

# temas de economia aplicada



## O Incômodo Aviso do IBGE

HÉLIO ZYLBERSTAJN (\*)

Com a divulgação gradual do Censo 2022, o IBGE tem nos informado sobre a evolução dos indicadores demográficos e sociais do Brasil. O último recorte tornado público confirmou que o envelhecimento da população está avançando rapidamente. A estrutura etária do país fica cada vez mais parecida com a dos países desenvolvidos e ricos, com uma diferença importante: nosso sistema de seguridade social não está preparado para garantir benefícios de aposentadoria para as parcelas crescentes de brasileiros idosos. Hoje, gastamos 12% do PIB com aposentadorias (nível internacionalmente muito elevado) e, apesar da importante reforma de 2019, tudo indica que esta proporção deverá crescer nos próximos anos e décadas.

Depois da Reforma de 2019, o tema da Previdência Social deixou de

ser lembrado, mas continua a ser um problema de dimensões gigantescas. O IBGE nos deu um recado inquietante, mostrando o agravamento da questão. Na próxima seção, vamos abordar alguns aspectos do problema e, em seguida, apresentaremos um caminho para uma reforma mais corajosa e radical, que tem sido defendido pela Fipe.

### **1 Previdência Social: Problema Antigo, com Novos Desafios**

A reforma de 2019 adiou aposentadorias por meio do aumento da idade mínima, reduziu benefícios quando se transformam de aposentadorias em pensões, com o falecimento de um dos cônjuges. No setor público, implantou definitivamente o teto dos benefícios dos funcionários públicos estatutários

e viabilizou a criação de planos de aposentadoria complementar capitalizada. No entanto, não conseguiu reduzir as disparidades. Por exemplo, manteve o tratamento diferenciado e as vantagens dos militares. A reforma de 2019 foi importante porque reduziu o ritmo de crescimento dos gastos previdenciários, mas é insuficiente porque as despesas continuarão a crescer e as receitas tenderão a diminuir. No longo prazo, o atual sistema, mesmo reformado, é insustentável e precisará de novas reformas.

O recado do IBGE é muito claro: as despesas continuarão a crescer porque a quantidade de idosos – portanto, de aposentados potenciais – está crescendo. E é muito claro também do lado das receitas: a quantidade de jovens – portanto, de contribuintes potenciais – tende

a diminuir. O IBGE está nos dizendo que a demografia conspira contra a sustentabilidade da Previdência Social.

Além do desafio demográfico, há outra ameaça importante, que afetará o lado das receitas. Trata-se da transformação nas formas de contratação do trabalho. O regime geral de Previdência (INSS) e os regimes próprios do funcionalismo público dependem das contribuições incidentes sobre a folha de pagamento, ou seja, dependem da existência de vínculos de empregos permanentes e contínuos. Ocorre que as relações de trabalho estão ficando cada vez mais efêmeras em razão da adoção de novas formas de contratação, que estão substituindo o emprego tradicional, coberto pela caduca CLT. Sem deixar de serem legais, as novas formas de contratação ocorrem à margem

da legislação trabalhista. Tudo leva a crer que o novo mercado de trabalho deixará de produzir relações de emprego estáveis e duráveis e funcionará por meio de contratos de curta duração. Os sistemas de aposentadoria precisarão se ajustar, buscando recursos diferentes dos atuais, pois a folha de salários rotineiros e permanentes será substituída por pagamentos por serviços descontínuos.

A Previdência Social terá que ser modificada radicalmente para se ajustar, ao mesmo tempo, ao envelhecimento da população e às transformações do mercado de trabalho. Terá que priorizar o atendimento da população mais necessitada de proteção na velhice e, para tanto, será preciso reduzir o teto do benefício de aposentadoria, dos ambiciosos R\$ 7.507 atuais para um valor próximo

a R\$ 3.000, que corresponde à renda média do trabalho no país. A Tabela 1 mostra o impacto do valor ambicioso do atual teto de benefícios nas contas do INSS. Em março deste ano, o INSS pagou aposentadorias para 32,5 milhões de indivíduos, gastando R\$ 62,2 bilhões. No grupo constituído por benefícios de até 3 salários mínimos, havia 29,6 milhões de indivíduos, que receberam R\$ 47,4 bilhões do INSS. Em termos relativos, eram 91,1% dos beneficiários, que receberam 76,3% do gasto. O outro grupo, que recebeu benefícios de valores acima de 3 salários mínimos, era constituído por 8,9% dos beneficiários aos quais se destinou 23,7% do gasto. Dez vezes mais pessoas receberam apenas três vezes mais recursos. Estes dados comprovam a desigualdade no nosso sistema.

*Tabela 1 - Beneficiários e Gastos com Aposentarias do INSS - Março de 2023*

Faixas de SM	Beneficiários (milhões)	Gastos (R\$ bilhões)	Benefício médio
<b>Valores absolutos</b>			
< 1 SM	0,8	R\$ 0,6	R\$ 730
1 SM	19,5	R\$ 25,4	R\$ 1.302
1 a 2 SM	6,2	R\$ 11,5	R\$ 1.854
2 a 3 SM	3,1	R\$ 9,9	R\$ 3.217
Até 3 SM	29,6	R\$ 47,4	R\$ 1.602
> 3 SM	2,9	R\$ 14,7	R\$ 5.081
<b>Total</b>	<b>32,5</b>	<b>R\$62,2</b>	<b>R\$ 1.913</b>
<b>Proporções</b>			
< 1 SM	2,5%	0,9%	
1 SM	59,9%	40,8%	
1 a 2 SM	19,2%	18,6%	
2 a 3 SM	9,5%	15,9%	
Até 3 SM	91,1%	76,3%	
> 3 SM	8,9%	23,7%	

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 28 Nº 03 (março/2023) [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps032023\\_final.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps032023_final.pdf).

De acordo com a Tabela 1, o valor médio dos benefícios dos dois grupos foi R\$ 1.602 e R\$ 5.081, respectivamente. Se o teto dos benefícios fosse R\$ 3.000, teria havido uma redução de aproximadamente 10% nos gastos do INSS naquele mês. Se o mesmo teto fosse aplicado também para o funcionalismo público, a redução dos gastos nos respectivos sistemas próprios seria mais expressiva ainda, pois a concentração de renda previdenciária na administração pública é maior do que no Regime Geral do INSS. Esta simulação mostra que medidas que mudassem o foco e as prioridades da Previdência Social poderiam impactar decisivamente os gastos, sem prejudicar os que mais dela precisam.

A Previdência atual opera sob um único sistema, conhecido como **Repartição**. Os trabalhadores ativos contribuem para um fundo que é repartido entre os trabalhadores inativos. O modelo funciona muito bem enquanto existirem muitos ativos e pouco inativos. À medida que a população envelhece, a quantidade de idosos cresce e a de jovens diminui, o governo começa a aumentar as alíquotas de contribuição. A partir de certo ponto, o governo aumenta o período de contribuição e eleva a idade mínima para se aposentar. É assim que os sistemas de repartição têm sido reformados: por meio de mudanças paramétricas, que têm sido insuficientes para garantir sua sustentabilidade.

Desde os anos 1990, a Fipe tem defendido a ideia da reforma estrutural na Previdência Social. A última versão da proposta Fipe sugere transformar o atual sistema, de repartição, segmentado, desigual e injusto, em um sistema único, com as mesmas regras e os mesmos benefícios para todos os brasileiros. A proposta, denominada **Uma Nova Previdência para os novos trabalhadores**, vigoraria para os que ingressassem no mercado de trabalho a partir de uma data determinada, havendo a possibilidade de migração dos filiados ao sistema atual para o novo sistema. A próxima seção apresenta as linhas gerais da proposta.

## 2 Uma Nova Previdência Para os Novos Trabalhadores

O sistema atual aposta todas as fichas em um único pilar: a repartição, acima descrita. A Fipe propõe um novo sistema, constituído por quatro pilares. Os filiados ao novo sistema poderiam construir suas aposentadorias utilizando quatro mecanismos, diluindo o risco enfrentado quando há apenas um pilar. Os parágrafos seguintes descrevem cada um dos quatro pilares.

**Pilar 1: Renda Básica do Idoso.** Este pilar ofereceria um benefício não contributivo, de caráter universal, que seria um direito do cidadão, independentemente de ter ou não contribuído para o sistema

de aposentaria. O único requisito exigido para recebê-lo seria a idade mínima de aposentadoria, igual para todos (inclusive militares). O benefício seria financiado com recursos do Tesouro, retirados do sistema de impostos e contribuições gerais, não incidentes sobre a folha salarial.

Para o leitor menos familiarizado com a Previdência Social, a ideia de um pilar universal e não contributivo pode parecer estranha e fora de lugar. Na verdade, se observarmos com atenção, o sistema atual está se movendo para a concretização deste pilar (embora sem se preocupar com seu financiamento). Hoje há grandes grupos de cidadãos que já têm o direito à aposentadoria sem contribuição ou com uma contribuição reduzida. Aproximadamente 62% dos benefícios de aposentadoria do INSS têm um valor de até 01 salário mínimo, representam 41% dos gastos com aposentadorias e cobrem 62,4% dos beneficiários (Ver Tabela 1). Os beneficiários são a maioria pessoas que se aposentaram como trabalhadores rurais (e, neste caso, não contribuíram para o INSS) ou se aposentaram por idade (e, neste caso, contribuíram durante pouco tempo e em geral com contribuições pequenas). Finalmente, há 4,2 milhões de idosos em condição de pobreza que recebem o benefício assistencial.

Há outro grupo, este constituído não por aposentados, mas por pes-

soas que estão adquirindo seus direitos previdenciários: os contribuintes do Microempreendedor Individual (MEI). Com uma contribuição mensal ínfima (hoje, de R\$ 71,00 ou R\$ 72,00), estes cidadãos têm direito à aposentadoria por idade, por invalidez, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-reclusão e salário-maternidade. Existem hoje aproximadamente 13 milhões de MEIs, que em algum momento no futuro se aposentarão com benefício no valor de 01 salário mínimo. Suas contribuições nem de longe cobrirão o valor dos benefícios.

Os números e os exemplos mostram que o Brasil já oferece, na prática, o benefício de aposentadoria não contributivo para uma grande parcela dos cidadãos. Não há nada de errado nesta política, ao contrário, pois o benefício não contributivo reconhece que uma parcela considerável de indivíduos não consegue acumular tempo de serviço suficiente para a aposentadoria por contribuição. A política é também defensável tendo em vista a transformação estrutural do mercado de trabalho já mencionada, em virtude da qual muitos cidadãos ganharão suas vidas em um mercado que os contratará para serviços não permanentes. Eles não serão informais, mas terão também dificuldade em acumular tempo de serviço para a aposentadoria. Reconhecendo tudo isso, a Fipe sugere que o novo sistema explicita e generalize o direito à

Renda Básica do Idoso e – muito importante - identifique no orçamento federal a fonte do seu financiamento, desonerando empresas e trabalhadores de uma parte das atuais contribuições.

**Pilar 2: Benefício Contributivo por Repartição (BCR).** Este pilar transformaria o INSS de duas maneiras. Primeiro, alargaria sua cobertura para todos os trabalhadores, inclusive os funcionários públicos, o que implicaria transferi-los para o Regime Geral do INSS. Segundo, ao mesmo tempo em que alargaria a cobertura do INSS, reduziria o valor do teto das aposentadorias para um valor que, somado ao benefício do Pilar 1, proporcionasse uma renda de aposentadoria equivalente à renda média do mercado de trabalho. Na seção anterior, mostramos que o impacto da redução do teto do benefício diminuiria substancialmente os gastos previdenciários, contribuindo para baixar as alíquotas das contribuições necessárias para financiar este pilar.

**Pilar 3: Benefício Contributivo por Capitalização (BCC).** Este pilar seria construído com a fusão do FGTS com o seguro-desemprego. Cada indivíduo teria uma única conta vinculada, na qual acumularia montante suficiente para o seu seguro-desemprego. Atingido o montante mínimo, os valores excedentes não poderiam ser sacados, mas poderiam ser aplicados em fundos de aposentadoria de livre

escolha, ou deixados rendendo na conta vinculada, que receberia remuneração de mercado (juros).

**Pilar 4: Benefício Contributivo Voluntário por Capitalização (BCVC).** Este pilar não seria compulsório. O contribuinte poderia adquirir um plano de aposentadoria no mercado, como os que já existem hoje.

### 3 Considerações Finais

Para implantar a Nova Aposentadoria, haveria necessidade de ajustar o sistema atual, criando incentivos para que trabalhadores a ele vinculados migrassem para o novo sistema. As alíquotas de contribuição seriam menores que as do sistema atual, mas seria necessário definir fontes de financiamento para custear seu *phasing out* dos atuais aposentados.

O IBGE espetou um lembrete incômodo no nosso quadro de avisos de que a cada dia o nó da Previdência se aperta. Devemos agradecer ao IBGE e começar imediatamente a planejar e executar a reforma estrutural. A Fipe contribui com esta proposta e se coloca à disposição dos interessados em debatê-la e aperfeiçoá-la.

*(\*) Professor Sênior da FEA/USP e  
Coordenador do Salariômetro da Fipe.  
(E-mail: hzy@hzy.com.br).*