

# Mudar a Previdência beneficia os pobres, dizem economistas do governo

MANSUETO ALMEIDA e MARCOS MENDES

*Folha de S.Paulo* 26/03/2017

**RESUMO** Economistas do governo Temer afirmam que a reforma da Previdência é imprescindível dada a demografia do país. Para eles, a proposta em tramitação no Congresso corrige distorções que, hoje, favorecem os mais ricos. Além disso, rebatem os argumentos esgrimidos com mais frequência por quem critica as mudanças.

A reforma da Previdência é uma necessidade aritmética. Sem ela, o gasto com [aposentadorias](#) e pensões daqui a dez anos será R\$ 113 bilhões maior que o atual –um montante superior a tudo que o governo federal gasta em saúde pública, por exemplo.

Se a sociedade optar por continuar pagando aposentadorias e pensões a pessoas de 50 e poucos anos de idade, terá que buscar os R\$ 113 bilhões em algum lugar.

Atualmente, os desembolsos com Previdência e Benefício de Prestação Continuada (BPC) já representam 54% de tudo que o governo federal gasta, exceto juros. Sem reforma, em dez anos, atingirão no mínimo 63%, comprimindo os recursos para saúde, educação, segurança e demais rubricas.

Se nada for feito, o governo federal se transformará em mero pagador de aposentadorias e pensões.

Trata-se de problema que apenas se agravará com o tempo, uma vez que, devido ao modelo de Previdência do Brasil, [a despesa crescerá cada vez mais depressa](#). Nesse sistema, de solidariedade, as contribuições de quem está na ativa custeiam o pagamento aos aposentados.

A demografia fala por si. Para cada 100 pessoas em idade de trabalhar hoje no Brasil, há 13 já na faixa da aposentadoria. No Japão, essa relação é de 100 para 48.

Apesar disso, em 2016, o Brasil gastou R\$ 818,6 bilhões com aposentadorias e pensões, ou 13% do PIB –percentual semelhante ao despendido pelo Japão.

Ainda a título de comparação, nossa Previdência gasta proporção do PIB maior do que a de países como Alemanha, Bélgica e Noruega, todos mais ricos e com população mais envelhecida que a nossa.

Em 2060, segundo projeções do IBGE, o Brasil chegará à proporção entre jovens e idosos hoje observada no Japão. Mantidas as regras atuais, nossa despesa com Previdência poderá alcançar 23% do PIB. Nenhum país gasta essa cifra.

Sem reforma, o Brasil terá de elevar a carga tributária em dez pontos do PIB (R\$ 630 bilhões) até 2060 para financiar o aumento dos gastos com aposentadorias e pensões.

Ou seja, a carga tributária precisaria chegar a 42% do PIB, o que sobrecarregaria empresas e consumidores e dificultaria fortemente o crescimento econômico.

Uma razão para nos aferrarmos a um sistema previdenciário insustentável seria o desejo de atender aos mais pobres.

Porém, como mostram estudos recentes de pesquisadores da UnB (Universidade de Brasília) e do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), o único fator que distribui renda nas

atuais regras previdenciárias é a vinculação do benefício básico ao salário mínimo. Tudo o mais transfere dinheiro para as pessoas com mais recursos.

## **MAIS IGUALDADE**

A reforma proposta altera justamente as normas que mais geram desigualdade no sistema previdenciário. É o caso dos regimes especiais que permitem a aposentadoria de jovens e das regras para servidores públicos e políticos, que se aposentam cedo e recebem quantias elevadas.

Dados do Banco Mundial mostram que, enquanto o Brasil gasta 4% do PIB com aposentadoria de servidores públicos, o México desembolsa 0,5%, a Espanha, 0,8%, a Coreia do Sul, 1%, e a Grécia, cuja Previdência quebrou, gasta 3,5%.

A primeira mudança faz a aposentadoria dos servidores públicos federais convergir para as regras do setor privado, acabando com uma diferença difícil de justificar.

Aqueles que ingressaram em suas carreiras antes de 2013 aposentam-se recebendo a remuneração do final da carreira (integralidade), com valores que em muitos casos ultrapassam R\$ 25 mil. Trabalhadores do setor privado estão submetidos a um teto de R\$ 5.500.

Com a reforma, a regra de integralidade acaba para homens com menos de 50 anos de idade e para mulheres com menos de 45 anos, independentemente da data de ingresso, e, findo o período de transição, o teto do regime geral valerá para os servidores federais.

Quem quiser ter aposentadoria em valor superior terá de ingressar no sistema de aposentadoria complementar. Todo mundo igual.

Outra desigualdade hoje existente diz respeito aos servidores públicos que ingressaram antes de 2003. Eles têm direito a reajustes de seus benefícios no mesmo percentual dos servidores da ativa, obtendo ganhos acima da inflação, enquanto os aposentados da iniciativa privada que recebem acima do salário mínimo contam apenas com a correção inflacionária.

Essa chamada regra de paridade com a remuneração dos ativos também acabará para os servidores federais abaixo de 50 anos (homens) e 45 anos (mulheres).

A maioria dos servidores públicos federais está no 1% mais rico da população brasileira, e raramente algum deles fica aquém dos 5% mais ricos. Como se pode dizer que esse tipo de reforma preserva a elite e sacrifica os mais pobres?

## **IDADE MÍNIMA**

O segundo ponto fundamental da reforma é o estabelecimento da idade mínima de 65 anos para todos, com regra de transição para homens com mais de 50 anos e mulheres com mais de 45 anos.

A idade mínima também reduz desigualdade, pois a maioria dos pobres já se aposenta por idade.

Um trabalhador de baixa renda no setor urbano, por exemplo, em geral não consegue contribuir por 35 anos para a Previdência. Portanto, esse trabalhador já se aposenta por idade (aos 65 anos, no caso dos homens).

Não surpreende que mais da metade das concessões de novas aposentadorias já seja por idade, não por tempo de contribuição.

Quem se aposenta cedo no Brasil são os trabalhadores do setor público e os de maior renda do privado, que têm empregos formais estáveis e conseguem comprovar 35 anos de

contribuição (homem) ou 30 anos (mulheres) antes de 65 anos (homens) ou 60 anos (mulheres).

Quem muda muito de emprego ou passa temporadas na informalidade só acumula esse tempo de contribuição quando está próximo da aposentadoria por idade.

Em outras palavras, os aposentados por tempo de contribuição, sem idade mínima, certamente não estão entre os mais fragilizados.

No INSS, que não inclui os servidores públicos, o valor médio dos benefícios por tempo de contribuição concedidos em janeiro de 2017 foi de R\$ 2.400, quantia 91% maior do que o valor médio concedido aos aposentados por idade no meio urbano (R\$ 1.300).

Em suma, a reforma, ao impor um piso para todos, impedirá que um segmento de maior renda se aposente mais cedo. Afinal, já há idade mínima para os mais pobres.

Vale lembrar que, em 2015, foi criada a regra 85/95, que amplia a possibilidade de obter o valor integral na aposentadoria por tempo de contribuição. Naquele ano, mais da metade das novas aposentadorias por esse critério no meio urbano foi concedida para pessoas de até 54 anos de idade.

A regra 85/95 torna a aposentadoria por tempo de contribuição ainda mais concentradora de renda. Sua extinção, agora proposta, reduzirá o subsídio pago pelos pobres aos mais ricos.

## **MENOS DISTORÇÕES**

A enorme desigualdade brasileira vai cair –e há outros pontos a destacar.

Vejamos o caso das pensões por morte. Elas consomem 3% do PIB; o padrão mundial é 1% do PIB. Não só gastamos muito como gastamos mal, pois 32% das pensões são recebidas por pessoas que também recebem aposentadoria.

Além disso, do valor pago a essas pessoas que acumulam pensões e aposentadorias, 73% vão para só 30% dos domicílios, exatamente os de maior renda per capita no país.

Por isso, a proposta de vedar a acumulação de aposentadorias e pensões reduz a desigualdade.

A regra de cálculo do valor da aposentadoria também preserva os mais pobres: 63% das aposentadorias pagas pelo regime geral equivalem a um salário mínimo. Essas pessoas não terão nenhuma redução nos seus benefícios. Receberão, na aposentadoria, 100% do que recebiam na ativa.

As aposentadorias acima de um salário mínimo serão submetidas a uma regra segundo a qual, aos 65 anos de idade e com 25 anos de contribuição, o indivíduo terá direito a 76% da média dos salários de contribuição, recebendo um ponto percentual a mais para cada ano adicional de contribuição.

Por exemplo, com 65 anos de idade e 30 de contribuição, a aposentadoria será de 81% da média das contribuições: 76% pelo período de 25 anos e mais 1 ponto percentual para cada um dos 5 anos adicionais de contribuição.

Ademais, no cálculo da média, descartam-se 20% das contribuições (as de menor valor), o que aumenta a média a ser paga.

Mesmo propostas que, à primeira vista, parecem prejudicar os mais pobres baseiam-se em princípios de justiça distributiva e eficiência.

É o caso do Benefício de Prestação Continuada, pago a pessoas com renda familiar de no máximo um quarto do salário mínimo que tenham mais de 65 anos de idade ou alguma deficiência física.

Tal benefício equivale a um salário mínimo. O que se propõe é o fim dessa equivalência, passando sua correção a ser feita com base em outro critério, definido em lei.

## **BPC**

Não seria crueldade prejudicar pessoas de tão baixa renda, muitas delas com deficiência?

Ocorre que o acesso a tal benefício está muito judicializado e distorcido. Dos BPCs concedidos em 2015, 18% passaram pela via judicial; no caso do benefício pago a pessoas com deficiência, foram 29%.

Pessoas com renda acima do limite legal obtiveram na Justiça o direito de recebê-lo. Valeram-se, para tanto, de evidências subjetivas de que seriam pobres.

Por sua vez, a definição de deficiência tem permitido que problemas leves, que não impedem o exercício profissional, sejam suficientes para obter o benefício.

Várias fontes de renda deixaram de ser consideradas para fins de habilitação ao BPC. Por exemplo, o benefício recebido pelo marido não conta como renda familiar quando a esposa também o solicita.

Com essa regra, uma família de quatro pessoas pode receber quatro BPCs (somados, R\$ 3.748), pulando para a classe média à custa de um benefício que deveria ser direcionado aos muito pobres.

Como consequência, houve um aumento acelerado dos pagamentos. Eles saltaram de R\$ 14 bilhões em 2003 para R\$ 49 bilhões em 2016 (em valores de 2016).

Tais distorções reduziram o poder redistributivo do BPC. Dados do Banco Mundial mostram que os 20% mais pobres recebem só 12% dos desembolsos do BPC. Nada menos que 43% dos benefícios do programa vão para os 40% mais ricos.

O Bolsa Família, um programa mais barato, destina 57% dos seus recursos aos 20% mais pobres. O que se gastou com o pagamento de um BPC a um único indivíduo em 2016 (R\$ 880) seria suficiente para pagar mais de dez benefícios básicos do Bolsa Família (R\$ 85).

O BPC, além disso, é injusto com os trabalhadores que contribuem para a Previdência e se aposentam aos 65 anos recebendo um salário mínimo. Aqueles que chegam a essa idade sem jamais terem contribuído também receberão um salário mínimo pelo resto da vida.

É evidente que os que contribuem devem ter alguma vantagem, e por isso se propõe que a idade mínima do BPC volte a ser de 70 anos, como era no momento em que o programa foi criado. Os critérios de elegibilidade, ademais, serão regulamentados em lei, para evitar a judicialização baseada em lacunas normativas.

## **TRABALHADOR RURAL**

E quanto a exigir dos trabalhadores rurais contribuições ao longo de 25 anos? Serão os [agricultores de baixa renda capazes de pagar por tanto tempo?](#)

Primeiro, a contribuição a ser exigida será fixada em lei, por valor baixo, subsidiado e com periodicidade de pagamento adequada ao ciclo de renda do produtor.

Depois, o objetivo não é arrecadar, mas evitar fraudes de pessoas que obtêm um certificado de trabalhador rural num sindicato sem de fato terem exercido a profissão.

Por fim, com a formalização, ao longo de sua vida laboral, o trabalhador rural poderá ter acesso facilitado a outros benefícios da Previdência Social, como o auxílio-doença, a aposentadoria por invalidez e o salário-maternidade, além da aposentadoria por idade.

Percebe-se, por tudo isso, que a reforma reduzirá o gasto público direcionado a aposentadorias e pensões, sem deixar desamparados os que são mais pobres.

Isso liberará recursos públicos e permitirá, por exemplo, maiores investimentos em educação, o que não apenas aumenta o crescimento econômico como também tem impacto redistributivo imediato.

Existe grande concentração de crianças nos segmentos menos favorecidos da população.

Nos domicílios onde vivem os 20% mais pobres, 33% dos moradores são crianças de até 14 anos de idade e 6% têm mais de 60 anos. Na outra ponta da distribuição de renda, nos lares dos 20% mais ricos, só 10% dos moradores são crianças.

Reformar a Previdência, portanto, abrirá espaço para financiar políticas a favor de crianças pobres.

A economia poderá voltar a crescer. Não se acabará com a pobreza se o país não se tornar mais rico. Retomar o equilíbrio fiscal viabiliza maior crescimento. Reduzir o déficit público permite ao governo pedir menos recursos emprestados ao mercado financeiro.

Assim como uma família ou empresa muito endividada, um governo com dívida de 70% do PIB só consegue recursos emprestados se pagar juros altos, pois os financiadores enxergam risco de calote.

Quando o governo pede grande volume de empréstimos, a juros elevados, sobram poucos recursos para serem emprestados a empresas e famílias. O preço do crédito, que é a taxa de juros, sobe.

Se o governo equilibrar suas contas, passará a pagar juros menores e a tomar menos empréstimos para fechar seu déficit. Em consequência, haverá recursos em maior volume, e os juros serão menores, estimulando investimento e consumo, o que leva ao crescimento.

Hoje, com a Previdência e o BPC representando 54% da despesa total, e a soma das outras políticas sociais, folha de pagamentos e demais serviços públicos representando outros 41% da despesa, sobram somente 5% para financiar investimentos públicos.

É muito pouco para garantir a infraestrutura necessária para dar suporte a crescimento mais acelerado. Com a contenção das despesas exageradas com a Previdência, haverá espaço para mais investimentos públicos em infraestrutura e, logo, maior crescimento.

## **49 ANOS**

E o que dizer das [críticas](#) à reforma insistentemente repetidas? A maioria é composta de argumentos falsos, propalados por grupos que se organizam para defender seus regimes especiais. Com isso, trabalham contra um país mais justo e de maiores oportunidades para todos.

Dizem, por exemplo, que serão necessários 49 anos de contribuição para se aposentar. Isso é falso. A regra para a aposentadoria é idade mínima de 65 anos e 25 anos de contribuição.

Como explicamos acima, cumprindo esses requisitos, o aposentado receberá 76% da média dos valores de contribuição, aumentando-se um ponto percentual para cada ano a mais de contribuição.

Daí é que surge o falso argumento dos 49 anos. Quem contribuir por esse período receberá a aposentadoria integral (76% pelos primeiros 25 anos e mais 24 anos para chegar a 100%).

Ocorre que aposentadoria integral está longe de ser a regra em qualquer país. Nos Estados Unidos, por exemplo, as aposentadorias, em média, correspondem a 45% do valor da renda durante a idade ativa; na Austrália, a 43%; na França, a 55%; na Alemanha, a 38%.

Uma reposição de 76% da renda, como proposto na reforma brasileira, já é bastante benevolente em relação ao resto do mundo.

Vale lembrar que, pelo sistema atual, com a aplicação do fator previdenciário, a reposição de renda fica na faixa de 70%.

Ademais, para obter a mesma renda líquida da ativa, o trabalhador não precisaria contribuir por 49 anos. Dado que, ao se aposentar, ele deixa de pagar contribuição ao INSS e o imposto sindical, seriam necessários, na verdade, 39 anos de contribuição para obter reposição de 100% da renda líquida.

## **ATÉ MORRER**

Outra [inverdade muito difundida](#) é que, considerada a expectativa de vida baixa no Brasil, em especial nas regiões mais pobres, as pessoas terão de trabalhar até morrer após a reforma.

O que reduz a expectativa de vida no Brasil é a alta mortalidade infantil e a violência, que vitima sobretudo os mais jovens.

Quem chega aos 65 anos e, portanto, se habilita a uma aposentadoria, tem expectativa de viver, em média, para além dos 80 anos, idade muito próxima à expectativa de sobrevida nos países ricos da Europa. Terá, portanto, longo tempo para receber aposentadoria.

Mais importante, aos 65 anos de idade, são bem similares a expectativa de sobrevida dos mais pobres, mesmo os que vivem nas regiões mais atrasadas, e a dos mais ricos.

Dados do Censo Demográfico de 2010 indicam que pessoas de 65 a 69 anos de idade situadas entre os 25% mais pobres tinham expectativa de viver mais 19,8 anos; aquelas situadas entre os 25% mais ricos tinham expectativa de mais 21,5 anos. A diferença é de pouco mais de um ano e meio.

Não se justifica, portanto, dizer que a reforma prejudica os mais pobres porque esses morrem mais cedo. Uma vez atingida a idade de se aposentar, o tempo esperado de aposentadoria é semelhante.

Vale enfatizar: a grande diferença entre ricos e pobres está na expectativa de vida ao nascer. Isso só reforça a necessidade de reformar a Previdência.

Precisamos poupar no pagamento de aposentadorias a fim de ter dinheiro para investir mais no combate à mortalidade infantil e na redução da violência urbana, promovendo assim a equidade na expectativa de vida ao nascer.

## **DEFICIT**

E o que dizer do argumento de que não existe deficit na Previdência? Pura mistificação.

Para apresentar superavit nas contas, manipulam-se os dados em flagrante contabilidade criativa.

Retira-se da conta o deficit da Previdência dos servidores públicos, que atingiu R\$ 77 bilhões em 2016, sem que se diga quem pagará por isso. Inclui-se na receita o valor da DRU (Desvinculação de Receitas da União), sem considerar que essa desvinculação não incide sobre as receitas da Previdência.

Afirma-se que o governo federal deveria repor, no Orçamento da Seguridade Social, os R\$ 43 bilhões concedidos em renúncias relativas a contribuições previdenciárias. Não se diz de onde viria o dinheiro para fazer tal compensação.

Mesmo com esses truques, não se chega a um superavit nas contas da Seguridade Social para 2016, cujo deficit real foi de R\$ 258 bilhões. Após a manipulação contábil, o deficit ainda seria de R\$ 46 bilhões.

Daí por que os críticos sempre usam os números de 2015, transformando um deficit de R\$ 166 bilhões naquele ano em um frágil superavit de R\$ 7 bilhões.

Com essa estratégia, escondem mais um problema, o rápido ritmo de deterioração das contas previdenciárias, ano após ano.

Também se afirma que cobrar a dívida dos que estão inadimplentes com a Previdência bastaria para resolver o problema.

Quem usa esse argumento desconsidera que, dos R\$ 433 bilhões inscritos em dívida ativa, R\$ 52 bilhões já foram renegociados e estão sendo pagos. Outros R\$ 221 bilhões são de recuperação remota, a maioria devida por empresas falidas.

Restam, pois, R\$ 160 bilhões que estão em cobrança. Mesmo que fossem recuperados automaticamente, contudo, não cobririam nem o deficit previsto para este ano, que é de R\$ 181 bilhões. Feito isso, não haveria mais recursos da dívida ativa para cobrir o deficit de 2018, que continuará existindo.

A cobrança da dívida ativa é importante e está sendo feita, mas não elimina a necessidade de reforma.

O problema da Previdência brasileira vem do rápido processo de envelhecimento da população, aliado ao fato de que o Brasil já gasta com aposentadorias e pensões um percentual excessivamente elevado do seu PIB para um país jovem.

É claro que todos têm reparos a um ou outro aspecto da reforma. Não se pode encontrar o modelo ideal que agrade a todos. Mas a hora é de apoiar a proposta que está no Congresso.

Estamos diante de um cenário binário. Com uma reforma justa e capaz de conter o desequilíbrio fiscal da União, temos chances de retomar o crescimento e de tornar nosso país menos desigual. Sem reforma, será muito mais difícil crescer e reduzir a pobreza. Devemos isso às crianças, aos jovens e às próximas gerações.

**MANSUETO ALMEIDA**, 49, é secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda

**MARCOS MENDES**, 51, é chefe da Assessoria Especial do ministro da Fazenda