

Muito além da reforma previdenciária

José Roberto Afonso

Pesquisador da FGV/IBRE e professor do mestrado do IDP

É unânime que a Previdência precisa mudar, por razões que vão da demografia até a fiscalidade. É consenso que se necessita reformar o regime geral. É natural que haja muitas discussões e alterações na proposta original, afinal se trata de assunto naturalmente complexo e não mais uma medida provisória que tramita com prazo datado.

Por mais que a Previdência tenha sido decisiva para deterioração fiscal no país, a sua reforma não deveria se limitar aos impactos nas contas públicas. Uma visão estratégica e mais abrangente pode contemplar o pacto de coesão social e a formação de poupança domiciliar, entre outros aspectos. Da montagem dos institutos de previdência nos anos 50 até a concepção da seguridade social na Constituição de 1988, tudo já mudou na economia e na sociedade e se faz necessário rever os arranjos sociais com uma visão que irá muito além da concessão dos benefícios.

Também reforça a tese de que, quanto mais se adiar o enfrentamento dessa questão, mais curta será a transição possível e mais profunda será a natureza das mudanças. Um debate mais franco, aberto, técnico e sereno



mostra que essa é uma reforma que vai além da economia, para espelhar e impactar diretamente a sociedade.

Por mais notícia e polêmica que a reforma já despertou, é incrível que ainda haja uma enorme carência por dados. Primeiro, dados que demonstrem um diagnóstico mais atualizado e circunstanciado, que contemple também o que se passa na receita e não se limite apenas a tratar de be-

nefícios previdenciários. Segundo, dados que devem constar nas simulações dos efeitos de cada mudança específica do projeto. Na era da informação e da transparência, os discursos não têm sido acompanhados da divulgação das citadas estatísticas, que precisam ser ainda mais pormenorizadas para debater uma reforma profunda do que para conhecer o dia a dia do sistema.

Alguns dados públicos, ainda que soltos e divulgados para outra finalidade, reforçam a ideia de que algumas questões-chave para uma ampla reforma previdenciária têm sido ignoradas ou evitadas, por mais discussões que já ocorram.

Entre outros desafios ainda nem debatidos é possível citar a proteção à velhice daqueles brasileiros hoje com renda média e alta e que a percebem no todo ou em grande parte não como salário e sem contribuir obrigatoriamente para algum regime de previdência. Parcela crescente de trabalhadores brasileiros não mais são assalariados e recebem como autônomos e cada vez mais através de pessoas jurídicas, inclusive firmas individuais e microempreendedores individuais.

Uma medida da radical mudança que já sofreu o mercado de trabalho brasileiro pode ser extraída da consolidação das declarações do imposto de renda de pessoa física (IRPF), divulgadas pela Receita Federal.¹ Do total de 27,5 milhões de declarantes em 2016, pouco mais de 7,9 milhões eram empregados de empresas privadas, mas já chegavam a 2,3 milhões de conta própria e a mais de 5 milhões os capitalistas e proprietários de empresas. Mas, se o contingente de assalariados privados superava em apenas 8% o das demais ocupações, o rendimento total destes superava em 14% o daqueles.

Ainda que patrões contribuam para o regime geral o fazem em cima de um salário mínimo ou de valores muito aquém da atual renda de modo que, se não contribuíssem para um plano privado, não terão junto ao poder público uma proteção de renda no futuro que seja compatível com sua renda do presente. Importa atentar que o recurso à previdência privada na maioria dos casos desses brasileiros nem se trata de complementar, mas sim de constituir a previdência única e básica. É dito isto porque no caso daqueles que estão à margem do regime geral, ou, ainda, quando contribuem, o fazem em cima de valor muito menor do que sua atual renda.

Mesmo diante dessa perspectiva de desproteção pública para a velhice, os brasileiros poupam muito pouco. É monumental a distância para o resto do mundo, que decorre em grande parte de se ter um regime geral de previdência social universal e com acesso a benefícios relativamente mais benevolentes que nos outros países. E

**A crise fiscal não
permitirá aos governos
continuarem oferecendo
aos seus novos servidores
uma aposentadoria com
os mesmos valores dos
salários ativos**

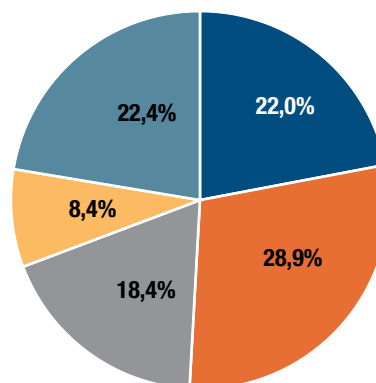
mesmo os mais ricos também poupam muito pouco no Brasil comparado a economias congêneres, como demonstra gráfico a seguir extraído de estudo recente do Banco Mundial.²

A perspectiva para emprego e para previdência será ainda mais negativa com a radical mudança

de paradigmas tecnológicos e de trabalho (ora chamada de quarta revolução industrial, ora de segunda era das máquinas), que, na opinião unânime de todos os analistas, provocará um aumento brutal e estrutural do desemprego em todo o mundo.

Os desafios para a Previdência, como se vê, vão muito além da mudança no perfil demográfico, que já era esperada e razoavelmente estudada. Por uma ou outra razão, tenderá a diminuir de forma expressiva o contingente de empregados que contribuem para o regime geral. Uma visão mais pragmática e abrangente da reforma exige fomentar a poupança previdenciária como forma de resolver dois desafios gêmeos.³ Um é o da baixa e decrescente taxa nacional de poupança, justamente quando mais é demandada para financiar a retomada de investimentos de longo prazo, sobretudo em infraestrutura.⁴ Outro é o da irrisória penetração atual da previdência priva-

Participação de declarantes do IRPF por natureza de ocupação - em % do total - ano calendário 2015



Número de declarantes do IRPF: 27.518.844

- Setor público não financeiro
- Empregados
- Capitalista e proprietário de empresa
- Conta própria e bolsista
- Demais

Fonte primária: RFB. Elaboração própria.

da – tão somente 2,4% da população com mais de 10 anos de idade declarou à Pnad ter tais planos.

Paradoxalmente, os mesmos fatores que conspiram para a atual crise podem vir a constituir oportunidades importantes e pouco ou nada exploradas. Os brasileiros com idade para trabalhar, que recebem renda acima do teto de contribuição para a Previdência Social mas declaram não possuir plano privado passam de 4 milhões. Esse potencial de poupadores certamente será ampliado. A crise fiscal não permitirá aos governos continuarem oferecendo aos seus novos servidores uma aposentadoria com os mesmos valores dos salários ativos. O eventual fracasso na aprovação da reforma constitucional da Previdência Social, ou mesmo que aprovada, mas em condições suficientes, pode vir a impor, no longo prazo, uma redução

do teto de contribuição e pagamento de benefícios. Há um potencial enorme a ser explorado para elevar a poupança doméstica previdenciária. Isto exigirá nova regulação, novos instrumentos e novos produtos, de modo que será preciso reinventar a previdência privada.

Essa vasta agenda de análises e mudanças para uma reforma estratégica da Previdência no Brasil não se esgota e nem será abandonada caso não avance o projeto de reforma do regime geral em apreciação no Congresso. Este não deveria ser visto como panaceia, muito menos para produzir efeito em prazo curto, como retomar crescimento – lição que já deveria ter sido aprendida com a medida de limite de gasto. Expectativas, sim, podem ser melhoradas se for mostrado que o país é capaz de enfrentar seus problemas, com medidas dolorosas e im-

populares. Tal percepção seria mais positiva se fosse adotada uma visão mais abrangente e ambiciosa para reformar a Previdência como um todo, inclusive fortalecendo a privada (menos importa se fechada ou aberta) como duplo meio para proteção social e fomento à poupança (ver mais previdência nas páginas 52 à 57). ■

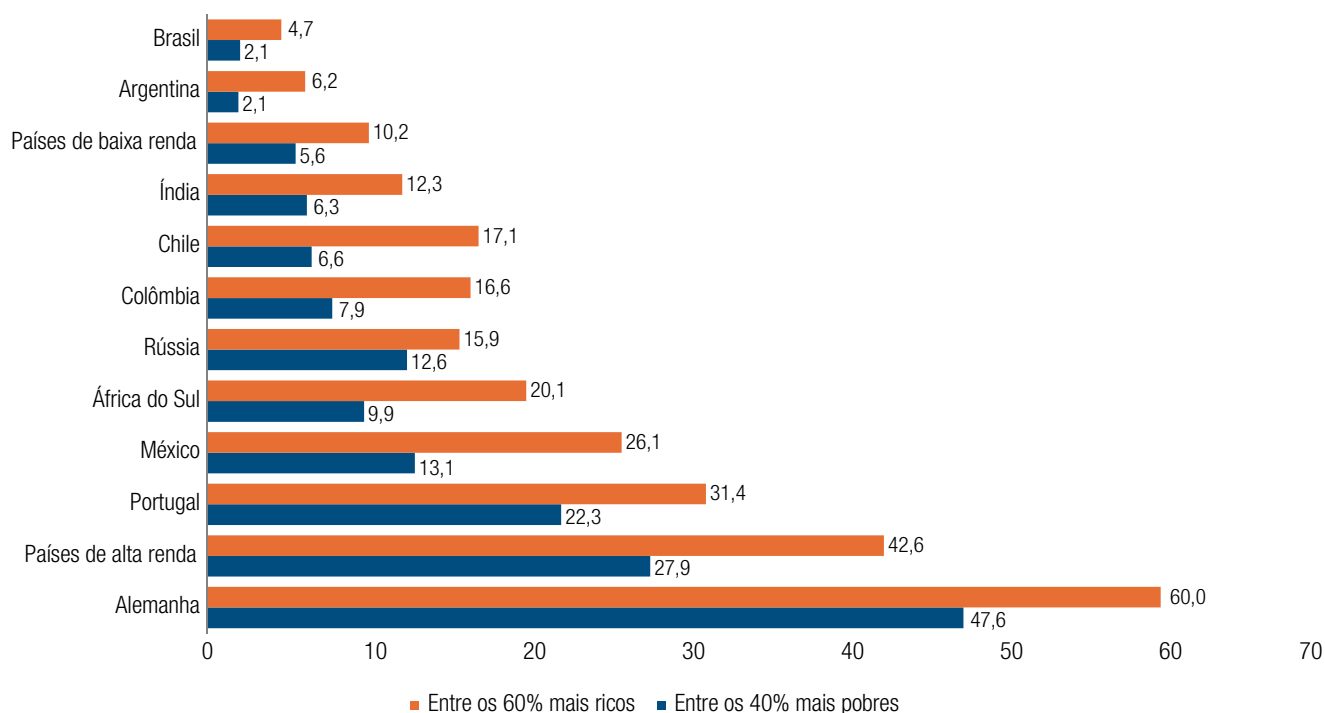
¹Estadísticas do imposto de renda consolidadas e divulgadas no portal da RFB em: <<http://bit.ly/2qojMXb>>.

²Ver estudo do Banco Mundial “Saving for old age”, disponível em: <<http://bit.ly/2qoseG5>>. Foi citado pela *Folha de S.Paulo* em: <<http://bit.ly/2qo71vQ>>.

³Ver pesquisa publicada pela ABRAPP, “Previdência complementar e poupança doméstica: desafios gêmeos no Brasil”, disponível em: <<https://goo.gl/SGcKyF>>.

⁴Entre outros, ver pesquisa do BID, “Poupança para o desenvolvimento: como a América Latina e o Caribe podem poupar mais e melhor”, disponível em: <<http://bit.ly/2qoqtZv>>.

População que realiza poupança para a velhice por renda (% maiores de 15 anos) - 2014



Fontes primárias: Banco Mundial, *Folha de S.Paulo*. Elaboração Própria.