

Uma Agenda Parcial de Reformas Previdenciárias para 2009: À Procura de um “Pacto de Toledo” Brasileiro

PAULO TAFNER
FABIO GIAMBIAGI*

RESUMO O artigo sugere uma agenda de reformas parciais da previdência social. Parte da premissa de que em 2009 se abriria uma “janela de oportunidade”, criando as condições políticas para uma cooperação entre governo e oposição. Isso permitiria reeditar no Brasil acordos como os do Pacto de Toledo, sob a égide de acordos políticos que passaram a tratar o tema como questão de Estado. Especificamente, propõe-se adotar uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição no INSS; diminuir para quatro anos a diferença de idade de aposentadoria entre homens e mulheres; elevar em um ano o requisito para aposentadoria por idade; limitar a 70% do benefício original a parcela das futuras pensões acima do piso previdenciário, caso o sobrevivente não tenha dependentes menores; prorrogar até 2031 a regra que eleva em seis meses a cada ano o período contributivo de quem requer aposentadoria por idade; e aumentar para dois anos a diferença entre as idades de elegibilidade para a aposentadoria e para o benefício assistencial da Loas. Em alguns desses casos, haveria regras derivadas dessas mudanças que também sofreriam alterações, como no caso dos benefícios rurais. A mudança das regras seria antecedida de uma carência de cinco anos. Em todos os casos, propõem-se regras substancialmente mais duras para aqueles que ingressarem no mercado de trabalho depois da aprovação das mudanças. Propõe ainda um calendário de redução das alíquotas de contribuição previdenciária, visando reduzir o custo do fator trabalho e estimular a formalização da relação trabalhista.

ABSTRACT *The article suggests a calendar of partial reforms of Brazilian Social Security, considering as a premise that in 2009 a “window of opportunity” will be open up, creating the political conditions for cooperation between the government and the opposition. This would allow the country to recreate political agreements like those known as “Pact of Toledo” that conducted the theme as a matter of State. More specifically, this article suggests INSS (Brazilian Social Security Institute) should adopt a minimum age for retirement of time of contribution regime. It also recommends the reduction of the difference of retirement requirement between men and women to four years; the increase of the requirement for retirement for age by one year; the enactment of a limit to the portion of the pension benefit that exceeds the floor benefit to 70% of the original benefit, when survivor has no children; the extension of the rule that increases the contributive for retirement of age by 6 months per year up to 2031; and the imposition of a two-year difference between eligibility ages for the retirement and for the assistance benefit of Loas. In some of those cases, it should be necessary to shift current rules, such as in the case of the rural benefits. The change of the rules would be preceded by a five-year lack. These rules should be substantially tougher for those who come to the job market after the approval of the changes. In addition, we propose a progressive reduction of the Social Security Contributions in way to reduce the cost of labor and to stimulate the formal labor relationship.*

* Respectivamente, economista do Ipea e professor da Ucam; e economista do BNDES.

“A reforma previdenciária é um pacto da sociedade, a quem cabe dizer como é que os trabalhadores atuais vão cuidar de seus progenitores e como queremos que nossos filhos nos tratem no futuro” (Nelson Machado, ex-ministro da Previdência Social).

1. Introdução

Quando no posto de ministro da Previdência Social, o atual secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Machado, declarou, em palestra no final de 2006, que “o presidente Lula disse com clareza: a longevidade está aumentando, as pessoas vivem cada vez mais e melhor, é preciso rediscutir a questão da idade” [Machado (2006)].

No começo do seu segundo período de governo (2007-2010), o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, declarou que “quando alguém vier me falar sobre previdência, eu falo: ‘por favor, não conversem comigo; conversem com os membros do Fórum da Previdência Social, porque eles terminarão por nos apresentar uma proposta’” [*Estado de S. Paulo* (13 de fevereiro de 2007)]. O presente texto é uma tentativa de contribuir para a definição dessa proposta.

O tema das reformas da previdência social tem sido discutido nos mais diversos lugares, há bastante tempo. Holzmann e Hinz (2005) fizeram talvez o levantamento mais exaustivo sobre reformas previdenciárias no mundo publicado nos últimos anos. Aqui em nosso continente, Mesa-Lago (2005) fez uma avaliação de 25 anos de reformas na América Latina. No caso brasileiro, diversos trabalhos foram realizados na busca do melhor entendimento da questão: Oliveira (1992) propõe um referencial básico de análise da questão; Oliveira *et alli* (1997) discutem e analisam a questão da reforma previdenciária, ainda no calor do debate da EC que reformou o sistema em 1998; Giambiagi *et alli* (2004) realizaram detalhado diagnóstico da situação previdenciária brasileira; e mais recentemente, Tafner e Giambiagi (2007) organizaram uma coletânea sobre alguns tópicos do debate atual a respeito do tema no Brasil.

A melhor forma de encarar o tema é como algo que deveria ser uma típica questão de Estado e não de governo. Isso remete aos famosos “Pactos de Toledo”, negociados politicamente entre governo e oposição na Espanha, no marco da tradição institucional inaugurada há três décadas com o “Pacto de Moncloa”. Os partidos políticos espanhóis têm uma cultura democrática avançada que lhes permite distinguir entre o que é a luta política conven-

cional – em que faz parte do papel da oposição não dar trégua às autoridades – e o que é interesse nacional, representado por alguns pontos em que a procura de certos consensos é importante para o país, independentemente de quem for o governante. Os líderes políticos e os partidos souberam convergir na defesa de alguns pilares nos primórdios da democracia e mais modernamente deram seguimento a essa tradição, negociando em Toledo os princípios básicos do sistema previdenciário das próximas décadas.

A negociação de pactos entre oposição e governo em pontos considerados de interesse nacional, ao mesmo tempo que delimita e restringe a arena da disputa política de confrontação – normal e saudável em democracias –, permite a necessária coesão para implementação desses pontos considerados de interesse nacional, posto que exigem não apenas apoio político-parlamentar, mas sobretudo apoio social, dado que muitos desses pontos podem afetar interesses de certos grupos sociais, alguns dos quais com relativo poder de expressão e mobilização.

O presente artigo é uma tentativa de construir algumas convergências básicas entre governo e oposição no Brasil, com base nas seguintes premissas:

- i) admite-se que as regras eleitorais vigentes deverão permanecer essencialmente as mesmas no pleito de 2010. Dessa forma, o presidente da República e os governadores reeleitos em 2006 não poderão postular nova candidatura nos atuais cargos, em 2010;
- ii) por decorrência, admite-se que para o pleito presidencial de 2010 haja equiprobabilidade de sucesso entre oposição e situação;
- iii) toma-se como certo que reformar o sistema previdenciário brasileiro é importante para ampliar o potencial de crescimento da economia;
- iv) admite-se, ainda, que o governo atual se beneficiaria da realização de uma reforma da previdência, ainda que parcial, pois isso possibilitaria dar continuidade ao processo de redução do risco-país e da taxa de juros, com efeitos positivos sobre o dinamismo da economia e sobre os investimentos; e
- v) pressupõe-se que o governo que assumir em 2011 também irá se beneficiar da eventual realização prévia de uma reforma da previdência, mesmo parcial.

Isso cria uma espécie de “janela de oportunidade” para que durante 2008 seja discutida e em 2009 seja votada e aprovada uma reforma parcial da previdência, que estanque algumas das pressões de gasto mais importantes,

mesmo deixando para tratamento posterior outras questões mais controversas, para serem definidas a partir de 2011, com a posse do novo governo.

O artigo propõe uma agenda de reformas parciais da previdência social brasileira. Especificamente, sugere-se adotar uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição no INSS, nos moldes da regra que já vale para os servidores; diminuir para quatro anos a diferença de requisito de aposentadoria entre homens e mulheres; elevar em um ano o requisito para aposentadoria por idade; limitar a 70% do benefício original a parcela das futuras pensões acima do piso previdenciário na ausência de dependentes menores de idade; prorrogar até 2031 a regra que eleva em seis meses a cada ano o período contributivo de quem requer aposentadoria por idade; e aumentar de zero para dois anos a diferença entre as idades de elegibilidade para a aposentadoria e para o benefício assistencial da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Em todos os casos, propõem-se regras substancialmente mais restritivas para aqueles que vierem a ingressar no mercado de trabalho a partir da aprovação das mudanças. Em complemento, propõe-se também um programa de redução das alíquotas de contribuição com o duplo objetivo de: i) reduzir o custo de contratação de mão-de-obra e dessa forma aumentar a oferta de novos postos formais de trabalho; e ii) adequar as alíquotas correntes ao maior período contributivo a que os trabalhadores estarão sujeitos no futuro.

O texto está dividido em sete seções. Depois desta breve introdução, a segunda seção defende um princípio conceitual básico, como é o da indexação dos benefícios das aposentadorias a um Índice de Preços ao Consumidor. A terceira chama a atenção para o contraste entre as perspectivas de curto prazo da evolução das contas do INSS e o que se pode esperar a médio e longo prazos. A quarta seção trata da regra de reajuste do salário mínimo (SM). A quinta desenvolve uma proposta de reforma paramétrica da previdência. A sexta seção trata da questão das alíquotas e mostra um programa de redução progressiva das mesmas. Por fim, na sétima seção, apresentam-se as conclusões.

2. A Indexação dos Benefícios: Uma Premissa Conceitual

Há uma premissa importante associada ao conjunto de idéias a serem aqui defendidas. Trata-se do princípio conceitual de que as aposentadorias devem ser indexadas a um Índice de Preços ao Consumidor, que no caso

brasileiro, pela maior relação com a cesta de consumo típica dos aposentados, deveria ser o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Há algumas sólidas razões que justificam esse princípio e que são listadas a seguir.

A primeira delas é o *sentimento de justiça* ligado à associação com o valor real do salário da contribuição, com base no princípio de que “a aposentadoria deve refletir o valor da contribuição”. Da mesma forma que um reajuste das aposentadorias inferior ao INPC implicaria uma redução do valor real, levando os aposentados a terem uma sensação de perda no “contrato social” que estabelecem com a sociedade, aumentar o valor real das aposentadorias implicaria uma perda na direção contrária, ou seja, uma perda da sociedade, que estaria remunerando as aposentadorias por um valor superior ao que foi pago sob a forma de contribuições. Sem considerar eventuais mudanças relacionadas com o valor do fator previdenciário, o princípio de que “se alguém contribui sobre R\$ 500, deve receber uma aposentadoria de R\$ 500” deve valer tanto no sentido de que uma redução desse valor seria injusta, como também na direção oposta, de que não seria correto que quem contribuiu sobre um salário de R\$ 500 receba uma aposentadoria maior – a não ser que tenha contribuído durante um número de anos que exceda aquilo que é exigido pela legislação.

A segunda razão para justificar a existência de uma indexação das aposentadorias – e, por extensão, de todos os benefícios previdenciários – ao INPC é a *ausência de perdas*. Assumindo que seja preciso – por razões ligadas, por exemplo, à dinâmica demográfica – reduzir a velocidade de crescimento da despesa previdenciária, uma mudança de regras da idade de concessão do benefício implica algum tipo de perda. Entretanto, no caso das regras de reajuste das aposentadorias, a indexação das aposentadorias ao INPC representa uma garantia de renda, que é exatamente a antítese de uma perda. O impacto da regra de indexação ao INPC é, portanto, algo bastante diferente daquilo que se verifica no caso de indivíduos que hoje poderiam se aposentar com 55 ou 56 anos e que serão levados pelas novas regras a trabalhar até os 60 anos, por exemplo. Já a indexação das aposentadorias ao INPC, por definição, não implica uma perda em relação ao valor real da renda recebida pelo aposentado na data de uma eventual reforma, algo que deveria ser devidamente enfatizado pelas autoridades.

A terceira razão é a *viabilização de uma política futura que eleve o valor real da remuneração básica da economia num contexto de relaxamento das restrições macroeconômicas*. Se a dinâmica desse processo tem gerado desequilíbrios pela existência da vinculação ao salário mínimo (SM) de

dois de cada três benefícios previdenciários, limitando seu incremento, então é razoável que uma eventual desvinculação seja apresentada ao grande público como uma forma de elevar o valor da variável, pelo menor impacto que teria sobre as contas públicas. Se essa medida não representa perda alguma para os atuais beneficiários, dará graus de liberdade para uma política mais agressiva de elevação da remuneração básica da economia, o que poderá representar ganhos para os que entrarem no mercado de trabalho no futuro, compensando, em parte, as regras mais restritivas de acesso ao benefício previdenciário que eles enfrentarão.

A quarta razão é o *lastro representado pelo aumento real das aposentadorias desde 1994*. Embora a argumentação conceitual em defesa do princípio de indexação das aposentadorias ao INPC seja válido *per se*, independentemente do valor das mesmas, é natural que a idéia – de fundo ético – de que a sociedade deve se comprometer a pagar um valor no mínimo de X – igual ao SM da época – tem chances maiores de vingar quanto maior for o valor inicial desse mínimo. Ou seja, é compreensível que houvesse resistências a esse princípio quando a aposentadoria básica, como no início do Plano Real, era, a preços atuais, inferior a R\$ 200. Mas essas resistências deveriam ser menores quando o SM se encaminha para mais de R\$ 400 em 2008.

A quinta razão para defender a indexação das aposentadorias ao INPC é a *aritmética demográfica*. Isso porque, nos próximos anos, o número de idosos deverá aumentar em torno de 4% a.a. Como está longe de ser certo que, na média de longo prazo, a economia cresça a uma taxa superior a essa, qualquer aumento real do valor médio das aposentadorias implicaria então, por definição, elevar a relação entre a despesa com benefícios e o PIB, pressionando ainda mais essa relação, que vem crescendo de forma praticamente contínua desde a década de 1980.

O último argumento em prol da indexação dos benefícios previdenciários ao INPC é o *paralelo com o resto do mundo*. De fato, a grande maioria dos países tem migrado com o passar do tempo para regimes em que as aposentadorias são vinculadas a um índice de preços – naturalmente, aquele que melhor reflete as alterações de preços ao consumidor. A razão para isso se baseia exatamente nos pontos acima levantados, fundamentalmente o peso da questão demográfica associada ao aumento do número de idosos – que pressiona as despesas por causa do aumento do número de beneficiados – e a compreensão das sociedades de que o objetivo da aposentadoria deve ser repor o valor pelo qual o beneficiário contribuiu para o sistema ao longo da sua vida ativa.

Na raiz dessa discussão no Brasil, há dois pontos que se interligam, relacionados respectivamente ao aumento real das aposentadorias básicas – iguais ao SM – desde o lançamento do Plano Real e à regra pela qual, em linhas gerais, os benefícios superiores a esse básico são reajustados de acordo com o INPC.

Isso tem gerado dois tipos de fenômenos sociais. O primeiro é a difusão entre os aposentados e pensionistas que ganham o SM – em torno de 15 milhões de pessoas – da idéia de que é “natural” que eles tenham aumento real de 5% a 10% todos os anos, idéia essa muitas vezes endossada pela sociedade. Há, pelo menos, dois aspectos que devem ser considerados, na discussão dessa prática: i) a perpetuação dessa “regra” levará o sistema previdenciário a uma situação de inviabilidade financeira, o que exigirá, no futuro, restrições muito mais severas; e ii) a idéia de ganho real permanente representa incentivos errados, comprometendo a adesão dos demais segmentos sociais e a formação de poupança de longo prazo.

O segundo ponto a destacar nesse debate sobre o tema é o sentimento real de perda que acomete um em cada três aposentados – aqueles que ganham acima do SM – exatamente em função da mesma causa. De fato, praticamente não se passa um dia sem que as seções de “cartas de leitores” dos jornais recebam pelo menos uma carta de algum aposentado indignado porque “se aposentou ganhando tantos salários mínimos, enquanto hoje sua aposentadoria está reduzida a um múltiplo menor de salários mínimos”.

O problema é que o raciocínio é parcialmente equivocado, uma vez que a perda é relativa – e não absoluta ou em termos reais. Com efeito, se o SM é de R\$ 380 e ele aumenta subitamente para o dobro – assumindo, por hipótese, que isso não cause inflação –, um aposentado que receba um benefício do INSS de R\$ 760 e que inicialmente tinha um benefício equivalente a dois SM passará a ganhar apenas o correspondente a um SM. O seu poder aquisitivo, porém, ficará inalterado, embora provavelmente ele se sinta mais “pobre” em comparação ao aumento do poder de compra do aposentado que terá visto a sua capacidade de comprar bens simplesmente dobrar. Isso, no entanto, não impede que haja a difusão do sentimento de perda relativa e de queda na hierarquia social daqueles que tiveram seu benefício reduzido em termos de salários mínimos.

Como parte do pano de fundo de uma reforma da previdência, porém, será preciso explicar aos aposentados que:

- i) desde o começo do Plano Real, mais particularmente entre o fim de 1994 e o fim de 2007, o poder aquisitivo do SM – usado como piso das remunerações dos aposentados e pensionistas – terá tido um aumento real acumulado em 13 anos de expressivos 103% – utilizando como deflator o INPC –, comparando o valor corrente no momento (R\$ 380) com os R\$ 70 prevalecentes na época; e
- ii) aqueles que ganham pensões e aposentadorias superiores ao valor do piso nunca deixaram de ter seus benefícios corrigidos uma vez por ano em função da inflação observada desde o reajuste anterior, ainda que tenham tido perdas relativas em relação aos que ganham um salário mínimo.

3. INSS: Uma Bonança Temporária

As contas do INSS serão beneficiadas – ou, no que se refere a algumas variáveis que determinam o desempenho financeiro do INSS, pelo menos potencialmente beneficiadas – no futuro imediato, representado pelos próximos anos, por um conjunto de razões que minimizarão a pressão das despesas com benefícios previdenciários em relação ao PIB, comparativamente às pressões que deverão incidir sobre o coeficiente despesas do INSS/PIB nas décadas de 2010 e 2020. Tais razões estão ligadas aos seguintes fenômenos:

1. perspectiva de esgotamento das despesas com “sentenças judiciais” do INSS;
2. possível redução das despesas com auxílio-doença; e
3. bonança demográfica.

Vejamos essas questões mais de perto. Em relação ao primeiro ponto, a Tabela 1 mostra o peso das despesas judiciais do INSS – que são parte das despesas com benefícios – como proporção do PIB, ao longo dos últimos cinco anos.

Observe-se que tal proporção atingiu um ponto máximo em 2005, após o qual tendeu a estacionar. Para entender isso, é fundamental compreender a gênese dessa variável. Trata-se de um fluxo de despesas cuja dinâmica obedece a um somatório de decisões judiciais independentes, ligadas a um mesmo fato gerador: o pleito de um grupo numeroso de aposentados, referente às regras de correção das aposentadorias por ocasião do lançamento

do Plano Real, em 1994. Uma vez que o juiz decide em favor do demandante e contra o INSS, este tem um prazo determinado para regularizar a situação, aumentando o valor do benefício a partir de então. Mas a decisão não se limita à correção do benefício: determina que seja pago de uma vez todo o montante de atrasados.

Tais decisões não afetavam as contas públicas até 2002, mas tornaram-se não-negligenciáveis a partir de 2003 e relativamente importantes nos anos seguintes. Entretanto, à medida que os anos passam, menor é o número de indivíduos a quem resta pagar o montante dos atrasados. É razoável supor, portanto, que o comportamento dessa despesa ao longo do tempo terá a forma de uma espécie de “chapéu”, ou “U” invertido. Ou seja, depois de aumentar até recentemente, irá declinar nos próximos anos, até desaparecer no início da próxima década. Conseqüentemente, se entre 2000 e 2005 a despesa com sentenças judiciais teve um efeito fiscal expansionista, no período compreendido entre 2005-2006 e 2010 sua dinâmica terá o efeito fiscal inverso, contracionista.

TABELA 1

Sentenças Judiciais

ANO	SENTENÇAS JUDICIAIS (% DO PIB)
2002	0,00
2003	0,06
2004	0,16
2005	0,19
2006	0,19

Fonte: MPAS.

No que tange ao auxílio-doença, a Tabela 2 mostra a evolução da posição de final de ano do número de indivíduos que recebia esse tipo de benefício pelo INSS. Note-se que o fluxo mensal de pessoas afetadas passou de menos de 500 mil em dezembro de 2000 para quase 1,5 milhão de pessoas cinco anos depois. Esse crescimento foi muito elevado e merece uma análise mais cuidadosa. Em primeiro lugar, não há qualquer fator demográfico que possa justificar esse aumento. Em segundo lugar, é razoável admitir a hipótese de que esse benefício se tornou mais conhecido e, conseqüentemente, mais acionado pelos trabalhadores. É ainda admissível que com o envelhecimento médio da força de trabalho esse benefício venha a ser mais utilizado pelo simples fato de que o trabalhador médio está mais velho. Apenas ligeiramente mais velho. Nada há, portanto, a justificar a triplicação do quantitativo de indivíduos doentes na sociedade. Mesmo considerados esses fatores, há um vasto campo para uma melhora gerencial que

identifique e diminua os comportamentos oportunistas – e eventualmente fraudulentos – de indivíduos que forjam esse tipo de situação para passar a receber um fluxo regular de recursos do INSS por algum tempo.

Se nos próximos anos o número de auxílios-doença diminuir em termos absolutos, como já ocorreu em 2006, é possível que se observe com essa despesa uma dinâmica semelhante à das sentenças judiciais – com a diferença, naturalmente, de que a despesa não deixará de existir, uma vez que sempre haverá uma proporção de pessoas doentes na sociedade. De qualquer forma, essa rubrica poderá dar origem a uma despesa, em 2010, proporcionalmente menor do que a de meados da década.

TABELA 2

Número de Auxílios-Doença Emitidos – Dezembro

(Em Milhares)

ANO	AUXÍLIOS-DOENÇA
2000	492
2001	574
2002	849
2003	1.089
2004	1.382
2005	1.493
2006	1.469

Fonte: MPAS.

Finalmente, a Tabela 3 mostra as variáveis demográficas mais importantes para a discussão do tema previdenciário nos próximos 20 a 25 anos. Observe-se que a taxa média de crescimento da população com idade entre 20 e 59 anos será na década de 2020 menos da metade do que a de 2006-2010, indicando maior dificuldade para sustentar um ritmo de crescimento elevado do PIB a longo prazo – a não ser que a produtividade aumente muito. Ao mesmo tempo, a população acima de 65 anos passará a crescer a um ritmo mais intenso: a participação desse contingente no total da população aumentará de 6,1% da população, em 2005, para 12,1% do total, em 2030, conforme as projeções do IBGE.

Maiores dificuldades para conservar uma trajetória de crescimento expressivo do PIB e maior peso da população idosa compõem, assim, uma perspectiva perigosa para a previdência, recomendando que o país se adapte a esse cenário, modificando as regras com antecedência.

TABELA 3

Brasil – Taxas de Crescimento da População Total, Adulta e Idosa (% a.a.) e Participação Desses Grupos Etários como Proporção da População Total

PERÍODO	TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL DA POPULAÇÃO E GRUPOS ETÁRIOS (%)				PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS ETÁRIOS NA POPULAÇÃO TOTAL (%)		
	Total	20 a 59 anos	60 anos ou mais	65 anos ou mais	20 a 59 anos	60 anos ou mais	65 anos ou mais
2005					53,9	8,8	6,1
2006/2010	1,3	1,8	3,4	3,3	54,9	9,8	6,7
2011/2020	1,1	1,1	3,9	3,8	54,9	12,9	8,7
2021/2030	0,8	0,7	3,6	4,2	45,4	17,0	12,1

Fonte: IBGE.

Em outras palavras, o que foi explicado acima sugere que o país poderá ser beneficiado por uma certa bonança temporária na evolução de uma série de variáveis importantes ligadas à dinâmica da previdência social nos próximos anos: as despesas com sentenças judiciais deverão desaparecer ou tornar-se irrelevantes daqui a alguns anos; há todas as condições para que o volume de auxílios-doença diminua; e a demografia será, por certo tempo, ainda favorável para as contas. Entretanto, a médio e longo prazos, não se poderá contar com nenhum desses elementos: as sentenças judiciais na melhor das hipóteses serão “zeradas”; há um piso para o número de auxílios-doença; e a partir da próxima década, as variáveis demográficas apontam para uma pressão previdenciária maior. Decorre disso a necessidade de o país se preparar adequadamente para esse futuro. É o que discutiremos a seguir.

4. Propostas de Reforma (I): A Regra do Salário Mínimo

No debate sobre o tema da previdência social, é importante entender que, a rigor, há duas reformas complementares, com impactos fiscais diversos e que afetam públicos-alvo diferentes.

A primeira reforma diz respeito às regras de reajuste do valor das aposentadorias básicas, indexadas ao SM e recebidas atualmente por dois de cada três beneficiados. Do ponto de vista fiscal, é a mais relevante, uma vez que o efeito dos sucessivos aumentos reais do SM tem se revelado a maior fonte de pressão sobre o montante das despesas do INSS nos últimos anos.

Ao mesmo tempo, no que se refere ao impacto sobre a vida dos indivíduos, esta, em certo sentido, é a reforma mais benévola, uma vez que o que está em discussão é em que momento esses benefícios deixarão de ter aumentos reais sistemáticos – o que, como vimos, é insustentável a médio e longo prazos. Trata-se, portanto, de discutir em que momento ou, melhor dizendo, em qual valor real a sociedade deseja fixar o piso previdenciário. É algo muito diferente de tratar da imposição de novas regras que trarão restrições diretas a um contingente de indivíduos, como é o caso da fixação de parâmetros de idade mínima para a aposentadoria. Por outro lado, exatamente por envolver um grupo numeroso de pessoas – em torno de 15 milhões –, trata-se de um tema politicamente muito sensível, por razões eleitorais óbvias.

A proposta aqui feita visa atingir simultaneamente três objetivos principais:

- a) dar continuidade, embora a um ritmo declinante, aos aumentos do SM adotados nos últimos anos, como forma de angariar apoio político para a proposta a ser feita;
- b) definir uma relação teto/piso do benefício previdenciário que pode ser vista como “razoável” a médio prazo e compatível com a existente em outros países; e
- c) criar as condições políticas e econômicas para que, em futuro próximo, o piso previdenciário seja mantido constante em termos reais, deixando de gerar pressões adicionais sobre as contas públicas.

O ponto de partida é a evolução do coeficiente teto/piso do benefício previdenciário exposta na Tabela 4. Embora nas discussões sobre o tema muitas vezes seja feita alusão ao “teto de dez SM”, observa-se que, a rigor, esse coeficiente só valeu por alguns meses, logo após a reforma de final de 2003, quando o SM era de R\$ 240 e o teto foi fixado em R\$ 2.400. Entretanto, os sucessivos aumentos reais do SM, a partir de então, combinados com a regra informal conforme a qual, na prática, em quase todos os anos o reajuste dos benefícios acima do piso acompanha a variação do INPC, fizeram com que atualmente a relação teto/piso do INSS já tenha diminuído para 7,62. A relação “dez para um” foi, na verdade, uma miragem que ocorreu apenas num momento muito específico.

A Tabela 5 incorpora até 2010 a regra já adotada atualmente, segundo a qual o aumento do SM a cada ano deverá ser igual à variação do INPC, acrescida do crescimento do PIB defasado de dois anos. O teto do INSS, no caso, acompanharia a inflação, como já ocorre hoje. A partir de 2012,

TABELA 4

Relação Teto INSS/Salário Mínimo (Dezembro)

ANO	TETO INSS (R\$)*	SALÁRIO MÍNIMO (R\$)	TETO/PISO
2003	1.869	240	7,79
2004 (janeiro)	2.400	240	10
2004	2.509	260	9,65
2005	2.668	300	8,89
2006	2.802	350	8,01
2007	2.894	380	7,62

Fonte: MPAS.

*Valores arredondados (exclui centavos).

supõe-se que para os três anos restantes do próximo governo o aumento real do SM diminua para 2,0% a.a. O objetivo é chegar a meados da próxima década em condições de que, a partir de 2015, o teto (que continuaria a ter o seu valor real preservado, porém sem aumentos reais) seja no valor correspondente a exatamente seis pisos previdenciários. A partir de então, o piso previdenciário seria desvinculado do SM e seria adotada uma regra legal estabelecendo que todas as aposentadorias – sem exceção – seriam estritamente indexadas ao INPC, portanto sem sofrer qualquer perda real, porém também sem novos ganhos adicionais. Essas hipóteses estão contempladas na mesma Tabela 5.

TABELA 5

Proposta de Evolução do Salário Mínimo

ANO	CRESCIMENTO REAL DO PIB (%)	INFLAÇÃO (%)	SALÁRIO MÍNIMO (R\$)	TETO (R\$)	TETO/PISO	ÍNDICE REAL (%)
2007		3,5	380,00	2.894,28	7,62	100,00
2008	3,7	4,0	407,85	2.995,58	7,34	103,70
2009	4,5	4,0	443,25	3.115,40	7,03	108,37
2010	4,5	4,0	481,73	3.240,02	6,73	113,24
2011	4,5	3,5	523,54	3.369,62	6,44	118,34
2012	2,0	3,5	552,70	3.487,56	6,31	120,71
2013	2,0	3,5	583,49	3.609,62	6,19	123,12
2014	2,0	3,5	615,99	3.735,96	6,06	125,58
2015	1,0	3,0	643,92	3.866,72	6,00	126,84

Fonte: Elaboração própria (ver texto).

O país teria então daqui a pouco menos de dez anos um sistema de aposentadoria que poderia ser considerado relativamente justo por todas as

partes envolvidas. Aqueles que contribuísem mais teriam uma aposentadoria maior, mas, ao mesmo tempo, a existência de um piso significativamente maior, em termos reais, ao prevalecente no começo da estabilização estabeleceria um componente distributivo importante para garantir maior grau de coesão social do país. O Brasil teria uma escala de remuneração de aposentadorias de um a seis pisos previdenciários, com um grau de desigualdade significativamente inferior ao das remunerações no mercado de trabalho.

A relação de um para seis é também semelhante à média de dez países para os quais se dispõe de dados sobre valores de benefícios mínimo e máximo. Considerados Argentina (7,95), Costa Rica (15,05), Hong Kong (1,13), Índia (4,67), Japão (2,03), Bélgica (4,25), França (4,54), Itália (16,67), Espanha (4,78) e Suíça (2,00), a relação média é de 1 para 6,3.¹

Assumindo que não se pretenda e nem seja recomendável atingir a igualdade absoluta, por uma série de razões filosóficas e econômicas cuja análise não é factível no espaço limitado deste trabalho, o teto de seis pisos parece politicamente palatável de ser defendido. Acima desse valor, as pessoas que quisessem teriam – como têm hoje – a opção de procurar formas de assegurar renda no período pós-laboral através da adesão a algum fundo de pensão com contribuições prévias individuais e voluntárias compatíveis com sua renda e propensão a poupar.

5. Propostas de Reforma (II): As Mudanças Paramétricas

O presente texto se distingue de outras propostas feitas nos últimos anos acerca do tema previdenciário (em alguns casos, pelos próprios autores) pelo fato de que o que está sendo proposto não é uma reforma integral do sistema previdenciário e sim uma reforma assumidamente parcial. Propõe-se aqui um conjunto de medidas de ajuste parcial aderente ao cronograma já definido no âmbito do Fórum Nacional de Previdência Social que prevê a elaboração e a apresentação de uma proposta de reforma previdenciária no segundo semestre de 2007. Sugere-se que a mesma possa ser discutida ao longo de 2008, com chances de ser aprovada em 2009. Caberia ao governo que assumir em 2011 a tarefa de complementar o processo de

¹ Dados disponíveis em “Social Security Programs Throughout the World”, da Social Security Administration (SSA).

reforma no que se refere a algumas questões mais controversas. Partimos de três constatações:

- a) o atual governo está empenhado na aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da maior relevância para o país, como é a reforma tributária, tema extremamente polêmico e que vem sendo discutido sem que se defina um consenso há muitos anos. Por isso mesmo, é importante evitar que se congestionem a pauta legislativa com propostas controversas que possam invalidar a aprovação de qualquer reforma;
- b) a elevada fragmentação partidária existente no Brasil faz com que qualquer governo tenha dificuldades significativas para aprovar uma reforma previdenciária que gere muita animosidade. Em caso de confronto intenso, a tendência é que se chegue a um impasse, o que torna recomendável que propostas previdenciárias converjam para pontos mínimos de entendimento, de modo a reduzir a fragmentação de interesses, permitindo que forças políticas distintas possam nela encontrar confluências que reflitam seu eleitorado e suas bases de sustentação social. Isso, ademais, permitiria que os diversos partidos tratassem da questão como tema de relevância para o Estado e não para o governo; e
- c) na questão previdenciária, é razoável adotar uma regra minimalista, com mudanças modestas, para aqueles que não estão muito distantes da aposentadoria, assim como é também razoável que se adote uma regra mais rigorosa para as novas gerações, que só irão se aposentar a partir da década de 2050, quando os brasileiros deverão viver bem mais do que atualmente.

As propostas aqui formuladas procuram suavizar o processo de reforma, com base em dois conjuntos de incentivos que atendem públicos diferentes: define um conjunto de regras relativamente “brandas” para aqueles que já estão no sistema e outro conjunto de regras, estas mais rigorosas, para os que são ainda muito jovens e para os que ainda vão nascer.

O problema é que, entre os atuais contribuintes, há uma gama muito variada de situações: há desde os muito jovens que têm em torno de 20 anos e que, portanto, têm largo horizonte para definição de planos de vida e de poupança, até os que já se encontram na faixa de 50 anos, estes com reduzida margem de manobra em seus planos de vida. Seria razoável que fossem submetidos a regras diferenciadas, mais severas para aqueles do que para estes últimos.

Essa é, justamente, a principal dificuldade: a transição entre uma regra “branda” no presente e uma regra “dura” no futuro. A base da estratégia proposta é deixar essa regra de transição para ser discutida na reforma de 2011, como forma de facilitar o caminho para a aprovação de uma proposta que possa reunir o máximo de apoios para ser aprovada em 2009.

Objetivamente, o que se propõe é um conjunto de regras sintetizadas no Quadro 1, que apresenta o princípio prevalecente atualmente, a regra (“branda”) proposta para começar a ter vigência em 2014 para a parcela da sociedade que representa o “grupo de transição” – assumindo que a proposta seja aprovada em 2009 e comece a vigorar cinco anos depois – e a regra “dura” para os novos entrantes. Uma forma natural de classificar esse último grupo seria pura e simplesmente definir que a regra “dura” valeria para aqueles que tivessem nascido a partir de 2000 (inclusive), o que significa que valeria para as pessoas que em 2014 tivessem 14 anos ou menos, as quais teriam parâmetros de aposentadoria bem mais rígidos do que os atuais.

Ficaria então para o governo eleito em 2010 a tarefa de definir uma regra de transição que contemple tratamento diferenciado para o vasto contingente populacional que hoje tem idades aproximadas entre 20 e 50 anos. Para esse grupo, a regra de transição poderia contemplar um patamar mínimo que seria a regra aprovada em 2009 e que passaria a vigorar em 2014 para os mais velhos, elevando-se as exigências de forma progressiva para os mais novos e aproximando-as daquelas válidas para os novos entrantes, posto que para estes a regra em vigor em 2014 seria muito generosa, em face da mudança da expectativa de sobrevivência com o passar dos anos. Por se tratar de matéria polêmica, porém, essa discussão ficaria para ser travada só daqui a alguns anos. O importante é que ainda no governo atual se aprove uma regra algo mais rígida para todos, sujeita a eventuais alterações na próxima década. No Quadro 1, detalham-se as medidas postuladas.

No que se segue é discutida cada uma das medidas propostas, oferecendo-se em cada caso argumentos para sua adoção. Sempre que possível, serão trazidos elementos empíricos da experiência internacional de modo a cotejar as regras vigentes no Brasil com as de outros países.

i) Idade mínima

Há apenas seis países no mundo que se caracterizam por não colocar limites de idade na legislação que regula as aposentadorias [Abi-Ramia e

QUADRO 1

Proposta de Reforma da Previdência

DISPOSITIVO	COMO É HOJE	PROPOSTA	
		Ativos (2014)	Novos entrantes
TC: Idade mínima (servidores)	60 H; 55 M	60 H; 56 M	65 H; 64 M
TC: Idade mínima (INSS)	Não há	60 H; 56 M	65 H; 64 M
Diferença H-M	5 A	4 A	1 A
Idade	65 H; 60 M	66 H; 62 M	67 H; 66 M
Rurais	60 H; 55 M	61 H; 57 M	67 H; 66 M
Pensões (INSS)	100%	70% ^b	50% ^b
Tempo de contribuição ^a	15 A (2011)	25 A (2031)	30 A
Idade LOAS	65	66 (2014); 68 (2018)	70
TC: Tempo de contribuição	A: Anos	H: Homens	M: Mulheres

^aPara aposentadoria por idade.^bAcima do piso previdenciário condicionado à existência de filhos menores de idade.

Boueri (2006)]. São eles: Brasil, Nigéria, Argélia, Turquia, Eslováquia e Egito. A ausência de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição (TC) no INSS faz com que a duração esperada desse benefício seja muito maior no Brasil do que a que se observa nos demais países. Na amostra de 66 países, dos quais 29 da OCDE e 7 da América Latina, apresentada por Rocha (2007) com base em estudos do Banco Mundial, constata-se que no caso dos homens a aposentadoria é recebida, em média, por 16 a 17 anos no resto dos casos e por 23 anos nas aposentadorias por TC no Brasil, enquanto no caso das mulheres esses valores são de 21 e 29 anos, respectivamente (Tabela 6). O ônus fiscal associado a essa regra é, portanto, considerável.

TABELA 6

**Idade Mínima e Duração Esperada da Aposentadoria:
Brasil x Grupos de Países**

(Anos)

PAÍSES/GRUPOS DE PAÍSES	IDADE MÍNIMA DA APOSENTADORIA		DURAÇÃO ESPERADA DA APOSENTADORIA	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
OCDE (29 Países)	64	63	16	21
América Latina (7 Países)	62	60	17	21
Mundo (66 Países)	62	60	16	21
INSS: Tempo de Contribuição	—	—	23	29
INSS: Idade (rural)	60	55	19	26
INSS: Idade (urbano)	65	60	16	22

Fonte: Rocha (2007).

A proposta é que em 2009 seja aprovado dispositivo legal estabelecendo que a partir de 2014 aqueles que vierem a se aposentar por tempo de contribuição, por qualquer regime (servidores públicos ou INSS), obedecem a uma idade mínima de 60 anos para os homens e 56 anos para as mulheres, enquanto para os indivíduos nascidos a partir do ano 2000 essa idade mínima seria de 65 anos para os homens e 64 anos para as mulheres.

Há quatro fortes argumentos em favor dessa medida, no caso daqueles que já estão na ativa:

- trata-se de uma regra bastante mais branda do que a que prevalece em outros países, com idades mínimas mais elevadas;
- estaria sujeita a um prazo de carência de cinco anos;
- segue a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, que já está em vigor desde 2003 para o funcionalismo civil; e
- corresponde a idades bastante inferiores às exigidas daqueles que se aposentam por idade.

Para os nascidos de 2000 em diante, trata-se de uma regra que começaria a ter efeitos apenas na década de 2060, quando os brasileiros estarão vivendo mais do que atualmente, o que justifica a adoção de uma regra mais rígida.

Ficaria para 2011 a negociação acerca de uma regra de transição para aqueles que já estiverem no mercado de trabalho, entre a regra proposta de 60 anos para os homens e 56 para as mulheres e a regra adotada para os novos entrantes, de 65 anos para os homens e 64 para as mulheres.

ii) *Diferença entre homens e mulheres*

Segundo Camarano *et alii* (2004), a esperança de vida aos 60 anos em 2000 na Suécia era de 84 anos para as mulheres e 81 anos para os homens; no Canadá, de 84 e 80 anos, respectivamente; e na Suíça, de 85 e 81 anos. No Brasil, quem atinge 60 anos, estatisticamente, espera viver até os 82 anos se for mulher e até os 79 anos se for homem (Tabela 7). Em outras palavras, superadas as *causa mortis* associadas à mortalidade infantil e à violência na juventude – nesse caso, especialmente entre jovens do sexo masculino –, aqueles que sobrevivem até os 60 anos apresentam no Brasil

uma expectativa de vida quase “escandinava”, embora as aposentadorias por TC ocorram a uma idade muito inferior à que se observa nos países mais avançados.

TABELA 7

Brasil – Esperança de Vida aos 60 Anos

(Anos)

ANO	HOMENS	MULHERES	AMBOS OS SEXOS
1980	75,2	77,6	76,4
1991	77,4	80	78,8
2000	78,8	81,7	80,3
2005	79,2	82,3	80,8

Fonte: IBGE – *Tábuas de mortalidade (diversos anos)*.

Ao mesmo tempo, em diversos países observa-se uma tendência à unificação de regras entre homens e mulheres, como é o caso notório da maioria dos países da União Européia, em que a norma predominante é a aposentadoria aos 65 anos para ambos os sexos.

A proposta é que o Brasil se aproxime dos demais países e estabeleça uma diferença menor para os requisitos de aposentadoria entre homens e mulheres, caindo de cinco anos para quatro anos em 2014 e se limitando a apenas um ano para aqueles nascidos a partir do ano 2000.

Em síntese, são duas as principais justificativas para a adoção de uma regra que reduza o diferencial dos requisitos para aposentadoria entre homens e mulheres: a) o quadro de referência internacional; e b) a evidência empírica de que no Brasil as mulheres vivem em média pelo menos três anos mais do que os homens quando ambos atingem os 60 anos de idade e essa diferença é crescente nos próximos 30 anos, como pode ser visto na Tabela 8. Diante disso, a norma proposta apresenta caráter bastante moderado, uma vez que a curto prazo a diminuição seria de apenas um ano em relação ao parâmetro atual.

Em 2011, nesse caso, o novo governo poderia se concentrar especificamente na regra de transição que valeria para as décadas seguintes e que aproximasse o parâmetro da diferença entre homens e mulheres dos quatro anos que seriam estabelecidos na nova norma do novo parâmetro de um ano para os novos entrantes.

iii) Aposentadorias por idade

A esperança de vida aos 60 anos foi aumentando progressivamente no Brasil ao longo das décadas, num processo que deverá se manter nos próximos 25 anos (Tabela 8). De fato, no Brasil de 1991, quem estava com vida aos 60 anos esperava viver mais 17 anos; em 2010, no final do atual governo, espera-se que um indivíduo nas mesmas condições tenha uma expectativa de viver mais 20 anos; e mais 22 anos em 2030. Um dado importante que a Tabela 8 mostra é que nesse indicador a heterogeneidade entre as regiões é pequena: em 2010, a diferença entre a expectativa de sobrevida média nacional e a longevidade esperada das demais regiões não chegará a um ano. Além disso, como indicado na mesma tabela, o desvio-padrão entre as regiões – uma medida da dispersão em torno da média – é decrescente com o passar dos anos: era de 0,51 ano em 1991 e deverá passar para 0,44 ano em 2030, entre homens, o mesmo ocorrendo entre as mulheres, cujo desvio-padrão se reduz de 1,05 ano para 0,90 ano no mesmo período. É, portanto, perfeitamente razoável continuar a adotar parâmetros nacionais para a legislação que regule a matéria.

TABELA 8

Esperança de Vida aos 60 Anos

(Anos)

HOMENS	1991	2000	2010	2020	2030
Brasil	77,4	78,8	79,8	80,7	81,5
Norte	77,8	78,9	79,8	80,4	81,1
Nordeste	77,3	78,5	79,3	80,2	80,9
Centro-Oeste	78,5	80,0	80,7	81,3	82,0
Sudeste	77,4	79,1	80,0	80,9	81,7
Sul	77,3	78,7	79,7	80,7	81,5
Desvio-Padrão	0,51	0,58	0,51	0,43	0,44
MULHERES	1991	2000	2010	2020	2030
Brasil	80,0	81,7	83,1	84,4	85,5
Norte	79,5	80,5	81,7	83,0	84,2
Nordeste	78,5	80,2	81,6	83,0	84,3
Centro-Oeste	80,3	82,3	83,5	84,7	85,7
Sudeste	80,9	82,6	83,9	85,0	86,0
Sul	81,0	82,3	83,6	84,8	85,9
Desvio-Padrão	1,05	1,13	1,11	1,01	0,89
Dif (Mulher-Homem)	2,6	2,9	3,3	3,7	4,0

Fonte: IBGE (2006).

A Tabela 9 mostra as idades de aposentadoria efetiva de diferentes países. Observe-se que já há alguns países que adotam ou têm perspectivas de adotar a idade de aposentadoria de 67 anos.

Essa tabela deve ser combinada com a Tabela 8, que aponta para um aumento de quase dois anos na expectativa de vida no Brasil de quem tem 60 anos entre 2010 e 2030, se homem, e de mais do que isso, se mulher. Isso significa que a idade atual de aposentadoria para os homens – de 65 anos para quem se aposenta por idade e que é adequada ao perfil demográfico atual do Brasil – certamente não será mais adequada daqui a um par de décadas.

TABELA 9

Idades de Aposentadoria em Países Selecionados

(Anos)

PAÍS	HOMENS	MULHERES
Alemanha	65	65
Argentina	65	60
Bélgica	65	65 ^a
Chile	65	60
Coréia	65 ^b	65 ^b
Costa Rica	62	60
Dinamarca	67	67
El Salvador	60	55
Espanha	65	65
Estados Unidos	67 ^c	67 ^c
Finlândia	65	65
Grécia	65	60
Hungria	62 ^d	62 ^d
Islândia	67	67
Itália	65	60
México	65	65
Noruega	67	67
Peru	65	65
Reino Unido	65	65 ^d
Suíça	65	65 ^a

Fonte: *Cechin e Cechin (2007), Tabela 7, com base em OECD (2003).*

^aEm 2009.

^bEm 2033.

^cEm 2027.

^dEm 2020.

Os elementos aqui apresentados sugerem que uma medida minimalista de ajustamento da idade mínima para aposentadoria por idade deveria levar em consideração tanto a evolução da esperança de sobrevida dos brasileiros à idade de 60 anos quanto a experiência internacional. Propõe-se, portanto, que, dentro do calendário sugerido, a reforma minimalista incorpore, a partir de 2014, a idade mínima para quem se aposenta por idade, de 66 anos para os homens e 62 para as mulheres – com diferença de quatro anos entre um caso e outro –, e que para os nascidos a partir de 2000 as idades de aposentadoria sejam de 67 anos para os homens e de 66 para as mulheres. Tal como nos demais itens da proposta, ficaria para decisão posterior a definição de uma regra de transição que eleve progressivamente a idade de aposentadoria das mulheres ao longo de dez ou vinte anos.

As justificativas para a medida seriam: a) a mudança na expectativa de sobrevida que deverá ocorrer no Brasil nos próximos vinte anos, como procuramos mostrar nas linhas anteriores; e b) a adaptação ao padrão internacional.

iv) Aposentadorias rurais

A Tabela 10 apresenta o cálculo do passivo atuarial do sistema previdenciário e assistencial, estimado em 1,5 PIB para uma taxa de desconto de 4% e um crescimento da economia também de 4%. Desse passivo total, aquele associado às aposentadorias rurais é de 0,38 PIB, o que significa que no caso dos benefícios contributivos ele responde pela totalidade do passivo do INSS, uma vez que o restante do passivo atuarial (0,32 PIB) é de responsabilidade das despesas de Loas + RMV (benefícios não-contributivos) e dos regimes públicos (0,78 PIB).

No Gráfico 1, estão apresentadas por Unidade da Federação (UF) as participações relativas da população rural no total da população e das aposentadorias rurais no total de aposentadorias. Seria razoável esperar que esses percentuais fossem semelhantes e que eventuais diferenças deveriam ser no sentido de a participação da população rural no total da população ser menor do que a participação das aposentadorias rurais no total de aposentadorias, posto que as idades de obtenção do benefício previdenciário para aposentadorias por tempo de contribuição – muito mais comuns no meio urbano – são substantivamente menores do que na aposentadoria por idade, mais comum no campo. Não é, porém, o que ocorre. Em todas as UFs o que se verifica é a prevalência da participação da aposentadoria rural frente à população rural.

TABELA 10

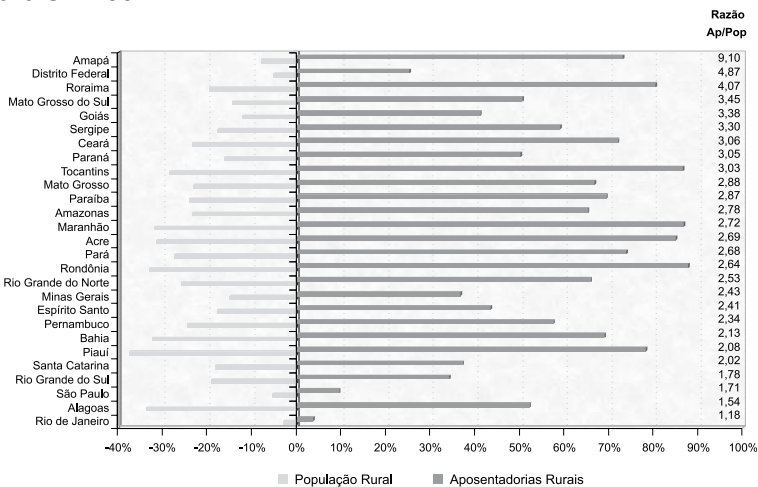
Brasil – Dívida Atuarial (em Número de PIBs) para Diferentes Taxas de Desconto e de Crescimento da Economia

CRESCIMENTO DO PIB (%)	TAXA DE DESCONTO: 3%		TAXA DE DESCONTO: 4%	
	3,5	4,0	3,5	4,0
Total	1,93	1,80	1,58	1,49
Homens	0,69	0,59	0,55	0,49
Mulheres	1,24	1,21	1,03	1,00
Urbanos	1,48	1,34	1,21	1,11
Rurais	0,45	0,46	0,37	0,38
RGPS	0,57	0,43	0,49	0,39
Loas + RMV	0,41	0,42	0,31	0,32
RPPS	0,95	0,95	0,78	0,78

Fonte: Giambiagi et alii (2007), Tabela 11.

GRÁFICO 1

Percentual da População Rural e de Aposentadorias Rurais – 2004



Fonte: MPAS e IBGE.

Há casos que se destacam, como os do Amapá, de Roraima e de Tocantins, em que a população rural não atinge 20% do total da população, mas as aposentadorias rurais respondem por mais de 60% do total das aposentadorias.

Um encaminhamento definitivo para o problema fiscal representado pelas regras que vigoram para as aposentadorias rurais é prejudicado pelo fato de

se tratar de uma das questões mais controversas envolvendo o debate sobre o tema da reforma previdenciária, já que esses benefícios caracterizam-se por forte caráter assistencial, no sentido de que guardam pouca relação com as contribuições realizadas. Por isso, levando em conta, de um lado, o problema atuarial e fiscal antes citado, mas ao mesmo tempo considerando a importância política e social do assunto, propõe-se como alternativa intermediária que:

- em 2009 seja aprovado um dispositivo por meio do qual a redução em cinco anos em relação às idades de aposentadoria de quem se aposenta por idade seja mantida, porém, a partir dos novos parâmetros de 66 anos para os homens e 62 anos para as mulheres, o que tornaria as idades de aposentadoria rural iguais a 61 anos para os homens e 57 anos para as mulheres;
- no mesmo ano seja aprovado dispositivo que eliminaria o tratamento diferenciado aos empregados rurais para aqueles nascidos a partir de 2000, implicando que a idade de aposentadoria para esses indivíduos seria de 67 anos para os homens e 66 anos para as mulheres; e
- fique para o futuro a decisão acerca da possibilidade de ter uma regra de transição aproximando gradualmente a idade de aposentadoria dos empregados rurais em relação aos urbanos, tema que provavelmente gera mais controvérsia do que a proposta de apenas elevar a idade de aposentadoria em um ano para os homens e em dois para as mulheres.

v) *A regra das pensões*

A pensão, por sua natureza, está ligada à perda. Trata-se de um benefício que busca repor renda familiar quando este núcleo tem a perda de um de seus membros. Está também, por decorrência da diferença de expectativa de vida entre homens e mulheres, fortemente associada à mulher. Afinal, dos indivíduos que recebem pensão, 91% são do sexo feminino. Isso equivale a dizer que mudanças nas regras de pensão afetam diretamente a vida da mulher e muitas vezes a vida do núcleo familiar, posto que cresce a participação de estruturas familiares comandadas exclusivamente por mulheres.

De outro lado, esse benefício representa aproximadamente um terço do número total de benefícios (30,6%), conforme apresentado na Tabela 11, e consome 26,7% do valor total de despesas com aposentadorias e pensões (dados de julho de 2006). Seu valor médio é inferior à média de benefícios previdenciários, situando-se em torno de 1,33 salário mínimo por benefício.

Propor mudanças nesse benefício exige, por conseguinte, cautela. Novas regras devem garantir condições de sobrevivência para a mulher e seus filhos, mas devem evitar, por uma questão de equidade, exagerada elevação da renda média dos sobreviventes.

TABELA 11

Brasil – Quantidade, Valor e Valor Médio dos Benefícios Emitidos – Julho de 2006

	QUANTIDADE	VALOR	VALOR MÉDIO (Em R\$)	VALOR MÉDIO (Em SM)
Total Previdenciário	20.530.044	11.122.732	541,78	1,55
Aposentadoria e Pensão	19.148.718	10.191.713	532,24	1,52
<i>Aposentadorias</i>	<i>13.289.240</i>	<i>7.471.236</i>	<i>562,20</i>	<i>1,61</i>
Idade	6.811.938	2.554.934	375,07	1,07
Invalidez	2.729.384	1.285.030	470,81	1,35
Tempo de Contribuição	3.747.918	3.631.272	968,88	2,77
<i>Pensões por Morte</i>	<i>5.859.478</i>	<i>2.720.477</i>	<i>464,29</i>	<i>1,33</i>
Auxílios	1.334.366	914.361	685,24	1,96
Doença	1.304.235	902.280	691,81	1,98
Acidente	13.281	4.079	307,13	0,88
Reclusão	16.850	8.003	474,96	1,36
Salário-Maternidade	44.702	15.795	353,34	1,01
Outros*	2.258	863	382,20	1,09

Fonte: MPAS/Dataprev. Boletim Estatístico da Previdência Social.

* Abonos e pecúlio especial de aposentadoria.

No caso brasileiro, a preocupação com a situação da mulher na viuvez, nascida quando ela ainda não participava do mercado de trabalho e não tinha, portanto, condição de sustento próprio, acabou por gerar certas distorções no Brasil atual. Objetivamente, o Brasil é o único país que praticamente não impõe qualquer condição de qualificação para o recebimento do benefício de pensão por morte: não exige idade mínima do cônjuge, não exige casamento e nem dependência econômica, não requer carência contributiva, permite o acúmulo do benefício com aposentadoria e com a renda do trabalho e a pensão é vitalícia.

Essa ausência de condicionalidades para o recebimento desse benefício chama atenção, sobretudo quando comparada ao resto do mundo. Em estudo comparativo com 22 países (12 da Europa, 6 das Américas e 4 da Ásia), Tafner (2007) constatou que: 11 deles vinculam o valor do benefício à existência de crianças e jovens; 11 fazem restrições à idade da mulher

para recebimento do benefício; 9 cessam o benefício ou limitam seu valor quando há novo matrimônio; 7 limitam o prazo de recebimento; e 18 fazem restrição ao valor do benefício. O único, porém, que não conta com qualquer condicionalidade é o Brasil. Como dito: entre nós, não se limita idade, não há redução do valor do benefício, não se vincula seu valor à existência de menores e não se impede acúmulo de benefício e nem que o pensionista trabalhe.

O resultado é que, do total de pessoas que recebem pensão, tem-se (segundo a PNAD/IBGE, 2005):

1	Recebem apenas pensão:	56,5%
2	Recebem pensão e trabalham:	21,7%
3	Recebem pensão e aposentadoria:	17,0%
4	Recebem pensão e aposentadoria e trabalham:	4,8%

Além disso, segundo a mesma fonte de dados, conforme pode ser visto na Tabela 12, do total de mulheres que recebem pensão, 30,4% não moram com filhos ou não os têm, 16,5% moram com filhos menores e 53,2% moram com filhos maiores de idade. Mas, quando se observa a distribuição dos valores dos benefícios, constata-se que as pensionistas com filhos menores têm sua participação reduzida no total: representam 16,47% do total de benefícios, mas recebem 14,95% do montante total de benefícios. Esse efeito, ainda que de magnitudes diferentes segundo os grupos etários, é uniforme.

Essa redução é aparentemente pequena, mas em termos de renda familiar *per capita* o efeito é muito mais dramático, posto que as pensionistas com filhos menores obrigatoriamente compartilham renda com membros que não têm renda, ou se têm, dada a pouca idade, auferem renda muito baixa. Isso ajuda, em parte, a explicar a incidência muito mais elevada de pobreza entre crianças e jovens no país, cerca de três vezes superior à dos idosos [Tafner (2007)].

Parece-nos, assim, razoável que algum critério restritivo ao valor do benefício seja condicionado à existência de dependentes menores de idade, seja porque assegura a manutenção da prole, seja porque preserva o efeito de redução de pobreza entre crianças e jovens já existente em nosso sistema previdenciário, seja porque se alinha às regras de grande parte dos países, seja, por fim, porque a taxa de participação feminina na PEA ainda se en-

contra em patamares inferiores à masculina, ainda que crescente ao longo dos últimos vinte anos.

TABELA 12

Distribuição do Número de Mulheres Pensionistas e do Valor do Benefício Segundo Faixa Etária e Condição de Moradia

FAIXA ETÁRIA DA PENSIONISTA E CONDIÇÃO DE MORADIA		QUANTIDADE (%)	VALOR (%)
Total	Total	100	100
	Sem Filhos	30,37	32,86
	Mora com Filho(s) Menor(es)	16,47	14,95
	Mora com Filho(s) Maior(es)	53,17	52,19
Até 50 Anos	Total	21,37	19,64
	Sem Filhos	9,92	8,89
	Mora com Filho(s) Menor(es)	74,35	74,01
	Mora com Filho(s) Maior(es)	15,73	17,1
Mais 50 Anos	Total	78,63	83,72
	Sem Filhos	35,92	37,16
	Mora com Filho(s) Menor(es)	0,73	0,5
	Mora com Filho(s) Maior(es)	63,34	62,34

Fonte: PNAD/IBGE, 2005.

A regra aqui proposta procura contemplar essa diversidade de situações e fatores intervenientes. Propõe-se então, com entrada em vigor em 2014, que a regra de concessão de pensão para os atuais ativos determine que a parcela do valor da pensão que exceder o piso previdenciário seja limitada a 70% do benefício integral na ausência de filhos menores no momento de início do benefício, sendo incrementado em 15% a cada filho menor, até o limite de 100% do benefício. No caso dos novos ingressantes, o limite seria de 50% da parcela excedente e seria incrementado em 15% a cada filho menor, até o limite de 80% do benefício. Possíveis regras de transição seriam deixadas para o conjunto de reformas complementares a serem debatidas e propostas pelo governo a se iniciar em 2011.

A Tabela 13 apresenta os valores de pensão para o caso de pensionistas sem filhos menores, tomando por base o valor de R\$ 408,00 para o piso previdenciário. Observa-se, como decorrência do princípio da regra, que as reduções nos valores das pensões aumentam à medida que o valor do benefício se eleva. É importante frisar que as reduções somente seriam aplicadas para pensionistas sem filhos menores de idade e somente implementadas em 2014, quando o valor real do piso previdenciário será mais elevado,

conforme proposta formulada anteriormente. Observe-se ainda que a regra de 50% seria aplicada somente para os muito jovens, aqueles que terão acesso a esse benefício daqui a algumas décadas, quando as mulheres – as principais beneficiárias – terão outra inserção no mercado de trabalho.

TABELA 13

Valor da Pensão Potencial na Ausência de Filhos Menores com Salário Mínimo de R\$ 408 em 2008

(Em R\$)

BENEFÍCIO ATUAL VALOR EM R\$	REGRA DE 70%			REGRA DE 50%		
	Valor (R\$)	Redução	(%)	Valor (R\$)	Redução	(%)
408,00	408,00	0,00	0,00	408,00	0,00	0,00
500,00	472,40	27,60	5,52	454,00	46,00	9,20
1.000,00	822,40	177,60	17,76	704,00	296,00	29,60
1.500,00	1.172,40	327,60	21,84	954,00	546,00	36,40
2.000,00	1.522,40	477,60	23,88	1.204,00	796,00	39,80
2.500,00	1.872,40	627,60	25,10	1.454,00	1.046,00	41,84
3.000,00	2.222,40	777,60	25,92	1.704,00	1.296,00	43,20

Fonte: *Elaboração própria.*

vi) *O período contributivo*

Em 1991, por ocasião da regulamentação do capítulo previdenciário da Constituição, estabeleceu-se para aqueles que já estivessem no sistema a exigência de pelo menos cinco anos de contribuição, para poderem se aposentar por idade pelo INSS. Essa exigência deveria ser ampliada em seis meses a cada ano até completar a transição com 15 anos de contribuição, em 2011. A regra é apropriada, mas o problema é que o período contributivo é inadequado para fazer frente ao equilíbrio atuarial da previdência e modesto em relação às práticas adotadas na maioria dos países. Por isso, propõe-se que a lei seja modificada estendendo a vigência do princípio da elevação em seis meses por ano da exigência contributiva por mais vinte anos, completando a transição em 2031, quando, para se aposentar por idade, o indivíduo teria de contar com 25 anos de contribuição. Ao mesmo tempo, a lei disporia que aqueles que tiverem nascido a partir de 2010 deveriam ter pelo menos trinta anos de contribuição para poder se aposentar.

Cabe ressaltar que essa matéria apresenta a vantagem de ser objeto de lei, o que dispensa a necessidade de aprovar uma emenda constitucional para tratar do assunto.

vii) *A elegibilidade para a Loas*

A Constituição estabelece, no seu artigo 203, a “garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção”. Ela define, portanto, a existência do benefício assistencial, bem como o valor do seu piso, mas deixa a critério da legislação ordinária a explicitação das condições de elegibilidade em matéria de idade. Mudar o valor do piso assistencial, por exemplo, colocando-o em patamar inferior ao do piso previdenciário, é assunto duplamente delicado, primeiro por requerer mudança constitucional e segundo, pela polêmica que cerca a diferenciação em si.

Ao mesmo tempo, a idéia de que há razões para justificar que quem contribui durante 15, 20 ou 30 anos para o sistema deve receber um tratamento diferenciado em relação a quem não contribuiu para o sistema é um ponto que pode ser defendido com sólidas razões e que qualquer indivíduo pode entender. Ressalte-se, adicionalmente, que: a) em muitos países, a idade de elegibilidade para o recebimento do benefício assistencial é de 70 anos, incluindo os casos de Argentina, Chile e Uruguai; e b) esse mesmo parâmetro de 70 anos era o que vigorava no Brasil em 1993 quando se adotou a legislação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), limite esse posteriormente reduzido para os atuais 65 anos, quando do Estatuto do Idoso.

Levando em conta esses condicionantes – de um lado, a importância de evitar um debate sobre tema muito controverso envolvendo mudanças na Constituição, e de outro, a necessidade de adaptar as regras à maior longevidade esperada para as próximas décadas –, propõe-se, com a vantagem de requerer apenas a aprovação de uma lei, que:

- em 2009 se aprove estatuto legal, com vigência a partir de 2014, que estabeleça que a idade de elegibilidade para o recebimento da Loas será de 66 anos, acompanhando a mudança do requisito de idade para a aposentadoria do INSS;
- que essa idade de elegibilidade seja aumentada em seis meses por ano até 68 anos em 2018, dois anos inferior àquela definida 25 anos atrás, quando se aprovou o benefício da Loas em 1993; e
- para aqueles nascidos a partir de 2000, a elegibilidade da Loas seja fixada em 70 anos.

6. Uma Proposta de Redução das Alíquotas de Contribuição

Na presente seção, recupera-se um pouco da história de nosso sistema de seguridade e mostra-se como a ampliação dos direitos sociais e da cobertura da seguridade, à semelhança do que ocorreu na Europa ao longo do século XX, correspondeu à contínua elevação das alíquotas de contribuição. Em seguida, é apresentada uma proposta de redução da carga de contribuição previdenciária de modo a ajustá-la ao maior tempo contributivo aqui proposto e, também, com a expectativa de elevar os incentivos à formalização da relação de trabalho no Brasil.

A proteção estatal aos empregados brasileiros iniciou-se em 1888, cerca de cinco anos depois da implantação do seguro social pelo chanceler Bismarck na Alemanha. No início, somente o benefício de aposentadoria era assegurado aos trabalhadores, mas a partir de 1911, com a criação das Caixas de Pensões, o benefício de pensão por morte foi assegurado à esposa do trabalhador segurado. Nosso sistema nasceu, portanto, com o conceito de seguro. Ao longo do tempo, entretanto, ampliou-se, incorporando a dimensão assistencial, e tornou-se progressivamente universal, ainda que tenhamos lacunas expressivas.

O ato inaugural do arcabouço institucional se deu em 1888 através do Decreto 9.912-A, de 26 de março daquele ano, que regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Esse decreto fixava em trinta anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos para aposentadoria. No mesmo ano, foi aprovada a Lei 3.397, de 24 de novembro, que criava a Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.

Trinta anos mais tarde, o governo de então editou o Decreto 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, que institucionalizou pela primeira vez o que se pode convencionar de sistema de previdência no Brasil, entregando às Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) a gestão e a responsabilidade por aposentadorias e pensões das companhias ferroviárias. Para financiar o sistema, cobrava-se 3% do vencimento bruto do trabalhador e 1% sobre a renda bruta da empresa.

A partir daí houve progressiva incorporação de outras categorias às CAPs, o que se poderia convencionar de ampliação da cobertura e de abrangência da Lei Eloy Chaves. Destaque-se que o sistema foi estruturado à se-

melhança dos atuais fundos de previdência complementar, regidos pelo princípio contributivo.

Em 1931, através do Decreto 20.465, pela primeira vez foram fixadas alíquotas variáveis sobre a remuneração do trabalhador, que variavam de 3% a 6% sobre a sua remuneração.

O terceiro marco legal é o Decreto 22.872, de 29 de junho de 1933. Criou-se o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa. É um novo modelo estruturado em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que a princípio conviveu com as Caixas, mas que a partir da primeira metade da década de 1950 passou a ser o modelo exclusivo de previdência no país. O financiamento dessa categoria profissional se dava com alíquota de 3% sobre a remuneração mensal do trabalhador e 1,5% sobre a renda bruta anual da empresa, não inferior ao produto das contribuições dos associados ativos. Ao Estado, cabia repassar a Quota de Previdência, cobrada ao público com 2% sobre o preço de transporte de passageiros, mercadorias e valores. Em 1935, pela primeira vez no Brasil, com a Lei 159, o governo definiu um limite máximo de 8% sobre a remuneração.

Em 1960, a idéia de sistema previdenciário foi, de fato, institucionalizada. A Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960, conhecida como Lei Orgânica de Previdência Social (Lops), unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões e, em seguida, o Decreto 48.959-A, de 10 de setembro desse mesmo ano, criou o Regulamento Geral da Previdência Social, unificando regras e procedimentos dos Institutos. As alíquotas de contribuição foram fixadas entre 6% e 8% sobre a remuneração do trabalhador – limitada a cinco vezes o maior salário mínimo – e a participação das empresas passou a corresponder a valor igual ao que for devido pelos segurados empregados.

Seis anos mais tarde, o sistema previdenciário baseado nos Institutos deixou de existir. O Decreto-Lei 66, de 21 de novembro de 1966, reuniu os seis institutos existentes e criou um sistema unificado e sob administração direta do Estado, através do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A alíquota básica sobre o trabalhador passou a ser de 8%, além de serem criadas contribuições para o salário-família e para o 13º salário, totalizando 13,5%. A contribuição da empresa deve ser igual ao que for devido aos segurados a seu serviço.

Como se vê, a partir de 1970, quase um século depois do início da previdência no Brasil, não apenas os empregados, mas também aqueles que não podem ou não conseguem encontrar meios de sustento pelo trabalho, foram incluídos no sistema de proteção, alinhando nosso sistema ao modelo de bem-estar. Além disso, foram criados o Programa de Integração Social (PIS), através da Lei Complementar 7/70, e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), pela Lei Complementar 8/70.

Em 1971 (Lei Complementar 11, de 25 de maio), o governo criou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural) e, para financiá-lo, criou também o Funrural, ambos diretamente vinculados ao Ministério do Trabalho, a quem é atribuída a missão de executar o programa, que consiste na prestação dos seguintes benefícios:

- aposentadoria por velhice;
- aposentadoria por invalidez;
- pensão;
- auxílio-funeral;
- serviço de saúde; e
- serviço social.

Com essa medida, o governo implementou a extensão ao trabalhador rural de benefícios previdenciários, antes restritos apenas aos trabalhadores urbanos devidamente registrados, e abriu caminho para a universalização do acesso à previdência social. Em 1974, através da Lei 6.136, o salário-maternidade foi incluído entre as prestações da previdência social e um novo desenho de alíquotas foi feito: 8% para a alíquota básica; 4% para o salário-família; 1,2% para o 13º salário; 0,3% para o salário-maternidade; e 2,4% para a previdência rural.

Essa mudança de orientação com universalização da cobertura e uniformidade de tratamento foi finalmente consolidada na Constituição de 1988 – no capítulo da Ordem Social – e implementada ao longo da década de 1990. De fato, entre as principais inovações idealizadas na Constituição de 1988 e implementadas durante a década posterior, destacam-se:

- criação do plano de benefícios unificado, no qual os benefícios foram equiparados para todos os trabalhadores;
- fixação de um piso de benefícios em um salário mínimo (1991);
- autorização para aposentadoria antecipada em cinco anos dos trabalhadores rurais (1991);
- preservação do direito das mulheres de se aposentarem cinco anos mais cedo e com cinco anos menos de tempo de contribuição do que os homens, tanto na aposentadoria por idade quanto na aposentadoria por tempo de contribuição (1998); e
- separação do orçamento da seguridade social (OSS) do orçamento fiscal, com múltiplas fontes de financiamento – sobretudo as contribuições sociais – e destinação de recursos determinada.

Antes disso, porém, em 1981, através do Decreto 1.910, de 29.12.1981, a alíquota mínima foi elevada para 8,5% (até três salários mínimos regionais) e a máxima atingiu 10% para remunerações superiores a 15 SMR (salário mínimo regional) até o limite de 20 SMR. Em 1986, através do Decreto 2.318, as instituições financeiras passaram a ter uma contribuição adicional de 2,5% sobre faturamento.

Em 1989, através da Lei 7.787, de 30 de junho, as alíquotas incidentes sobre o trabalhador foram uniformizadas entre 8%, 9% e 10%, dependendo da remuneração do mesmo, até o limite de NCz\$ 1.200,00, aproximadamente dez salários mínimos. A contribuição do empregador foi fixada em 20% sobre o total da folha de pagamentos dos segurados empregados, avulsos, autônomos e administradores. Para as instituições financeiras, a alíquota foi fixada em 22,5%; para os clubes de futebol, foi fixada em 5%;² e, pela primeira vez, foi fixada uma alíquota de 12% sobre o salário para o empregador de empregada doméstica.

A partir de 1999, as alíquotas se estabilizaram, sendo fixadas em um mínimo de 7,65% e um máximo de 11%, este para valores de remuneração de dez salários mínimos, em média. Para os empregadores, as alíquotas foram fixadas em 20% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas aos segurados, empregados e trabalhadores avulsos, 15% sobre o valor

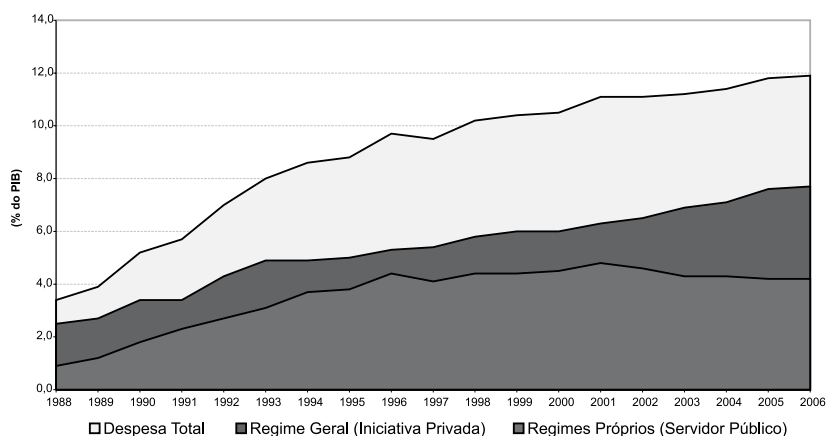
2 Em 1991, através da Lei 8.212, a cobrança sobre clubes de futebol passou a ser sobre o total da folha de pagamentos.

da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços relativamente a serviços que lhes são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho e um adicional de 2,5% para as instituições financeiras sobre o total de remunerações dos trabalhadores individuais.

Esse conjunto de medidas, se de um lado ampliou enormemente a cobertura da seguridade social, de outro, teve duas graves consequências: a) elevou de forma acentuada os gastos públicos; e b) ajudou a deteriorar a qualidade tributária e orçamentária do país. Parte desses problemas decorre da inconsistência da Constituição de 1988 ou da ausência de elos que dessem organicidade e consistência à ampliação dos direitos individuais e sociais.

O primeiro efeito – aumento dos gastos com a previdência – pode ser constatado no Gráfico 2, no qual estão apresentados os valores correntes e deflacionados pelo IPCA. Nota-se claramente o contínuo e acentuado crescimento dos gastos nominais e reais, este último consequência da ampliação da cobertura, da elevação do piso previdenciário e do aumento real do salário mínimo, como será visto adiante.

GRÁFICO 2

Evolução das Despesas dos Sistemas Previdenciários no Brasil

Fonte: MPAS e Tesouro.

O segundo efeito negativo ocorreu por conta da estrutura de financiamento da seguridade social. A Constituição Federal definiu no artigo 195 que a seguridade social seria custeada pela sociedade com “recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, além das contribuições sociais incidentes sobre folha de salários, o faturamento, o lucro, as remunerações dos trabalhadores e ainda sobre a receita de loterias e concursos.

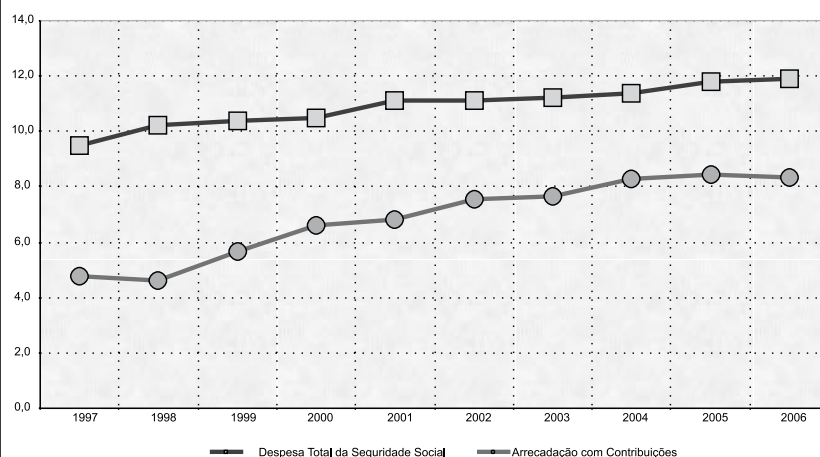
De fato (ver Gráfico 3), as despesas do sistema acompanham de perto a arrecadação com contribuições sociais (ou, mais precisamente, poderíamos dizer que a arrecadação acompanha a trajetória da despesa). Note-se que a carga de contribuições praticamente dobrou em dez anos: saiu de 4,8%, em 1997, e atingiu 8,4% do PIB, em 2006. Esses 3,6 pontos percentuais de crescimento da arrecadação praticamente cobriram o incremento de despesas do sistema.

Mas o progressivo aumento das contribuições previdenciárias sobre o trabalhador e o empregador tem efeitos sobre o mercado de trabalho, especialmente sobre o volume de emprego e, por consequência, sobre os níveis de desemprego e de informalidade. Além de tornar o mercado de trabalho mais regulado, torna o fator mão-de-obra relativamente mais caro. Mas

GRÁFICO 3

Evolução da Despesa Total e da Arrecadação com Contribuições

(Em % do PIB)



Fonte: MPAS e Tesouro.

sabemos que quanto mais regulado é um mercado, menos flexível ele se torna. Mas o que exatamente significa ser flexível? Ao estudarem detalhadamente o grau de flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro, Barros e Mendonça (1997) assim se referem à flexibilidade: “[...] é a capacidade dos preços e quantidades transacionados neste mercado se ajustarem rapidamente a choques nas curvas de demanda e oferta”.

No caso do mercado de trabalho, o bem transacionado – a força de trabalho – tem características completamente diferentes de qualquer outro mercado. De maneira geral, os ajustamentos de mercado diante de um deslocamento à direita da curva de demanda se darão com aumento de preço e de quantidade. De forma similar, se há um choque de restrição de demanda, esta se desloca à esquerda e o equilíbrio de mercado se dá com queda de preços e de quantidades. Quanto mais inelástica for a oferta ou quanto mais curto o prazo, mais os ajustamentos se concentrarão nos preços e menos na quantidade. No caso contrário, quando o preço é resistente ou fixo, então o ajustamento se dá via quantidade.³

O mercado de trabalho, por suas características, guarda semelhanças com um mercado de bens com preços resistentes. Mesmo na ausência de legislação e de acordos coletivos de trabalho que dificultem e encareçam a demissão, o empresário resistirá, em períodos de menor atividade econômica, a demitir sua mão-de-obra. Isso porque, cada vez mais, a mão-de-obra se assemelha a um ativo da empresa.⁴ E a empresa sabe que a demissão de um trabalhador em um momento de baixa atividade econômica exigirá treinamento e tempo de conhecimento mútuo quando novo trabalhador for contratado.

Segundo diversos estudos, em países em que o sistema tributário é muito complexo e a carga tributária é elevada, a evasão é relativamente mais elevada. As evidências não param aí. Do ponto de vista teórico, a alocação de fatores no processo produtivo é determinada pelos preços dos fatores, que, por sua vez, refletem a escassez relativa dos fatores.⁵

Quando o governo de alguma forma intervém no mercado alterando preços relativos, ao mesmo tempo produz uma dotação diferente de fatores. É claro

3 Os episódios de falta de produto nos meses que se seguiram ao Plano Cruzado são exemplos ainda vivos na história da economia brasileira.

4 Ver a respeito Ipea (2006, ed.), especialmente o capítulo 4.

5 É claro que os preços refletem também a qualidade relativa dos fatores. Assim, para uma mesma quantidade de oferta física de capital, aquele mais produtivo tende a ser mais caro. De forma similar, para uma mesma quantidade física de mão-de-obra, aquela que apresentar maior qualificação média em termos de escolaridade e treinamento deverá apresentar maiores salários.

que há razões para que o Estado intervenha no mercado de trabalho, mas o grande problema é determinar quando a intervenção é por demais exagerada que acaba por produzir resultado pior do que havia antes da intervenção.

Uma das características da gravação tributária sobre o fator trabalho é que significa aumento de custos sem qualquer ganho direto para o trabalhador. Há, por conseguinte, dois preços para o fator, sendo um privado – que é quanto o trabalhador recebe pela venda de sua capacidade de trabalho – e outro social, que é quanto ele de fato custa no processo produtivo. Quanto maior for essa diferença, maiores serão os incentivos para que empregadores e empregados estabeleçam um pacto pela informalidade. Antes que isso ocorra, porém, ou quando os riscos associados à burla forem elevados, empregadores tenderão a utilizar forma de produção que utilize o mínimo possível esse fator, com conseqüências deletérias para o emprego.⁶

Fato relevante é que, além dos custos diretamente associados ao pagamento de tributos sobre a mão-de-obra, há outros de ordem administrativa, em grande parte invariantes com o tamanho da força de trabalho, e uma série de obrigações e regulamentos, além da obrigação de preservação e atualização dos registros contábeis.⁷ Em conjunto, tornam o custo da mão-de-obra elevado, especialmente para micro e pequenos estabelecimentos.

O problema já seria grave se as limitações da carga tributária na geração de emprego se dessem somente através dessa cadeia de transmissão. Mas não é isso o que ocorre. O fato é que existe forte correlação positiva entre a informalidade das empresas e a informalidade das relações de trabalho. Assim, se a carga tributária em geral é alta – incidente sobre o trabalho e/ou sobre a atividade da empresa, o faturamento, o lucro etc. –, há mais chances de que seja maior a presença de estabelecimentos informais na economia. Se, adicionalmente, a capacidade de *enforcement* do Estado por qualquer razão é baixa e se há focos de corrupção na ação pública, então os incentivos à presença de negócios informais serão muitos.

6 Rezende (2005) e Rezende e Tafner (2006) mostraram que o Brasil apresenta uma inusitada taxa de mecanização no campo, incompatível com a dotação de fatores, e atribuem esse efeito às incertezas quanto à oferta e ao preço da mão-de-obra agrícola no Brasil, além das inseguranças jurídicas associadas ao fator trabalho.

7 A propósito, vale a pena reproduzir trecho de artigo de José Pastore, na Folha de S. Paulo, em 31.7.2006. Diz ele: “Tenho insistido que um dos principais determinantes do trabalho informal no Brasil é o fato de o país possuir uma legislação única e onerosa para realidades diferentes. No mundo urbano, os empregados das pequenas e microempresas convivem com uma informalidade superior a 60%. As empresas não têm condições de dominar a burocracia legal e arcar com as despesas de contratação que chegam a 103,46% do salário. No mundo rural, a informalidade é ainda maior, chegando perto de 70%, segundo estimativas de Clovis Veloso de Queiroz Neto, advogado da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)” (grifo nosso).

Tendo como referência os dados da Pesquisa sobre Economia Informal Urbana (Ecinf),⁸ realizada pelo IBGE, constata-se que

89% dos trabalhadores com carteira estão vinculados a empresas com constituição jurídica e, no caso das empresas com licença municipal ou estadual, este percentual aumenta para 95%. Isto é, quase a totalidade dos trabalhadores formais está vinculada a empresas formais. No caso dos trabalhadores sem carteira, entretanto, a situação é diferente. Apesar de haver um significativo número de trabalhadores informais ligados a empresas formais, o percentual é bem mais baixo, chegando a 58,9% no caso de firmas com licença municipal ou estadual [Ipea, 2006].

Também Monteiro e Assunção (2006), usando a mesma base de dados, mostraram que a adoção do Simples – Sistema Integrado de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte⁹ – estimulou a formalização de micro e pequenas empresas, elevando assim a efetividade de cobertura do sistema previdenciário.¹⁰

TABELA 14

Impacto do Simples sobre o Licenciamento (Formalização) de Firmas, Segundo Setores
(Em %)

SETORES DE ATIVIDADE		TOTAL	FIRMAS PEQUENAS	FIRMAS MÉDIAS	FIRMAS GRANDES	FIRMAS SEM CAPITAL DECLARADO
Comércio	antes	28	29	33	33	23
	depois	39	25	59	59	26
Construção	antes	11	2	2	27	3
	depois	5	0	13	10	1
Transportes	antes	43	36	38	54	26
	depois	44	25	41	65	24
Serviços	antes	25	6	21	53	15
	depois	20	12	21	34	18

Fonte: Monteiro e Assunção (2006).

8 Para mais detalhes sobre Ecinf, acessar: www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/ECINFmetodpesquisa.pdf.

9 O Simples foi criado pela Lei 9.317, de 5.12.1996, e estabelece tratamento diferenciado, simplificado e favorecido no recolhimento de impostos federais para as micro e pequenas empresas.

10 Apesar de terem identificado esse impacto do Simples na formalização de empresa, o mesmo não foi possível para a formalização das relações de trabalho. Apesar disso, dada a forte associação entre formalização da empresa e das relações trabalhistas, é razoável supor que a adoção do sistema simplificado de taxaça das pequenas empresas (Simples) tenha aumentado a formalização das empresas menores. De fato, captar efeitos indiretos do Simples usando a base de dados do Ecinf não é trivial e talvez seja mesmo impossível, tendo em vista que a pesquisa não foi desenhada para essa finalidade.

Ainda que haja necessidade de novos e mais sofisticados estudos sobre o tema, as indicações são todas no sentido de associar negativamente o desempenho do mercado de trabalho (expresso em termos de desemprego e informalidade) com tributação sobre o fator trabalho, com evidentes efeitos negativos sobre o sistema previdenciário.

Por essa razão e tendo em vista a proposta aqui formulada de ajustes progressivos no sistema previdenciário brasileiro, tornando o acesso ao benefício mais restritivo, propõe-se, adicionalmente, a redução da carga de contribuições previdenciárias, distribuída no tempo e iniciando-se em 2014 e encerrando-se em 2030. Essa medida não comprometeria o necessário aporte de recursos ao sistema, mas garantiria uma redução progressiva e continuada do custo do fator trabalho, incentivando, dessa forma, a geração de maior volume de empregos formais. É certo que uma trajetória mais dinâmica do crescimento do produto contribui para o aumento da formalização das relações do trabalho e, dentro dos princípios de manutenção da estabilidade macroeconômica, deve ser perseguido. Mas é certo também que dispor apenas desse instrumento para dinamizar o mercado de trabalho, além de ilusório, é teoricamente equivocado, pois desconsidera os efeitos negativos que a carga tributária impõe sobre a geração de postos formais de trabalho.

Atualmente, as alíquotas de contribuição previdenciária dos segurados variam de 7,65% a 11% sobre a remuneração, até o limite de R\$ 2.894,28, conforme prescreve a Portaria 142, de 11 de abril de 2007, apresentada no Quadro 2.

QUADRO 2

Tabela de Contribuição dos Segurados Empregado, Empregado Doméstico e Trabalhador Avulso, para Pagamento de Remuneração a Partir de 1º de Abril de 2007

SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO (R\$)	ALÍQUOTA PARA FINS DE RECOLHIMENTO AO INSS (%)*
até 868,29	7,65
de 868,30 a 1.140,00	8,65
de 1.140,01 a 1.447,14	9
de 1.447,15 até 2.894,28	11

Fonte: MPAS.

* Alíquota reduzida para salários e remunerações até três salários mínimos, em razão do disposto no inciso II do art. 17 da Lei 9.311, de 24 de outubro de 1996, que instituiu a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CMPF).

Para os demais casos – empresas, instituições comerciais, produtores rurais pessoa física e jurídica e associações desportivas –, há uma gama de situações que, sinteticamente, estão apresentadas no Quadro 3.

QUADRO 3

Sintético das Alíquotas de Contribuição de Empresas

(Em %)

TIPO DE CONTRIBUINTE	SOBRE A REMUNERAÇÃO DE EMPREGADOS E AVULSOS	CUSTEIO DE ACIDENTE DE TRABALHO (SAT)	SOBRE A REMUNERAÇÃO DE CONTRIBUENTES INDIVIDUAIS	SOBRE O VALOR BRUTO DA NF OU FATURA RELATIVA À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COOPERADOS
Empresa	20	1, 2, 3 ³	20	15
Instituição Financeira	22,50	1, 2, 3 ³	22,50	15
Produtor Rural PF ¹	2	0,10		
Produtor Rural PJ	2,50	0,10	20	15
Associação Desportiva ²	5 (inclui SAT)		20	15

Fonte: MPAS.

¹Também aplicável a consórcios de produtores rurais pessoas físicas.²Que mantenham equipes de futebol profissional.³Serão acrescidas de 12, 9 e 6% sobre a remuneração dos segurados que exerçam atividades especiais ensejadoras de aposentadoria especial, após 15, 20 ou 25 anos de contribuição, respectivamente.

No presente trabalho, nos limitamos apenas às contribuições previdenciárias devidas a trabalhadores e empresas, aqui tomadas em conjunto. A proposta de redução de alíquotas de contribuição, portanto, se aplica somente à parcela recolhida de trabalhadores urbanos e aquelas recolhidas de empresas e incidentes sobre a remuneração paga sob qualquer espécie e sobre o valor da nota fiscal ou fatura, quando se tratar de trabalho realizado por cooperados.

Como as alíquotas de contribuição dos trabalhadores estão associadas a valores nominais, a proposta contempla a redução de alíquotas considerando-se os valores atualmente em vigor. A proposta sobre reajustamento dos benefícios está apresentada na Seção 4 e consiste em manter os ganhos reais dos benefícios mínimos, a ritmo declinante, até 2015, e que a partir de então passariam, como os demais benefícios, a ser reajustados segundo índice de preços.

Feitas essas considerações, a proposta de redução de alíquotas de contribuição previdenciária incidentes sobre a remuneração dos trabalhadores

prevê uma queda entre 9% e 15%, segundo valores de contribuição. Essa redução se iniciaria em 2014 e seria encerrada em 2026, dando prazo para ajustamentos das finanças públicas (ver Quadro 4).

QUADRO 4

Tabela de Contribuição dos Segurados Empregado, Empregado Doméstico e Trabalhador Avulso, para Pagamento de Remuneração com Base em Remunerações de Abril de 2007

SALÁRIO-DE- CONTRIBUIÇÃO (R\$)	ALÍQUOTA PARA FINS DE RECOLHIMENTO AO INSS (%)			
	2014	2018	2022	2026
até 868,29	7,45	7,2	6,9	6,5
de 868,30 a 1.140,00	8,45	8,15	7,8	7,55
de 1.140,01 a 1.447,14	8,8	8,55	8,25	7,95
de 1.447,15 até 2.894,28	10,9	10,65	10,35	10

Como pode ser observado no Quadro 4, a alíquota mínima seria reduzida de 7,45% para 6,5% (redução de 15%) e a máxima cairia de 11% para 10% (redução de 9,1%). Deve ser destacado que, apesar de aparentemente pequena, essa redução de alíquota permitiria que um trabalhador que contribui sobre o salário mínimo deixasse de contribuir por aproximadamente 14 meses, se comparada à alíquota atual e considerada uma taxa de juros nominal de 6% ao ano e levado em conta o prazo de quarenta anos de contribuição.

Para as empresas, a proposta de redução está apresentada no Quadro 5. Em síntese, reduz a alíquota das empresas em quatro pontos percentuais e, para serviços prestados por cooperativas, em um ponto percentual. Frise-se, mais uma vez, que essa redução não seria aplicada às alíquotas aplicáveis ao custeio de acidentes de trabalho, nem a seus adicionais, atualmente existentes.

O processo de redução se iniciaria também em 2014, mas seria completado apenas em 2030, o que permitiria o devido ajustamento das finanças públicas. Deve-se destacar que a proposta não contempla produtores rurais pessoa física ou jurídica e associações desportivas, que já dispõem de tratamento diferenciado. Preserva, também, o adicional de contribuição de 2,5% das instituições financeiras.

Em conjunto, a redução da carga geral de contribuições colocaria nossa carga previdenciária total em torno de 25% sobre o custo do trabalho, o que é mais alinhado com os parâmetros internacionais.

Em conjunto com as demais medidas aqui propostas, teríamos uma transição suave e distribuída no tempo, de modo a permitir que trabalhadores, empresas e governo tivessem tempo para ajustamentos e planejamento de mais longo prazo.

QUADRO 5

Sintético das Alíquotas de Contribuição de Empresas

(Em %)

TIPO DE CONTRIBUINTE	ANO	SOBRE A REMUNERAÇÃO DE EMPREGADOS E AVULSOS	SOBRE A REMUNERAÇÃO DE CONTRIBUINTE INDIVIDUAIS	SOBRE O VALOR BRUTO DA NF OU FATURA RELATIVA À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COOPERADOS
Empresa	2014	19,50	19,50	14,90
	2018	19,00	19,00	14,80
	2022	18,00	18,00	14,60
	2026	17,00	17,00	14,30
	2030	16,00	16,00	14,00
Instituição Financeira	2014	22,00	22,00	14,90
	2018	21,50	21,50	14,80
	2022	20,50	20,50	14,60
	2026	19,50	19,50	14,30
	2030	18,50	18,50	14,00

7. Conclusões

Nas três últimas décadas, diversos países reformaram seus sistemas previdenciários. Essas reformas decorrem basicamente da inadequação dos sistemas previdenciários que não acompanharam as profundas mudanças demográficas, econômicas e sociais que ocorreram nas sociedades, fazendo elevar as despesas e corroer suas bases de financiamento. Também o Brasil, há praticamente uma década, empreendeu uma reforma (posteriormente complementada em 2003) que, como procuramos mostrar neste trabalho, necessitará de nova rodada de ajustamentos.

A necessidade de nova reforma suscita no cidadão comum uma sensação de permanente mudança de regras. E de fato é. Mas longe de ser uma particularidade brasileira, essa é a norma da grande maioria de países que fizeram reforma de seu sistema previdenciário. O mais correto seria dizer

que os países fizeram reformas, no plural. Trata-se de um processo que se poderia chamar de “aproximações sucessivas”. Assim foi na Espanha, na Itália, na Suécia, na Alemanha, na Bélgica, no Japão e até em nosso vizinho próximo, o Uruguai.

Isso porque fazer reforma de sistemas previdenciários envolve muitos aspectos técnicos, diversificados atores sociais e políticos e diferentes custos e penalidades segundo atributos de idade, gênero, atividade econômica e planos de vida. E, em geral, para todos os grupos sociais – ainda que na maioria das reformas aqueles que já usufruem do benefício tenham sido frequentemente poupados –, mudar a previdência significa assumir perdas.

Outro aspecto importante é que, como as reformas envolvem, por definição, diversos pequenos ajustes operacionais – como aqui visto, envolve alterar idade de acesso ao benefício, tempo de contribuição, valor do benefício, condições de cessação etc. –, uma particular mudança de regra que provoque perda para alguns pode ser neutra para outros. Isso implica que todos os vetos parciais são vetos com forte preferência, cuja consequência é gerar várias minorias com forte oposição. O resultado agregado é, em geral, elevado grau de resistência a mudanças, normalmente acompanhado de intensa mobilização popular.

Dobrar resistências e produzir parâmetros mínimos de aceitação demandam muito tempo. Mas tempo somente não basta. É necessário que haja muita informação técnica disseminada; que muito debate seja feito; que muitas propostas sejam apresentadas para que as partes envolvidas percebam e “calculem” os riscos e os custos não apenas das reformas, mas sobretudo da **ausência** de reformas. A explicitação dos *trade-offs* é fundamental para que se avance nas reformas. E isso demanda tempo. Tempo para explicitação exaustiva; tempo para o aprendizado.

Neste artigo, partimos exatamente desse entendimento. Por isso mesmo, nossa proposta buscou minimizar os pontos de conflito e apresentar aqueles de mais fácil aceitação. É preciso reconhecer, porém, que os conflitos existem e que devem ser enfrentados, mas que podem ser enfrentados mais adiante, quando um patamar mínimo de entendimento já tiver se estabelecido e os agentes tiverem aprendido com ele, num processo contínuo de reforma.

Por isso mesmo, a proposta aqui apresentada assentou-se na perspectiva de iniciarmos um processo de reforma que comece ajustando alguns parâmetros reconhecidamente desatualizados para a realidade brasileira e ao mes-

mo tempo comece a reduzir o custo do fator trabalho de modo a elevar as possibilidades de geração de emprego formal, para garantir maior proteção ao trabalhador e reforçar o aporte de recursos aos cofres da Previdência.

Iniciar o processo de reforma, além de importante para equilibrar o sistema previdenciário e as contas públicas, é igualmente importante para garantir que as gerações futuras não sejam penalizadas por passivo atuarial ainda mais elevado do que o já existente, comprometendo suas oportunidades de sucesso e seus planos de vida. As autoridades sensíveis a essa questão tomaram a pertinente iniciativa de criar uma instância para debate e formulação de propostas sobre o tema, o Fórum Nacional de Previdência Social, em janeiro deste ano.

Este trabalho se enquadra nessa perspectiva: contribuir para o debate e para que cheguemos a um mínimo de convergência, rumo às mudanças.

Referências Bibliográficas

- ABI-RAMIA, M.; BOUERI, R. “Comparativo internacional para previdência social”. *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*, n. 3, Ipea, dez. 2006.
- BARROS, R. P. de; MENDONÇA, R. *Flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro: uma avaliação empírica*. Rio de Janeiro: Ipea, 1997 (Texto para Discussão, 452).
- BECKER, F. “Reacciones a las propuestas de reforma de la jubilación de la seguridad social en los Estados Unidos”. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 2006.
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; LEITÃO E MELLO, J. “Quão além dos 60 poderão viver os idosos brasileiros?”. In: CAMARANO, Ana Amélia (org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Ipea, 2004.
- CECHIN, J. e CECHIN, A. (2007); “Desequilíbrios: causas e soluções”. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (org.). *Previdência no Brasil – Debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.
- GIAMBIAGI, F. et alli. *Impacto de reformas paramétricas na Previdência Social brasileira: simulações alternativas*. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2007 (Texto para Discussão, 1.289).
- GIAMBIAGI, F.; BELTRÃO, K.; MENDONÇA, J.; ARDEO, V. “Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar”. *Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)*, n. 34 (3), ago. 2004.

HOLZMANN, R.; HINZ, R. *Old-age income support in the 21st century*. Washington, DC: Banco Mundial, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociodemográficos prospectivos para o Brasil 1991-2030*. Rio de Janeiro, out. 2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. “Brasil: o estado de uma nação – Mercado de trabalho, emprego e informalidade”. Rio de Janeiro e Brasília, 2006.

MACHADO, N. “A Previdência Social no Brasil”. Palestra feita no Conselho de Economia, Sociologia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, 19 de outubro de 2006, publicada posteriormente na revista *Problemas Brasileiros*, jan./fev. 2007.

MESA-LAGO, C. “Evaluation of a quarter century of structural pension reforms in Latin America”. In: CRABBE, Carolin (ed.). *A quarter century of pension reform in Latin America and the Caribbean: lessons learned and next steps*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2005.

MONTEIRO, J.; ASSUNÇÃO, J. J. *Outgoing the shadows: estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality and investment*. Série “Seminários Dimac”, out. 2006.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. “Comparative tables on private pensions systemns”. OECD Secretariat, Pensions Policy Institute, State Pension Models, 2003.

OLIVEIRA, F. E. B. *Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social*. Rio de Janeiro: Ipea, 1992 (Texto para Discussão, 251).

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K.; FERREIRA, M. G. *Reforma na previdência*. Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

ROCHA, R. R. *A previdência no Brasil: uma comparação com a OCDE e países de renda média*. Apresentação feita no “Congresso dos 40 anos da Anbid”, São Paulo, 30 de maio de 2007.

REZENDE, G. C. de. *Políticas trabalhista e fundiária e seus efeitos adversos sobre o emprego agrícola, a estrutura agrária e o desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, 1.108).

REZENDE, G. C. de; TAFNER, P. “Política agrária: modernização sem exclusão”. *Cadernos Adenauer*, v. VII, p. 85-104, 2006.

TAFNER, P. *Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria*. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2007 (Texto para Discussão, 1.264).

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (org.). *Previdência no Brasil – Debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.