conta própria a renda dos empregadores com até 5 empregados.

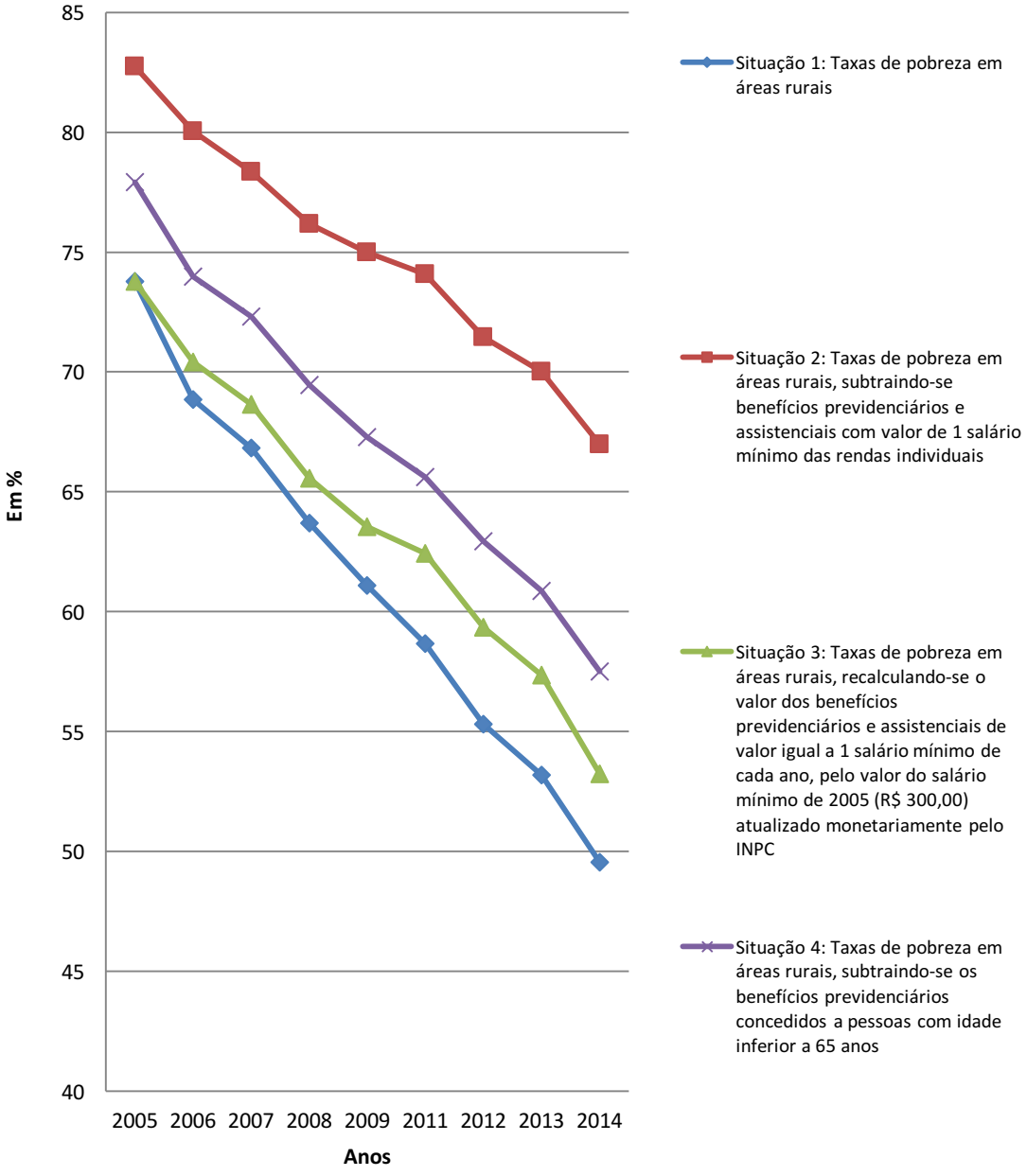


A situação 1 mostra que a pobreza caiu, entre 2005 e 2014, de 73,78% a 49,54% entre a população rural, redução de 24 pontos percentuais, portanto. A queda resulta de um conjunto de melhorias nas condições de vida no campo, como o aumento dos rendimentos do trabalho e a ampliação do acesso à Previdência e às transferências monetárias socioassistenciais.

O grau de importância da aposentadoria rural no combate à pobreza pode ser visto no cenário 2: subtraindo-se das rendas familiares os benefícios de valor igual a 1 SM, a proporção da população rural pobre em 2005 ficaria em 82,7%, e sua redução até 2014 estacionaria em 66,9%, queda de 16 pontos percentuais. Isto significa, grosso modo, que a Previdência Rural contribuiria para, ao menos, 1/3 da redução da pobreza da população do campo entre 2005 e 2014.

FIGURA 4 TAXA DE POBREZA (TOTAL E SIMULADA) NA POPULAÇÃO RURAL
BRASIL
2005 A 2014

Fonte: PNAD/IBGE.



O cenário 3 demonstra que, se a desvinculação da aposentadoria rural em relação à valorização real do salário mínimo começasse a valer em 2005, a proporção da população rural pobre em 2014 chegaria a 53,23%; tal índice se inscreve numa trajetória de distanciamento, ano a ano, em relação à variação observada no cenário 1 (49,54%), o que prenuncia que os efeitos dessa desvinculação tendem a alargar, em prazo relativamente curto, o contingente da população rural pobre. Na figura comparam-se (i) essas duas situações, considerando as variações da linha de pobreza, e (ii) os próprios reajustes do SM.

Por fim, se a idade mínima de aposentadoria rural subisse para 65 anos – com equiparação entre homens e mulheres –, como se vê no cenário 4, a proporção de pessoas pobres no campo assumiria trajetória de redução com pontos de partida e de chegada, de 2005 a 2014, de 77,91% e 57,5%, respectivamente, pelo efeito mesmo do envelhecimento demográfico. Esta nova trajetória significaria aumento em relação ao cenário 1. Esse último dado não só assinala o grau de participação da Previdência Rural na redução da pobreza entre os idosos do campo, mas exprime, sobretudo, o papel principal dessa política: garantir proteção social sob a forma de renda a trabalhadores de longa trajetória ocupacional e cuja capacidade laboral se reduziu com o envelhecimento.

Por que cinco anos a menos?

A diferença de cinco anos na idade mínima de acesso às aposentadorias rurais e urbanas por idade é justificada por duas condições específicas do trabalho agrícola no país: a "penosidade" e o início precoce da atividade laboral.

Informações da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) /IBGE, de 2013, oferecem indícios de que a saúde dos (as) trabalhadores do campo é, de fato, mais frágil do que a dos (as) trabalhadores (as) da cidade.

Apesar de parecer razoável que a expectativa de vida em áreas rurais seja menor do que em áreas urbanas, o país não dispõe de informações oficiais que confirmem essa situação, e a proposta de unificação das idades mínimas de acesso às aposentadorias rurais e urbanas parece ignorar esse fato.

As estatísticas publicadas no Anuário Estatístico da Previdência Social sobre a duração dos benefícios previdenciários revelam que os trabalhadores rurais vivem, de fato, menos anos que os urbanos. Na ausência de informações definitivas sobre o tema, é necessário reconhecer que a unificação dos critérios de acesso ao benefício previdenciário pode penalizar subgrupos populacionais já bastante desfavorecidos.

Sobre o início precoce da atividade laboral dos trabalhadores rurais

É importante reconhecer, em primeiro lugar, que o esforço governamental para prevenção e erradicação do trabalho infantil na última década foi bem-sucedido. Entre 2004 e 2014, por exemplo, o total de crianças ocupadas caiu de 2 milhões para 897 mil, o que representou queda de 55%. Apesar do avanço indiscutível, três aspectos merecem atenção:

1) O trabalho infantil ainda não foi totalmente erradicado no país, e existe, infelizmente, possibilidade de ele voltar a crescer em cenário de baixo crescimento econômico e redução da cobertura das políticas de proteção social;

2) O trabalho infantil ocorre majoritariamente em áreas rurais. Segundo a Pnad 2014, das 5,5 milhões de crianças entre cinco e 14 anos com domicílio rural, 479 mil estavam ocupadas, ou seja, cerca de 8% do total; por outro lado, das 25 milhões de crianças da mesma faixa etária com domicílio urbano, 418 mil, ou 1,6% do total, tinham ocupação;

3) Os efeitos positivos da redução do trabalho infantil, em termos previdenciários, só aparecerão quando as atuais crianças que não trabalharam antes dos 16 anos se aposentarem. Até lá, o cenário retratado pela Pnad

FIGURA 5 DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS OCUPADAS, POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, SEXO E FAIXA ETÁRIA COM QUE COMEÇARAM A TRABALHAR BRASIL [1]
(EM %)

Fonte: IBGE/Pnad. Anos diversos In: GALIZA e VALADARES (2016)
(1) Em 2001, exclusive a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
OBS.: Os dados dessa Figura se referem à idade em que os atuais ocupados começaram a trabalhar e não à idade em que as crianças hoje começam a trabalhar. Ou seja, refere-se ao trabalho infantil passado e não presente.

FAIXA ETÁRIA	URBANO				RURAL			
	Homem		Mulher		Homem		Mulher	
	2001	*2014*	*2001*	*2014*	*2001*	*2014*	*2001*	*2014*
Até 14 anos	61%	45%	46%	34%	90%	78%	84%	70%
15 a 17 anos	24%	31%	26%	30%	8%	16%	10%	17%
18 e 19 anos	10%	16%	14%	20%	1%	4%	3%	6%
20 anos ou mais	5%	7%	14%	16%	1%	2%	3%	6%

revela, ainda, outra grande desigualdade: em 2014, 78,2% dos homens e 70,2% das mulheres ocupadas disseram que começaram a trabalhar antes dos 15 anos. Na cidade, esses valores eram muito inferiores – 45,3% e 34%, respectivamente. Ou seja, o trabalho infantil em áreas rurais ainda é a regra para as gerações que estão ocupadas hoje.

A Figura 5 também indica que os avanços ao longo dos anos 2000 em relação à postergação do início da entrada no mundo do trabalho foram muito mais expressivos nas áreas urbanas do que nas rurais. Entre 2001 e 2014, o percentual de homens e mulheres urbanos ocupados que começaram a trabalhar antes de completarem 15 anos caiu 26%, enquanto nas áreas rurais essa queda foi de 15%.

Se as desigualdades evidenciadas já justificam a existência do diferencial de idade para acesso a aposentadoria rural, é preciso considerar, ainda, que mesmo sem considerar o trabalho infantil, o trabalhador rural inicia-se no mercado de trabalho antes do trabalhador urbano.

Enquanto 41% dos jovens rurais de 16 a 18 anos de idade estavam ocupados em 2014, entre os jovens urbanos essa taxa era de 31%. O quadro revelado, portanto, sugere que haja longo caminho para que ocorra a convergência das informações apresentadas, condição necessária – do ponto de vista de justiça social – para se refletir sobre propostas de uniformização da idade mínima entre trabalhadores rurais e urbanos.

Além desses dados que apontam assimetrias entre as condições de trabalho rural e urbano, argumento adicional fortalece a defesa da necessidade de permanência da atual diferenciação. A despeito da diferenciação prevista na Constituição, os dados administrativos da Previdência Social mostram que a idade média dos beneficiários que tiveram aposentadoria concedida ao longo de 2015 é praticamente idêntica entre os segurados da cidade e do campo: a idade média de aposentadoria dos rurais é de 58,4, enquanto que, dos urbanos, é de 58,9 (Figura 6).

Isso ocorre porque cerca de metade dos benefícios concedidos aos trabalhadores urbanos em 2015 foram "por tempo de contribuição" e, dessa forma, anteriores à idade de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres. As aposentadorias rurais, por seu turno, foram em 99% dos casos "por idade" e, portanto, concedidas em conformidade com

FIGURA 6 IDADE MÉDIA NA CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO [1]
(EM %)
BRASIL
(2015)
Fonte: DATAPREV/SINTESE

ESPÉCIE DO BENEFÍCIO	URBANA			RURAL		
	Total	*Masculino*	*Feminino*	*Total*	*Masculino*	*Feminino*
Aposentadoria por idade	63,1	65,6	61,4	58,4	60,8	56,7
Aposentadoria por tempo de contribuição	54,7	55,7	53	54,1	54,3	51,3
Total	58,9	59,4	58,3	58,4	60,7	56,7

as idades mínimas estabelecidas para homens e mulheres rurais.

Em suma, as informações apresentadas deixam cristalinamente claro que o trabalho rural tem especificidades, desigualdades e heterogeneidades que justificam tratamento diferenciado de proteção social. Entretanto a PEC 287 desconsidera todos esses fatores e impõe para o trabalhador rural regras ainda mais exigentes do que aquelas praticadas na OCDE, cujo modelo de Previdência inspira os reformadores brasileiros.

Diante das informações apresentadas, fica a seguinte pergunta para o livre julgamento: é justo que o trabalhador rural do Nordeste seja submetido a regras mais estritas e a exigências mais pesadas que as vigentes hoje para o trabalhador urbano da Dinamarca?

11. Por que é necessário preservar o piso do salário mínimo?

Como mencionado, a PEC 287 acaba com a vinculação do piso do salário mínimo aos benefícios da pensão por morte e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Deste modo, é importante lembrar a importância econômica e social do salário mínimo não apenas para o mercado de trabalho, mas também para a proteção social.

11.1. O piso dos benefícios previdenciários está atrelado ao salário mínimo

Além de fixar o patamar básico legal para remuneração do trabalho, a CF-88 estabeleceu o salário mínimo como piso dos benefícios da Seguridade Social uma vez que ele deve equivaler ao menor valor monetário capaz de, em âmbito nacional, assegurar vida digna ao trabalhador e sua família. A vigência do salário mínimo no mercado de trabalho e no sistema de proteção social garante elevada incidência de rendimentos (de trabalhadores ativos, inativos e segurados) correspondentes ao seu valor no Brasil.

Ao vincular o piso dos benefícios ao salário mínimo, também foi possível haver a correção periódica dos benefícios e das contribuições para garantia do seu valor real. Com a valorização do mínimo, os benefícios se aproximaram da remuneração que o trabalhador possuía quando economicamente ativo e retiraram da pobreza milhões de pessoas. Sobretudo, foi suprimido o expediente recorrente na ditadura militar que corroía o valor real das aposentadorias.

11.2. A importância econômica e social do salário mínimo

Atualmente, existem aproximadamente 47,9 milhões de pessoas cuja referência para a determinação de seus rendimentos é o salário mínimo, sendo que destes, 23,1 milhões são beneficiários do INSS. Por sua vez, os pisos da Assistência, da Previdência e do Seguro Desemprego beneficiam outros segmentos populacionais pobres.

O salário mínimo teve valorização real de 77% entre 2003 e 2016. Essa valorização contribuiu para a redução da concentração de renda medida pelo Índice de Gini apontada anteriormente. O valor e os reajustes do mínimo têm reflexos sobre a renda do setor informal e sobre o conjunto dos trabalhadores mais pobres. Além disso, ao ser repassado aos benefícios previdenciários e assistenciais, formou uma frente de combate à pobreza e à desigualdade, inclusive regional, e na dinamização de regiões mais pobres do país.

Brito, Foguel e Kerstenetzky (2015) estimam que a valorização do salário mínimo entre 1995 e 2013 respondeu por aproximadamente 72% da queda da desigualdade do rendimento domiciliar per capita medida pelo Índice de Gini. A vinculação do piso de aposentadorias e pensões ao valor do salário mínimo, alertam os autores, tornou a Previdência o canal mais importante de transmissão dos efeitos da política de valorização dos salários de base da economia sobre a redução da desigualdade, superando os canais representados pelo mercado de trabalho e pelos benefícios assistenciais (BPC).

Ainda que analisando período de tempo mais curto (1995-2006), Soares (2010) chama a atenção para o fato de que a tendência decrescente do coeficiente de Gini da renda domiciliar per capita, deu-se, no Brasil, em ritmo similar ao observado nos países ricos que possuem hoje bom sistema de proteção social. O desafio, frisa o autor, é como manter por período de tempo mais longo tal ritmo de redução da desigualdade, de modo que o Brasil possa se aproximar do patamar de menor desigualdade observado atualmente naqueles países.

Ademais, Souza e Osório (2010) destacam que a composição da renda dos pobres e extremamente pobres mudou consideravelmente entre 2003 e 2011 no país, com a perda de importância relativa da renda do trabalho e o aumento da participação das transferências sociais. Entre os extremamente pobres, a renda do trabalho passou no referido período de 75,6% para 33,2%, e entre os pobres de 77,4% para 66,9%. Os autores explicam:

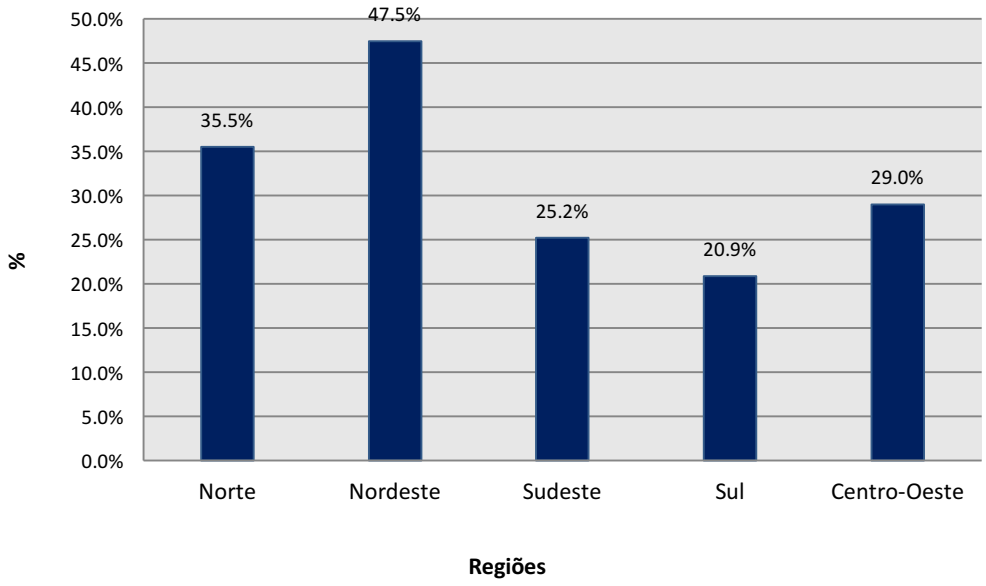
Há dois fenômenos por trás dessa dinâmica. Por um lado, os constantes reajustes reais fizeram que o salário mínimo se tornasse, na prática, um seguro contra a pobreza extrema: salvo em raras famílias muito numerosas, basta um único morador receber rendimentos vinculados ao salário mínimo para garantir que a família não será extremamente pobre [...]. Em conjunto com a grande expansão do mercado de trabalho na década, isso contribuiu para tirar da pobreza e da extrema pobreza um grande número de famílias, deixando para trás aquelas famílias cujas conexões com o mundo do trabalho são muito precárias (SOUZA; OSÓRIO, 2010:145).

Não menos importante, o salário mínimo, apesar de muito inferior ao que determina a CF-88, representa renda que dinamiza o consumo interno, ao garantir poder de compra a uma população que tem alta propensão a consumir. Com isso, sua elevação gera estímulos à demanda, ao crescimento econômico e, por decorrência, à geração de empregos.

Com efeito, é razoável supor que esses estímulos se dão em maior magnitude nas regiões mais pobres do país, posto que nelas existe quantidade maior de trabalhadores com renda do trabalho associadas ao salário mínimo e de beneficiários da Previdência e da Assistência Social. A título ilustrativo, cumpre notar que, de acordo com a RAIS, 47,5% e 37,5% dos vínculos empregatícios celetistas

FIGURA 1 PARTICIPAÇÃO DOS VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS DE ATÉ 1,5 SALÁRIOS MÍNIMOS NO TOTAL DE VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS POR REGIÃO NATURAL
EM %
BRASIL
2015

Fonte: RAIS/Ministério do Trabalho.



e estatutários estabelecidos no Nordeste e no Norte do país possuíam, em 2015, remuneração de até 1,5 salário mínimo, respectivamente. Estes percentuais são de 29,0% no Centro-Oeste, 25,2% no Sudeste e 20,9% no Sul (Figura 1).

Mais ainda, os aumentos do salário mínimo acabam retornando ao setor público na forma de aumento da arrecadação de tributos sobre o consumo e a folha de pagamentos.

11.3. O impacto do salário mínimo nas receitas previdenciárias

A recuperação do poder de compra do salário mínimo é de grande relevância para as contas da Previdência. Muito se comenta sobre seus efeitos nas despesas com benefícios vinculados ao Mínimo, alegando-se aumentos acima da inflação tem sido um dos principais fatores para a elevação da despesa do RGPS.

No entanto, é importante ressaltar a abordagem realizada no tópico 3 (item 3.4), segundo a qual, a receita do INSS, entre 2003 e 2014, teve acréscimo de R$53 bilhões com o impacto do ganho real do salário mínimo, em contraposição àquela medida apenas com correção pelo INPC; e, que este montante é maior do que os R$46 bilhões que foram acrescentados nas despesas com benefícios vinculados ao salário mínimo. Assim, em números absolutos, a correção do salário mínimo baseada nos parâmetros da Lei nº 12.382/2011 foi mais eficiente do ponto de vista de geração de equilíbrio para o INSS, do que se a correção tivesse sido pelo INPC.

12. Um alerta: é preciso preservar o principal mecanismo de proteção social brasileiro

Como já dito, a CF-88 institui a Seguridade Social, conceito clássico que resulta da construção histórica dos chamados regimes de Welfare State nos países industrializados. Sua origem remonta ao modelo implantado na Alemanha no final do século 19 por Bismarck e seu desenvolvimento percorreu uma série de etapas, com o fim da I Grande Guerra e, e depois, com a grande depressão dos anos 1930. Mas foi entre 1945 e 1975, que esses regimes experimentaram notável desenvolvimento. O clássico "Relatório sobre o seguro social e serviços afins" (BEVERIDGE, 1942) exerceu grande influência nas mudanças que se seguiram, a partir de 1945. A proteção social passou a ser vista como direito da cidadania, segundo a visão clássica de Marshal (1967). Os direitos sociais passaram a ser "universais".

O princípio da "Seguridade Social" (todos têm direito mesmo sem ter contribuído monetariamente) prevaleceu ante o princípio do "Seguro Social" (somente tem direito quem paga). A redistribuição da renda pela via tributária é outro núcleo implícito ao conceito. Impostos progressivos financiavam os direitos daqueles que não podiam contribuir para ter acesso ao mínimo de proteção. Instituiu-se a forma clássica de financiamento tripartite entre empregados, empregadores e Estado (mediante impostos gerais pagos por toda a sociedade).

Em 1944, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, editou a "Recomendação sobre a seguridade dos meios de vida" (n. 67) e a "Recomendação sobre a assistência médica" (n. 69). Na visão do órgão, com esses instrumentos "pela primeira vez na história a comunidade mundial declarou seu compromisso de estender a todos a Seguridade Social" (OIT, 211:12).

Essas recomendações prepararam o caminho que conduziu à inclusão da Seguridade Social como direito humano, na clássica Declaração

Universal dos Direitos Humanos de 1948, cujo artigo 25 reza:

"Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle".

A partir da década de 1950, a OIT pôs em marcha uma "segunda geração"[45] de instrumentos visando a ampliar e difundir a Seguridade Social como direito universal. Um dos mais importantes desses instrumentos é certamente a Convenção nº 102 (1952), que estabelece "Normas Mínimas para a Seguridade Social".

A Constituição Federal de 1988 está em consonância com estas diretrizes consagradas internacionalmente. Ela também incorpora a estrutura de financiamento tripartite, compondo as fontes de receita com contribuições diretas de trabalhadores e empregadores e com recursos derivados de contribuições sociais.

A Seguridade Social brasileira é, ao mesmo tempo, o mais importante mecanismo de proteção social do País e poderoso instrumento do desenvolvimento. Além de transferências monetárias para as famílias, da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, contempla a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas) e pelo Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan). Em conjunto com a geração de empregos formais e a política de valorização do salário mínimo, as transferências de renda da Seguridade Social tiveram papel destacado na ampliação das rendas das famílias que impulsionaram o mercado interno de consumo de massas, núcleo do recente ciclo de crescimento econômico.

Parte do sistema de Seguridade Social, a Previdência tem por função garantir a cobertura de uma renda substitutiva nos casos de ocorrência de eventos de resultem em incapacidade laboral dos trabalhadores. A Constituição de 1988 criou um sistema universal, estendendo aos trabalhadores rurais os mesmos direitos dos trabalhadores urbanos.

O papel central que cumpre a Previdência Social no sistema brasileiro de proteção social, com repercussão no mercado interno de consumo de massas vital para o ciclo recente de crescimento econômico, é detalhado a seguir.

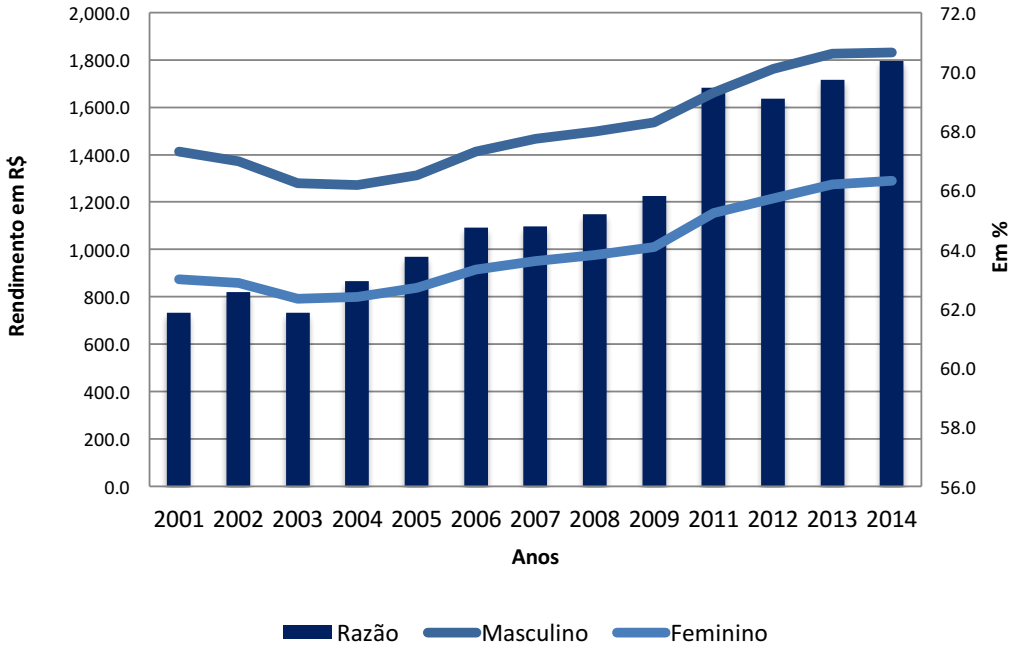
Qualquer proposta de reforma deve preservar e reforçar este pilar da proteção social em decorrência da sua importância na redução da desigualdade e no combate à pobreza extrema (conforme se mostrou no tópico anterior). Num país de longo passado escravocrata, que sequer enfrentou as desigualdades que herdou do século 19, não é aceitável que a reforma tenha apenas propósitos fiscalistas que poderão arruinar um dos principais instrumentos de proteção social do país.

12.1. Os benefícios de Previdência e Assistência asseguram uma renda mínima para milhões de brasileiros

O RGPS e a Assistência Social concedem 33,5 milhões de benefícios, dos quais a grande maioria, 23,0 milhões, tem valor igual ou menor do que Salário Mínimo. No segmento rural e no BPC, praticamente 100% dos benefícios correspondem ao piso do salário mínimo; no segmento urbano, esse percentual é de 56,7% (Figura 1). Ao contrário da visão corrente, os valores dos benefícios do RGPS e da assistência social são relativamente baixos, próximos do valor do salário mínimo, o que é uma renda básica contra a pobreza.

FIGURA 1 RGPS – QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS EMITIDOS POR FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO
(EM %)
POSIÇÃO EM SETEMBRO DE 2016

Fonte: DATAPREV, SUB, SINTESE. Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 21 Nº 09



12.2. A Previdência beneficia mais de 90 milhões de brasileiros

Em 2015 o RGPS mantinha 28,3 milhões de benefícios diretos (Figura 2). Para o IBGE, para cada benefício efetivamente pago há, em média, 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente (membros da família). Portanto, além dos 28,3 milhões de benefícios diretos, estima-se que, indiretamente, outros 70,7 milhões de brasileiros são favorecidos. Ou seja, o RGPS beneficia aproximadamente 99 milhões de pessoas, quase a metade da população do país (Figura 3).

FIGURA 2 RGPS - EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS RURAIS E URBANOS (EM MILHÕES DE BENEFICIÁRIOS, EM DEZEMBRO) 2002-2015

Fonte: MPAS/SPPS

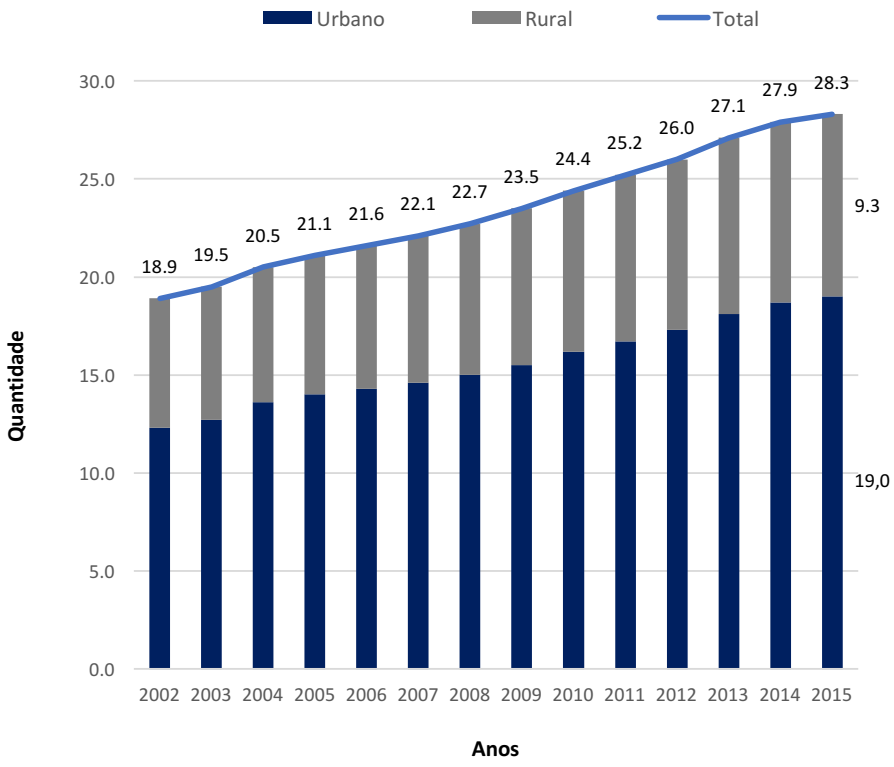
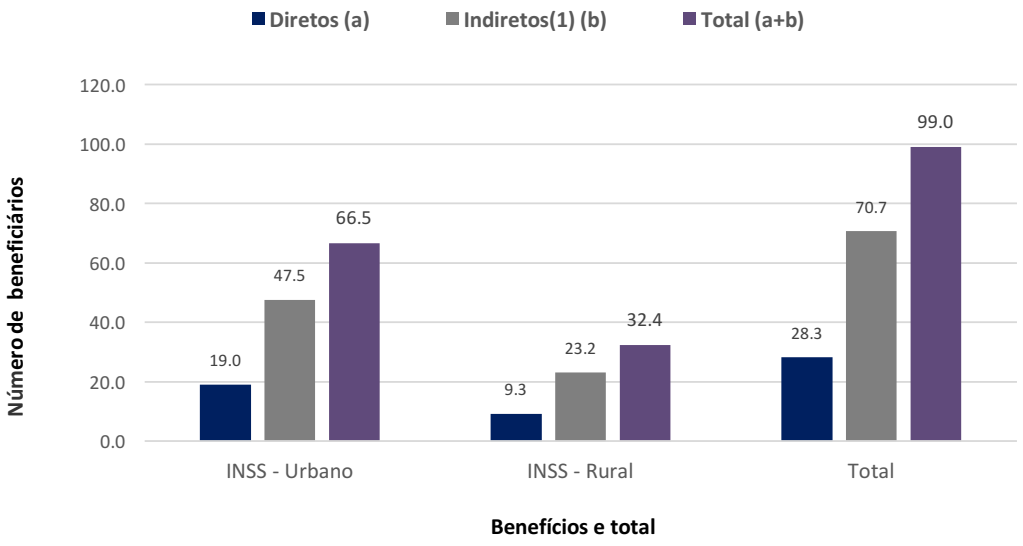


FIGURA 3 RGPS - BENEFÍCIOS DIRETOS E ESTIMATIVA DE NÚMERO DE BENEFICIADOS INDIRETOS
(EM MILHÕES)
POSIÇÃO EM DEZEMBRO DE 2015

Fonte: MPS. Boletim Estatístico da Previdência Social. V.20, n.12 e MTE. CGSAP/DES/SPPE/MTE Notas: [1] Utilizou-se o total de segurados e não de requerentes

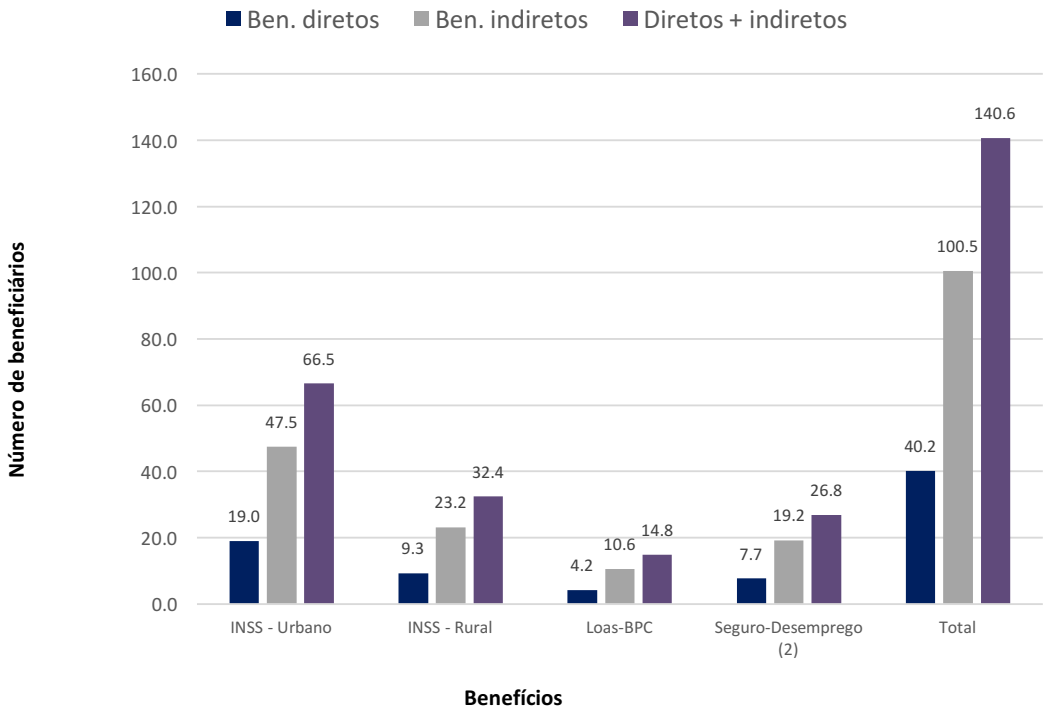


12.3. A Seguridade beneficia mais de 140 milhões de brasileiros

A Seguridade Social tem abrangência ainda maior. Se aplicarmos a mesma estimativa de beneficiários diretos e indiretos constatada pelo IBGE no caso da Previdência social (1 beneficiário direto e 2,5 beneficiários indiretos, membros da família), para o BPC (4,2 milhões de benefícios diretos) e para o programa Seguro Desemprego (7,2 milhões de benefícios diretos) e adicionarmos os beneficiários diretos da Previdência urbana (19,0 milhões de benefícios diretos) e Rural (9,3 milhões de benefícios diretos) pode-se estimar que a Seguridade Social beneficiou 40,2 milhões de famílias e que, indiretamente, ela beneficiou outras 100 milhões de pessoas (demais membros da família). Dessa forma, direta e indiretamente, ela transferiu renda para 140,6 milhões de indivíduos, cujos benefícios, próximos do piso do salário mínimo, transformam a Seguridade Social brasileira num dos maiores e mais bem-sucedidos programas de proteção social de países não desenvolvidos, no mundo (Figura 4).

FIGURA 4 RGPS - BENEFÍCIOS DIRETOS E ESTIMATIVA DE NÚMERO DE BENEFICIADOS INDIRETOS [1]
(EM MILHÕES)
POSIÇÃO EM DEZEMBRO DE 2015

Fonte: MPS. Boletim Estatístico da Previdência Social. V.20, n.12 e MTE. CGSAP/DES/SPPE/MTE Notas: [1] Utilizou-se o total de segurados e não de requerentes



12.4. A maioria dos idosos brasileiros esta protegida

Como resultado da combinação virtuosa entre Previdência Social (RGPS) e Assistência Social (BPC), 82% dos idosos brasileiros têm proteção na velhice, contando, ao menos, com esses benefícios, como fonte de renda (Figura 5). Como observado no item 3.5, esse patamar é muito superior à média da América Latina e Caribe.

Com o crescimento econômico recente, houve forte expansão da cobertura previdenciária entre as pessoas em idade ativa (15-59 anos) (Figura 6). Mesmo assim, o Brasil está longe de garantir cobertura próxima da

FIGURA 5 PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA ENTRE IDOSOS COM 60 ANOS E MAIS, POR SEXO [1]
(EM %)
BRASIL
2014

Fonte: Pnad/IBGE – 2014. Nota: [1] A população protegida inclui aposentados, pensionistas e contribuintes não beneficiários.

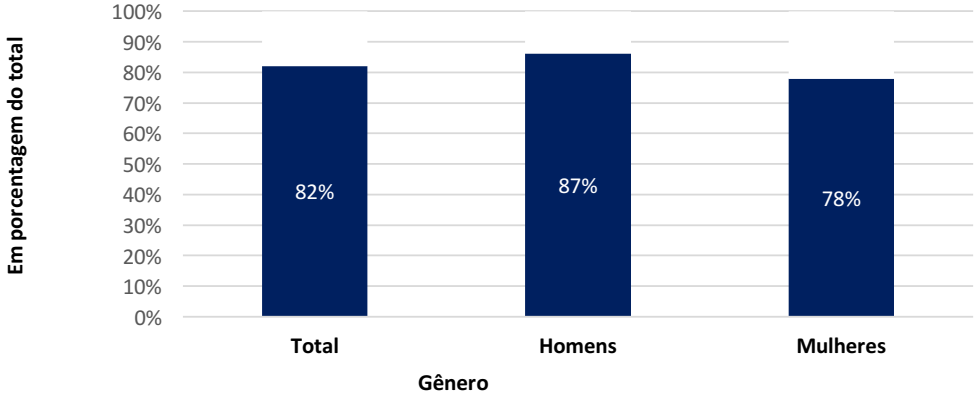
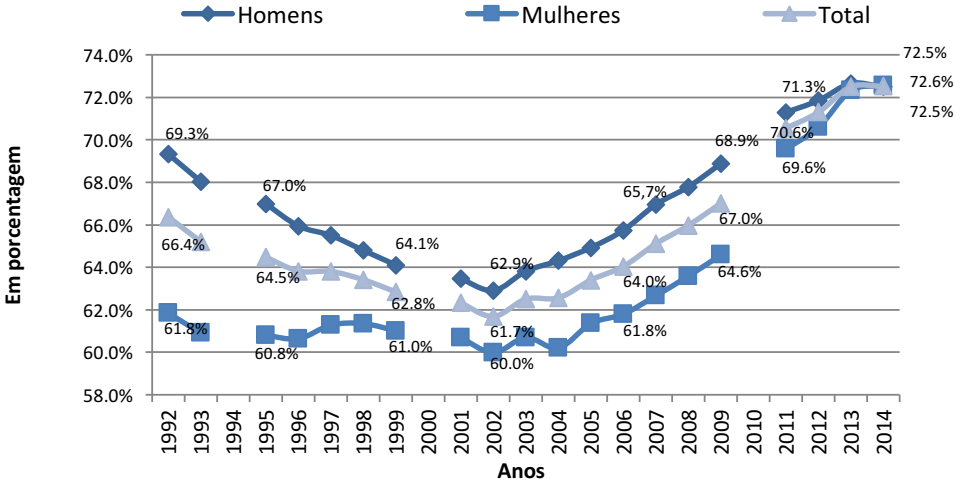


FIGURA 6 EVOLUÇÃO DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA DE PESSOAS COM IDADE ENTRE 16-69 ANOS [1]
(EM %)
1992-2014

Fonte: Pnad/IBGE – Vários anos. Elaboração: CGEPR/DRGPS/SPPS/MTPS.
Nota - (1) Pessoas com idade entre 16 e 59 anos, independentemente de critério de renda. Na Pnad, fonte dos dados apresentados, embora haja referência ao recebimento de "aposentadoria" e/ou "pensão", aqueles que recebem benefício assistencial de prestação continuada podem, por desconhecimento, declarar receber aposentadoria e/ou pensão previdenciárias. Devido aos requisitos de elegibilidade para as prestações assistenciais, essa limitação da Pnad tende a afetar quase que exclusivamente o indicador de cobertura da população idosa.



universalidade para seus cidadãos, deixando de atender a mais de um quarto da população nessa faixa de idade.

12.5. A Previdência fomenta a agricultura familiar e combate o êxodo rural

A aposentadoria e pensões para os trabalhadores rurais funcionam como seguro agrícola, fomentando a agricultura familiar e na fixação da população ao campo. A taxa de permanência no campo da população entre 15 e 29, especialmente entre os jovens de 15 a 19 anos, se elevou a partir do início da vigência dos benefícios da Previdência aos trabalhadores rurais pós 1988. Os estudos indicam que cerca de 60% das pessoas dessa faixa que viviam no campo em 1980 continuavam a viver lá em 1991; 75,7% dos que viviam no campo em 1991 permaneceram no meio rural em 2000; e, em 2010, a taxa de permanência foi de 85% (GALIZA E VALADARES, 2016).

12.6. A Previdência promove a economia regional

As transferências monetárias da Previdência produzem impactos na ativação da economia local, especialmente no caso das regiões mais pobres do país. Estudos realizados pela ANFIP apontam que em 3.875 municípios brasileiros (69,6% do total de 5.566), o montante de transferências monetárias da Seguridade Social em 2010 foi superior ao montante de recursos transferidos pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (FRANÇA, 2011, apud Contag, 2016).

12.7. O papel redistributivo nos municípios mais pobres

A Previdência Social influencia a redução das desigualdades regionais e promove o desenvolvimento municipal. Galiza e Valadares (2016), ao avaliarem a arrecadação e a despesa da Previdência Social por municípios ordenados pelo PIB per capita, concluem que a Previdência Social atua como mecanismo de redistribuição de renda dos municípios mais ricos para os mais pobres.

12.8. A Previdência reduz a desigualdade da renda

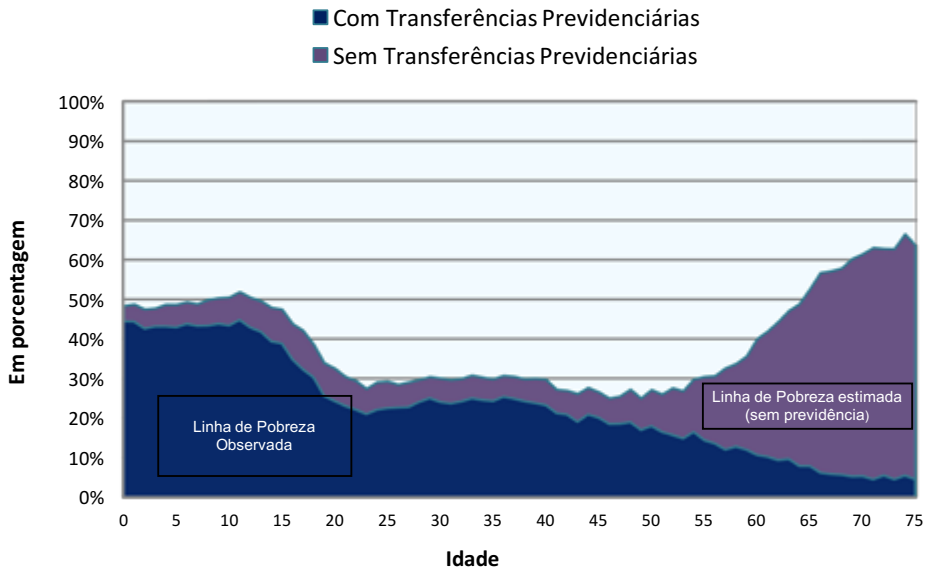
Entre 2003-2012, houve significativa redução do índice de Gini (de 0,581, para 0,527). Estimativas do IPEA (2015) indicam que quase 30% desta queda decorreu das transferências de renda na forma de pagamento de aposentadorias e pensões pelo Estado. O estudo revela que os benefícios indexados ao salário mínimo são mais progressivos em relação aos demais benefícios superiores ao piso previdenciário.

12.9. A Previdência reduz a pobreza

Em função da ampla cobertura da população idosa, o RGPS e o BPC ampliaram a garantia de renda de mais de 80% dos idosos, reduzindo a pobreza desse segmento. Em 2014, apenas 8,76% das pessoas com 65 anos ou mais viviam com renda menor ou igual a ½ salário mínimo, o que demonstra que a pobreza entre idosos antes é praticamente residual no país. Caso não houvesse a Previdência e o BPC (como propõe a PEC 287), o percentual de idosos pobres aos 75 anos superaria 65% do total (Figura 7).

FIGURA 7 LINHA DE POBREZA (CIDADÃOS QUE VIVEM COM ½ SALÁRIO MÍNIMO, OU MENOS) OBSERVADA HOJE E ESTIMADA, CASO NÃO HOUVESSE A PREVIDÊNCIA SOCIAL
(% DA POPULAÇÃO POR FAIXA DE IDADE)
2014

Fonte: IBGE/Pnad harmonizada, excluindo área rural da Região Norte, salvo Tocantins. Elaboração: CGEPR/SPPS/MTPS.a.



12.10. Sem a Previdência e a Seguridade Social, pobreza extrema seria muito maior

O que ocorreria com a extrema pobreza, caso não tivéssemos algumas transferências da Seguridade Social (aposentadorias públicas, pensões, Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família)? Com base nos dados da Pnad 2014, procura-se simular esse impacto em cinco cenários:

• Cenário 1 (Atual) – Em 2014, apenas 0,5% da população de 60 anos ou mais estava em situação de extrema pobreza

• Cenário 2 – Extrema pobreza sem a Previdência

• Cenário 3 – Extrema pobreza sem Previdência e pensão

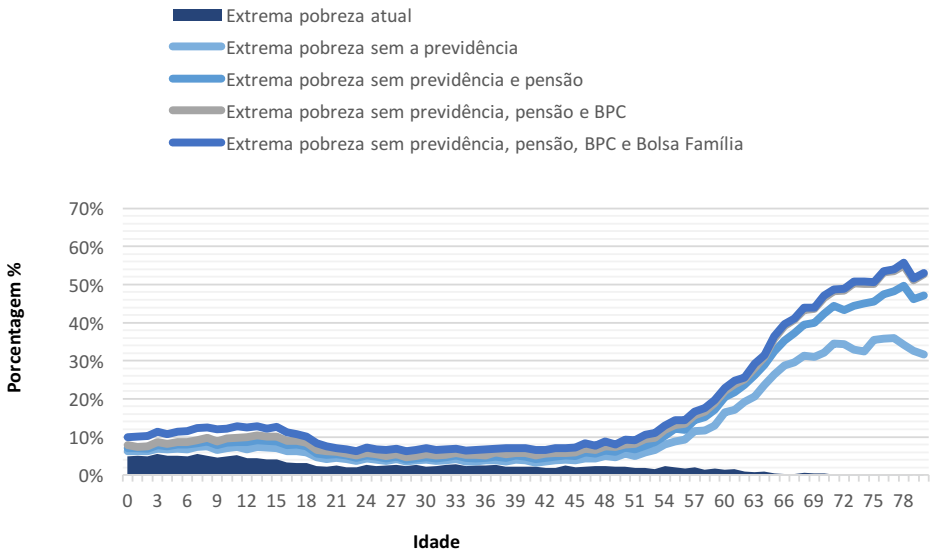
• Cenário 4 – Extrema pobreza sem Previdência, pensão e BPC

• Cenário 5 – Extrema pobreza sem Previdência, pensão, BPC e Bolsa Família.

A Figura 8 apresenta os resultados dessas simulações. Observe-se que qualquer alteração que se faça nas aposentadorias e nas pensões atinge principalmente a população mais idosa no Brasil, mas tem reflexos também sobre a população com menos de 60 anos, de cidadãos que dependem economicamente dessas transferências.

Dada a importância, como se vê, da Previdência, das pensões, do BPC e do Programa Bolsa Família para reduzir a desigualdade e combater a pobreza e a miséria, qualquer proposta de reforma deve visar a preservar e reforçar este pilar da proteção social.

FIGURA 8 CINCO CENÁRIOS
IMPACTO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NA CONDIÇÃO DE EXTREMA POBREZA
(EM %, POR IDADE
2014
Fonte: IBGE/Pnad



13. Como garantir o equilíbrio financeiro (I): aspectos relacionados à Previdência e à Seguridade Social

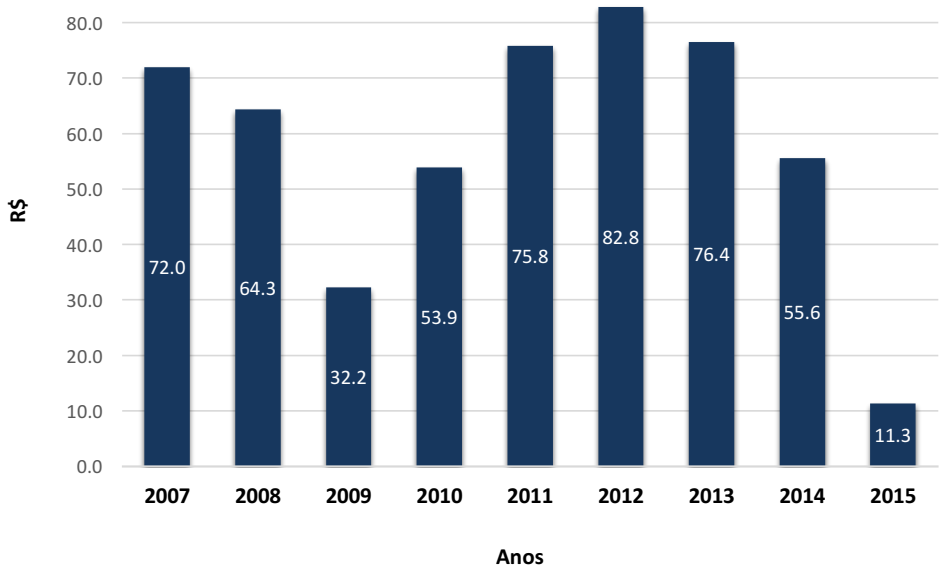
"A Previdência Social no Brasil é deficitária". "Está falida". "Vai quebrar". Expressões como estas são utilizadas há mais de trinta anos no Brasil para justificar reformas que retiram direitos sociais e garantias fundamentais conquistados pelos trabalhadores no passado recente.

Como veremos no tópico seguinte, há alternativas que passam pela revisão de decisões equivocadas de política macroeconômica que afetam profundamente as receitas da Previdência e da Seguridade Social; pela possibilidade de elevar as receitas mediante a promoção do crescimento da economia ou da inclusão dos trabalhadores informais; pelas possibilidades de se reforçar a capacidade financeira do Estado pela maior equidade na contribuição das classes de maior renda; e, sobretudo, se se superarem as inconsistências do regime macroeconômico e fiscal brasileiro que afetam o orçamento previdenciário.

Neste tópico, argumenta-se que, em vez de subtrair direitos, é possível melhorar o desempenho das contas da Previdência simplesmente pelo cumprimento da Constituição da República e pela preservação do seu espírito, no que concerne à Seguridade Social, profundamente desvirtuado desde 1989. Para isto é preciso alterar a forma inconstitucional de o Governo Federal contabilizar as receitas da Previdência; extinguir a DRU; acabar com as renúncias tributárias que incidem sobre o Orçamento da Seguridade Social; extinguir as desonerações patronais sobre a folha de pagamento; rever as isenções previdenciárias para entidades filantrópicas e clubes de futebol; estabelecer prazos de decadência e prescrição das contribuições previdenciárias compatíveis com a carência exigida para aposentadoria; acabar com as isenções e ampliar a contribuição do setor de agronegócio no financiamento do setor. Essas medidas são discutidas em detalhes, a seguir.

FIGURA 1 SUPERÁVIT DA SEGURIDADE SOCIAL (EM R$ MILHÕES CORRENTES) ANOS SELECIONADOS

Fonte: ANFIP (2015)



13.1 Exigir que as receitas da Seguridade Social sejam aplicadas na Seguridade Social

O equilíbrio financeiro da Previdência Social não requer que se criem novos impostos e tributos, no curto prazo. Basta que os artigos 194 e 195 da Constituição de 1988 sejam cumpridos, fato que nunca ocorreu desde 1989. Apenas em 2015, com esse descumprimento deixou-se de contabilizar nas contas da Previdência Social, como "contribuição do governo", a arrecadação proveniente da Cofins (R$202 bilhões), da CSLL (R$61 bilhões) e do PIS-Pasep (R$53 bilhões). Nesse mesmo ano, a Seguridade Social também deixou de contar com R$157 bilhões, por conta das desonerações tributárias (incluída a isenção da contribuição patronal para a Previdência) e de uma parte dos R$61 bilhões, por conta das Desvinculações das Receitas da União (DRU).

Como já foi dito, estudos realizados pela ANFIP (2015)[46] revelam que, com esses recursos, a Seguridade Social sempre foi superavitária. A Figura 1 indica que o excedente entre receitas e despesas oscilou entre R$75 e R$83 bilhões, entre 2011 e 2013, tendo caído para R$55 bilhões em 2014. Mesmo em 2015, com queda de 3,5% do PIB, houve superávit de R$11 bilhões.

13.2. Organizar a Seguridade segundo ordena a Constituição da República

O equilíbrio financeiro da Previdência Social no longo prazo também requer que a Constituição da República seja cumprida no que diz respeito à organização da Seguridade Social e ao Orçamento da Seguridade Social. Além disso, é preciso instituir o Conselho Nacional da Seguridade Social, previsto no Parágrafo Único do artigo 194 da Constituição Federal, jamais implantado.

13.3. Alterar a forma inconstitucional de o MPAS contabilizar as receitas da Previdência

Será preciso também enfrentar a questão do suposto "déficit", alterando a forma de se contabilizarem as contas do RGPS considerando, nos termos dos artigos 194 e 195 da Constituição, os recursos da Cofins, da CSLL e parte do PIS/Pasep como contribuição do governo para o financiamento da Previdência.

13.4. Extinguir a DRU

Será preciso, além disto, extinguir a Desvinculação das Receitas da União (DRU), criada em 1994 e renovada continuamente. Como já foi mencionado, o desvio anual de receitas da Seguridade Social com a DRU passou de R$32 bilhões em 2005 para R$60 bilhões em 2014 (Figura 2). Em 2015, a DRU praticamente não incidiu sobre a Seguridade Social, devido ao fato de o superávit ter sido de apenas R$11 bilhões em decorrência da queda de 3,8% do PIB e das desonerações tributárias da ordem de R$157 bilhões. Com recém-aprovado aumento do percentual da DRU de 20 para 30%, estima-se a supressão de R$120 bilhões de contribuições sociais ao ano.

13. 5. Acabar com as renúncias tributárias que incidem sobre o Orçamento da Seguridade Social

A Figura 3 mostra que o valor desonerado com Cofins, CSLL, PIS-Pasep e com a isenção da contribuição patronal para a Previdência

FIGURA 2 DRU: CAPTURA DE RECEITAS DA SEGURIDADE (EM R$ BILHÕES NOMINAIS E % DO PIB) 2005-2015

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO/STN

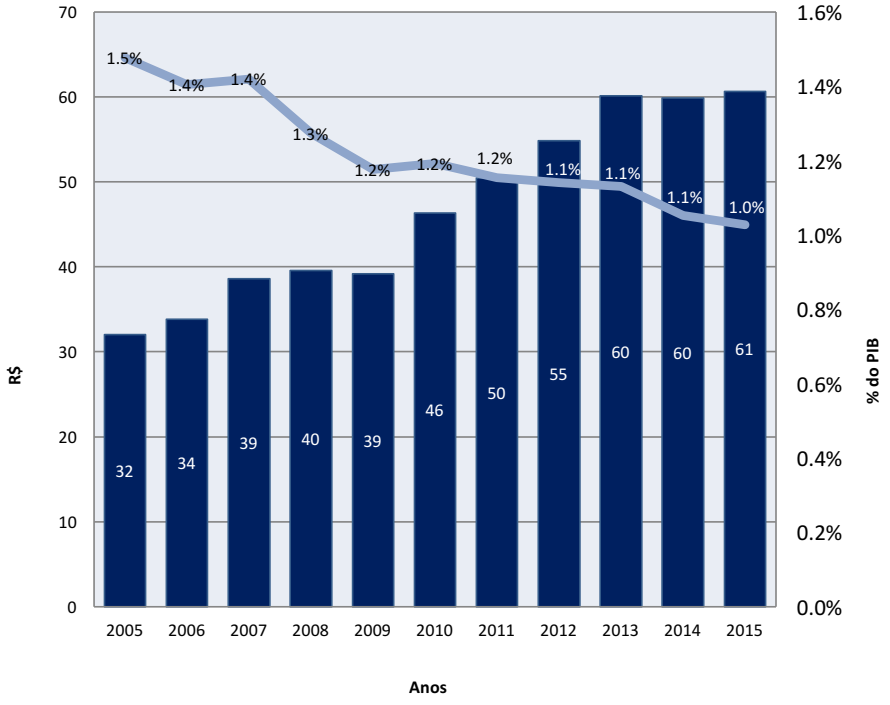
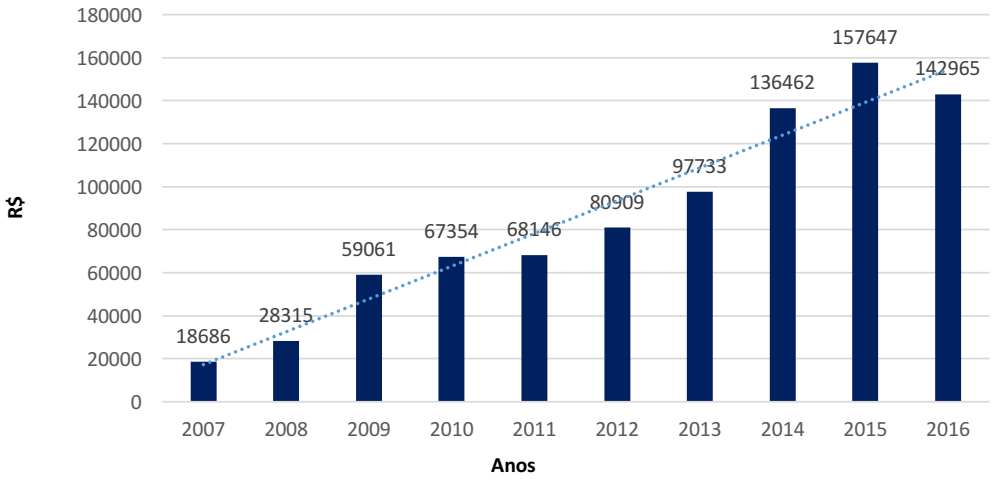


FIGURA 3 TOTAL DE DESONERAÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL [1]/[2]
(EM R$ MILHÕES CORRENTES)
ANOS SELECIONADOS

Fonte: Receita Federal, Ministério da Fazenda. Demonstrativo dos Gastos Tributários. PLOA (projeções) e Relatório de Bases Efetivas.
Notas: [1] Dados de 2007 a 2014, Bases Efetivas. Dados de 2015 e 2016, dados estimados, PLOA-projeções. [2] Gastos com a contribuição para a Previdência inclui: Copa do Mundo (isenção à Fifa e entidades organizadoras); desoneração da folha de salários; donas de casa; entidades filantrópicas; exportação da produção rural; MEI (Microempreendedor Individual); Olimpíadas 2016 (isenção patronal ao Comitê Organizador); Simples Nacional; TI (Tecnologia da Informação) e TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação), indústrias de transformação e setor hoteleiro. Nem todas as rubricas estão contidas em todos os anos (Elaboração, ANFIP, 2016).



atingiu R$157 bilhões em 2015 (a projeção para 2016 chega a R$143 bilhões). São recursos retirados da Seguridade Social, que têm impactos na Previdência.

13.6. Extinguir as desonerações patronais sobre a folha de pagamento

A Lei nº13.161/2015 redefiniu as alíquotas de contribuição sobre o valor da receita bruta de diversos setores produtivos, o que implica redução do valor da renúncia prevista em 2016, para R$15,6 bilhões, contra os R$25,4 bilhões verificados em 2015. Além disto, deve-se sublinhar que o Fundo do Regime Geral de Previdência Social deveria ser integralmente compensado pela renúncia decorrente da desoneração (Lei nº 12.546, art. 9º, IV), de modo a não haver alterações no cálculo do resultado da Previdência Social.

13.7. Rever as isenções previdenciárias para entidades filantrópicas

As estimativas da Receita Federal indicam para 2016 isenções para entidades filantrópicas na ordem de R$11,393 bilhões, sendo 53,1% destinados a entidades ligadas à área da Saúde, 35,4% à Educação e 11,5% à Assistência Social.

13.8. Alterar a forma de contabilizar as renúncias tributárias nas contas da Previdência

Será preciso alterar a forma de contabilizar as renúncias previdenciárias adotada pelo governo, a qual, como mencionado, não considera as renúncias fiscais como parte

da receita da Previdência Social. Propõe-se a promulgação de legislação específica que inclua a rubrica "transferências da União para compensação de renúncias previdenciárias" como fonte de receita da Previdência Social. Esta posição foi defendida pela bancada dos Trabalhadores, Aposentados e Pensionistas (cinco centrais sindicais e duas confederações de aposentados) no Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS) realizado em 2007.

13.9. Agronegócios: fim das isenções e maior contribuição para o financiamento da Previdência

Em 2015, a participação do agronegócio atingiu 23% do PIB e 52,5% do valor total das exportações brasileiras. Entretanto, a contribuição fiscal do agronegócio é absolutamente residual na estrutura de impostos. A participação do Imposto Territorial Rural (ITR) tem incidência insignificante, de 0,01% do PIB. De maneira mais geral, praticamente todos os impostos sobre a propriedade no país, incluindo o ITR, são caracterizados pelo baixo grau de progressividade e pela existência de potencial de arrecadação pouco explorado.

A Figura 4 mostra que, no caso da Previdência Social, a participação relativa do agro-negócio na arrecadação foi de apenas 0,5% em 2016, montante residual para um segmento cuja participação no PIB atingiu 23% e que exporta mais da metade do valor total exportado pelo Brasil.

Além disso, desde 1997 esse segmento recebeu

FIGURA 4 DESONERAÇÕES DE EXPORTAÇÃO DA PRODUÇÃO RURAL – AGROINDÚSTRIA E PRODUTOR RURAL PESSOA JURÍDICA [1] (2009-2016)

Fonte: Receita Federal, Ministério da Fazenda. Demonstrativo dos Gastos Tributários. PLOA (projeções) e Relatório de Bases Efetivas. [1] Dados de 2009 a 2014, Bases Efetivas. Dados de 2015 e 2016, dados estimados, PLOA-projeções.

ANOS	CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL (A)	RENÚNCIA EXPORTAÇÃO RURAL (B)	PARTICIPAÇÃO RELATIVA %		
			B/A	PIB	Arrecadação Previdenciária
2009	17.905	2.432	13,58	0,08	1,17
2010	18.183	3.215	17,68	0,10	1,48
2011	21.156	2.641	12,48	0,07	1,04
2012	24.412	2.749	11,26	0,06	0,93
2013	33.743	4.306	12,76	0,09	1,26
2014	57.012	4.629	8,12	0,09	0,38
2015	62.519	5.332	8,53	0,09	0,40
2016	54.349	6.566	12,08	0,10	0,50

isenção fiscal e deixou de contribuir para a Previdência Rural. De acordo com os dados da Receita Federal, nos últimos oito anos as empresas exportadoras de produtos agropecuários deixaram de recolher aproximadamente R$32 bilhões para a Seguridade Social (somatório do item B da Figura 4).

Em suma, se a Previdência está "quebrada", não é razoável a decisão de desvincular recursos da Seguridade Social, fragilizando ainda mais um sistema supostamente já "deficitário". Na mesma perspectiva, não é plausível isentar 59 setores econômicos de contribuir para o financiamento do sistema; tampouco é plausível isentar de contribuições para a Previdência clubes de futebol, igrejas e toda ordem de entidades filantrópicas; e menos ainda é plausível isentar o setor do agronegócio do esforço de contribuir para o reforço da arrecadação.

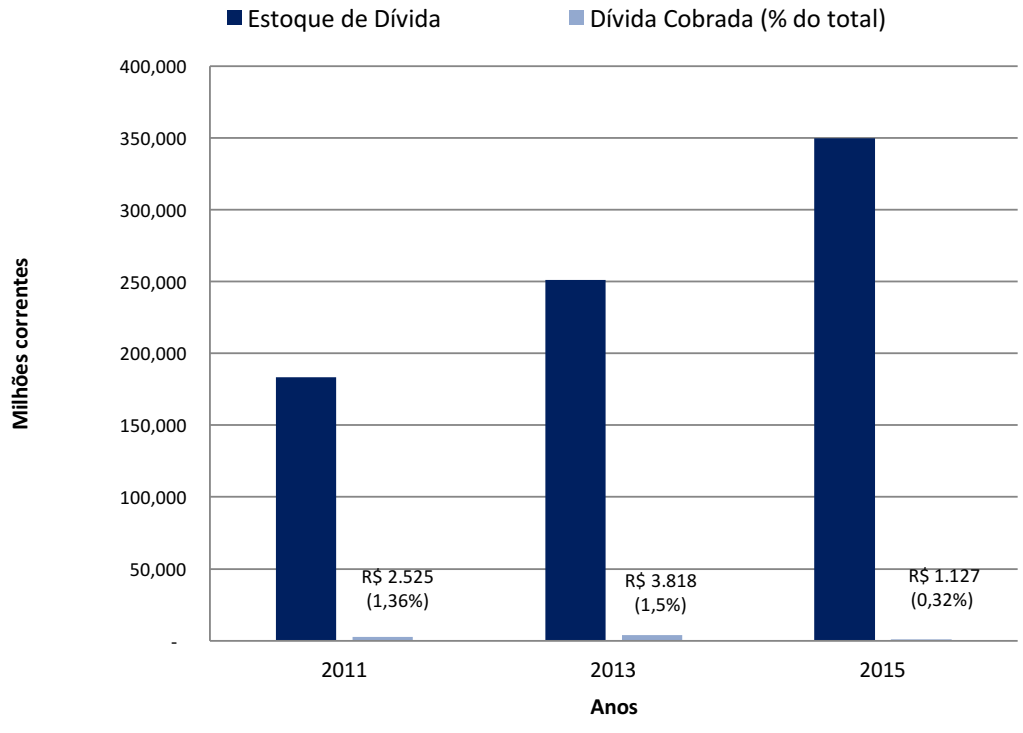
Da mesma forma, num cenário de crise, não se justifica a inércia do governo em sua ação fiscalizadora e punitiva aos empresários que não pagam as contribuições previdenciárias e aos empregadores que cometem fraudes nos contratos de trabalho. Em todos esses casos, o que se vê é que o próprio governo parece disposto a criar e alimentar aquele dito "déficit".

13.10. Reforçar a fiscalização e a gestão financeira e administrativa interna do setor

A melhoria da fiscalização interna da Previdência Social poderia ampliar consideravelmente a arrecadação. Essa melhoria requer a maior determinação da Receita Federal do Brasil. Em 2008, havia 4.100 Auditores-Fiscais vinculados à Secretaria

FIGURA 5 DÍVIDA ATIVA – DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS (EM R$ MILHÕES CORRENTES) 2011-2015

Fonte: ANFIP (2106).



da Receita Previdenciária, atuando no combate à inadimplência e à sonegação das contribuições previdenciárias. Hoje, após a incorporação à Secretaria da Receita Federal do Brasil, apesar de se terem alterado os instrumentos e a forma de atuação, concentrados atualmente no combate à sonegação, há somente cerca de 900 Auditores-Fiscais da Receita Federal no trabalho voltado às contribuições previdenciárias.

A recriação do Ministério da Previdência Social também é medida necessária para a melhoria da gestão financeira e administrativa interna do setor.

Combater a sonegação e recuperar os créditos da Dívida Ativa Previdenciária

A fragilidade fiscalizatória é observada pelo fato de que, entre 2011 e 2015, o estoque da Dívida Ativa previdenciária passou de R$185,8 bilhões para R$350,7 bilhões, montante quase quatro vezes maior que o alegado "rombo" de R$85 bilhões; e apenas 0,32% do montante total da dívida foram recuperados (Figura 5).

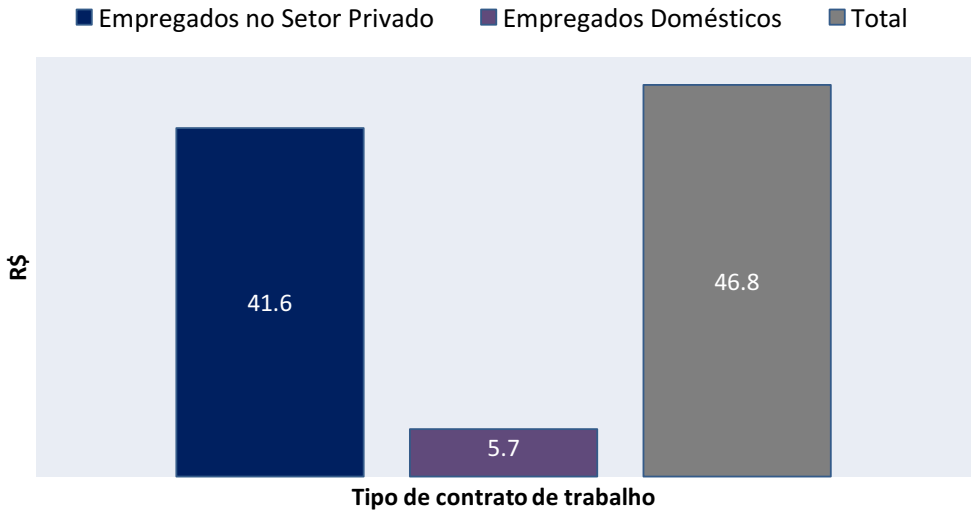
Diante desses fatos, é perfeitamente compreensível que o cidadão comum se pergunte por que deveria aceitar uma reforma da Previdência que procura achatar sua renda, quando o próprio governo não se mostra nem desejoso e nem capaz de gerir com competência a cobrança de tributos das empresas devedoras.

Combate à sonegação, pela melhoria da fiscalização e da inspeção do trabalho

A melhoria da fiscalização da Previdência Social, em conjunto com a inspeção do trabalho, pode reduzir significativamente a sonegação das contribuições previdenciárias. Filgueiras e Krein (2016) estimam que o montante de recursos que deixa de ser arrecadado pela Previdência anualmente por conta de fraudes praticadas pelos empregadores (vínculo empregatício não reconhecido, sobretudo) é bilionário.

A Figura 6 mostra que apenas o trabalho assalariado sem carteira implicou desfalque de receita de mais de R$47 bilhões para a Previdência em 2015. Aproximadamente

FIGURA 6 RGPS - ESTIMATIVA DE RECEITA SONEGADA PELA NÃO FISCALIZAÇÃO (EMPREGOS SEM CARTEIRA)
(EM R$ BILHÕES DE 2015)
2015
Fonte: FILGUEIRAS e KREIN (2016).).



R$41,6 bilhões em contribuições[47] deixaram de ser arrecadados, considerando-se somente os trabalhadores empregados no setor privado sem carteira assinada. Outros R$5,7 bilhões deixaram de ser arrecadados por fraudes nos contratos dos trabalhadores domésticos sem carteira não contribuintes (86%, em 2015, segundo o IBGE).

Segundo os autores, outros R$43,8 bilhões anuais poderiam ser arrecadados nos seguintes casos (Figura 7):

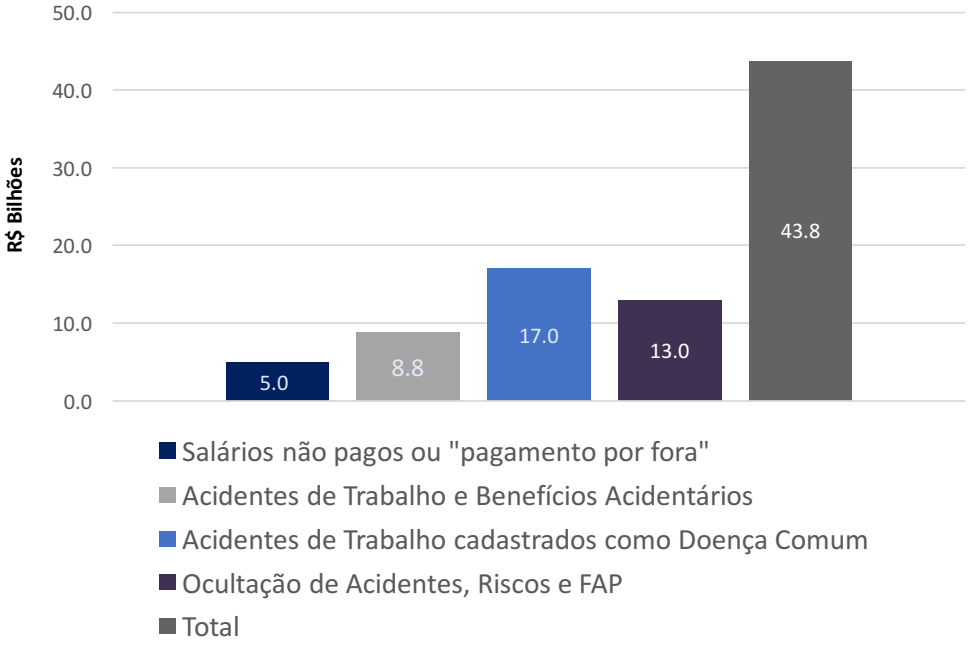
- Pagamentos "por fora" da folha de pagamentos: a subtração da remuneração dos trabalhadores ou o pagamento "por fora" da folha de pagamentos implica não recolhimento de mais de R$5 bilhões de reais anualmente.

- Acidentes de trabalho e benefícios acidentários: todos os anos a Previdência gasta bilhões de reais com benefícios acidentários relacionados ao ambiente de trabalho. Em 2013, foram aproximadamente R$8,8 bilhões.

- Acidentes de trabalho cadastrados como doença comum: muito maior do que os gastos com benefícios acidentários são as despesas com auxílios cadastrados como doenças comuns. A Pesquisa Nacional de Saúde (IBGE) estima que, em 2013, cerca de 4,9 milhões de pessoas sofreram acidentes de trabalho, um número quase sete vezes maior do que o captado pelo INSS. Tudo indica que grande parte desses trabalhadores é enquadrada em auxílios para doença comum, cujo crescimento sistemático alcançou 2,3 milhões de benefícios em 2013, perfazendo um total de R$17 bilhões.

- Ocultação de acidentes, riscos e Fator Acidentário de Prevenção: os dados da Pesquisa Nacional de Saúde indicam também que há uma subnotificação enorme dos acidentes laborais. Se apenas metade das empresas que hoje têm o bônus fossem enquadradas no multiplicador 1, dobrando sua contribuição, algo como R$13 bilhões anuais provavelmente serão acrescentados à receita da Previdência.

FIGURA 7 RGPS - ESTIMATIVA DAS FONTES POTENCIAIS DE ARRECADAÇÃO PELO MAIOR RIGOR NA FISCALIZAÇÃO (EM BILHÕES DE 2015)
2015
Fonte: FILGUEIRAS e KREIN (2016)



13.11. Outras propostas para reforçar a gestão financeira e administrativa interna

Está no dia-a-dia das pessoas o debate, sempre recorrente, sobre a forma de cobrarem-se os tributos. Os que são essencialmente iguais devem ser tributados da mesma maneira? Se os iguais devem ser tributados de forma igual, supõe-se que os desiguais devem ser tributados de forma desigual?

De acordo com o princípio da progressividade fiscal, os cidadãos ricos deveriam sempre pagar mais. Impostos progressivos para proporcionar a distribuição da renda pela via tributária são mecanismos adotados por países capitalistas desenvolvidos desde meados do século passado. Princípios de direito, justiça, igualdade e capacidade contributiva existem não somente para proteger o cidadão contra os abusos do poder do Estado, mas pela vontade política de alcançar tributação mais igualitária e mais justa.

Quanto à excelência da receita, a administração tributária deve ser percebida como órgão confiável, como educador que provê o suporte adequado aos contribuintes, como firme fiscalizador das leis e como administrador razoável dos temas sob sua responsabilidade. Uma administração tributária eficiente deve desempenhar sua função arrecadatória de maneira: espontânea, cooperativa, eficiente, simples e transparente.

Pesquisas demostram que quando há um bom nível de percepção pelos cidadãos do uso das verbas públicas, ainda que a carga tributária seja alta, o cidadão tende a aceitá-la, pois visualiza benefícios produzidos com a arrecadação, bem como usufrui dos bens e serviços oferecidos pelo Estado.

Porém, para que tenhamos um sistema eficiente e que tenha credibilidade junto à sociedade, tornam-se necessários ajustes como, por exemplo:

- Que se observem os princípios constitucionais da equidade, isonomia, progressividade e da capacidade contributiva.

- Que se isentem de tributação todos os produtos necessários para a sobrevivência, principalmente os da cesta básica.

- Que se tributem os capitais e lucros remetidos para o exterior e os lucros distribuídos pelas pessoas jurídicas; que tenha fim a "dedução dos juros sobre o capital próprio"; que se amplie a faixa de isenção e aumente a progressividade do IRPF; que se institua efetivamente o imposto sobre as grandes fortunas; que se aumente a tributação do agronegócio; e que se implante tributação adicional para grandes lucros, principalmente do setor financeiro.

- Que a Seguridade Social mantenha seu sistema plural e diversificado de financiamento, pois, é ele que permite a prestação dos mais diversos serviços e o pagamento de benefícios de caráter universal.

- Que seja tornado eficaz o princípio constitucional que determina tratamento especial ao uso intensivo de mão de obra (àqueles setores econômicos nos quais a empregabilidade é relativamente elevada em relação ao faturamento).

Fortalecer a fiscalização tributária, inclusive a previdenciária, e das relações de trabalho são importantes medidas para promover a justiça fiscal e social. Também o reaparelhamento das procuradorias e a simplificação dos processos administrativos e judiciais são importantes para que se alcancem desses objetivos. Nesse sentido, para combater a sonegação fiscal, são necessárias medidas como, por exemplo, aperfeiçoar a execução do crédito tributário, contencioso administrativo e judiciário, com integração entre a Receita Federal, o Ministério Público e Poder Judiciário, bem como das ações de fiscalização

nas esferas estaduais e municipais.

Na área de Seguridade Social fazem-se as seguintes sugestões que, dentre outras, permitiriam corrigir as diversas distorções existentes:

• Elaborar e executar rigorosamente em separado os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

• Ampliar a gestão com controle social previsto no artigo 194 da CF-88, com participação de aposentados, empregados, empregadores e governo (Conselho Nacional da Seguridade Social – CNSS).

• Promover a integração efetiva das ações de Seguridade Social e de seu Orçamento, reforçando o papel do Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS), reativando o CNSS em todas as esferas de governo e recriando os Conselhos estaduais e municipais de Previdência Social, extintos em 1998/1999.

Mudar as regras de decadência e prescrição das contribuições previdenciárias

Uma das maneiras de enfrentar a "indústria" da sonegação é alterar as normas generosas de decadência e prescrição que regulam as formas de extinção do crédito tributário. "Decadência" do direito significa que a Fazenda Pública perde, por decurso de prazo, o direito de constituir, mediante o lançamento, o crédito tributário. "Prescrição" do direito significa que, também por decurso de prazo, a Fazenda Pública perde o direito (ou ele é extinto), para promover ação de cobrança do crédito lançado.

O prazo de decadência e de prescrição das contribuições previdenciárias era de 30 anos, conforme previsto na Lei nº 3.807/60. Por sua vez, a Lei nº 8.212/91, ao estabelecer o custeio da Seguridade Social, estabeleceu que os prazos decadencial e prescricional ocorressem em 10 anos. Mas o STF, pela Súmula Vinculante nº 08, determinou que os prazos de decadência e prescrição das contribuições previdenciárias são de cinco anos, conforme disposto nos art. 173 e 174 do Código Tributário Nacional, não de 10 anos como preconizado na Lei Ordinária nº 8.212/1991.

O fundamento para a declaração de inconstitucionalidade foi que a Constituição estabelece que os institutos da decadência e prescrição sejam tratados por Lei Complementar e a Lei nº 8.212/91 é lei ordinária; e que o CTN foi recepcionado pela Constituição/1988 como lei complementar. Entretanto, a partir da referida súmula, nenhum projeto de lei foi discutido no Congresso Nacional para estabelecer períodos de decadência e prescrição compatíveis com o Direito

Previdenciário. Enquanto isto, os contribuintes deixam de recolher as suas contribuições e as contribuições descontadas dos segurados, porque sabem que, em pouco tempo, estará extinta a obrigação de recolhê-las.

Por outro lado, os segurados quando forem requerer suas aposentadorias, ou mesmo outros benefícios, mesmo que não constem contribuições no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, mantêm seu direito ao benefício, pois não têm culpa dessa situação. E ao INSS caberá apenas conceder os referidos benefícios, mesmo sem ter havido contribuição.

Até que ponto a Previdência Social conseguirá pagar benefícios contando com contribuições de 15 a 35 anos de contribuição, se não pode cobrar as contribuições decorrentes da sonegação ou de decisões judiciais, principalmente na Justiça do Trabalho, após cinco anos?

Considerado esse estado de coisas, duas das principais propostas têm de ser:

• Encaminhar Projeto de Emenda Constitucional que determine (como parágrafo do art. 195 da CF) que as contribuições previdenciárias poderão ser exigidas a qualquer momento, enquanto forem necessárias para

concessão dos benefícios previstos no art. 201;

• Encaminhar Projeto de Lei Complementar que estabeleça prazo de decadência das contribuições previdenciárias, no mínimo entre 15 e 35 anos, pois são períodos mínimos de carência para concessão de aposentadoria or idade e por tempo de contribuição, respectivamente.

Evitar que grandes proprietários rurais aposentem-se como "Segurados Especiais"

A Lei nº 11.718/2008 estabelece que o Segurado Especial tem de comprovar atividade agropecuária em área, contínua ou não, de até quatro módulos fiscais. Porém, ainda há denúncias de que grandes proprietários de terras conseguem sua aposentadoria por idade como Segurado Especial, sem contribuírem como Contribuinte Individual. Por isto, faz-se necessário ampliar a análise da documentação do Segurado Especial, para impossibilitar a concessão de benefício previdenciário a proprietário de área rural superior a quatro módulos fiscais.[48]

Cobrar do Contribuinte Individual com base na Receita declarada na DIRPF

O contribuinte individual-CI é uma das cinco espécies de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.212/91. Nessa espécie de segurado incluem-se todos os que exercem atividade remunerada e não se enquadram nas demais espécies de segurados obrigatórios. São aqueles que exercem atividade por conta própria ou prestam serviço a empresas sem relação de emprego, situações que se aplicam aos empresários e profissionais liberais.

Os contribuintes individuais, exceto os que prestam serviço para empresas, têm de recolher, eles próprios, as suas contribuições previdenciárias mensais, observando o limite máximo previdenciário.

Pelos dados divulgados no Boletim Estatístico da Previdência Social de Dezembro/2015, dos 53 milhões que contribuem para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aproximadamente nove milhões são Contribuintes Individuais. Vale ressaltar que 27,4% da população brasileira ativa ainda não contribuem ou não são segurados de qualquer regime previdenciário, o que atinge um contingente de quase 37 milhões de trabalhadores.

Além da contribuição previdenciária, o trabalhador deve pagar imposto à União sobre a renda de seu trabalho, o IRPF (Imposto de Renda sobre Pessoa Física). Sua declaração anual dos rendimentos é denominada DIRPF (Declaração de Ajuste Anual). A apresentação dessa declaração é obrigatória a todos os trabalhadores com rendimento superior ao valor mínimo definido pelo governo, que, em 2016, foi renda mensal superior a R$1.903,98.

Alguns deixam de contribuir ao RGPS, ou contribuem em valores inferiores a sua renda auferida pelo trabalho, recolhendo para a Previdência apenas sobre o salário mínimo, mesmo declarando valores superiores a este na DIRPF. Tal fato configura sonegação previdenciária, infração penal prevista no Inciso III do artigo 337-A do Código Penal.

Com base nos dados contidos nas DIRPF, poderia ser implantado na Receita Federal do Brasil um programa de informática que 'batesse' (i) os valores auferidos pelo trabalho do Contribuinte Individual, declarado em sua DIRPF, e (ii) o que recolhe mensalmente para o INSS.

Com essas medidas se moralizaria o recolhimento previdenciário dos CI de renda mais alta, e se incrementaria a arrecadação previdenciária e a cobertura previdenciária dos que alimentam financeiramente apenas suas Previdências Complementares, por mais que seja compulsória sua vinculação e contribuição para o INSS.

Declaração do Produtor Rural Pessoa Física

O artigo 25 da Lei nº 8.212/91 trata das contribuições previdenciárias do empregador rural, seja ele Pessoa Jurídica ou Pessoa Física, substitutivas das contribuições sobre a Folha de Pagamento, estabelecendo duas alíquotas, cujo somatório é 2,1% sobre a receita de produção rural.

Os incisos X a XIII do artigo 3º da mesma Lei nº 8.212/91 estabelecem regras para que o produtor rural pessoa física, inclusive Segurado Especial, recolha diretamente suas contribuições previdenciárias quando comercializar sua produção rural ou obtiver outras receitas da produção de seu grupo familiar. Também, deve recolher diretamente a contribuição descontada dos seus empregados esporádicos, limitados há 120 dias por ano.

Os artigos 38-A e 38-B da Lei nº 8.213/91 tratam da criação de um Cadastro do Segurado Especial, utilizando informações de outros órgãos públicos e entidades. Tal cadastro, se implantado, possibilitaria controle, agilidade, certeza de concessão de benefícios previdenciários, além de incremento na arrecadação previdenciária. Conforme art.45 da IN/INSS/PRES nº 77/2015, a manutenção deste cadastro seria por declaração anual do próprio Segurado Especial.

Este cadastro se tornaria viável com algumas alterações na Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social-GFIP, a fim de que todo produtor rural pessoa física, inclusive Segurado Especial, esteja cadastrado no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, como também, declare todas as Pessoas Jurídicas adquirentes de sua produção, que ficaram sub-rogados na obrigação de recolher suas contribuições previdenciárias de 2,1% sobre o produto rural.

Devem ser alterados campos e normas da GFIP, passando a ser obrigatória em um determinado mês do ano, apenas para os grupos familiares de Segurados Especiais que não tenham comercializado qualquer produção no último ano, e que não mantiveram empregado esporádico. Nesta GFIP seriam declarados e atualizados dados de todos os integrantes do grupo familiar. Assim, seriam inseridos no CNIS a maioria dos Segurados Especiais.

Também, deve-se criar um campo na GFIP, para possibilitar que todo produtor rural pessoa física liste o CNPJ de cada adquirente com o respectivo valor mensal de aquisição do seu produto rural.

Com a declaração em GFIP de todos CNPJ dos adquirentes de produto rural, um sistema na Receita Federal do Brasil compararia o valor declarado pelo produtor rural com o declarado na GFIP por cada adquirente pessoa jurídica, CNPJ. Pela GFIP, seria possível lançar o débito da Pessoa Jurídica que adquiriu produto rural diretamente do produtor pessoa física, caso não tenha realizado declaração completa e efetuado o respectivo recolhimento

Pequenas alterações na GFIP, a serem apropriadas pelo futuro E-Social, podem solucionar grandes dificuldades no cadastro de Segurado Especial, além de reduzir a sonegação previdenciária do setor rural.

Contribuição Previdenciária sobre Cooperativa de Trabalho

A contribuição previdenciária de 15% (quinze por cento) devida pela empresa tomadora de serviços prestados por pessoas físicas filiadas a cooperativas de trabalho, instituída pela Lei Ordinária nº 9.876/99, que alterou o inciso IV do artigo 22 da Lei º 8.212/91, foi julgada inconstitucional pelo STF em 2014 (Recurso Extraordinário 595.838/SP).

Este julgamento de inconstitucionalidade, além de interromper esta contribuição, possibilitou a restituição ou compensação para as empresas que haviam recolhido com base na Nota Fiscal de Serviços de Cooperativa de Trabalho nos últimos cinco anos. Também, estimulou a transformação de empresa prestadora de serviço em cooperativa de trabalho – ou a travestir-se como tal – por ter custo

tributário inferior ao das empresas.

Este tributo, que não incidia sobre o rendimento do trabalho do cooperado pessoa física, mas incidia sobre o faturamento da cooperativa de trabalho, deveria ser instituído através de Lei Complementar, satisfazendo as exigências da Constituição Federal, no inciso I do seu artigo 154, conforme determina o parágrafo 4º do seu art.195. Assim se resolveria esta lacuna na lei, que provoca desequilíbrio tributário entre empresas prestadoras de serviço e cooperativa de trabalho, como também, possibilitaria incremento à arrecadação previdenciária.

14. Como garantir o equilíbrio financeiro (II): aspectos relacionados à política macroeconômica

No tópico anterior, argumentou-se que o equilíbrio financeiro no longo prazo pode ser alcançado se se adotarem algumas medidas internas ao próprio setor.

Neste tópico argumenta-se que, ao isolar a "crise da Previdência" e associá-la exclusivamente ao "excesso" de despesas, deixam-se sem considerar as decisões de política macroeconômica que afetam profundamente as receitas da Previdência e da Seguridade Social. Nesse sentido, há alternativas que passam por se revisarem decisões equivocadas de política macroeconômica.

A potencialização das receitas previdenciárias pode ser alcançada pela promoção do crescimento da economia, o que abriria espaços para a inclusão dos trabalhadores informais que, atualmente, não contribuem financeiramente para o sistema. Há ainda a possibilidade de se reforçar a capacidade financeira do Estado pela maior equidade na contribuição das classes de maior renda. Por fim, aponta-se para a necessidade de enfrentar as inconsistências do regime macroeconômico brasileiro, causa maior do desajuste das contas públicas.

14.1. A importância do crescimento econômico: ajustar para crescer ou crescer para ajustar?

O crescimento econômico é pré-requisito para o equilíbrio financeiro da Previdência, pois suas receitas incidem sobre a folha de salário, o faturamento e o lucro das empresas. A recessão deprime as receitas, e o inverso ocorre com o crescimento. Nesse sentido, o

financiamento previdenciário reflete fatores externos ao setor, relacionados à política econômica e ao mercado de trabalho. Em nenhum caso o equilíbrio dependeria apenas dos cortes de gastos e regressão de direitos.

A experiência dos anos de 1990 demonstrou que a queda nas receitas da Previdência foi agravada em decorrência do baixo crescimento econômico e seus impactos na retração do mercado de trabalho. Em contraposição, a partir de meados da década passada, após 25 anos de estagnação, a economia voltou a crescer. Entre 2005 e 2013, o crescimento médio do PIB foi de 4,36% ao ano. Como consequência, as contribuições previdenciárias cresceram acima da inflação, apresentando um aumento real que supera o crescimento real do PIB. De 2005 a 2014, essa arrecadação passou de 5,0% para 6,3% do PIB (ANFIP, 2016) e o segmento urbano do RGPS voltou a ser superavitário, fato que não ocorria desde 1996.

O agravamento das finanças da Previdência em 2015 e 2016 é fruto da opção pela austeridade econômica que colocou o país, que não estava em crise severa, numa grave depressão. Em 2015, o PIB retraiu 3,8% e, em 2016, estima-se queda de 3,5%. A severa retração da atividade econômica e do mercado de trabalho são as raízes dos problemas financeiros da Previdência atuais e futuros, cuja solução passa pela retomada do crescimento econômico. Sem crescimento não apenas a Previdência Social torna-se "inviável", mas o Estado em seu conjunto, incluindo a União, os estados e os municípios.

14.2. Potencializar as receitas pela inclusão dos trabalhadores informais

Em 2014, 37,7% da população ocupada não estava coberta por algum dos regimes de Previdência Social. São quase 5 milhões de trabalhadores que estão fora do sistema e que não terão proteção na velhice. Além de aspectos sociais, a inclusão desse contingente tem relevância para a sustentabilidade da Seguridade Social, pois há um contingente expressivo de trabalhadores desprotegidos e que têm capacidade contributiva (estima-se em 13,5 milhões o total de trabalhadores nessa condição).

14.3. Recompor a capacidade financeira do Estado: maior equidade na distribuição dos custos do ajuste

O equilíbrio financeiro da Previdência Social no longo prazo requer a recomposição da capacidade financeira do Estado. Existem opções para reforçar a capacidade de financiamento do Estado, distribuindo-se mais equanimemente o ônus com os setores de mais alta renda. Essa recomposição passa pela redução dos juros, revisão dos incentivos fiscais, combate à sonegação e realização de reforma da estrutura tributária, altamente regressiva.

Reduzir juros

A primeira alternativa é reduzir a taxa de juros que transferiu para os detentores da riqueza R$500 bilhões em 2015 (superior ao gasto previdenciário nesse ano). O descolamento do Brasil com o restante do mundo (onde se praticam juros reais negativos) é patente. Não existem justificativas técnicas para que o Brasil (com dívida bruta de 66,2% do PIB) pague 8,5% de juros, enquanto que a Grécia, por exemplo, com dívida bruta/PIB quase três vezes superior (197% do PIB), pague menos da metade (4,2% do PIB). Se o governo pretende construir um melhor caminho para a travessia, não pode deixar

de rever a sua política de juros, e dar início o quanto antes à redução dos juros.

Revisar as renúncias tributárias

O equilíbrio financeiro da Previdência Social no longo prazo requer que se revisem as desonerações tributárias. A Figura 1 resume as estimativas do Ministério da Fazenda para o total das desonerações (ou gastos tributários) federais para o período 2009-15 e o valor das renúncias de receitas pertencentes especificamente ao sistema de Seguridade Social, medidas em temos absolutos e relativos. Em 2015, o total das desonerações foi de R$282 bilhões (4,9% do PIB). Isso significa que o governo federal todo ano abre mão e deixa de arrecadar cerca de um quarto das suas receitas.

Esta impressionante quantia (R$282 bilhões) é maior do que a soma de tudo o que foi gasto, na esfera federal, com Saúde (R$93 bilhões), Educação (R$94 bilhões), Assistência Social (R$71 bilhões), Transporte (R$14 bilhões) e Ciência e Tecnologia (R$6 bilhões) no ano de 2014.[49]

É importante sublinhar novamente os valores das renúncias tributárias na área específica da Seguridade Social. Em 2015, por exemplo, elas alcançaram R$157,6 bilhões, quase 3% do PIB ou 55,8% do total desonerado neste ano. Isso quer dizer que mais da metade das renúncias de receita do governo federal são feitas com recursos da Seguridade Social.

Reforma tributária

O equilíbrio financeiro da Previdência Social no longo prazo também requer a realização de reforma tributária. O Brasil é uma das sociedades mais desiguais do mundo. Estudos realizados por Gobetti e Orair (2016), com base nos dados das declarações de imposto de renda, concluiu que o topo da pirâmide social, formado por 71.440 pessoas com renda mensal superior a 160 salários mínimos concentra 8,2% do total da renda das famílias; este grupo recebeu, em média, R$4,2 milhões em 2013; e recolheu apenas 6,7% de Imposto de Renda sobre esse montante, considerando os tributos recolhidos sobre os rendimentos financeiros e outras rendas tributáveis. Trata-se de carga tributária inferior àquela paga pela maioria dos assalariados de classe média alta do país.

A estrutura de tributação é extremamente perversa com os mais pobres e a classe média, e benevolente com os mais ricos: [50]

FIGURA 1 DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS TOTAIS E SOBRE A SEGURIDADE SOCIAL (EM R$ MILHÕES CORRENTES)

Fonte: Fonte: Receita Federal (Ministério da Fazenda). Demonstrativos de gastos tributários. PLOA (projeções) e Relatório de Bases Efetivas.

ANO	DESONERAÇÃO TOTAL*	% PIB*	DESONERAÇÕES DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS				TOTAL DAS DESONERAÇÕES DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL	% PIB
			Contribuição Previdência Social	Cofins	CSLL	PIS-Pasep		
2009	116.098	3,65	17.905	29.418	6.087	5.651	59.061	1,85
2010	113.861	3,60	18.183	33.883	8.333	6.955	67.354	2,02
2011	152.406	3,68	21.156	34.618	5.830	6.542	68.146	1,75
2012	182.410	4,15	24.412	41.376	6.976	8.145	80.909	1,78
2013	225.630	4,66	33.743	46.142	8.788	9.060	97.733	1,97
2014	253.902	4,92	57.012	58.510	9.301	11.639	136.462	2,60
2015	282.437	4,93	62.519	70.538	10.490	14.100	157.647	2,75

• A carga tributária brasileira está apenas um pouco abaixo da média de 34,1% do PIB nos países da OCDE. Mas, ao contrário de lá, onde predominam os impostos sobre a renda e a propriedade (em média, 13,4% do PIB) e a tributação sobre bens e serviços é menor (11,2% do PIB), no Brasil quase metade da carga advém de impostos sobre bens e serviços (15,4% do PIB); e, os impostos sobre a renda e a propriedade não chegam a um quarto do total (8,1% do PIB).

• O Brasil é um dos poucos países que isenta de Imposto de Renda os dividendos distribuídos a acionistas (ao lado da Estônia). A tributação dos dividendos pode gerar receita adicional entre R$43 bilhões e R$58 bilhões, dependendo das alíquotas a que seriam submetidos, equivalendo aproximadamente à recriação da CPMF sem os efeitos deletérios desta sobre a atividade econômica e a inflação.

• A alíquota máxima do Imposto de Renda da pessoa física (27,5%) é baixa para os padrões internacionais, sendo ainda oferecida ampla gama de deduções no pagamento de Imposto de Renda pelas empresas e pessoas físicas.

• Em média, os 34 países da OCDE tributam o lucro em 25% na pessoa jurídica, e em mais 24% na pessoa física. No Brasil, a tributação do lucro varia com o porte da empresa e pode a chegar a 34% somando Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), mas os dividendos distribuídos aos acionistas estão isentos de impostos.

• Outra peculiaridade relevante no Brasil são as deduções dos gastos privados em saúde e educação, que representam subsídios de R$69,3 bilhões em 2013 ou 60% do IRPF devido.

• As alíquotas do imposto sobre herança, de 1% a 8% dependendo da Unidade da Federação, estão desalinhadas na comparação internacional: no Reino Unido, de 40%; nos Estados Unidos, média de 29%; no Chile, 13%. Argentina, Colômbia, França, Índia, Noruega, Suécia e Uruguai adotam o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), com alíquotas entre 0,4% e 4,8%, o que não foi regulamentado no Brasil.

• Outra distorção, já mencionada, diz respeito à residual contribuição fiscal do agronegócio, um dos segmentos mais dinâmicos da economia e das exportações nacionais.

• Some-se a isso um conjunto de isenções e benefícios tributários aos rendimentos do capital que poderiam ser revistos (isenções do IRPF para Letras de Crédito do Agronegócio, Letras de Crédito Imobiliário e rendimentos com ações com valor mensal transacionado abaixo de R$20 mil, dentre outras).

Em resumo, há uma ampla gama de medidas que poderiam ser adotadas para ampliar a arrecadação sobre a renda e o patrimônio dos mais ricos. Este cenário de distorções, cujas raízes remontam às reformas realizadas ainda na ditadura militar, foi ampliado a partir dos anos de 1990. Nenhum governo ousou mudar essa equação, que se transformou em fonte de degenerescência da estrutura tributária e em obstáculo para o crescimento econômico e a justiça fiscal. Neste contexto de profunda injustiça tributária, no qual os ricos pagam menos impostos, não se justifica condenar os deserdados a pagarem os custos do desajuste fiscal recessivo. Reforma tributária corretamente pensada e executada pode, simultaneamente, fazer justiça fiscal e justiça social: ampliar a arrecadação, retomar o crescimento, preservar o Estado Social e reduzir as desigualdades.

Combater a sonegação de impostos

O equilíbrio financeiro da Previdência Social no longo prazo também requer o decidido combate à sonegação de impostos. Contando com a generalização da cultura da impunidade, os setores do chamado "planejamento tributário" oferecem todo o tipo de atalho para que as empresas não recolham os

recursos por elas devidos ao fisco.

A última apuração do Grupo Tax Justice Network, com dados do Banco Mundial, revelou que o Brasil é vice-campeão mundial em sonegação de impostos (13,4% do PIB). Perdemos apenas para a Rússia (14,2% do PIB). Em valor, a evasão fiscal no Brasil em 2011 foi de US$ 280 bilhões, só atrás dos EUA, de US$ 337 bilhões. Mas o valor da sonegação norte-americana corresponde a somente 2,3% do respectivo PIB. [51]

Estudos do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ, 2016) revelam que a sonegação em 2015 atingiu R$452,9 bilhões, 23,0% da arrecadação tributária e 7,70% do PIB (Figura 2).

Segundo o Sinprofaz,[52] os R$452 bilhões estimados de sonegação tributária são praticamente equivalentes a tudo que foi arrecadado pelos estados e municípios juntos, estimados em R$502 bilhões. Esse valor corresponde a mais de quatro vezes o déficit primário da União e a mais de cinco vezes o "déficit" da Previdência em 2015.

Apesar de ser crime (Lei nº 8.137/1990), não há pena determinada para a sonegação fiscal, em decorrência da Lei nº 9.249/1995, que trouxe a possibilidade de extinção da punibilidade do agente, nos crimes tributários, caso o pagamento do tributo ou Contribuição Social tenha sido feito antes do recebimento da denúncia.

Ampliando o "prêmio" para os sonegadores, a Lei nº 10.684/2003, que dispôs sobre parcelamento especial de débitos junto à Procuradoria da Fazenda Nacional,

FIGURA 2 ESTIMATIVA DE SONEGAÇÃO FISCAL NO BRASIL 2015

Fonte: SINPROFAZ. Sonegação no Brasil – Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação do Exercício de 2015. Brasília. Jun. 2016.
Notas: [1] Retido na Fonte: inclui IR de trabalho, de capital, de residente no exterior e outros. [2] Arrecadação de FGTS (Caixa). [3] Arrecadações Estaduais (Confaz-Min. da Fazenda). [4] Estimado: mesmo crescimento da arrecadação estadual.[5] Relatório de Arrecadação das Receitas Federais (RFB), exceto Outros Órgãos; Arrecadação do Salário Educação (FNDE/Min. da Educação); Tributos Municipais estimados.

TRIBUTO	CARGA TRIBUTÁRIA (R$MILHÕES)	% DO TOTAL	% DO PIB	INDICADOR DE SONEGAÇÃO ESTIMADO (% DO TRIBUTO)	SONEGAÇÃO ESTIMADA (R$MILHÕES)	% PIB
TOTAL	**1.951.452**	**100,00%**	**33,10%**	**23,20%**	**452.968**	**7,70%**
IR [1]	322.101	16,50%	5,50%	28,10%	90.621	1,50%
IPI	49.266	2,50%	0,80%	33,40%	16.434	0,30%
IOF	34.693	1,80%	0,60%	16,60%	5.742	0,10%
II	39.015	2,00%	0,70%	24,80%	9.687	0,20%
CONTR. PREVID.	371.814	19,10%	6,30%	27,80%	103.178	1,70%
COFINS	201.673	10,30%	3,40%	22,10%	44.630	0,80%
CSLL	61.382	3,10%	1,00%	24,90%	15.278	0,30%
PIS-PASEP	53.781	2,80%	0,90%	22,10%	11.902	0,20%
FGTS [2]	113.529	5,80%	1,90%	*27,80%*	*31.504*	*0,50%*
ICMS [3]	406.978	20,90%	6,90%	27,10%	110.454	1,90%
ISS [4]	54.110	2,80%	0,90%	*25,00%*	*13.538*	*0,20%*
OUTROS [5]	243.109	12,50%	4,10%	*(-)*	*(-)*	*(-)*

Secretaria da Receita Federal e Instituto Nacional do Seguro Social, tratou em seu artigo 9º e parágrafos, sobre implicações, na esfera penal, da adesão ao parcelamento especial de débitos tributários. [53]

Durante o tempo em que o optante pelo parcelamento estivesse nele incluído, não poderia sofrer qualquer punição, ou mesmo qualquer persecução penal, por estar suspensa a pretensão punitiva do Estado. E após o pagamento integral do débito, a punibilidade seria extinta, acabando com qualquer possibilidade de punição por parte do Estado.

Combater a elisão fiscal

A elisão fiscal, apesar de não ser ilegal, é imoral. É resultado de planejamento tributário agressivo, que faz uso de brechas nas leis, para dar vantagens indevidas às empresas, com o apoio de consultorias, especialmente de escritórios de Direito Tributário, que costumam cobrar grandes valores pela assessoria. Esses serviços são, em sua maioria, utilizados por grandes corporações, especialmente multinacionais, que se aproveitam de uma legislação internacional frouxa sobre o comércio entre a empresa produtora e suas vinculadas espalhadas pelo mundo e fazem uso de paraísos fiscais, onde têm sigilo bancário extremo e praticamente não pagam tributos.

Recuperar a Dívida Ativa da União

O equilíbrio financeiro da Previdência Social no longo prazo requer o decidido empenho do governo no sentido de recuperar o brutal estoque de recursos do cidadão que foram capturados pelos sonegadores. A frouxidão legal e fiscalizatória no combate à sonegação conduz ao estoque da Dívida Ativa da União que, em 2016, chega a incríveis R$1,8 trilhão, superando a arrecadação federal anual do mesmo ano, que foi de R$1,274 trilhão. Estudos revelam que apenas 135 pessoas físicas e jurídicas devem mais de R$370 bilhões ao fisco.[54] O mais grave é que recuperação desse dinheiro é lenta. Segundo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, somente 1% da dívida é resgatado anualmente.

É contraditório que o governo, em vez de cumprir o seu papel constitucional de cobrar os tributos devidos à sociedade, tenha optado mais uma vez (dezembro de 2016) por instituir o "Programa de Regularização Tributária", um novo programa de parcelamento dos débitos em até 96 meses, no padrão "Refis" para empresas e pessoas físicas que devem impostos que venceram até 30 de novembro de 2016. As empresas podem utilizar os prejuízos registrados para compensar dívidas tributárias com o governo federal. Em outras palavras, é previsto o uso de qualquer crédito de tributo da Receita Federal ou decorrente de prejuízos fiscais e da base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) para abatimento de dívidas previdenciárias.[55]

Na mesma perspectiva, em vez de cobrar os débitos, o governo editou em junho de 2016 a Medida Provisória nº 733, permitindo que produtores rurais inscritos em Dívida Ativa da União e com débitos originários das operações de securitização e Programa Especial de Saneamento de Ativos liquidem o saldo devedor com bônus entre 60% a 95%. Por exemplo, dívidas acima de R$1 milhão devem ter descontos de 65%.[56]

Também é digno de nota que governo e Congresso estejam articulando o perdão de multas e a transferência de bens dos contribuintes a empresas de telefonia. Segundo informa auditoria feita pelo Tribunal de Contas da União, o valor total do perdão de multas e da transferência de bens pode passar de R$100 bilhões.

Em suma, é surpreendente que no mesmo mês em que o governo lança a PEC 287, sob o argumento de que "Sem reforma, não há futuro", porque haveria um suposto "déficit" na Previdência, de R$85 bilhões, o mesmo governo perdoe e premie os inadimplentes em dívidas bilionárias. Sem reforma, não há futuro para quem?

14.4. A superação das inconsistências do regime macroeconômico e fiscal brasileiro

O equilíbrio financeiro da Previdência Social no longo prazo requer, sobretudo, que se enfrentem as inconsistências do regime fiscal brasileiro. No círculo vicioso da austeridade, cortes do gasto público induzem à redução do crescimento, que provoca novas quedas da arrecadação e exige novos cortes de gasto. O equacionamento dos problemas fiscais não depende apenas do resultado primário e do corte de gastos não financeiros (como Saúde, Educação Previdência, por exemplo), pois a piora dos resultados primários deve-se em grande parte à profunda desaceleração econômica.

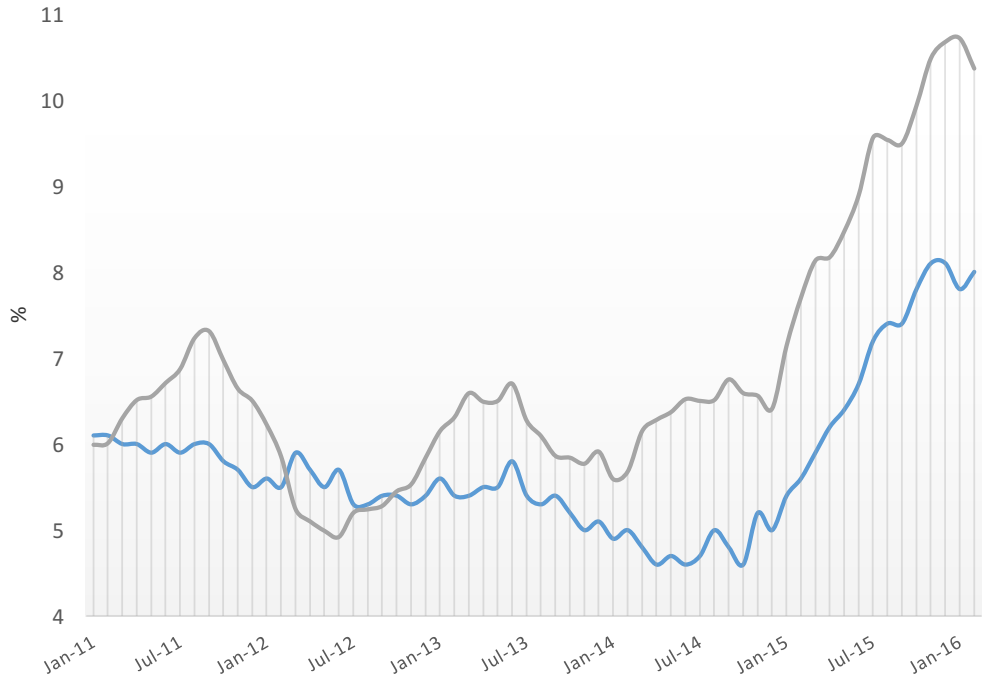
No Brasil, a virada para austeridade inicia-se em 2015 com a realização de duro ajuste fiscal e monetário, na esperança de que o setor privado retomasse a confiança e voltasse a investir. A ideia era que a contração fiscal seria "expansionista", passando apenas por um curto período recessivo necessário para recuperar a confiança nas políticas de Estado.

Aprofundando análise iniciada no tópico 1, sublinha-se que a "virada" para a austeridade foi remédio equivocadamente prescrito para os problemas pelos quais a economia brasileira passava. O desemprego e a inflação dispararam sem recuperar a confiança dos agentes, e o crescimento econômico (Figura 3). O "ajuste fiscal" fracassou como muitos haviam previsto. Agora, se faz necessário elaborar uma nova estratégia de desenvolvimento para tirar o Brasil da crise em que se encontra.

O equacionamento dos problemas fiscais não depende apenas do resultado primário e do corte de gastos. A piora dos resultados

FIGURA 3 INFLAÇÃO E DESEMPREGO
(EM %)
BRASIL
JAN. E JULHO, 2011-2016

Fonte: : IBGE e BC (Austeridade e Retrocesso, 2016).



primários deve-se em grande parte à desaceleração econômica. Em 2015, por exemplo, apesar de todo o esforço do governo para reduzir as despesas – que chegou a queda real de 2,9% do gasto primário federal –, as receitas despencaram e o déficit ficou ainda maior, evidenciando o caráter contraproducente do ajuste. Ou seja, o corte de gasto em conjunturas como a de 2015 não é garantia de melhores indicadores fiscais.

Ainda em 2015, os investimentos públicos sofreram queda de 41,4% no nível federal, o gasto de custeio caiu 5,3%, e o governo não logrou a melhoria das expectativas dos agentes econômicos. Pelo contrário, a economia real só piorou e as expectativas se deterioraram, apesar de toda a austeridade manifestada e praticada.

Queda da receita e desajuste fiscal

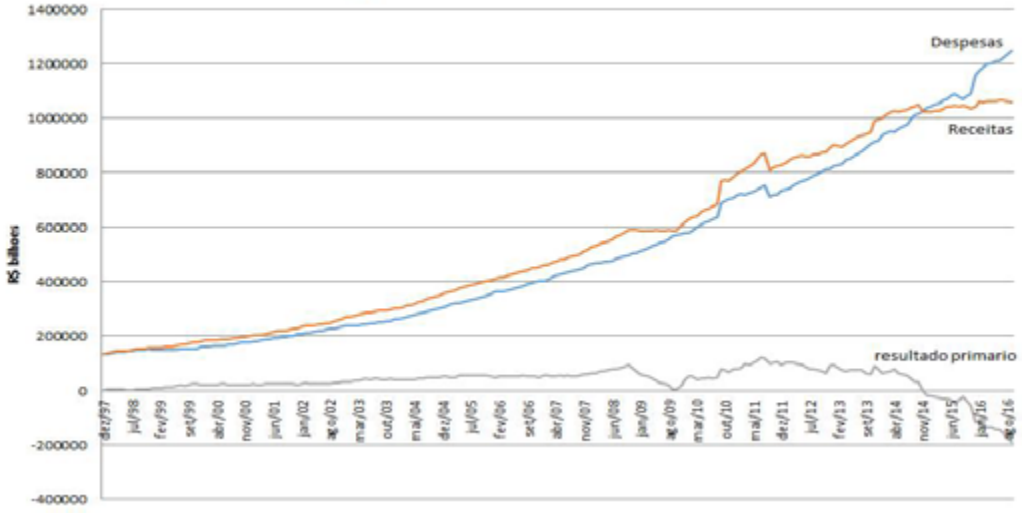
O diagnóstico convencional da crise pela qual passa o país, do ponto de vista econômico e fiscal, traduz-se simplificadamente na seguinte narrativa: os governos anteriores expandiram demais os gastos públicos, principalmente depois da crise internacional; encobriram o déficit público crescente por meio da chamada "contabilidade criativa" e das "pedaladas fiscais"; e esse tipo de política fiscal expansionista e nada transparente destruiu a confiança do mercado e mergulhou o país na estagflação.

Houve ampliação dos gastos primários, mas isso não significa que o último governo teria sido particularmente irresponsável com a expansão do gasto público. A piora fiscal não passa tanto por quanto o governo gastou, mas por como gastou e também por como desonerou. E pela incapacidade dessa política para evitar a desaceleração da taxa de crescimento econômico, que caiu de 4,6% ao ano entre 2007 e 2010, para 2,2% entre 2011 e 2014.

O efeito da desaceleração econômica sobre os indicadores fiscais é conhecido: as receitas caem mais acentuadamente do que a produção, enquanto as despesas e seu ritmo de crescimento são mais rígidos, resultando em menor receita em proporção do PIB e maior despesa em proporção do PIB. Isso, basicamente, é que explica por que um superávit primário superior a 2% do PIB em 2011 deteriorou-se para déficit de 0,57% do PIB em 2014 e déficit ainda maior em 2015 (Figura 4).

FIGURA 4 RESULTADO DE CONTAS PÚBLICAS ACUMULADO EM 12 MESES (EM R$BILHÕES) DEZ.1997-AGO.2016

Fonte: Banco Central. Elaboração André Perfeito



"A gastança" não decorre das despesas primárias

A trajetória da dívida pública responde a uma interação muito complexa entre as diversas políticas macroeconômicas (cambial, creditícia, monetária e fiscal). Por isso, é importante avaliar o quanto da deterioração fiscal tem raízes no resultado primário – isto é, resulta de descompasso entre as receitas e despesas primárias (não financeiras) –, que capta aspectos mais diretos da política fiscal propriamente dita; e o quanto se deve a questões mais gerais da gestão macroeconômica.

A Figura 5 mostra que, entre 2006 e 2013, a redução da relação dívida líquida/PIB foi expressiva: de 45,8% para 31,7%. No final de 2014, pelo critério da dívida líquida, não vivíamos em cenário de tragédia fiscal, como o pintavam economistas da mídia e do mercado. Havia sim, condições financeiras para realizar uma política anticíclica que ampliasse o investimento público e o gasto social para impedir que a desaceleração cíclica se transformasse em depressão. À época, a necessária e esperada desvalorização cambial apenas contribuiria para reduzir o patamar da dívida líquida, ampliando o espaço fiscal para políticas de estímulo ao crescimento.

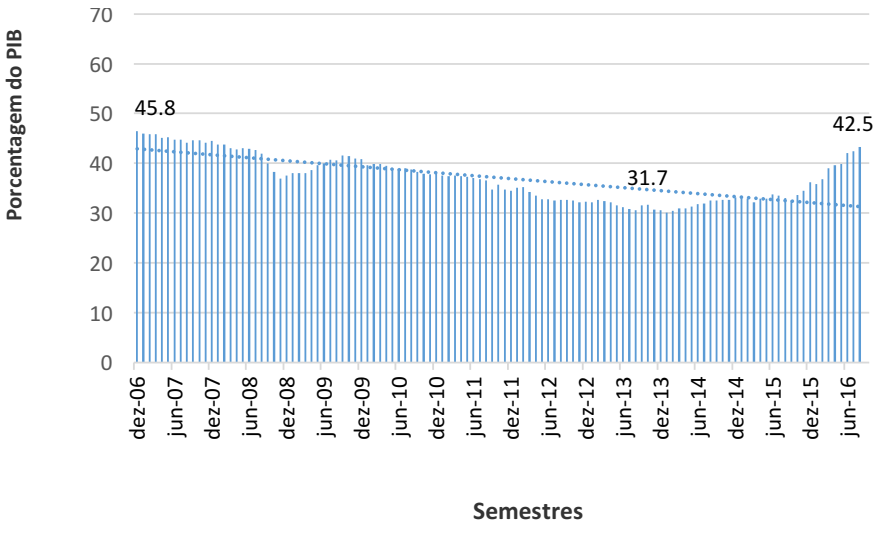
Em 2015, a dívida líquida no Brasil alcançou 36,2% do PIB, valor pouco superior à média mundial (33,9% do PIB). O país ocupava posição mediana nas comparações internacionais, apesar da conversão do superávit primário de 1,7% do PIB em 2013 para déficit de 1,9% do PIB em 2015. No resto do mundo também está prevalecendo uma deterioração nos resultados primários: em média, as projeções do FMI apontam para aumento dos déficits de 0,7% do PIB em 2013, para 2,3% em 2015. Com o ajuste recessivo, a dívida líquida saltou para 42,5% do PIB, retomando o patamar de dez anos atrás.

A componente financeira do crescimento da dívida bruta

O cenário é completamente distinto da dívida líquida e do resultado primário quando analisamos o resultado nominal, que inclui a conta de juros, e seu impacto no crescimento da dívida bruta. O déficit nominal no Brasil mais que triplicou, de 3,0% do PIB em 2013 para 10,3% do PIB em 2015, quase o triplo da média mundial de 3,7% do PIB.

FIGURA 5 DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO
(% DO PIB)
DEZ.1997- JUN.2016

Fonte: Banco Central



A Figura 6 mostra que, com consequência, a dívida bruta aumentou para 66,5% do PIB (dezembro de 2015) e para 70% do PIB em junho de 2016, um patamar elevado em termos comparativos, e deteriorou-se nos últimos anos, aproximando o Brasil dos 27% países mais endividados no mundo. Assim, em apenas dois anos, a dívida brutal cresceu quase 14% pontos percentuais do PIB, o que equivale a um pouco menos de dois anos de despesas previdenciárias.

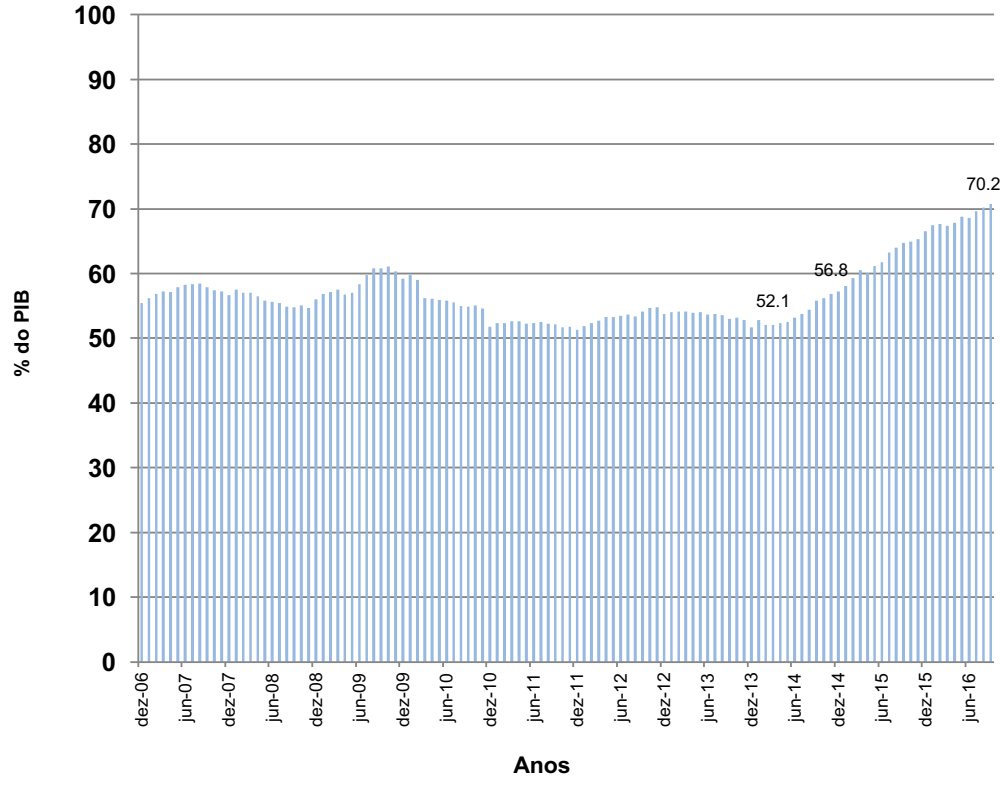
Conta de juros explica a elevação da dívida bruta

No resto do mundo, o volume de juros está relativamente estabilizado em um baixo patamar (em média, um pouco acima de 1% do PIB) e a deterioração nos resultados nominais está sendo puxada pelas quedas nos resultados primários. Já no Brasil ocorre um fenômeno muito peculiar: a conta de juros saltou de 4,7% do PIB em 2013, para 8,5% do PIB em 2015; e responde pela maior parte da deterioração no resultado nominal.

Diferentemente do que supõe o senso comum, não é possível explicar essa dinâmica da dívida bruta, pela "gastança do governo" nas contas não financeiras expressa pelo resultado primário. Segundo o estudo "Austeridade e Retrocesso" (2016), a maior parte do déficit nominal de 10,3% do PIB em 2015 decorre da política de altos juros (8,5% do PIB), que impõe enorme custo fiscal ao conjunto de políticas econômicas (fiscal, cambial, monetária, industrial).

A Figura 7 mostra que esse montante de pagamento de juros, decorre da somatória dos custos de oportunidade da manutenção das reservas internacionais (custo de 2,7% do PIB) e dos créditos ao BNDES (0,7% do PIB) com o resultado das operações de *swaps* cambiais que são utilizadas para tentar controlar a cotação

FIGURA 6 DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL
(% DO PIB)
2006-2016
Fonte: Banco Central.



do dólar (1,5% do PIB) e da remuneração dos credores da dívida pública (3,6% do PIB).

A contribuição do déficit das contas primárias (não financeiras) no déficit nominal de 10,3% do PIB foi de, apenas, 1,9% do PIB (1,1% do PIB de resultado primário negativo e 0,8% do PIB de passivos públicos referentes às chamadas "pedaladas" fiscais). Portanto, trata-se de idiossincrasia afirmar que a questão fiscal decorre da "gastança" primária, ou seja, das despesas sociais e investimentos.

Os recursos mantidos em caixa pelo Banco Central

Outra inconsistência do regime fiscal brasileiros é que, num contexto de crise fiscal, o Banco Central manteve, em 2015, R$892 bilhões de recursos em caixa decorrentes de superávits primários realizados nos exercícios anteriores.

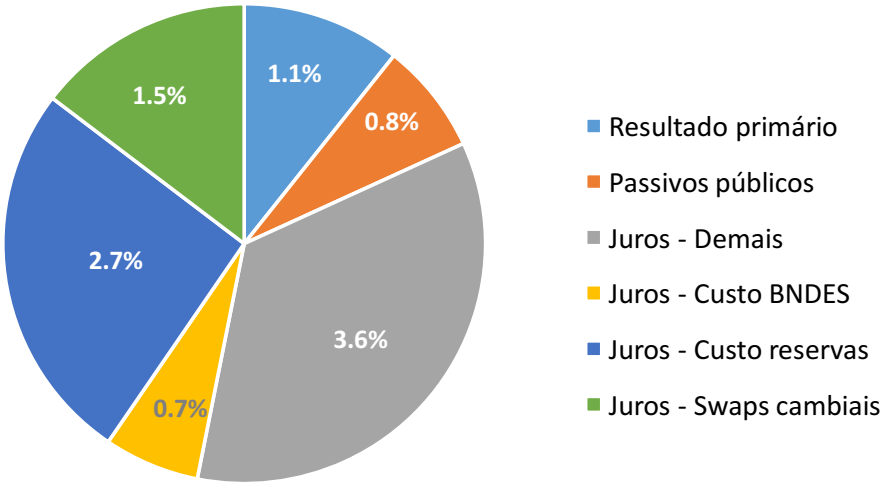
A Figura 8 mostra que, entre 2009 e 2013, o Brasil gerou expressivos superávits primários (média anual superior a 3,0% do PIB). Esse esforço fiscal brasileiro, inclusive após a crise financeira global, encontra poucos paralelos na experiência internacional. Os países desenvolvidos, em geral, incorrem em expressivos déficits primários, especialmente após 2008, assim como a maior parte das economias emergentes.

O acúmulo desses superávits primários ficou represado na Conta Única do Tesouro Nacional que representa as disponibilidades do governo federal e que ficam depositadas no Banco Central. Conforme definem Pimentel e Serrano, "o Tesouro Nacional se refere à parte do saldo da conta única como um colchão de liquidez preparado para os possíveis resgates, por agentes do setor privado, dos títulos públicos que estejam vencendo. Entretanto, em geral, a dívida pública é refinanciada (e não paga ou liquidada), de modo que os recursos da conta única são utilizados para os pagamentos do governo federal em geral" (SERRANO E PIMENTEL, 2016:3).

A Figura 9 mostra que em 10 anos estas disponibilidades do governo federal no BC, medidas a preços de 2015, passaram de R$394 bilhões em 2006, para R$882 bilhões, em 2015, aumento de 124%.

Essas vultosas quantias são, na verdade, recursos esterilizados, pois não se transformam em serviços que atendam às necessidades urgentes da população.

FIGURA 7 COMPOSIÇÃO DO DÉFICIT NOMINAL DO SETOR PÚBLICO (EM %)
2015
Fonte: Austeridade e Retrocesso (2016).



Em suma, é preciso desatar o nó da gestão macroeconômica, se o verdadeiro objetivo for equacionar os problemas fiscais.

FIGURA 8 DISPONIBILIDADES DO GOVERNO FEDERAL NO BANCO CENTRAL (EM R$ MILHÕES CORRENTES)
2006-2015

Fonte: Banco Central.

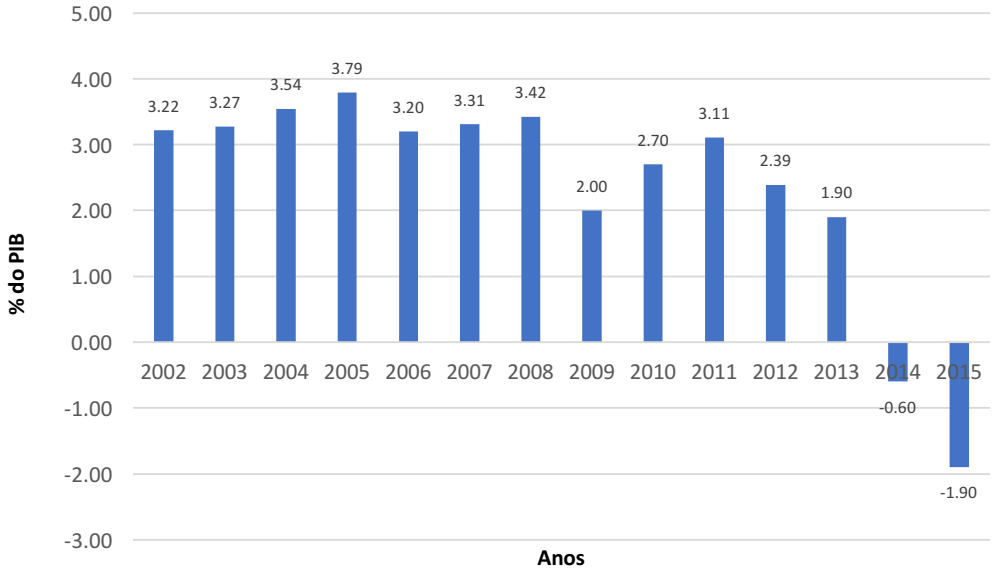
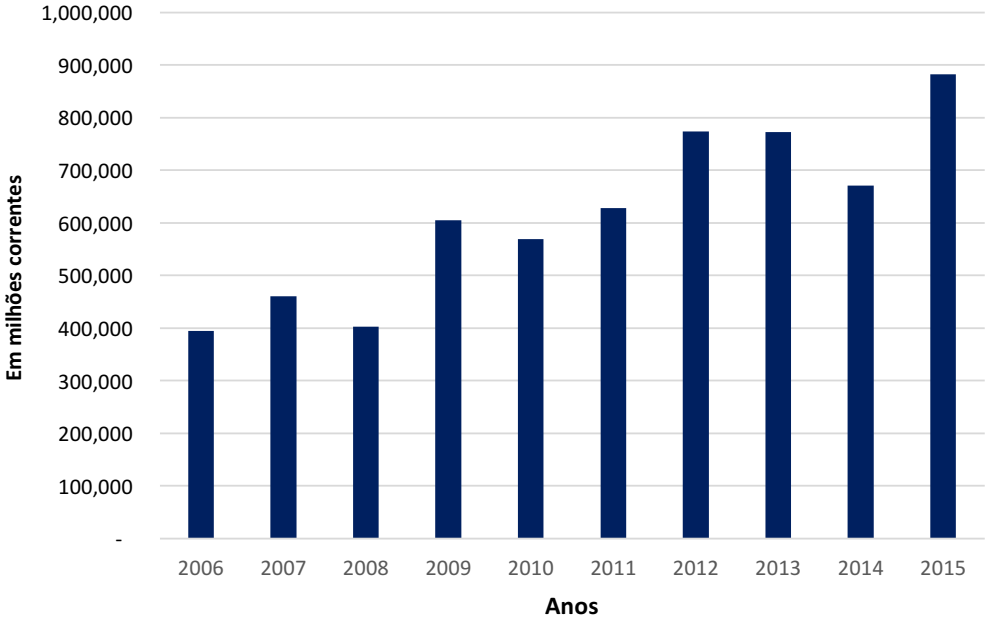


FIGURA 9 DISPONIBILIDADES DO GOVERNO FEDERAL NO BANCO CENTRAL (EM R$ MILHÕES CORRENTES)
2006-2015

Fonte: Banco Central.



Nota final

Como mencionado, este documento apresenta uma contribuição ao debate sobre a reforma da Previdência social brasileira. Ele se dirige a toda classe trabalhadora; aos sindicatos, associações e movimentos sociais que se mobilizam em defesa da Previdência e da Seguridade Social; às entidades de representação profissional e empresarial comprometidas com o aperfeiçoamento das regras da Previdência e Assistência Social; aos partidos e parlamentares que irão discutir a reforma da Previdência na sociedade e no Congresso Nacional; e por fim, ao governo que é autor da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 287, de sete de dezembro de 2016. O estudo é um convite dos autores para um debate amplo, plural e democrático, mobilizados em defesa da cidadania conquistada com a promulgação da Constituição de 1988.

Em função do caráter excludente das propostas de mudança, e para se evitar uma nova "tragédia anunciada" – como, a crise do sistema prisional, por exemplo, apontada dessa forma por diversos analistas –, alerta-se que o infortúnio da desproteção social pode estar começando a ser tecido agora. Nesse sentido, as questões cruciais que deveriam orientar a reflexão da sociedade, dos parlamentares, dos jornalistas e do movimento social devem ser: que país queremos e que país a reforma da Previdência projeta para meados do século 21?

Notas

1. Antes da Carta de 1988, o ordenamento jurídico já contemplava a "Contribuição da União". Desde a década de 1930, o financiamento da Previdência baseia-se no "modelo tripartite" clássico, segundo o qual o Estado, os empregadores e os trabalhadores contribuíam em partes iguais. A CF-88, ao criar a Cofins e a CSLL, aperfeiçoou esse modelo e deu a ele status constitucional.

2. http://www.oab.org.br/noticia/54702/oab-e-entidades-divulgam-carta-aberta-sobre-a-reforma-da-previdencia

3. Claudio Puty, Renato Francês, Sólon de Carvalho, Marcelino da Silva e Carlos Patrick da Silva se dedicaram ao estudo das projeções realizadas pelo Ministério da Previdência e daquelas que estão na LDO. Os resultados parciais deste estudo são apresentados neste documento. O estudo completo será apresentado em março de 2017 (documento complementar).

4. O índice de Gini é uma medida de concentração muito utilizada para comparar o grau de desigualdade na renda dos países. Quanto mais próximo de 1, maior é o grau de concentração da renda.

5. A Paridade do Poder de Compra (ing. *PPP – Purchasing Power Parity*) refere-se a estatísticas que comparam valores entre países considerando não apenas a taxa de câmbio, mas também a diferença no poder de compra de uma mesma moeda em diferentes contextos nacionais.

6. O site http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/ traz o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e outros 200 indicadores de Demografia, Educação, Renda, Trabalho, Habitação e Vulnerabilidade para os municípios brasileiros. O site e a publicação são fruto de uma parceria entre o Pnud, o Ipea e a Fundação João Pinheiro.

7. http://www.independent.co.uk/news/business/news/oecd-global-keynesian-fiscal-stimulus-catherine-mann-donald-trump-a7443251.html

8. Ver, por exemplo: e http://www.valor.com.br/brasil/3658784estado-brasileiro-nao-cabe-no-pib-diz-giannetti.

9. http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exerc%C3%ADcio-de-2013

10. A taxa de acumulação de capital fixo produtivo corresponde à taxa de crescimento do estoque de capital fixo produtivo.

11. A taxa de financeirização é calculada pela razão entre o estoque total de ativos financeiros não monetários (M4 – M1 = depósitos especiais remunerados + depósitos de poupança + títulos emitidos por instituições depositárias + quotas de fundos de renda fixa + operações compromissadas registradas no Selic + títulos públicos de alta liquidez) e esse mesmo estoque de capital fixo.

12. Os ativos fixos produtivos podem ser estimados pela metodologia do inventário perpétuo que permite a acumulação dos fluxos de formação bruta de capital fixo elaborados pelo IBGE, de maneira a compor o estoque de capital fixo do Brasil. As séries para o período 1970-1998 foram obtidas em Marquetti (2003) e, a partir de 1999, no Ipeadata.

13. O montante de ativos financeiros é calculado pela diferença entre o agregado monetário mais amplo M4 e os meios de pagamentos M, fornecidos pelo Banco Central do Brasil, para se chegar ao estoque de ativos financeiros não monetários. As séries foram deflacionadas pelo IGP-DI da FGV.

14. http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/a-crise-economica-mundial-e-a-quarta-revolucao-industrial / Consultar também: http://www.alainet.org/es/articulo/181334 / http://www.valor.com.br/opiniao/4762325/nova-revolucao-industrial

15. https://www.technologyreview.com/s/515926/how-technology-is-destroying-jobs/?utm_campaign=add_this&utm_source=facebook&utm_medium=post

16. http://www.sinpermiso.info/sites/default/files/iv_monografico_rb_last.pdf e http://piketty.blog.lemonde.fr/2017/01/25/pour-un-revenu-universel-credible-et-ambitieux/

17. As principais fontes de financiamento da "Contribuição da União" eram os recursos da arrecadação das loterias, das competições hípicas, do preço ex-refinaria de combustíveis automotores (que constituíam a chamada "quota de Previdência").

18. Ademais, a Lei nº 8.212/91, ao instituir o Plano de Custeio da Seguridade Social, assim estabelece: Art. 16. A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual. Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual.

19. No final de 2016 a ANFIP revisou esses dados (ver ANEXO 1). As revisões são tópicas e não alteram as tendências apontadas em ANFIP (2016).

20. Baseado em Cherulli (2016). Origem jurídica do argumento do déficit da Previdência: desprezo na interpretação constitucional. Consultar: http://plataformapoliticasocial.com.br/origem-juridica-do-argumento-do-deficit-da-previdencia-desprezo-na-interpretacao-constitucional/

21. Claudio Puty, Renato Francês, Sólon de Carvalho, Marcelino da Silva e Carlos Patrick da Silva se dedicaram ao estudo das projeções realizadas pelo Ministério da Previdência e daquelas que estão na LDO. Os resultados parciais deste estudo são apresentados neste documento. O estudo completo será apresentado em março de 2017 (documento complementar).

22. Ver Notas Metodológicas no Anexo 2.

23. Carência mínima é aquela que assegura o direito às pensões com valores menores que a pensão integral; é calculada com base no "tempo de residência" ou "tempo de filiação" e aproximadamente 15 anos de tempo de contribuição do trabalhador ao sistema.

24. Alienação mental, Cardiopatia grave, Cegueira, Doença de Paget, Doença de Parkinson,

Esclerose múltipla, Espondiloartrose, Hanseníase, Hepatopatia grave, Nefropatia grave, Neoplasia maligna, Paralisia irreversível e incapacitante, Sida, Tuberculose ativa, Contaminação por radiação e outras definidas em conjunto pelos Ministérios da Saúde e da Previdência, atualmente o da Fazenda.

25. http://mundo-nipo.com/noticias-2/19/11/2016/japao-reduz-para-10-anos-aposentadoria-por-tempo-de-contribuicao/

26. Estudos mostram que mães de crianças portadoras de problemas crônicos de saúde estão mais sujeitas a não participar do mercado de trabalho ou, quando o fazem, são maiores as probabilidades de o emprego ser de tempo-parcial e/ou precário.

27. IPEA, 2015. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, nº 23.

28. Brasil. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Evolução Recente da Proteção Previdenciária e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza. Nota técnica Resultado do RGPS de outubro/2015. Informe de Previdência Social, v. 27, nº 11, novembro de 2015.

29. Optou-se por selecionar o período a partir de 2023, porque é quando se observa estabilidade na parcela de beneficiários que serão desconsiderados no sistema de proteção social em relação ao projetado com as normas atuais (65 anos). Observa-se que, com a reforma, só há crescimento da quantidade de BPC Idoso a partir 2023, cinco anos após uma eventual reforma que foi assumida como tendo acontecido em 2018.

30. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Boletim BPC 2015. Abril de 2016

31. Este percentual corresponde ao valor médio observado da concessão de BPC idoso entre 2011 e 2014, na faixa etária de 65 a 69 anos.

32. De acordo com informações do Infologo, 84% das cessações do BPC idoso ocorreram por óbito.

33. A Paridade do Poder de Compra (ing. *PPP – Purshasing Power Parity*) refere-se a estatísticas que comparam valores entre países considerando não apenas a taxa de câmbio, mas também a diferença no poder de compra de uma mesma moeda em diferentes contextos nacionais.

34. O conceito de desemprego aberto refere-se a uma situação na qual o trabalhador desocupado busca exclusivamente uma nova colocação no mercado de trabalho, sem realizar, em paralelo, atividades remuneradas.

35. ftp://ftp.ibge.gov.br/Projecao_da_Populacao/Projecao_da_Populacao_2013/nota_metodologica_2013.pdf#page=15&zoom=auto,-274,786

36. As principais DCNTs são: i) doenças cardiovasculares (onde se incluem a hipertensão arterial e a dislipidemia); ii) diabetes; iii) câncer; e (iv) doenças respiratórias crônicas (por exemplo, asma e rinite). Mal de Parkinson, glaucoma e osteoporose são outros exemplos de DCNT.

37. Entendem-se por transição epidemiológica as mudanças ocorridas no tempo nos padrões de morte, morbidade e invalidez que caracterizam uma população específica e que, em geral,

ocorrem em conjunto com outras transformações demográficas, sociais e econômicas.

38. A consulta foi realizada em 20/12/2016 no site: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/. Esse site traz o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e outros 200 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade para os municípios brasileiros. O site e a publicação são fruto de parceria entre o Pnud, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro.

39. Site: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/. Esse site traz o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e outros 200 indicadores de Demografia, Educação, Renda, Trabalho, Habitação e Vulnerabilidade para os municípios brasileiros. O site e a publicação são fruto de uma parceria entre o Pnud, o Ipea e a Fundação João Pinheiro.

40. http://www.nossasaopaulo.org.br/arqs/mapa-da-desigualdade-completo-2016.pdf?v=2

41. Segundo a urbanista Raquel Rolnik, "os bairros onde o tempo de vida é menor coincidem com os locais mais marcados por precariedades de todo tipo, mais distantes dos postos de trabalho e onde vive a maior parte dos trabalhadores com menores salários. Isso significa que a reforma penaliza especialmente os mais pobres, que ao longo da vida já desempenham as funções mais desgastantes e que, provavelmente, trabalharão até morrer". https://raquelrolnik.wordpress.com/2016/12/15/com-a-reforma-da-previdencia-e-a-aprovacao-do-teto-dos-investimentos-publicos-moradores-das-periferias-nao-terao-chance-de-se-aposentar/

42. Baseado em estudo desenvolvido pelo Ipea (no prelo).

43. A Lei 12.796, de 2013, torna obrigatória a oferta pública de ensino em pré-escola às crianças a partir de quatro anos de idade, mas as redes municipais e estaduais de ensino tinham até o final de 2016 para se adequarem à regra.

44. FRANÇA, Álvaro. S. A Previdência social e a economia dos municípios. 6ª ed. Brasília: ANFIP, 2011

45. Destacam-se, especialmente, as Convenções: 102, de 1952 (norma mínima de Seguridade social); 103, de 1953 (proteção à maternidade); 162, de 1962 (igualdade de tratamento); 121, de 1964 (acidentes de trabalho e doenças ocupacionais); 128, de 1967 (aposentadoria por idade, por invalidez e pensão por morte); 130, de 1969 (assistência à saúde); 157, de 1982 (conservação de direitos); e, 168, de 1988 (fomento do emprego e prevenção do desemprego).

46. Como mencionado, no final de 2016 a ANFIP revisou esses dados (ver ANEXO 1). As revisões são tópicas e não alteram as tendências apontadas em ANFIP (2016).

47. Estimativa obtida a partir do número de empregados sem carteira constante na Pnad Continuada de novembro de 2015, multiplicado pela renda total média (para um ano, incluindo 13º salário devido) desses trabalhadores e por 28% (soma da contribuição patronal e da faixa mais baixa de rendimentos dos trabalhadores).

48. Esta medida pode ser implantada mediante alteração nas Instruções Normativas do INSS.

49. Ministério do Planejamento, SOF, Despesa Orçamentária por Agregados Funcionais e Programáticos.

50. Baseado em Gobetti e Orair (2016) e Austeridade e Retrocesso (2016):

51. http://www.valor.com.br/brasil/3333552/no-mundo-brasil-so-perde-para-russia-em-sonegacao-fiscal-diz-estudo

52. http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exerc%C3%ADcio-de-2013

53. "Art 9º: É suspensa a pretensão punitiva do Estado, referente aos crimes previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos arts. 168A e 337A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, durante o período em que a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no regime de parcelamento. §1º A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva. §2º Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos neste artigo quando a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos e contribuições sociais, inclusive acessórios".

54. http://www.valor.com.br/brasil/3333552/no-mundo-brasil-so-perde-para-russia-em-sonegacao-fiscal-diz-estudo

55. http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,programa-de-regularizacao-de-debitos-tributarios-deve-arrecadar-r-10-bilhoes,10000094883

56. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13340.htm

Referências bibliográficas

ANFIP (2016). **Análise da Seguridade Social** 2015. Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil e Fundação Anfip de Estudos da Seguridade Social. Brasília: Anfip.

ARAÚJO, E. BRUNO, M. PIMENTEL, D (2012). **Regime cambial e mudança estrutural na indústria de transformação brasileira: evidências para o período (1994-2008)**. *Revista de Economia Política*, v. 32, nº 3 (128), julho-setembro/2012.

ARAÚJO-JORGE, T. A. ET al. (2014). **Doenças negligenciadas, erradicação da pobreza e o Plano Brasil Sem Miséria.** In BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. O Brasil Sem Miséria. Brasília, MDS.

AUSTERIDADE E RETROCESSO – **Finanças públicas e política fiscal no Brasil** (2016). São Paulo: Fórum, 21. Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro.

BELTRÃO, K. I; CAMARANO, A. A.; LEITÃO e MELO, J. (2005). **Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não esperados dos avanços da Seguridade Rural**. Texto para Discussão, nº 1.066. Rio de Janeiro: Ipea.

BEVERIDGE, W. (1942). **Social Insurance and Allied Services**. Londres: His Majesty's Stationery Office.

BLANCHARD, O (2014). **Where Danger Lurks.** Finance & Development, September 2014, vol. 51, nº 3. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1555117http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/09/blanchard.htm

BNDES (2009). **Fundos financeiros baseados em receitas de petróleo e gás** (Relatório II). Bain & Company e Tozzini Freire advogados Bain / Site: www.tozzinifreire.com.br (Trabalho foi realizado com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES).

Brasil. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Evolução Recente da Proteção Previdenciária e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza**. Nota técnica Resultado do RGPS de outubro/2015. Informe de Previdência Social, v. 27, n. 11, novembro de 2015.

BRITO, A.; FOGUEL, M.; KERSTENETZKY, C. **Afinal, qual a contribuição da política de valorização do salário mínimo para a queda da desigualdade no Brasil? Uma estimativa para o período.** Texto para Discussão N. 109 – Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE), UFF, dezembro 2015.

BRUNO, M. (2016). **A Previdência Social brasileira sob os impactos da financeirização e da transição demográfica.** São Paulo: Plataforma Política Social. http://plataformapoliticasocial.com.br/a-previdencia-social-brasileira-sob-os-impactos-da-financeirizacao-e-da-transicao-demografica/

CAMARANO, A. e FERNANDES, D. (2014) **O que estão fazendo os homens maduros que não trabalham, não procuram trabalho e não são aposentados?** Nota Técnica. Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise, Ago/2014. Brasília.

CARDOSO JR., J.C. MUSSE, J.S. (2013). Salário mínimo e desenvolvimento: desdobramento de uma política de valorização real no Brasil. In KREIN, J.D. ET al. **Regulação do**

Trabalho e instituições públicas. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

CHERULLI, D. (2016). **Origem jurídica do argumento do déficit da Previdência: desprezo na interpretação constitucional.** São Paulo: Plataforma Política Social http://plataformapoliticasocial.com.br/origem-juridica-do-argumento-do-deficit-da-previdencia-desprezo-na-interpretacao-constitucional/

DELGADO, G. e CARDOSO JR., J. (1999). **O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: A experiência recente da universalização.** Rio de Janeiro: Ipea.

DELGADO, G. e CARDOSO JR., J. (2000). **Principais resultados da pesquisa domiciliar sobre a Previdência Rural na Região Sul do Brasil.** Rio de Janeiro, Texto para Discussão, nº 734. Rio de Janeiro: Ipea.

DIEESE (2016). **A saúde dos índices de saúde do trabalho.** Nota Técnica nº 162.

FILGUEIRAS, V. E KREIN, J. (2016). **Reforma da Previdência para quem? Proposta para uma reforma efetiva e pragmática.** http://plataformapoliticasocial.com.br/reforma-da-previdencia-para-quem/

FRANÇA, A. (2011). **A Previdência Social e a economia dos municípios.** 6ª ed. Brasília: Anfip.

GALIZA, M; VALADARES, A (2016). **Previdência Rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. N**ota Técnica nº 25. Brasília: Ipea.

GOBETTI, S. E ORAIR, R. (2016). **Progressividade Tributária: a agenda negligenciada.** Texto para Discussão nº 2.190. Brasília: Ipea.

IBGE (2014). **Pesquisa Nacional de Saúde 2013.** Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pns/2013

IMF (2014). **Legacies, Clouds, Uncertainties, World Economic Outlook**, October. Washington D.C.: International Monetary Fund. Disponível em: http://www.imf.org

IPEA (2009). Diretoria de Estudos e Políticas Regionais Urbanas e Ambientais (Dirur). **Previdência social e a distribuição de renda intermunicipal.** Boletim Regional, Urbano e Ambiental, julho.

IPEA (2015). **A. Políticas Sociais: acompanhamento e análise,** nº 23. Brasília.

LINDERT, PETER (2004). **Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century**. Vol. 1: The Story. Cambridge: Cambridge

MARSHALL, T.H. (1967). Política Social, São Paulo: Zahar Ed.

MATIJASCIC, M. (2016). **Previdência Pública Brasileira em uma Perspectiva Internacional: custeio, benefícios e gastos.** Brasília, Texto para Discussão, nº 2.188. Rio de Janeiro: Ipea.

MATIJASCIC, M.; KAY, S.; E RIBEIRO. J (2007). **Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional.** In FAGNANI, E; LUCIO, C.G; HENRIQUE, W. (2007) (ORG). Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTR, Debates Contemporâneos – Economia Social e do Trabalho, 4.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2011). **Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil 2011-2022.** Brasília.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL (2015). **Evolução Recente da Proteção Previdenciária e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza.** Nota técnica. Resultado do RGPS de outubro/2015.

Informe de Previdência Social, v. 27, nº 11, novembro.

MUSSE, J.S. **Uma análise da previdência social rural com foco na redução da pobreza.** In: FAGNANI, E, HENRIQUE, W, LÚCIO, C.G, organizadores. Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: Ltr, 2008.

OIT (2011). **Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa.** Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, Sexto punto del orden del día. Oficina Internacional del Trabajo. Genebra.

OSTRY, J; LOUNGANI,P; FURCERI, D; (2016). **Neoliberalism: Oversold?** IMF. FINANCE & DEVELOPMENT, June, vol. 53, nº 2. http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm

PIERSON, Christopher (1991). **Beyond the Welfare State?** University Park: The Pensylvania State Univ. Press.

PNAD/IBGE (2015). **Pesquisa Nacional de Amostra de Município – Contínua.** Rio de Janeiro: IBGE. ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios_Sinteticos/pnadc_201603_trimestre_comentarios_sinteticos_Brasil.pdf

PNUD (2015). PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015 - O trabalho como motor do desenvolvimento humano.** http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf

SERRANO, F. e PIMENTEL, K. (2016). **Financiamento do gasto público e taxas de juros em países de moeda soberana: aspectos teóricos e o caso do Brasil.** http://www.excedente.org/artigos/financiamento-do-gasto-publico-e-taxas-de-juros-em-paises-de-moeda-soberana-aspectos-teoricos-e-o-caso-do-brasil/

SOARES, S. S. D. O **ritmo da queda da desigualdade no Brasil é aceitável?** Revista de Economia Política, v. 30, n.3 (119), jul/set 2010.

SOUZA, Pedro H. G. F.; OSÓRIO, Rafael G. **O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011.** In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Orgs). p. 139 – 156. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

STN (2016). SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Gasto Social do Governo Central de 2002 a 2015.** Brasília: Ministério da Fazenda.

THERET, Bruno (1998). **Estado, economia pública e regulação: uma visão crítica das intervenções econômicas do Estado.** Brasília: Universa.

WALTENBERG, F. (2013). **Igualdade de oportunidades educacionais no Brasil: quão distantes estamos e como alcançá-la?** In: FAGNANI. E. & FONSECA, A (ORG). (2013 - B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

WHO (2013). **Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020.** Genebra: World Health Organization.

WHO (2014). **Noncommunicable diseases country profiles 2014. Genebra: World Health Organization.**

Anexo 1

Revisão dos dados sobre a Seguridade Social realizada pela ANFIP no final de 2016

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2012	2013	2014	2015
1. Receita de contribuições sociais	277.045	441.266	573.814	634.239	666.637	671.471
Receita Previdenciária [1]	108.434	211.968	283.441	317.164	350.978	352.553
Arrecadação Previdenciária	108.434	211.968	278.160	307.147	337.503	350.272
Urbana	105.086	207.154	272.397	300.991	330.833	343.191
Rural	3.348	4.814	5.763	6.156	6.670	7.081
Compensações não repassadas [3]	0	0	5.281	10.017	13.474	2.281
Cofins	89.597	140.023	181.555	199.410	195.914	200.926
CSLL	26.232	45.754	57.316	62.545	63.197	59.665
PIS/Pasep	22.083	40.372	47.738	51.065	51.774	52.904
Outras contribuições [4]	30.699	3.148	3.765	4.055	4.775	5.423
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.704	14.742	20.199	15.078	19.356	20.534
Recursos Próprios do MDS	87	305	66	239	183	137
Recursos Próprios do MPS	798	267	708	819	608	1.078
Recursos Próprios do MS	947	2.700	3.433	3.858	4.312	4.257
Recursos Prórios do FAT	9.507	10.978	15.450	9.550	13.584	14.160
Serviços hospitalares HU	102	50	52	103	117	238
Taxas, multas e juros da Fiscalização	264	443	491	509	552	664
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU [5]	1.052	2.136	1.774	1.782	1.835	2.226
Receitas da Seguridade Social	**289.801**	**458.144**	**595.788**	**651.099**	**687.829**	**694.231**

DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2012	2013	2014	2015
1. Benefícios Previdenciários [1]	146.010	256.184	316.589	357.003	394.201	436.090
Previdenciários urbanos	118.626	198.061	243.954	274.652	303.541	336.296
Previdenciários rurais	27.384	56.798	71.135	80.355	88.703	98.041
Compensação previdenciária [6]	0	1.325	1.500	1.996	1.958	1.753
2. Benefícios assistenciais	9.335	22.234	30.324	33.869	37.598	41.798
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	10.365	14.318	15.916	17.715	18.460
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	11.869	16.006	17.953	19.882	23.338
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	13.493	20.543	24.004	26.162	26.921
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	2.136	1.774	1.782	1.835	2.226
5. Saúde: despesas do MS [7]	34.517	62.329	80.085	85.429	94.235	102.206
6. Assistência social: despesas do MDS [7]	1.716	3.994	5.659	6.227	7.020	5.389
7. Previdência social: despesas do MPS [7]	3.404	6.482	7.171	7.401	7.828	8.197
8. Outras ações da seguridade social	2.384	7.584	10.316	11.871	10.859	11.547
9. Benefícios FAT	11.375	29.195	39.950	46.561	51.833	48.180
10. Outras ações do FAT	547	560	541	505	522	506
Despesas da Seguridade Social	**217.110**	**404.191**	**512.952**	**574.653**	**632.092**	**683.061**

Resultado da Seguridade Social	**72.670**	**53.953**	**82.836**	**76.446**	**55.737**	**11.170**

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social - MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP.
Notas: (1) receitas e despesas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; em despesas com benefícios previdenciários urbanos estão incluidos repasses de compensações previdenciárias a outros regimes; (2) compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada, dados atualizados – vide Nota 3, à p. 21; (3) inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos e as receitas da CPMF, extinta em 2007; (4) receitas dos hospitais universitários com a prestação de serviços saúde, embora essa receita não seja típica da Seguridade Social, corresponde às despesas realizadas por essas unidades, computadas em Outras ações da Seguridade Social; (5) corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; (6) compensações com outros regimes previdenciários; (7) as despesas com benefícios de prestação continuada (LOAS e RMV) estão hoje agrupadas entre benefícios relativos a idosos e a pessoas com de ciência; (8) incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas ao custeio e investimento.
Organização: ANFIP, Fundação ANFIP, AMEBRASIL e AOPM.

Anexo 2

Cálculo da simulação de crescimento do PIB e proporção da despesa com INSS

Na Figura, tanto as despesas com benefícios do INSS quanto os valores anuais do PIB estão em preços correntes. Então, a proporção da despesa com benefícios do INSS em relação ao PIB (em %), para cada ano, é dada por:

$$\frac{Despesa\ com\ benefícios\ do\ INSS}{PIB} \times 100$$

A Figura traz uma simulação, em que se estima quanto seria a proporção da despesa com benefícios do INSS em relação ao PIB, para cinco cenários diferentes de crescimento médio anual do PIB. Essa tabela foi construída em 3 etapas:

1. Estimação do valor real do PIB em 1995, a preços de 2015

2. Cálculo do PIB em 2015 para cada um dos cenários de crescimento médio do PIB

3. Cálculo da Proporção da despesa com benefícios do INSS em 2015 em relação ao valor simulado do PIB, também em 2015

Para fazer essa simulação, faz mais sentido usar o crescimento real do PIB, ou seja, sem contar o crescimento do PIB decorrente da elevação dos preços (inflação). Para isso, é necessário que também se calcule os valores reais (deflacionados) do PIB. Optamos por utilizar a série já calculada pelo Banco Central . Segundo essa série, o valor do PIB de 1995, a preços de 2015, era de R$ 3.522.192 milhões.

A próxima etapa foi calcular cinco cenários de crescimento médio anual do PIB entre 1995 e 2015:

• Cenário 1: Efetivo (crescimento médio de 2,62%)

• Cenário 2: Crescimento médio de 1%,

• Cenário 3: Crescimento médio de 3,5%,

• Cenário 4: Crescimento médio de 4,5%,

• Cenário 5: Crescimento médio de 5,5%

O cálculo do PIB simulado foi feito usando a fórmula:

$$PIB_{2015\ simulado} = PIB_{1995} \times (1 + i)^{20}$$

Em que:

i é a taxa simulada de crescimento médio anual do PIB para cada cenário e,

PIB_(2015 simulado) é o valor estimado do PIB em 2015, depois da simulação.

Em seguida, foram calculadas as proporções das despesas com benefícios do INSS em 2015 (valor corrente) em relação ao PIB estimado para 2015 para cada cenário simulado, conforme segue:

$$\frac{Despesa\ com\ benefícios\ do\ INSS\ em\ 2015}{PIB_{2015\ simulado}} \times 100$$

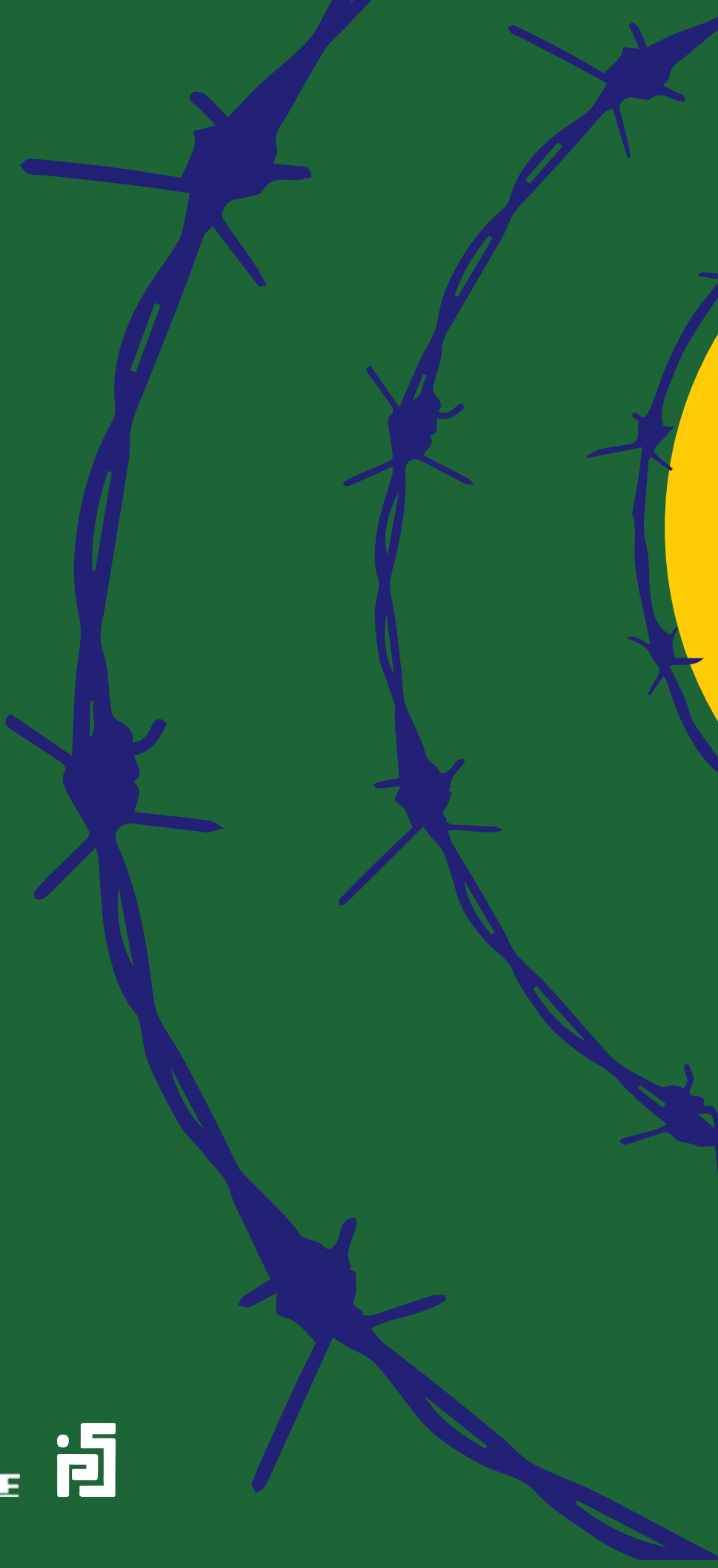
Foi necessário deflacionar os valores da despesa com benefícios do INSS. Porém, o índice de preços não pode ser o mesmo do PIB. O PIB é deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB. Para o cálculo do valor real dos benefícios, no entanto, esse índice não é apropriado. Optamos por usar o IGP-DI, considerando que esse índice é utilizado pelo Banco Central do Brasil como proxy do deflator .

Mesmo assim, deve-se salientar que a utilização de dois índices de preços diferentes para deflacionar as duas séries (PIB e Despesas com INSS) faz com que o cálculo da simulação também fique suscetível às discrepâncias que possam vir a ocorrer entre os dois índices ao longo do tempo.

Além disso, cabe ressaltar que os dados do PIB para 2014 e 2015 são dados preliminares, obtidos a partir das Contas Nacionais Trimestrais. A previsão é de que os dados consolidados para 2014 serão divulgados em novembro próximo pelo IBGE.







ANFIP DIEESE