



## A necessidade urgente de reformar a previdência no Brasil

---

Alfredo Cuevas e Izabela Karpowicz

1º de dezembro de 2016

A promessa da previdência social é sustentar os trabalhadores aposentados na velhice. Para cumpri-la, são utilizados recursos pagos pelos trabalhadores da ativa, por seus empregadores e, em alguns casos, pelo governo. Às vezes, porém, como no caso do Brasil, torna-se cada vez mais difícil honrar esse compromisso com os recursos disponíveis, levando a um sistema financeiramente insustentável. Para o Brasil, a única alternativa é a reforma do sistema previdenciário.

### Reformas parciais

Nas décadas de 1980 e 1990, muitos países da América Latina realizaram reformas radicais nos seus sistemas previdenciários, que eram vistos como financeiramente insustentáveis. De modo inverso, no Brasil, onde os regimes de seguridade social também continham as sementes de futuras dificuldades financeiras, as autoridades optaram por reformas parciais e impuseram novas contribuições (algumas impossíveis de distinguir dos impostos sobre o público em geral) para cobrir os déficits de caixa que surgiam no sistema, postergando assim uma reforma mais profunda. Atualmente, o total das despesas com pensões no Brasil (incluídos os regimes de previdência dos empregados dos setores público e privado) está entre os mais elevados do mundo, na faixa de 11,3% do PIB de 2015. Este é um número particularmente alto para um país com a estrutura demográfica brasileira (Gráfico 1, painel da esquerda).

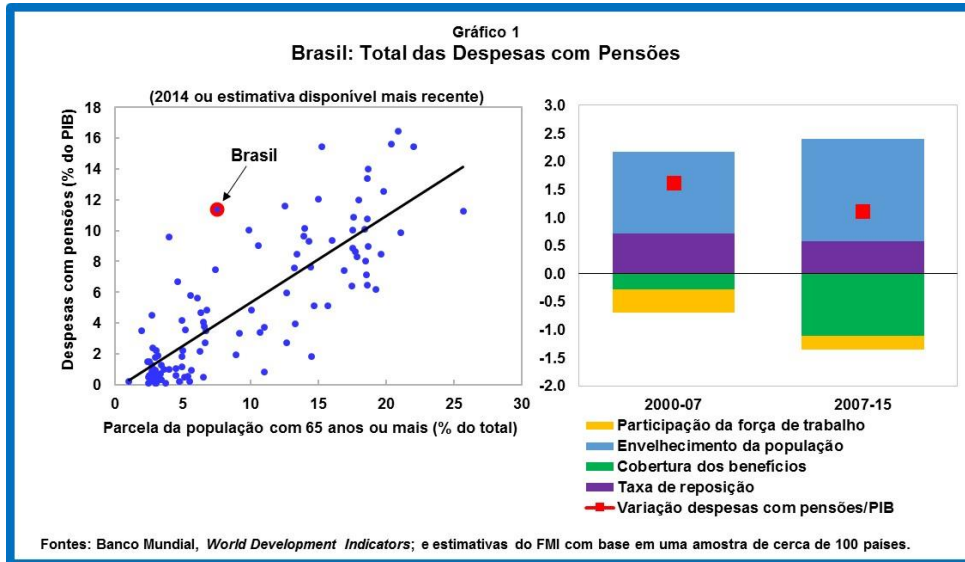
Mas por que essas despesas cresceram tanto no Brasil, sobretudo nos últimos 15 anos? Como mostra o Gráfico 1, o envelhecimento da população brasileira contribuiu para o aumento da relação entre os gastos com pensões e o PIB, assim como ocorreu em outros países. Na prática, esse fator é amplificado pela possibilidade de aposentadoria relativamente precoce (muitas pessoas têm direito a se aposentar entre os 50 e 55 anos, com base no seu tempo de contribuição ou categoria de emprego). Outro fator importante é a elevação das taxas médias de reposição (definidas aqui como a relação entre o benefício médio recebido pelos aposentados e pensionistas e o salário médio dos trabalhadores da ativa), que também contribuíram para o aumento das despesas previdenciárias desde 2000.

É útil examinar as implicações dessas tendências:

- O envelhecimento da população significa que o sistema tem **menos** trabalhadores na ativa para sustentar cada aposentado.
- A elevação das taxas médias de reposição significa que o sistema precisa de **mais** trabalhadores na ativa para sustentar cada aposentado.

A combinação dessas tendências produziu déficits da previdência ainda maiores. Nos últimos anos, as isenções de contribuições sobre a folha de pagamentos concedidas a diversos setores exacerbaram os desequilíbrios da previdência social (que o governo acaba compensando com

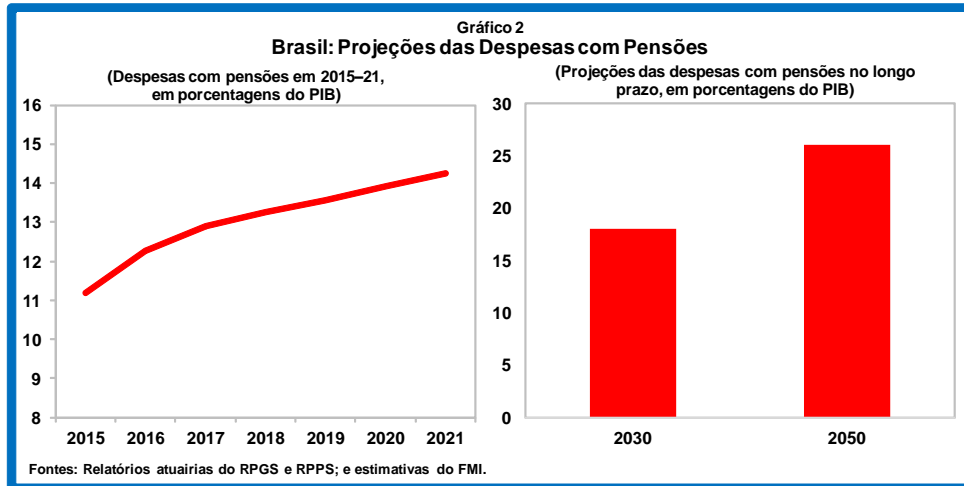
transferências para o INSS) e o fechamento de postos de trabalho por causa da recessão agravou a situação nos últimos dois anos ao reduzir a receita de contribuições.



## Números alarmantes

Os gastos com pensões e o déficit do sistema devem continuar a crescer. Nosso [estudo](#) constata que, na ausência de reformas, esses gastos subirão para cerca de 14% do PIB até 2021, 18% do PIB até 2030 e 26% do PIB até 2050 (Gráfico 2). Mais uma vez, as razões são o envelhecimento da população e as regras que regem o aumento dos benefícios:

- O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) projeta que a dependência demográfica (a razão entre os dependentes que formam a população inativa e a população em idade ativa) chegará a 36% até 2050, frente a 11% hoje.
- Dada a regra para o reajuste do salário mínimo e sua vinculação com as aposentadorias, os benefícios individuais pagos à maioria dos aposentados no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abarca os trabalhadores do setor privado, crescem praticamente no mesmo ritmo que o PIB nominal. Assim, o aumento da receita de contribuições, que acompanha de perto o PIB nominal, é apenas suficiente para financiar a elevação anual dos benefícios pagos aos atuais pensionistas do RGPS. Efetivamente, sobra pouquíssimo para custear o aumento da população de aposentados, que cresce ao ritmo de 3,6% ao ano. Além disso, existe o risco de que o custo do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que abrange os empregados das instituições do setor público nas esferas nacional e subnacional, continue a subir, uma vez que os benefícios normalmente aumentam com a média dos salários e categorias profissionais importantes se aposentam cedo.



### Medidas para conter os gastos

Em vista do elevado gasto da previdência social e das projeções de que ele continue a crescer, uma reforma é essencial e urgente. Uma reforma previdenciária equilibrada e ambiciosa precisará mobilizar todas as políticas disponíveis para assegurar que os esforços que a sustentam sejam compartilhados por toda a população.

- A reforma deve abranger o RGPS e o RPPS. Trata-se de uma questão de justiça e boa economia porque aqueles aposentados com salários maiores tendem a estar no RPPS.
- Os critérios para aposentadoria devem ser revistos, inclusive com o aumento gradual da idade mínima para aposentadoria, como tem sido discutido amplamente no Brasil. Além disso, deve-se reduzir a duplicidade de benefícios.
- O ritmo de acumulação de benefícios ao longo da vida ativa dos participantes deve ser moderado de modo a garantir que o aumento da idade de aposentadoria resulte numa redução dos desequilíbrios financeiros para o sistema e não apenas na postergação dos gastos previdenciários.
- É recomendável eliminar o vínculo automático entre as pensões e o salário mínimo (e/ou alterar a fórmula de indexação do salário mínimo).
- Outra recomendação seria reverter as isenções tributárias sobre a folha de pagamentos.
- A reforma deve ser concebida de forma a assegurar que as pessoas em situações vulneráveis que venham a ser afetadas pelas mudanças sejam cobertas por outros programas sociais focalizados nos mais pobres. Deve-se assegurar também a consideração das questões de equidade e a manutenção dos progressos no combate à desigualdade.

O governo federal anunciou sua intenção de conduzir uma reforma da previdência e enviar o texto da reforma para o Congresso ainda este ano. O governo está também tentando aprovar um projeto de emenda constitucional que prevê um teto para os gastos primários, limitando reajustes à inflação do ano anterior. O êxito desta regra para a despesa dependerá fundamentalmente da reforma do sistema previdenciário. Dito isso, dada a tendência do gasto com aposentadorias e outros benefícios crescerem no longo prazo, a reforma da previdência

seria uma prioridade mesmo na ausência do teto para os gastos. Como a maioria das reformas da seguridade social tende a implicar longos períodos de transição, é essencial começar já.

\*\*\*



**Alfredo Cuevas** é o chefe da missão do Brasil e dirige a Divisão Sul 1 do Departamento do Hemisfério Ocidental do FMI. Foi também chefe de Estudos Regionais no Departamento da África e representante residente sênior do FMI na África do Sul. Anteriormente, esteve vinculado ao Departamento de Finanças Públicas, onde trabalhou em temas relacionados à reforma da previdência social e ao federalismo fiscal.



**Izabela Karpowicz** é economista sênior da Divisão Sul 1 do Departamento do Hemisfério Ocidental do FMI e faz parte da equipe responsável pelo Brasil. Trabalhou também em diversos outros departamentos do FMI, como o Departamento de Finanças Públicas e o Departamento da África. Suas pesquisas tratam de diversos tópicos, como parcerias público-privadas, descentralização fiscal e inclusão financeira.