



A transição demográfica e seus impactos fiscais no Brasil

Sinopse

O objetivo deste estudo é apresentar as causas e as consequências da mudança na estrutura etária brasileira, utilizando como pano de fundo as discussões acerca de uma possível reforma previdenciária. Visando munir o leitor de informações que cruzem os campos da Demografia e da Economia, teremos como guia a seguinte pauta: começaremos pela apresentação dos conceitos demográficos por trás do envelhecimento da população, destacando o caso brasileiro. Posteriormente serão citados os principais impactos econômicos desse processo para, por fim, apresentar a questão da seguridade social brasileira à luz de sua crescente pressão fiscal. Finalizaremos este estudo apresentando tanto a trajetória esperada dos gastos públicos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quanto algumas projeções alternativas, que buscam quantificar o impacto das sugestões que têm sido citadas por especialistas como necessárias para o equilíbrio de longo prazo das contas públicas.

- 5 **Introdução**
- 6 **O que é a transição populacional?**
- 13 **Principais impactos econômicos associados ao envelhecimento**
- 17 **Modelo IAM-MAPS: Resultados para o RGPS**
- 23 **Conclusão**
- 24 **Referência Bibliográfica**
- 25 **Glossário**





Introdução

Em uma pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2001, o envelhecimento populacional era visto como um tema importante por poucos países: apenas 33 governos elencaram o assunto como uma preocupação, enquanto 39 nações classificaram o ponto como de pouca ou nenhuma relevância. No entanto, pesquisas mais recentes apresentaram um cenário bem diferente, com os resultados de 2013 mostrando que esse assunto tornou-se pauta de discussão em 102 países – equivalente a mais de 50% da amostra total da pesquisa.

Ainda que o Brasil seja uma nação relativamente jovem, os seus governantes sempre responderam a essa questão com a mesma resposta: “o envelhecimento da população brasileira é um assunto que exige atenção”. O que pode, em um primeiro momento, parecer surpreendente, se revela razoável tendo em vista as nossas perspectivas demográficas: o aumento da população idosa, em proporção ao restante dos habitantes, será muito mais acelerado no Brasil do que o que foi visto em outros países. De fato, as projeções mais recentes da ONU indicam que o processo de envelhecimento ocorrido, na média, em 65 anos em uma amostra abrangente de países, acontecerá em apenas 20 ou 25 anos no Brasil. Essa comparação ilustra de forma explícita a relevância desse tema e reforça o senso de urgência existente nas discussões que devem preparar o país para essa importante mudança estrutural.

No escopo das discussões acerca de uma possível reforma previdenciária, e visando munir o leitor de informações que cruzem os campos da Demografia e da Economia, o objetivo deste estudo é apresentar as causas e as consequências da mudança na estrutura etária brasileira. Para tanto, teremos como guia a seguinte pauta: começaremos pela apresentação dos conceitos demográficos por trás do envelhecimento da população, destacando o caso brasileiro. Posteriormente, serão citados os principais impactos econômicos desse processo para, por fim, apresentar a questão da seguridade social brasileira à luz de sua crescente pressão fiscal. Desta forma, finalizaremos este estudo apresentando tanto a trajetória esperada dos gastos públicos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quanto algumas projeções alternativas, que buscam quantificar o impacto das sugestões que têm sido citadas por especialistas como necessárias para o equilíbrio de longo prazo das contas públicas.

O que é a transição populacional?

Antes de aprofundarmos nossa análise sobre a demografia brasileira, com suas particularidades e consequências, é preciso esclarecer no que consiste esse processo e como ele se deu não só no Brasil, mas também no restante do mundo.

Segundo os demógrafos, são três os principais fatores que influenciam o tamanho de uma população em um dado momento: a taxa de natalidade, a taxa de mortalidade e as variações de tais indicadores nos períodos passados. Ou seja, avaliando o comportamento dessas variáveis ao longo do tempo é possível não só tirar conclusões importantes para a conjuntura atual mas também fazer inferências acerca das perspectivas para o desenvolvimento futuro de uma população.

Diante de séries de dados cada vez mais detalhadas acerca do comportamento dessas variáveis, diversos especialistas se debruçaram sobre a evolução demográfica de diferentes nações ao longo das últimas décadas e identificaram a existência de uma espécie de ciclo, o qual se convencionou chamar de transição demográfica ou transição da estrutura etária. De acordo com a literatura dedicada ao tema, é aceita a tese de que existem cinco estágios de transição demográfica – que apresentamos de forma estilizada no Gráfico 1 – cujos momentos são definidos, sobretudo, pelas taxas de natalidade e de mortalidade.

O primeiro estágio do ciclo é marcado pela coexistência de altas taxas, tanto de natalidade quanto de mortalidade, mantendo o incremento populacional – representado no Gráfico 1 pela área laranja – limitado. Com isso, verifica-se uma expansão lenta da população total, cujo aumento começa a ser mais significativo quando o país entra na segunda fase do ciclo demográfico. A transição para esse momento ocorre quando a taxa de

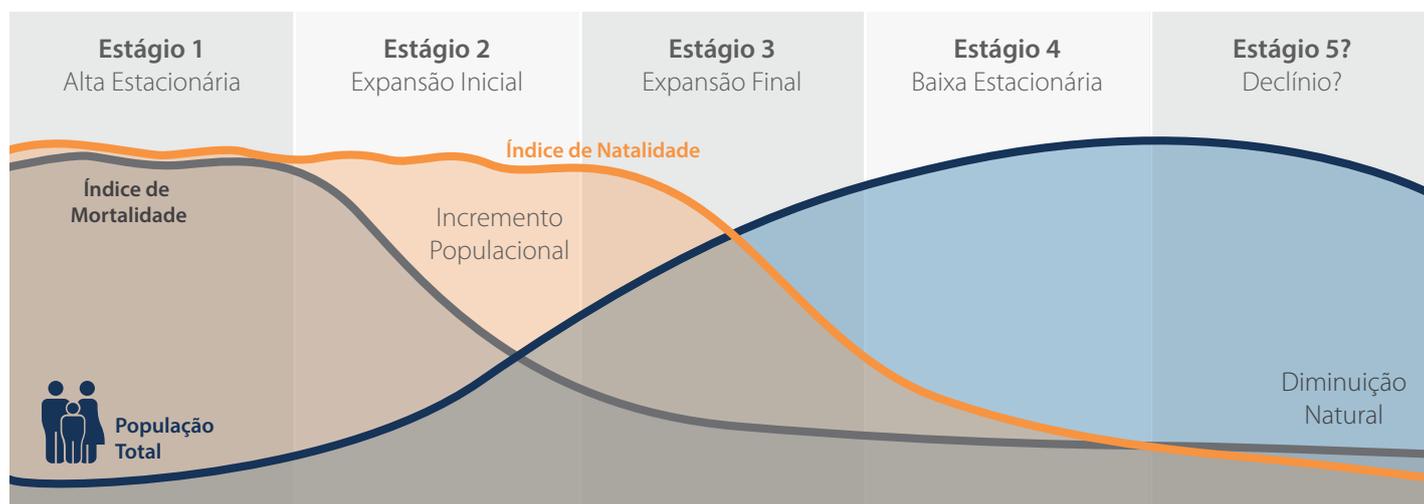
mortalidade começa a apresentar uma queda acentuada, o que costuma ocorrer em virtude não só do avanço tecnológico e de sua aplicação na Medicina, como também do aumento da renda per capita e da melhora nas condições sanitárias. Cabe ressaltar que a redução no número de mortes nesse estágio do ciclo é tradicionalmente associada à redução da mortalidade infantil, resultando em um aumento populacional consistente ao longo do tempo.

Se nas duas primeiras etapas da transição demográfica o principal fator de diferenciação está associado à mortalidade, a partir da terceira fase temos como principal variável a taxa de natalidade. Isso porque o terceiro estágio é marcado pela redução gradual no número de nascimentos, com estes permanecendo em um patamar que ainda garante o aumento da população, mas em um ritmo menos elevado do que o visto na fase imediatamente anterior. A partir do momento em que a taxa de natalidade começa a cair de forma mais lenta, com a existência de um incremento populacional pequeno ou nulo, identificamos a quarta fase do ciclo de transição demográfica. Por fim, existe a quinta fase, na qual tanto a taxa de mortalidade quanto a de natalidade possuem níveis historicamente baixos e o incremento populacional é nulo ou negativo.

Um ponto que deve ser ressaltado é: quão única a experiência de cada nação se revela no que diz respeito à transição demográfica? Por depender de mudanças em taxas que são afetadas por fatores culturais, religiosos, econômicos e tecnológicos, o ciclo demográfico não tem prazos claros, podendo ocorrer em maior ou menor velocidade de acordo com as circunstâncias.

Gráfico 1

Estágios da Transição Demográfica



Fonte: <https://www.populationeducation.org/content/what-demographic-transition-model>. - Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

Como essa **transição** ocorreu no **resto do mundo?**

A partir das séries disponibilizadas pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (DESA – ONU), que incluem os dados de 198 países e que estão representadas no Gráfico 2, é possível notar que a população global continuará a crescer nas próximas décadas.

Contudo, outros dois pontos merecem destaque: 1) a velocidade de crescimento da população está se reduzindo e; 2) o grupo que tem apresentado o maior ritmo de crescimento é o dos idosos (aqui entendidos como aqueles com idade igual ou superior a 65 anos).

Gráfico 2
População Mundial (Bilhões)

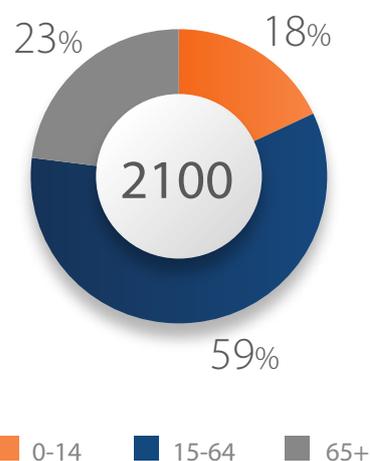
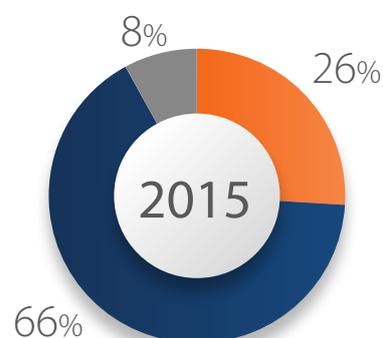
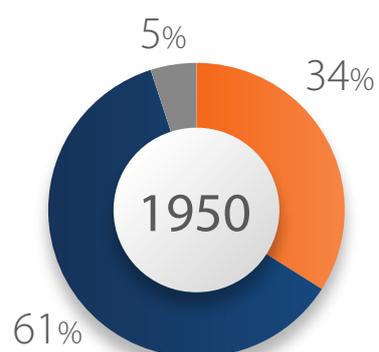


Fonte: ONU / DESA - Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

Isso posto, podemos considerar que – do ponto de vista global – nos encontramos entre as fases três (expansão tardia) e quatro (estacionária) do ciclo de transição demográfica. É válido notar que – apesar de ainda contar com uma forte predominância de jovens e adultos – a população mundial se tornará cada vez mais idosa com o passar das décadas. O envelhecimento da população global fica explícito no Gráfico 3, mostrando que essa faixa etária deverá responder por quase 1/4 de toda a população mundial em 2100.

Projeções da ONU mostram que em 2100 poderemos ter mais idosos do que crianças ou jovens no mundo

Gráfico 3
População Mundial



Fonte: ONU / DESA - Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management



Mantendo em mente o propósito deste trabalho, optamos por aprofundar a análise do processo de transição demográfica não em uma ou outra experiência internacional em particular. Como alternativa, nos debruçamos sobre os dados dos países que compõem o grupo com a estrutura demográfica mais envelhecida nos dias de hoje, tomando como data-base o ano de 2015. Para esse fim, escolhemos a medida que, a partir da nossa visão, melhor reflete esse processo: a relação entre aqueles que possuem mais de 65 anos e os que possuem entre 15 e 64 anos, também conhecida como Razão de Dependência dos Idosos (RDI).

Do ponto de vista da evolução dessa razão no tempo, nos deparamos com uma transição que foi relativamente lenta para a amostra de países supracitada e que deverá revelar-se mais acelerada para o caso brasileiro. De acordo com os dados da ONU, o Brasil possuía, em 2015, uma RDI similar à registrada cerca de 65 anos atrás pelos países que atualmente figuram entre os mais envelhecidos do mundo, conforme é possível depreender a partir da análise da Tabela 1.

Caso as projeções retratadas nesta tabela se concretizem, o Brasil terá uma RDI similar à apresentada em 2015 pela média dos países mais envelhecidos já em 2040, quando existirá um idoso para cada quatro indivíduos em idade potencialmente ativa no nosso território. Podemos então concluir que uma transição que foi realizada entre 1950 e 2015 em uma amostra abrangente ocorrerá em um intervalo entre 20 e 25 anos no Brasil, ou seja, entre 2015 e 2040. Extrapolando as projeções desse indicador para um período ainda mais longo, nos deparamos com uma proporção maior de idosos no Brasil do que na média dos países supracitados a partir de 2070, quando deverá haver mais de 69 milhões de cidadãos com idade superior a 65 anos em nosso país.

Razão de Dependência Idosos

65+ / entre 15 e 64 anos (%)

Tabela 1

	1950	2015	2040	2070	2100
5 + envelhecidos					
Japão	8,29	43,32	63,82	70,44	69,18
Itália	12,41	35,08	63,13	63,40	65,91
Grécia	10,52	33,43	53,53	65,74	66,11
Finlândia	10,43	32,41	43,74	49,47	56,74
Alemanha	14,45	32,24	55,83	61,58	64,79
Média dos 50 países mais envelhecidos	12,43	26,23	44,02	51,81	57,50
Brasil	5,36	11,35	26,85	53,95	61,90

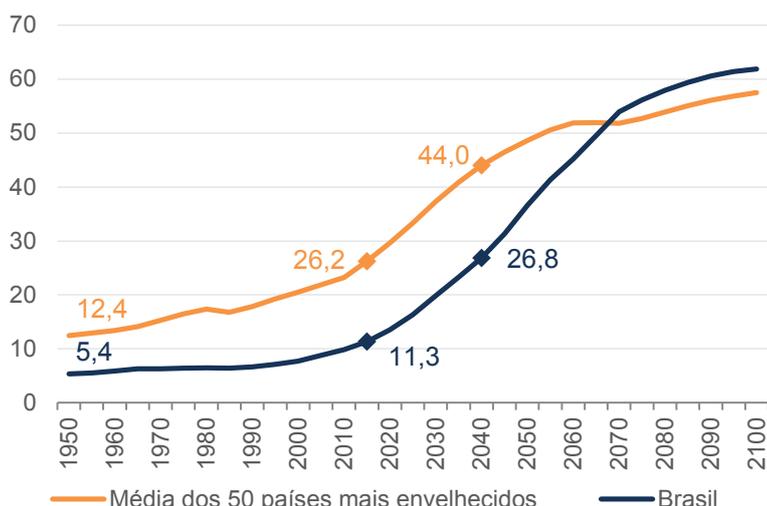
Fonte: ONU / DESA - Data Base: Setembro 2016 - Elaboração: Itaú Asset Management

A primeira coisa que devemos ter em mente, no que diz respeito à avaliação prospectiva de tendências demográficas, é a importância dos parâmetros utilizados para a projeção. Tendo em vista o emprego de diversas premissas estruturais, as projeções de longo prazo podem não refletir a realidade futura, incluindo erros e omissões de fatores importantes. Entretanto, feita essa observação, cabe destacar que nos parece pouco provável que a tendência retratada pelos números anteriormente seja revertida de forma significativa, uma hipótese que encontra suporte tanto nos dados históricos quanto no panorama estudado por organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em outras palavras, o envelhecimento da população está se acentuando no mundo todo, e de forma ainda mais acelerada no Brasil, sendo interessante ressaltar alguns aspectos de como se dará tal transição demográfica no país.

Gráfico 4

Razão de Dependência Idosos - 65+ / Entre 15 e 64 anos (%)



Fonte: ONU / DESA - Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management



em 2015

50 países com a maior proporção de idosos¹



4 indivíduos em idade potencialmente ativa² para cada



1 indivíduo com mais de 65 anos

Brasil



10 indivíduos em idade potencialmente ativa² para cada



1 indivíduo com mais de 65 anos

1- Primeiro quartil da amostra total de 198 países disponibilizados pela ONU/DESA, considerando-se: Japão, Itália, Grécia, Finlândia, Alemanha, Portugal, Suécia, França, Bulgária, Martinica, Dinamarca, Letônia, Malta, Estônia, Croácia, Ilhas Virgens, Espanha, Lituânia, Bélgica, Áustria, Holanda, Reino Unido, República Tcheca, Suíça, Eslovênia, Hungria, România, Sérvia, Ilhas do Canal (Anglo-Normandas), Noruega, Canadá, Guadalupe, Nova Zelândia, Austrália, Uruguai, Curaçao, Polônia, Estados Unidos, Ucrânia, Bósnia e Herzegovina, Porto Rico, Barbados, Islândia, Geórgia, Irlanda, Montenegro, Luxemburgo, Cuba, Belarus e Eslováquia. Em 2015 o Brasil figurava entre os países que compõem o segundo quartil da amostra.

2- Conceito de População em Idade Potencialmente Ativa (indivíduos entre 15 e 64 anos) utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE) conforme indicado no site <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>



A transição demográfica no Brasil: **65 anos em 20 anos**

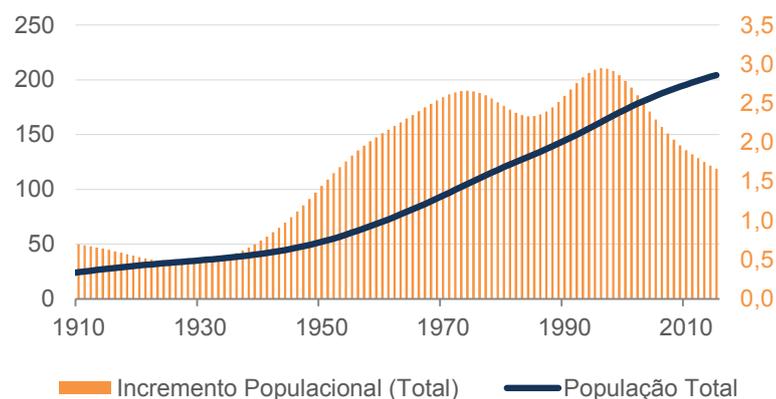
No caso brasileiro, podemos distinguir duas fases importantes que dizem respeito à transição demográfica até o presente momento (Brito, 2007). A primeira parte foi caracterizada por um forte crescimento populacional, em que a manutenção das taxas de natalidade coexistiu com um declínio da taxa de mortalidade, levando a uma geração de excedente populacional crescente – especialmente a partir da década de 1940.

Na fase posterior verificou-se uma acelerada redução da taxa de natalidade que, de acordo com dados do IBGE, se intensificou a partir da década de 1960 e contribuiu de maneira decisiva para a evolução da estrutura demográfica a partir de então. Por conta dessa alteração na dinâmica demográfica, que fica mais explícita no Gráfico 5, convencionou-se, no meio acadêmico, chamar o período que sucede a década de 1970 de o segundo período da transição demográfica brasileira.

Desde o início dessa transição, notou-se um gradual envelhecimento da população, com a idade mediana dos brasileiros passando de 19,2 anos em 1950 para 31,1 anos em 2015 (ONU). Em linha com esse quadro, tivemos uma redução relativa do número de crianças e jovens com até 15 anos que, de acordo com os censos demográficos, respondiam por 41,8% da população brasileira em 1950 e em 2010 totalizavam somente 20,1% dessa mesma população (IBGE).

Gráfico 5

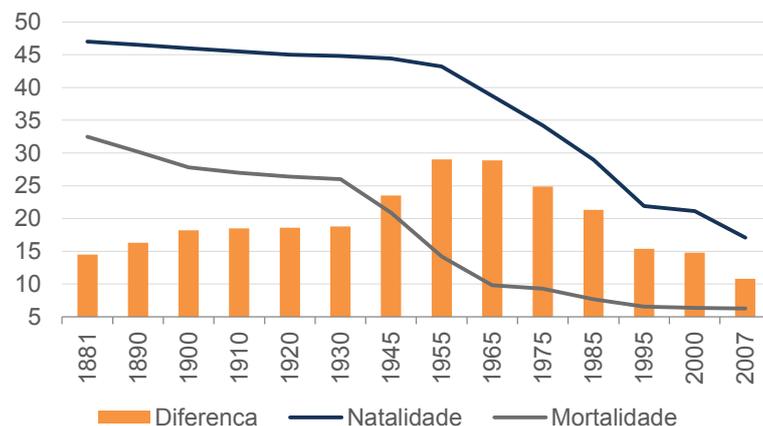
População Residente (em milhões de pessoas)



Fonte: IBGE (2013) e Itaú Asset Management - Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

Gráfico 6

Taxas Brutas de Natalidade e Mortalidade (por mil habitantes)



Fonte: IBGE (2013) e Itaú Asset Management - Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

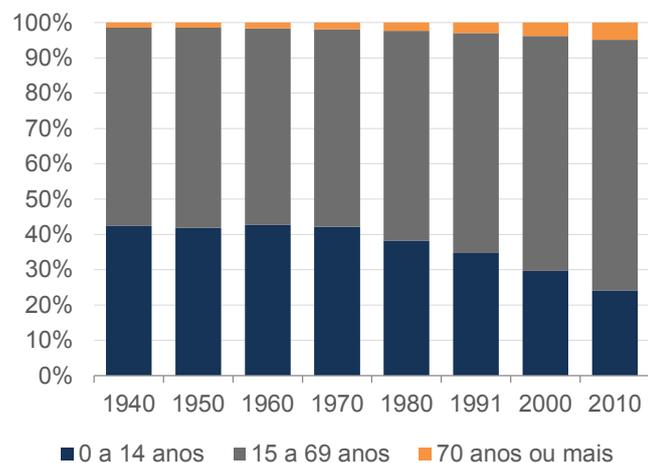


Dessa forma, caso desejássemos classificar em qual estágio do ciclo demográfico o Brasil se encontra, chegaríamos à conclusão de que o país está passando pela transição entre os estágios três e quatro do ciclo, ou seja: os dados censitários mostram a coexistência de taxas de natalidade e de mortalidade já baixas, porém em queda, de forma que os incrementos populacionais se mantêm positivos. Tal hipótese é confirmada não só pelos dados que refletem a estrutura etária atual, mas também pelas projeções disponibilizadas pelo IBGE (2013).

Ainda de acordo com os dados disponibilizados pelo IBGE, as projeções indicam que a população brasileira alcançará o seu ápice entre 2040 e 2045, a partir de quando o incremento populacional se tornará negativo – conforme apresentado no Gráfico 8. Entretanto, tão importante quanto o tamanho de uma população é a sua distribuição etária. Nesse caso, o momento demográfico mais favorável ocorrerá antes dessa data. Isso porque, apesar de seu contínuo envelhecimento, a maior proporção entre indivíduos potencialmente ativos e os dependentes (razão de dependência total) será vista entre 2020 e 2025. Ou seja, até lá o aumento de idosos será mais do que compensado pela inclusão de jovens adultos na faixa etária correspondente aos indivíduos potencialmente ativos (entre 15 e 64 anos). Posteriormente, o contingente de adultos será cada vez menor em relação ao grupo de crianças e idosos (Gráfico 9).

Gráfico 7

Distribuição da População por Faixa Etária (% do total)



Fonte: IBGE e Itaú Asset Management - Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

Segundo os dados do Censo Demográfico de 2010, produzido pelo IBGE, a **taxa de fecundidade brasileira já caiu abaixo do nível de reposição**, que é o nível mínimo para garantir a manutenção do tamanho de uma população se forem mantidos estáveis os outros parâmetros relevantes – tais como o número de imigrantes que são absorvidos por uma dada população e a taxa de mortalidade.

taxa de fecundidade brasileira

1,9
filhos por mulher



menor que

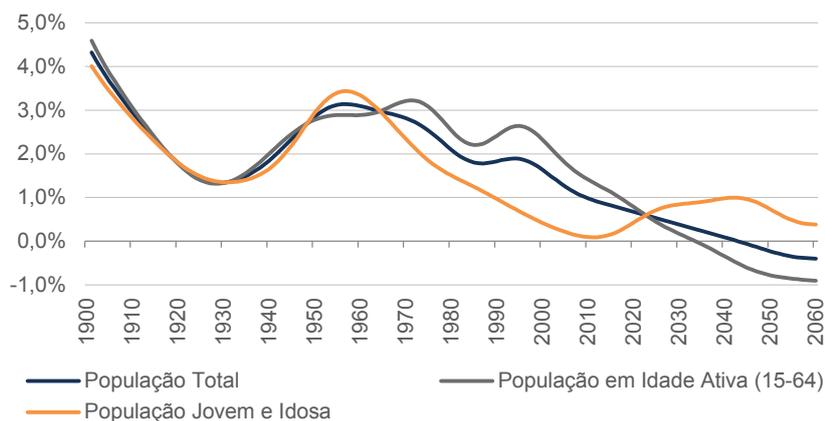
taxa média de reposição populacional

2,1
filhos por mulher

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010 - Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

Gráfico 8

Crescimento Populacional (Variação Anual)

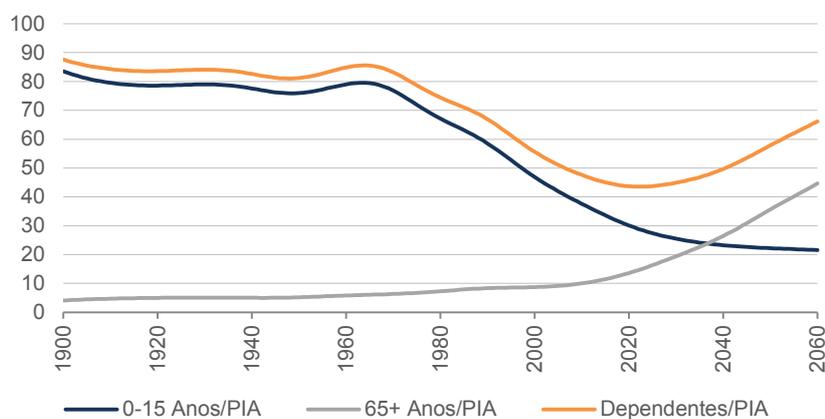


Fonte: IBGE e Itaú Asset Management - Data Base: Setembro 2016

Elaboração: Itaú Asset Management

Gráfico 9

População Dependente x População em Idade Ativa (% da PIA)



Fonte: IBGE e Itaú Asset Management - Data Base: Setembro 2016

Elaboração: Itaú Asset Management

Vale lembrar que um dos aprendizados comuns à experiência externa é o de que tendências demográficas de longo prazo dificilmente se revertem, com algumas autoridades chegando a afirmar que o declínio da população é inevitável³. Ou seja, não existem razões para acreditar que a população rejuvenescerá daqui para frente, restando aos países adaptar-se a essa realidade.

Tendo em vista que o processo de envelhecimento é uma realidade, tanto do ponto de vista global quanto para o Brasil, torna-se relevante avaliar quais são as consequências desse movimento. Para tanto, passaremos ao segundo passo de nossa análise, em que indicaremos quais são os impactos econômicos esperados em face das tendências demográficas apresentadas nos Gráficos 8 e 9.

Entre 2020 e 2025 alcançaremos a razão de dependência total que minimiza a relação entre os indivíduos tidos como potenciais contribuintes e os potenciais dependentes na sociedade brasileira. Em outras palavras, **o bônus demográfico terminará.**



2020

2025

3- O Instituto Federal de Estatística da Alemanha (Destatis) afirma que o declínio da população alemã é inevitável – mesmo se os altos níveis de imigração recentes forem considerados. (https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2015/04/PE15_153_12421.html e https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2016/01/PE16_021_12421.html)

Principais impactos econômicos associados ao envelhecimento

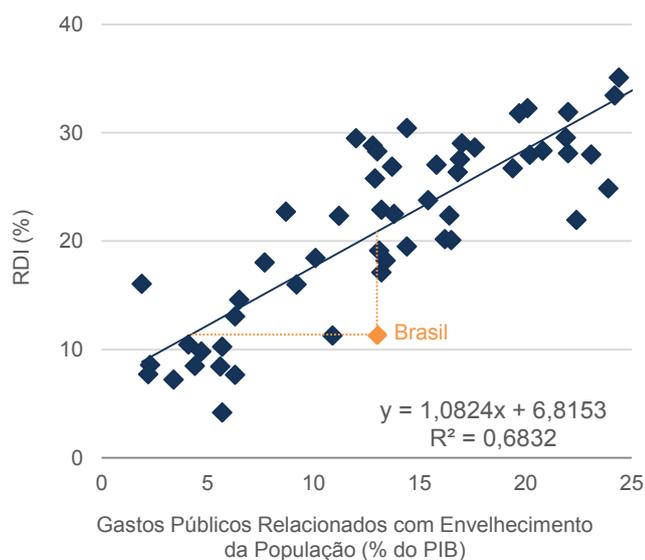
Poucos discordam da hipótese de que mudanças na estrutura demográfica impactam a economia, havendo uma larga bibliografia dedicada ao tema. A despeito do viés que cada estudo possa ter em relação ao tema, uma questão que costuma fazer-se presente é a existência de uma via de mão dupla entre esses dois universos. Para exemplificar essa característica, poderíamos citar exemplos simples, tais como possíveis limitações do crescimento devido a restrições da mão de obra ou o efeito da urbanização sobre a taxa de fecundidade.

Um dos aspectos mais lembrados quando se fala de envelhecimento da população é a questão do custo fiscal associado a esse processo, especialmente por conta de um potencial aumento de gastos por indivíduo no âmbito das contas relacionadas à Seguridade Social (especialmente pensões e saúde). A experiência internacional sugere que há, de fato, razões para esperar um aumento relativo dos gastos conforme a estrutura etária se torna mais envelhecida, o que se traduz em uma correlação positiva entre essas duas variáveis – conforme apresentada no Gráfico 10.

Tal conclusão é reforçada pelo artigo “As consequências fiscais de uma população em queda”⁴, no qual os autores mostram que os gastos relacionados ao envelhecimento populacional deverão crescer ao longo do século XXI tanto para os países desenvolvidos, quanto para os países em desenvolvimento. De acordo com as projeções da agência de classificação de risco Standard & Poor’s (S&P em *Global Aging – 58 Shades of Gray*), o Brasil será um dos países mais afetados pela transição demográfica, uma conclusão que fica explícita ao avaliarmos a tendência esperada dos gastos públicos expressa no Gráfico 11. Isso porque, na ausência de mudanças estruturais, teremos, em 2050, uma proporção significativamente maior do orçamento brasileiro dedicada aos gastos associados ao envelhecimento populacional do que o esperado para outros países emergentes ou latino-americanos.

Gráfico 10

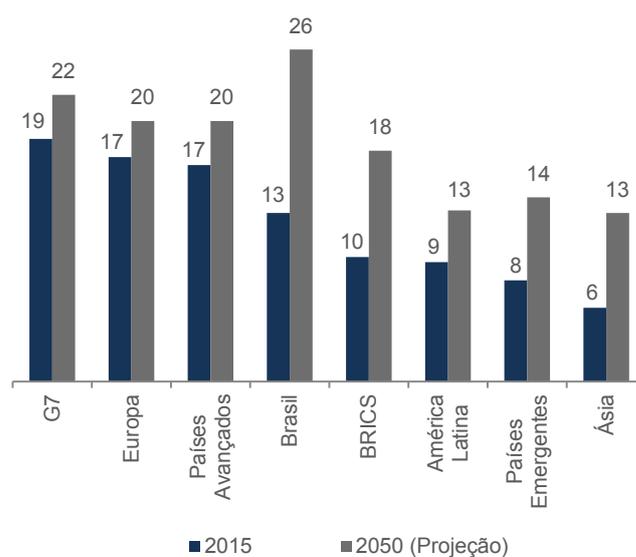
Envelhecimento da População x Gastos Públicos em 2015



Fonte: ONU / DESA e S&P - Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

Gráfico 11

Gastos associados ao envelhecimento populacional (% do PIB)



Fonte: S&P - Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

Todavia, devemos lembrar que não é somente por meio do aumento dos gastos que a transição demográfica pode afetar a sustentabilidade fiscal. Um fator cuja importância é pronunciada quando se trata de projeções de longo prazo é o crescimento potencial da economia – isto é, o seu PIB potencial.

Por se tratar de uma variável não observável, é uma tarefa árdua calcular exatamente o quanto a transição demográfica e a consequente redução no contingente de pessoas em idade ativa terão impacto sobre o crescimento – seja ele efetivo (que já tenha ocorrido em algum período) ou potencial (ao longo das próximas décadas). De qualquer modo, adotando-se a premissa de que a adição de indivíduos à força de trabalho impacta positivamente o PIB potencial, consideramos razoável supor que – tudo o mais constante – deverá ocorrer uma redução desse parâmetro na ausência de outros choques.

Vale ressaltar que a capacidade arrecadatória de um governo costuma ser estreitamente correlacionada com o crescimento da economia. Com isso, dado o contexto de envelhecimento da população, nos deparamos com uma trajetória ascendente para os gastos públicos, ao mesmo tempo em que se torna mais difícil gerar as receitas necessárias para manter o equilíbrio das contas públicas.

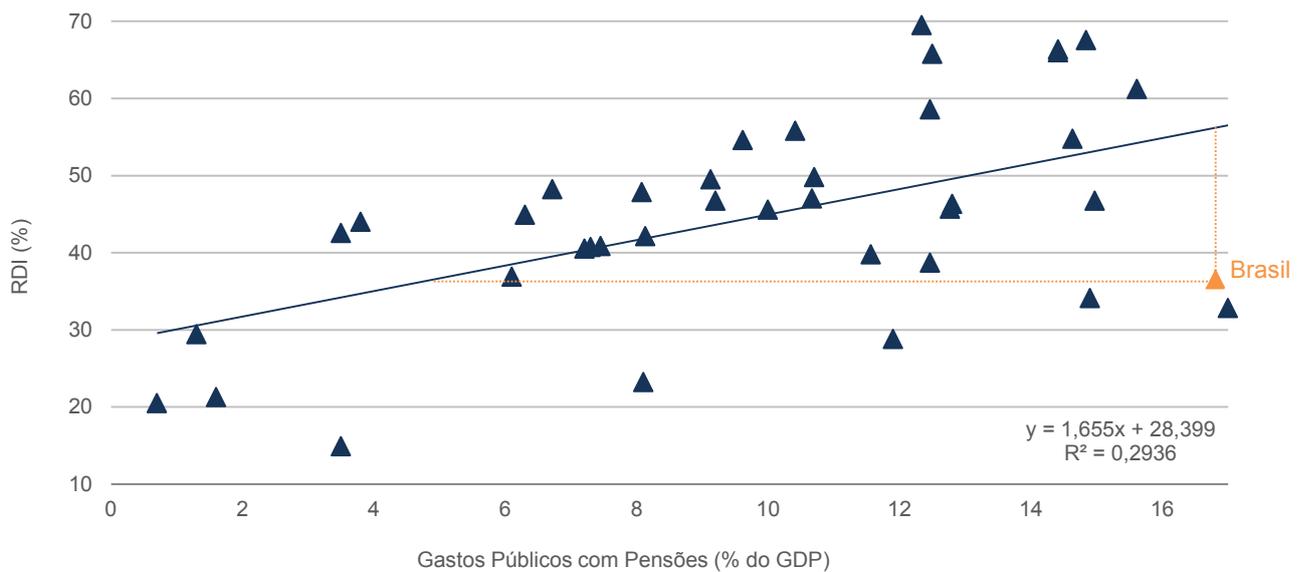
4- As conclusões quantitativas do artigo IMF *Staff Discussion Note 15/21: The Fiscal Consequences of Shrinking Populations* (2015) foram baseadas nas mesmas séries de dados utilizadas pela Itaú Asset Management e encontram-se disponíveis no site <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1521.pdf>

O desafio que se impõe é, portanto, universal. A boa notícia é que, do ponto de vista brasileiro, ainda estamos em um momento no qual a demografia contribui positivamente para a economia, com aumentos sucessivos da população potencialmente ativa. No entanto, como dito anteriormente, esse quadro deverá se reverter nas próximas décadas, sendo importante estarmos preparados para esse cenário o quanto antes. A urgência associada a essa discussão é maior do que os aspectos demográficos poderiam sugerir à primeira vista. Segundo com os dados da OCDE, o gasto público com pensões no Brasil é comparável ao de países com uma estrutura etária sensivelmente mais envelhecida do que a nossa, um cenário que continuará sendo verdadeiro em 2050 – como é possível notar pela distância entre o ponto e a reta no Gráfico 12.

Dessa forma, a pergunta que surge é: se ainda nos encontramos em um momento demográfico favorável, com uma entrada líquida de indivíduos na faixa etária potencialmente ativa, por que os gastos com pensões são um problema?

Gráfico 12

Envelhecimento da População x Gastos Públicos em 2050



Fonte: ONU / DESA e S&P - Data Base: Setembro 2016

Elaboração: Itaú Asset Management

Se ainda somos um país jovem, por que os gastos com pensões são um problema?



Até este momento nos concentramos no processo de envelhecimento da população brasileira, citando os impactos esperados em face dessa importante mudança na estrutura etária de nosso país. Como vimos, existem razões para esperar um aumento dos gastos com benefícios, em especial com aqueles associados à previdência social. Antes de estimar qual será a tendência para essas despesas ao longo das próximas décadas, precisamos entender quais são as principais características do sistema brasileiro, apontando seus pontos fortes e aqueles que poderiam ser melhorados.

No Brasil, são dois os pilares associados ao sistema previdenciário: a Previdência Social Básica e a Previdência Complementar ou Privada. Segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2014, a Previdência Social Básica é oferecida pelo Poder Público e constituída pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). No RGPS estão contemplados todos os trabalhadores que possuem carteira assinada, sendo possível para aqueles que trabalham por conta própria ou que não possuem renda própria (estudantes

e donas de casa) realizar contribuições individuais mediante inscrição junto ao administrador do regime, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). No RPPS estão englobados os sistemas de previdência dos três níveis de entes federativos, contemplando exclusivamente os servidores efetivos dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Enquanto os regimes básicos possuem um caráter compulsório para uma parte da população, a participação em um regime associado ao pilar da Previdência Complementar, por sua vez, é facultativa. Nesse caso, o sistema é baseado na constituição de reservas financeiras garantidoras dos benefícios contratados, atuando como uma fonte de complementação de renda. Neste trabalho privilegiaremos a avaliação da Previdência Social Básica, que possui impactos fiscais diretos, desconsiderando os efeitos agregados do regime de previdência complementar⁵.

Para pautar a avaliação do sistema previdenciário brasileiro lançaremos mão do modelo de adequação previdenciária, conforme proposto pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA). Segundo a associação, existem diversas óticas que devem nortear uma avaliação qualitativa de um determinado sistema de previdência social, devendo-se incluir variáveis que busquem capturar não só a ótica dos atuais beneficiários ou uma fotografia estática do sistema, mas também a sua sustentabilidade no longo prazo.

Quando avaliamos o caso brasileiro à luz das variáveis propostas pela ISSA chegamos a uma conclusão: o sistema vigente no Brasil possui alguns destaques positivos, tais como o alto nível de cobertura, que contribui para a redução da pobreza na velhice ou a existência de um alto nível de reposição da renda para uma grande parcela da população. No entanto, a generosidade do sistema coloca em dúvida a sua sustentabilidade no longo prazo, em especial se levarmos em consideração as perspectivas demográficas apresentadas anteriormente.

Uma característica frequentemente criticada no sistema brasileiro é a coexistência de sistemas de previdência com regras diferenciadas, que tornam o aparelho ainda mais complexo. A estrutura do regime de previdência brasileiro foi estipulada na Constituição Federal de 1988, tendo várias legislações específicas sobre o tema sido promulgadas desde então. Entre as suas características mais proeminentes, temos a escolha do modelo de repartição como sistema de financiamento, no qual existe uma relação de solidariedade entre os participantes. Em outras palavras, o que ocorre é que a população ativa contribuinte sustenta o fluxo de pagamentos associados à população inativa – os beneficiários atuais. De acordo com os dados disponibilizados no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), a Previdência Social básica contava com mais de 56 milhões de contribuintes em 2013 – um contingente inferior ao número de assistidos naquele momento, que era da ordem de 32 milhões de pessoas.



Fonte: AEPS - Data Base: Setembro 2016 - Elaboração: Itaú Asset Management.

Todavia, as perspectivas para a dinâmica entre contribuintes e assistidos não são favoráveis. Levando-se em consideração as projeções apresentadas anteriormente, especialmente aquelas que dizem respeito à tendência para a RDI, concluímos que a dinâmica populacional esperada aponta para desafios crescentes. Ocorrerá uma redução da população em idade potencialmente ativa a partir de 2030, de modo que teremos um fluxo cada vez menor de contribuintes em um sistema previdenciário no qual o número de beneficiários só tende a crescer. Portanto, pela ótica da sustentabilidade de longo prazo, o sistema brasileiro possui importantes falhas.

Além de possuir transferências entre gerações em virtude de seu modelo de financiamento, o sistema apresenta subsídios cruzados entre grupos de indivíduos da economia. Segundo Caetano (2006), existe um nítido subsídio cruzado do setor urbano para o rural, em que um trabalhador rural pode se aposentar com uma pensão equivalente a um salário-mínimo sem sequer ter contribuído para o sistema ao longo de sua vida. Outro exemplo comumente citado na literatura diz respeito à questão da idade mínima diferenciada por gênero, que gera um fluxo de transferência entre os contribuintes homens e mulheres: as mulheres podem se aposentar cinco anos antes dos homens mesmo possuindo uma expectativa de vida mais elevada (77 anos para as mulheres e 70 anos para os homens de acordo com a ONU). Na prática, o sistema acaba por ter uma idade efetiva de aposentadoria baixa, inconsistente com o aumento da expectativa de vida que tem sido visto no Brasil. Como consequência, gera-se uma razão entre contribuintes e beneficiários baixa, colocando pressão nos gastos da previdência, especialmente em um contexto de rápida transição demográfica.

5- Cabe ressaltar que entre as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) nos deparamos com organizações relacionadas a empresas públicas ou sociedades de capital misto. A rigor, isso significa que pode existir um impacto fiscal para a União associado ao sistema complementar, mesmo que este não esteja diretamente envolvido no sistema básico. No entanto, tendo em vista o escopo deste estudo, optamos por desconsiderar os potenciais efeitos desse pilar no sistema de seguridade social, interpretando a previdência complementar como um sistema apartado das contas públicas.

6- Dados relativos ao ano de 2013 compilados a partir das informações apresentadas nos Capítulos 26, 46 e 50 do AEPS de 2014. Para o número de contribuintes utilizamos a Tabela 50.5, enquanto para o número de beneficiários foram utilizados os dados das Tabelas 26.5, 46.1 e 46.14

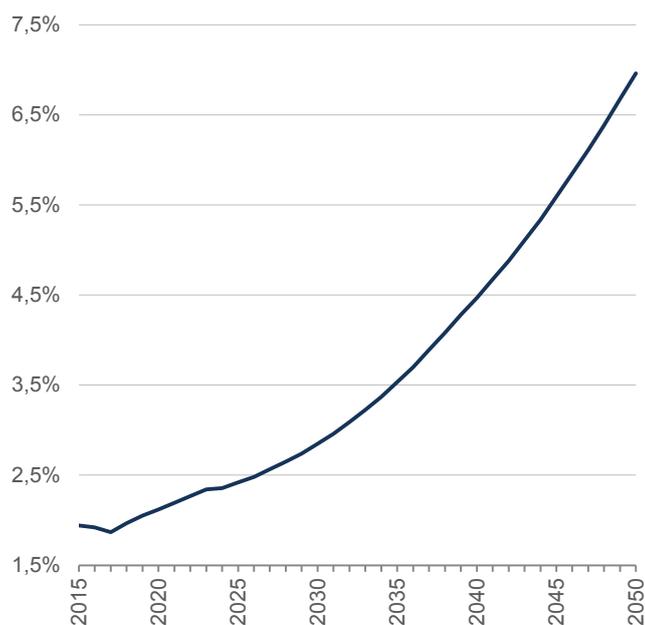
Ainda que as características citadas anteriormente fossem desconsideradas, a própria definição do benefício previdenciário mínimo como sendo equivalente a um salário-mínimo (SM) cria uma fonte relevante de pressão fiscal. Ao vincular uma parte substancial do estoque de benefícios ao SM, o sistema acaba por embutir não somente a variação dos preços na atualização das pensões, mas também os ganhos reais concedidos ao salário-mínimo. Com isso, os reajustes acima da inflação obtidos pelos contribuintes ativos acabam por elevar as pensões dos indivíduos inativos, pressionando ainda mais a necessidade de financiamento do sistema como um todo.

Levando em consideração esses e outros fatores, especialistas chegam a afirmar que o sistema corrente é tão benevolente que para a maior parte dos brasileiros a estratégia ótima seria contar tão somente com o sistema de previdência básica para a aposentadoria, não sendo vantajoso efetuar um planejamento familiar de longo prazo para complementação da renda (Brito; Minari, 2015). Essa afirmação mostra que o sistema é bem sucedido ao contribuir para o aumento do bem-estar na terceira idade, mas, ao mesmo tempo, levanta importantes questionamentos acerca do mérito de se alocar mais de 40% do orçamento federal em um destino que afeta um contingente populacional que ainda é relativamente pequeno. Afinal, essa pode não ser a melhor alocação de recursos públicos, impondo uma limitação a gastos que poderiam contribuir para a melhoria futura do bem-estar social (Caetano; Rocha, 2008).

De forma geral temos, portanto, razões para esperar que o desequilíbrio visto nas contas previdenciárias se aprofunde daqui em diante em um cenário similar ao visto ao longo da última década. Segundo as projeções atuariais apresentadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2017, haverá aumento do déficit associado tanto ao RGPS quanto ao RPPS, de forma que a necessidade de financiamento do sistema poderá mais que triplicar nos próximos 35 anos.

Gráfico 13

Déficit do RGPS e do RPPS - Projeções Oficiais (% do PIB)

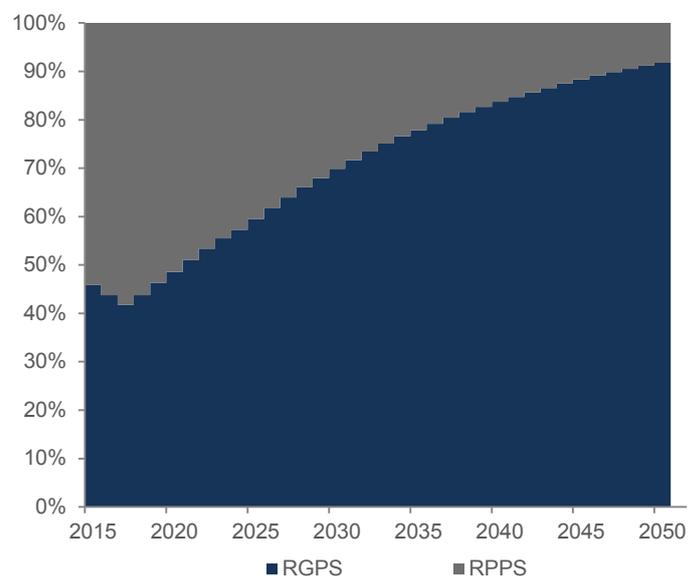


Fonte: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/lido/2016/elaboracao/projeto-de-lei/proposta-do-poder-executivo>
Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

Ainda que seja esperado um aumento absoluto dos gastos com previdência para ambos os regimes do sistema, é perceptível a crescente preocupação do governo com os rumos de um pilar específico da Previdência Social Básica, o RGPS. A razão para tal fica mais clara ao avaliarmos as projeções relativas de ambos os regimes, pois, como é possível notar no Gráfico 14, teremos um aumento relativamente maior do déficit associado ao RGPS. Essa mudança estrutural é, em larga medida, fruto das mudanças no sistema que foram possibilitadas pela aprovação de Emendas Constitucionais em 2003 e 2005 cujo foco foi a alteração das regras que regem o RPPS. Na ocasião foi aprovada a criação de um pilar de previdência complementar para os servidores públicos e a alteração na forma de cálculo e correção dos benefícios – inovações que não foram suficientes para reverter a tendência de aumento do déficit do regime, mas que certamente limitarão sua expansão nas próximas décadas.

Gráfico 14

Resultado da Previdência – Déficit do RGPS e do RPPS (% do total)



Fonte: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/lido/2016/elaboracao/projeto-de-lei/proposta-do-poder-executivo>
Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

Diante desse cenário, justifica-se uma atenta análise do sistema de Previdência Social, em especial do regime que será mais impactado pelas tendências demográficas acima reportadas, afetando o maior contingente de brasileiros e apresentando uma trajetória de deterioração mais acentuada: o RGPS. Para tanto, apresentaremos nas próximas páginas as projeções da Itaú Asset Management para as despesas e o resultado desse sistema, indicando tanto a tendência em caso de manutenção das regras atuais, quanto qual seria a trajetória para esses indicadores em diferentes cenários.

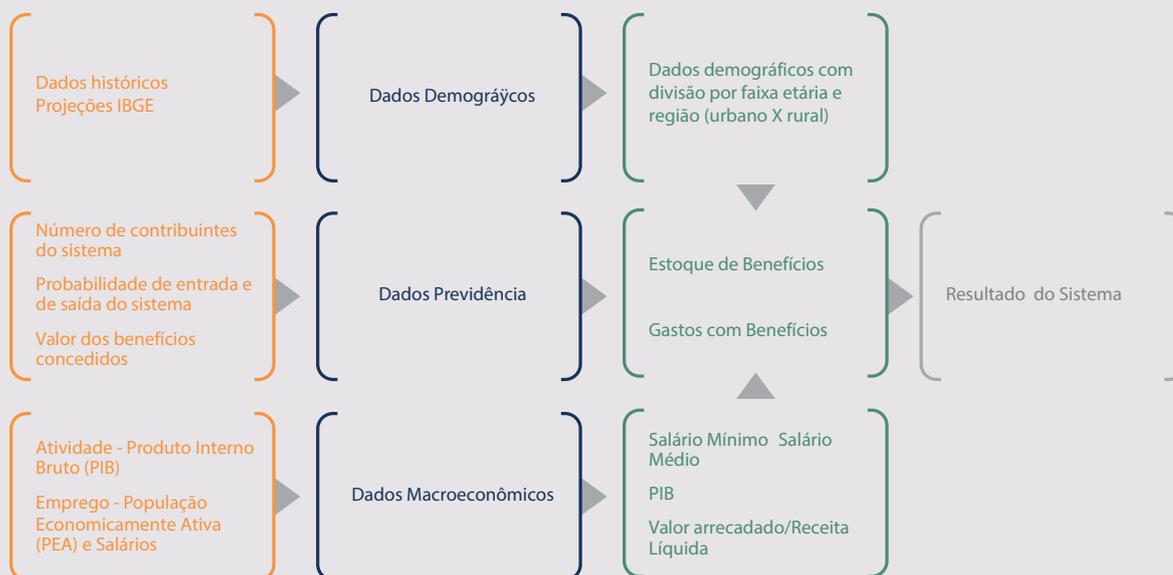
O que esperamos que aconteça?

No entendimento da Itaú Asset Management, caso os problemas previamente enumerados não sejam endereçados, a probabilidade de que as contas públicas apresentem forte deterioração nas próximas décadas é alta. Em todo caso, tão importante quanto identificar uma tendência é avaliar o seu potencial impacto, de modo que as próximas páginas serão dedicadas a apresentar nossas projeções para os gastos previdenciários associados ao RGPS e geridos pelo INSS.

O Modelo IAM-MAPS Resultados para o RGPS

O ponto de partida de nosso modelo de projeção foi o chamado Modelo Demográfico-Atuarial de Projeções e Simulações de Reformas Previdenciárias do IPEA/IBGE, também conhecido como MAPS. Entre os diversos insumos que são utilizados nesse modelo, cabe destacar as projeções populacionais, que em nosso exemplo refletem o cenário-base apresentado pelo próprio IBGE na revisão de 2013 e os dados técnicos dos Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS) de diferentes períodos. Além do uso de séries que representam as variáveis demográficas e as séries de dados relativas ao RGPS, o modelo exige a inclusão de dados macroeconômicos, conforme é possível notar no Diagrama 1.

Diagrama 1



Construímos um modelo que nos permite simular cenários sensibilizados não só por fatores demográficos e macroeconômicos, mas também pelo ordenamento jurídico que rege o sistema vigente.

Segundo os autores do Texto para Discussão nº 774 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o modelo MAPS contempla o uso de variáveis macroeconômicas e demográficas, ao mesmo tempo em que estima o impacto dos próprios dispositivos legais e institucionais que regem o sistema previdenciário, sendo o primeiro conjunto de dados exógeno ao sistema e o segundo endógeno a ele.

Para avaliar o impacto de possíveis mudanças nesse conjunto de variáveis, faz-se necessário o emprego de diversas premissas. Entre elas estão o comportamento da taxa de urbanização do Brasil nas próximas décadas, a probabilidade de um adulto solicitar uma aposentadoria por tempo de contribuição, a chance de um beneficiário falecer dada a idade atual dele, entre outras. Visando munir o leitor de uma projeção que reflita a estrutura demográfica e previdenciária brasileira da melhor forma possível, baseamos as premissas do modelo de uma forma geral no comportamento dessas variáveis nos últimos anos.

A partir do resultado da interação entre os dados demográficos e previdenciários, históricos e esperados, encontramos a projeção para o estoque e para o fluxo de beneficiários em um determinado instante no tempo. Cabe ressaltar que a robustez do modelo depende não só da qualidade da projeção no nível agregado, mas também da qualidade das séries desagregadas. Essa observação guarda relação com as especificidades do RGPS, que, como dito anteriormente, permite a diferenciação de acesso para potenciais beneficiários em decorrência do sexo, do domicílio e de outras características.

Uma vez obtido o vetor que representa o número de indivíduos que irão figurar como beneficiários ativos, o desafio que se impõe é a determinação dos vetores que representam os fluxos de receitas e gastos com os benefícios. No que diz respeito às receitas, elas são modeladas a partir da projeção de contribuintes e do valor sobre o qual incidirá a contribuição. Ou seja, nesse momento alguns dos fatores que mais afetam o resultado são a relação entre a População Economicamente Ativa (PEA) e a População em Idade Ativa (PIA), a taxa de formalização da economia e o salário médio.

Do ponto de vista dos gastos, a divisão primordial dos benefícios se dá pela faixa de valor, com diferenciação entre os benefícios de até 1 salário-mínimo (SM) e acima disso. A razão para essa quebra advém da forma pela qual os valores são corrigidos⁷ com o passar do tempo, pois aqueles que recebem o piso previdenciário vêem seus benefícios serem majorados pela combinação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano anterior e da variação do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos atrás, enquanto os que recebem acima do piso têm os seus benefícios majorados apenas pela inflação de preços do ano anterior medida pelo INPC. Cabe ressaltar que, em caso de variação negativa do PIB, a correção do salário-mínimo e dos benefícios previdenciários se dá tão somente pela inflação de preços.

Ainda na parte das despesas, corrigimos os valores históricos de todas as alíneas de benefícios, auxílios, pensões e demais despesas pela taxa de crescimento populacional, pela variação positiva do PIB e do INPC e por um fator que permite sensibilizar o modelo a ajustes que porventura possam ocorrer em benefícios específicos – tais como um desconto gradual na concessão de pensões por acidente de trabalho.

Assim, construímos um modelo que nos permite simular cenários sensibilizados não só por fatores demográficos e macroeconômicos, mas também pelo ordenamento jurídico que rege o sistema vigente.

7- A Lei Nº 13.152, de 29 de julho de 2015, define que a política de valorização do salário-mínimo e dos benefícios pagos pelo RGPS seja válida entre 2016 e 2019. Tendo em vista o impacto dessa medida nas contas do INSS, alguns especialistas sugerem que o governo evite a expansão real dos gastos previdenciários, propondo um novo modelo de valorização dessas medidas a partir de 2019 por meio de um Projeto de Lei Ordinária.

Resultados do Modelo

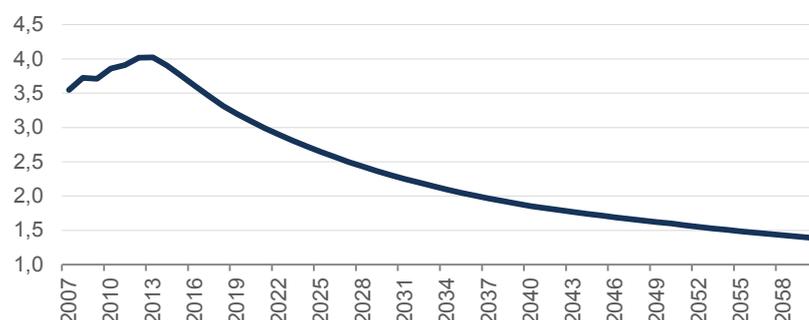
Cenário Base e Cenários Alternativos

Antes de analisarmos o impacto de possíveis mudanças legais, faz-se necessário avaliar a atual situação e qual seria a tendência para o resultado financeiro do RGPS na ausência de uma reforma previdenciária. Levando em consideração a tendência recente e as perspectivas demográficas, o nosso cenário-base contempla uma expansão anual do número de beneficiários do sistema em média de 3,8% ao ano até 2030, sem um aumento de igual magnitude do contingente de contribuintes para o sistema, que deverá crescer a uma taxa média de 0,5% por ano no mesmo horizonte.

Desse modo, o déficit do RGPS quintuplicaria em um espaço de 20 anos, passando de 1% do PIB, conforme visto em 2010, para uma cifra equivalente a 4,9% em 2030. Um aumento dessa magnitude em um curto espaço de tempo é especialmente alarmante se considerarmos que, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, os benefícios pagos pelo INSS já representam mais de 40% das despesas totais do governo central. Do ponto de vista de gestão fiscal isso significa um enrijecimento ainda maior da estrutura de gastos do governo, reduzindo o espaço para despesas de outra natureza e gerando importante fonte de pressão para o aumento da carga tributária e/ou da dívida pública.

Gráfico 15

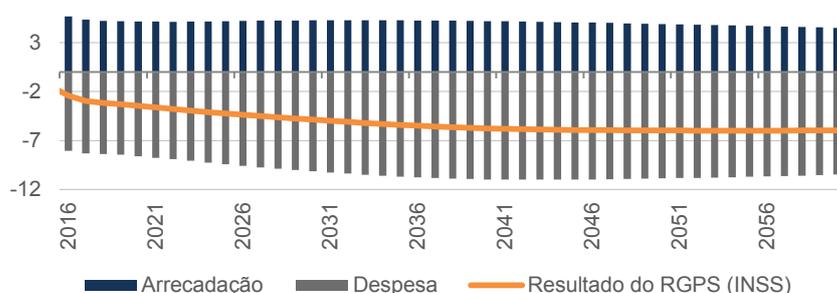
Cenário Base para a relação entre Contribuintes e Beneficiários do INSS



Fonte: IBGE e Itaú Asset Management - Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

Gráfico 16

Cenário Base para a Arrecadação e as Despesas do INSS (% do PIB)



Fonte: IBGE e Itaú Asset Management - Data Base: Setembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

Não por outra razão, o tema da reforma previdenciária tem ganhado proeminência não só no meio acadêmico, já que a discussão está se tornando cada vez mais presente no meio político e na mídia de uma forma geral.

Do nosso ponto de vista, são dois os temas que aparecem de forma recorrente nestes fóruns:

1

Desvinculação do piso dos benefícios previdenciário do salário-mínimo.

2

Estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria, com a equalização dos requerimentos mínimos para o acesso ao sistema por gênero, profissão e domicílio.

Mesmo quando optamos por analisar o impacto de uma reforma previdenciária a partir desses dois tópicos, nos deparamos com um cálculo de elevada complexidade. Isso porque são várias as possíveis combinações entre a definição de uma idade mínima, a equalização de tal idade para os diferentes grupos e a decisão pelo vínculo dos benefícios previdenciários ao salário-mínimo ou não. Ademais, a partir do momento em que se estabelecem as novas regras, é necessário definir como se dará a transição do sistema anterior para esse novo modelo, em uma delicada discussão que extrapola as considerações atuariais e envolve os conceitos de expectativa de direito e direito adquirido.

Questões jurídicas à parte, optamos por apresentar aqui alguns cenários alternativos que julgamos ser ilustrativos para mostrar o impacto de mudanças na legislação do ponto de vista isolado

e em conjunto com outras medidas. A principal conclusão é a de que, assim como no caso das projeções demográficas, pequenas mudanças nas premissas originais geram efeitos relevantes quando acumuladas ao longo do tempo.

Em um primeiro exercício, mostramos cenários que contemplam o efeito de uma desvinculação do piso da previdência em relação ao salário-mínimo e a criação de uma idade mínima para o requerimento de benefícios. No que diz respeito à idade mínima, apresentamos três hipóteses: a criação de uma regra com idades diferenciadas por gênero e domicílio (Cenário 2A), equalização da idade por domicílio com manutenção de diferenciação por gênero (Cenário 2B) e, por fim, a criação de uma regra homogênea de acesso aos benefícios por idade (Cenário 2C).

Tabela 2

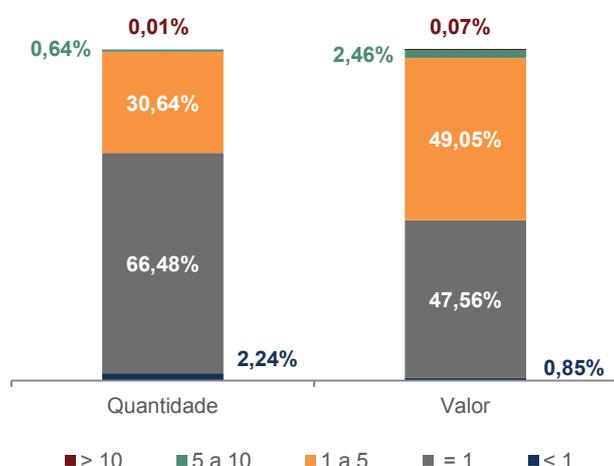
Cenários⁸ para as Despesas com Benefícios do RGPS (% do PIB)

Cenário	Medida	2010	2020	2030	2040	2050	2060
0	Cenário Base - Sem reformas	6,6	8,6	10,2	11,0	10,9	10,5
1	Desvinculação do piso da previdência em relação ao salário mínimo	6,6	8,4	8,8	8,5	7,4	6,2
2A	Idade mínima de 65 anos para Homens e 60 anos para Mulheres no regime urbano, 60 anos para Homens e 55 anos para Mulheres no regime rural a partir de 2018	6,6	8,4	9,3	10,0	9,9	9,7
2B	Idade mínima de 65 anos para Homens e 60 anos para Mulheres nos regimes urbano e rural a partir de 2018	6,6	8,3	9,0	9,6	9,5	9,3
2C	Idade mínima de 65 anos para Homens e Mulheres nos regimes urbano e rural a partir de 2018	6,6	8,2	8,7	9,2	9,1	8,9

Fonte e Elaboração: Itaú Asset Management - Data Base: Setembro 2016

Gráfico 17

Benefícios emitidos por faixas de valor em pisos previdenciários (% do total)



Fonte: BEPS e Itaú Asset Management - Data Base: Novembro 2016
Elaboração: Itaú Asset Management

A partir da Tabela 2 é possível notar que os efeitos de mudanças nas regras do sistema de Previdência Social são marginais em um primeiro momento, mas se tornam substanciais ao longo do horizonte de nossas projeções. Outra conclusão diz respeito à medida de maior impacto, que de acordo com os nossos cálculos é a desvinculação do piso da previdência em relação ao salário-mínimo (SM). Um dado que corrobora essa hipótese é a distribuição de benefícios concedidos por faixas de valor, conforme indicado no Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) e representado no Gráfico 17.

Uma vez que cerca de 2/3 dos benefícios concedidos encontra-se concentrada na faixa de um salário-mínimo é natural que a mudança na correção desse conjunto afete o resultado do INSS de forma mais intensa do que medidas cujo efeito é mais difuso. Essa avaliação é realidade mesmo se considerarmos a criação da regra de aposentadoria por idade mínima, pois a correção do estoque de benefícios tem um impacto proporcionalmente maior do que a variação no fluxo líquido de entrada de assistidos.

Dessa forma, ainda que quaisquer mudanças gerem efeitos positivos ao longo do tempo, chegamos à conclusão de que as opções de desvinculação do SM ou de homogeneização total das regras por idade geram efeitos significativamente distintos ao final de nossa simulação – conforme é possível notar na Tabela 3.

8- Cada cenário indica a trajetória esperada mantidos constantes os demais parâmetros. O cenário 1 apresenta, portanto, o efeito somente da desvinculação do SM, ao passo que os cenários 2A, 2B e 2C apresentam diferentes hipóteses para a adoção de uma idade mínima para a aposentadoria.

Tabela 3

Cenários para o Resultado Consolidado do RGPS (% do PIB)

Cenário	Medida	2010	2020	2030	2040	2050	2060
0	Cenário Base - Sem Reformas	-1,1	-3,5	-4,9	-5,8	-6,0	-6,0
1	Desvinculação do piso da previdência em relação ao salário mínimo a partir de 2019	-1,1	-3,3	-3,5	-3,3	-2,5	-1,7
2A	Idade mínima de 65 anos para Homens e 60 Anos para Mulheres no regime urbano, 60 anos para Homens e 55 anos para Mulheres no regime rural a partir de 2018	-1,1	-3,2	-4,0	-4,8	-5,0	-5,2
2B	Idade mínima de 65 Anos para Homens e 60 anos para Mulheres nos regimes urbano e rural a partir de 2018	-1,1	-3,1	-3,7	-4,3	-4,6	-4,8
2C	Idade mínima de 65 anos para Homens e Mulheres nos regimes urbano e rural a partir de 2018	-1,1	-3,0	-3,4	-4,0	-4,2	-4,4

Fonte e Elaboração: Itaú Asset Management - Data Base: Setembro 2016

Outro exercício que merece a nossa atenção é aquele que revela o quanto a escolha por uma reforma mais gradualista afeta o sistema ao longo do tempo. A partir desse momento adotamos uma hipótese simplificadora, assumindo que os sistemas rural e urbano terão suas regras de concessão de benefícios equalizadas, e simulamos o resultado geral do RGPS de acordo com as seguintes hipóteses: a desvinculação do SM (sim ou não), existência de idade mínima equalizada por gênero (65 anos para ambos os sexos ou em 65 para homens e 60 para mulheres), e, por fim, o tempo de transição entre os sistemas vigentes e o proposto (10, 20 ou 30 anos). Como é possível notar na Tabela 4, os resultados do RGPS poderão diferir significativamente de acordo com a regra de transição escolhida, mas irão convergir ao longo do tempo.

Tabela 4

Resultado Consolidado do RGPS (% do PIB)

2030	Tempo para a Transição		10	20	30	10	20	30
	Idade Mínima Homens/Mulheres		65H/65M			65H/60M		
Desvinculação do Salário Mínimo	Não		-3,2	-3,6	-3,7	-3,7	-3,8	-3,9
	Sim		-2,0	-2,3	-2,4	-2,4	-2,5	-2,5

2060	Tempo para a Transição		10	20	30	10	20	30
	Idade Mínima Homens/Mulheres		65H/65M			65H/60M		
Desvinculação do Salário Mínimo	Não		-4,4			-4,8		
	Sim		-0,5			-0,8		

Fonte e Elaboração: Itaú Asset Management - Data Base: Setembro 2016

A sociedade brasileira precisa avaliar a relação entre os **custos** e os **benefícios** do atual sistema de Previdência Social

Dessa forma, concluímos que, caso nossas premissas se mostrem acertadas, a diferença entre uma reforma mais rígida ou com regras mais brandas será o contraste entre termos um resultado marginalmente ou significativamente negativo para o RGPS em 2060 (deficit de 0,5% ou de 4,8% do PIB, respectivamente).

Em suma, podemos dizer que os exercícios supracitados reforçam a ideia de que, na ausência de mudanças em suas regras, o atual sistema contribuiria para um forte aumento dos gastos públicos com a Previdência Social no âmbito do RGPS. Tendo em vista a situação atual e a dinâmica esperada para o resultado do RGPS, o déficit total dos programas previdenciários no Brasil seria ainda mais elevado. Com isso, torna-se cada vez mais relevante discutir uma reforma que contemple medidas que possam ser implementadas de forma isolada ou em conjunto com outras mudanças e definir qual será o ritmo de implementação de tais medidas.

Pelo nosso ponto de vista, quanto mais gradualista for a reforma previdenciária, menos efetiva ela será do ponto de vista fiscal. Ao mesmo tempo, a sociedade brasileira precisa avaliar a relação

entre os custos e os benefícios de se manter uma trajetória de elevação dos gastos tão expressiva em face dos diversos desafios com os quais os brasileiros se deparam todos os dias. No entendimento da Itaú Asset Management, o impacto acumulado de mudanças no sistema previdenciário poderá contribuir sobremaneira para que o Brasil possa voltar a ter contas fiscais equilibradas e uma tendência de queda da dívida pública. A alternativa à reforma da previdência seria provavelmente uma pressão crescente sobre os gastos públicos, que limitará a alocação de recursos em outras áreas do orçamento, requerendo um aumento substancial da carga tributária e dificultando a redução do endividamento público. Essa combinação fatalmente levaria o Brasil a ter taxas de juros de longo prazo mais elevadas e um crescimento potencial menor, com implicações negativas para a arrecadação do INSS. Assim, o país apresentaria dificuldades crescentes para arcar com os custos de seu sistema de seguridade social – pondo em risco não só a sustentabilidade das contas públicas como também o bem-estar de seus cidadãos.



Conclusão

A questão do envelhecimento populacional tem sido citada como uma preocupação pelos representantes de diversos países nos últimos anos e figura como uma preocupação recorrente para o governo brasileiro. O que pode, em um primeiro momento, parecer surpreendente, se revela razoável tendo em vista nossas perspectivas demográficas: o aumento da população idosa, em proporção ao restante dos habitantes, será muito mais acelerado no Brasil do que o que foi visto em outros países. De certa forma, pode-se dizer que um processo que foi feito em 65 anos em uma amostra abrangente de países será feito aqui em 20 ou 25 anos.

Entre as consequências desse processo salta aos olhos o seu impacto fiscal, seja pela pressão de custos associada ao aumento do número de beneficiários sem igual aumento da população em idade potencialmente ativa, seja pela possível redução do ritmo de expansão da produção de riquezas conforme capturada pelo PIB potencial. Atualmente os especialistas concordam que o Brasil ainda se encontra em um momento do ciclo no qual a estrutura demográfica contribui positivamente para a economia. No entanto, os mesmos especialistas admitem que essa fase favorável deve se extinguir em breve. Dessa forma, mais do que nunca se faz necessária uma reavaliação acerca das características daquele que é o principal pilar do sistema de Previdência Social no Brasil: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Ao longo deste estudo apresentamos a razão pela qual – apesar de sermos um país jovem – o desequilíbrio atuarial do RGPS já é uma realidade. Mais do que isso, mostramos que, na ausência de mudanças nas regras de concessão de benefícios, as despesas administradas pelo INSS poderão superar 10% do PIB brasileiro

em 2040 – em uma trajetória de constante elevação dos custos da Previdência Social em todo o horizonte projetado.

Dito de outra forma: o atual conjunto de regras do RGPS é insustentável.

Entre as mudanças legais que são comumente citadas por especialistas como soluções para evitar esse prognóstico identificamos a equalização nas regras de acesso aos benefícios, com a criação de uma idade mínima e a desvinculação do piso da previdência em relação ao salário-mínimo. Caso as premissas apresentadas neste estudo se mostrem acertadas, a diferença entre uma reforma mais rígida ou com regras mais brandas será o contraste entre termos um resultado marginalmente ou significativamente negativo para o RGPS em 2060.

Em suma, pode-se dizer que as tendências demográficas sugerem que os problemas existentes deverão se aprofundar caso uma reforma do modelo atual não seja implementada o quanto antes. No entendimento da Itaú Asset Management, o impacto acumulado de mudanças no sistema previdenciário poderá contribuir de sobremaneira para o Brasil voltar a ter contas públicas equilibradas e uma tendência de queda da dívida pública. A alternativa à reforma da previdência seria provavelmente uma pressão crescente sobre os gastos públicos, que limitará a alocação de recursos em outras áreas do orçamento, requerendo um aumento substancial da carga tributária e dificultando a redução do endividamento público – pondo em risco não só a sustentabilidade das contas públicas, como também o bem-estar de seus cidadãos.

Referência Bibliográfica

BELTRÃO, Kaizô et al. Maps: Uma versão amigável do modelo demográfico-atuarial de projeções e simulações de reformas previdenciárias do IPEA/IBGE. Texto para Discussão nº 774. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Rio de Janeiro, 2000.

BRASIL; Ministério do Trabalho e da Previdência Social (BR); Instituto Nacional do Seguro Social (BR); Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (BR). Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2014. Brasília: MTPS/DATAPREV, v.23.

BRITO, Fausto. A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade. Texto para Discussão nº 318. CEDEPLAR/FACE/UFMG. Belo Horizonte, 2007.

BRITO, Ricardo; MINARI, Paulo. Será que o brasileiro está poupando o suficiente para se aposentar? Disponível em: <<http://reap.org.br/wp-content/uploads/2015/03/075-Ser%C3%A1-que-o-brasileiro-est%C3%A1-poupando-o-suficiente-para-se-aposentar.pdf>> Acesso em: 31 ago. 2016.

CAETANO, Marcelo. Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais. Texto para Discussão nº 1226. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2006.

ERVATTI, Leila; BORGES, Gabriel; JARDIM, Antonio (Org.). Mudança Demográfica no Brasil no início do século XXI: Subsídios para as projeções da população. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Rio de Janeiro, 2015.

INTERNATIONAL Monetary Fund. The fiscal consequences of shrinking populations. IMF Staff Discussion Note (SDN), v. 15, n. 21. 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43345>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

INTERNATIONAL Social Security Association. User Manual for Retirement Adequacy Model. Geneva. 2013. Disponível: <<https://www.issa.int/en/details?uuid=2bc9af48-022c-42bf-a66b-2cfeeb8e5a40>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

GIAMBIAGI, Fabio et al. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? Texto para Discussão nº 1050. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2004.

ORGANIZATION for Economic Co-operation and Development. Pensions at a glance 2015: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en>. Acesso em: 31 ago. 2016.

ROCHA, Roberto; CAETANO, Marcelo. O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. Texto para Discussão nº 1331. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.

STANDARD and Poor's. Global Aging 2016: 58 shades of gray. 2016. Disponível em: <https://www.globalcreditportal.com/ratingsdirect/renderArticle.do?articleId=1624798&SctArtId=385548&from=CM&nsf_code=LIME&sourceObjectId=9616035&sourceRevId=1&fee_ind=N&exp_date=20260428-15:49:46>. Acesso em: 31 ago. 2016.

UNITED Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Ageing 2015 (ST/ESA/SER.A/390).

WONG, Laura; CARVALHO, José Alberto. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. Revista Brasileira de Estudos de População, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan/jun 2006. Disponível em: <<http://www.rebep.org.br/index.php/revista/article/view/226>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

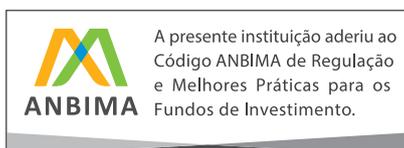
Glossário

AEPS - Anuário Estatístico da Previdência Social
BEPS - Boletim Estatístico da Previdência Social
DESA - Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas
EFPC - Entidades Fechadas de Previdência Complementar
FMI - Fundo Monetário Internacional
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
ISSA - Associação Internacional de Seguridade Social
MAPS - Modelo Demográfico-Atuarial de Projeções e Simulações de Reformas Previdenciárias
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU - Organização das Nações Unidas
PEA - População Economicamente Ativa
PIA - População em Idade Ativa
PIB - Produto Interno Bruto
PLDO - Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
RDI - Razão de Dependência dos Idosos
RFB - Secretaria da Receita Federal do Brasil
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social
SM - Salário-mínimo

Disclaimer

A Itaú Asset Management é a área responsável pela gestão dos fundos do conglomerado Itaú Unibanco. O Itaú Unibanco não se responsabiliza por qualquer decisão de investimento que venha a ser tomada com base nas informações aqui mencionadas. Leia o prospecto e o regulamento antes de investir. Dúvidas, reclamações e sugestões, utilize o SAC Itaú: 0800 7280728, todos os dias, 24 horas, ou o Fale Conosco (www.itaunet.com.br) ou a Ouvidoria Corporativa Itaú: 0800 570 0011, dias úteis, das 9h às 18h, Caixa Postal 67.600, CEP 03162-971. Pessoas com deficiência auditiva ou de fala, atendimento 24 horas por dia, 7 dias por semana: 0800 722 1722. Leia o prospecto, o formulário de informações complementares, a lâmina de informações essenciais e o regulamento antes de investir.

Informação Pública – Política Corporativa de Segurança da Informação



ItaúAssetManagement

