



Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Vinte e sete anos. Essa é a distância que o economista Fabio Giambiagi conta entre seu primeiro artigo sobre a necessidade de mudanças na Previdência Social brasileira, em 1992, e a reforma que emplacou na Constituição as reivindicações que ele e outros especialistas defendiam, com critérios mais rígidos de acesso e mudanças nas regras de cálculo dos benefícios, diante de um desenho incompatível com a evolução da demografia. A Emenda Constitucional 103, de 2019, é amplamente reconhecida por seus méritos. Mas, como em qual-

quer processo político envolvendo um tema tão sensível, tampouco saiu perfeita aos olhos dos especialistas, e por isso nasceu prenunciando uma nova rodada de mudanças à frente.

“Nem eu aguentava me ouvir falar de Previdência depois daquele ritmo intenso de debates entre 2016-2019, e imaginava que só voltaríamos ao tema em algum momento distante da década de 2030”, lembra o pesquisador associado do FGV IBRE. Esse é o prazo em que os efeitos temporários obtidos pela reforma – o aumento

gradual da idade de aposentadoria das mulheres, a intensificação do combate a fraudes e o efeito sobre as aposentadorias por tempo de contribuição – completariam seu ciclo, e a volta da pressão na dinâmica das despesas colocaria o país novamente diante das pendências deixadas em 2019. Mas a expectativa de que a EC 103 poderia dar um respiro de ao menos uma década nas preocupações com a trajetória das despesas previdenciárias foi frustrada, e agora novos alertas são acionados pelos especialistas, com re-

comendações de uma nova rodada de reformas já em 2027, primeiro ano do próximo mandato presidencial.

O que levou a essa precipitação? Em webinar do FGV IBRE e a *Folha de S. Paulo* promovido em junho (<https://go.fgv.br/4u78HYLgfs3>), Giambiagi e Paulo Tafner, diretor-presidente do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social, destacaram as principais causas: um envelhecimento da população brasileira apontado pelo Censo de 2022 do IBGE mais acentuado do que se estimava anteriormente, e a volta da regra de reajuste do salário mínimo que prevê ganhos reais, combinando a inflação do ano anterior com o crescimento da economia de dois anos antes, impactando a curva de crescimento dos benefícios previdenciários e assistenciais atrelados a ele.

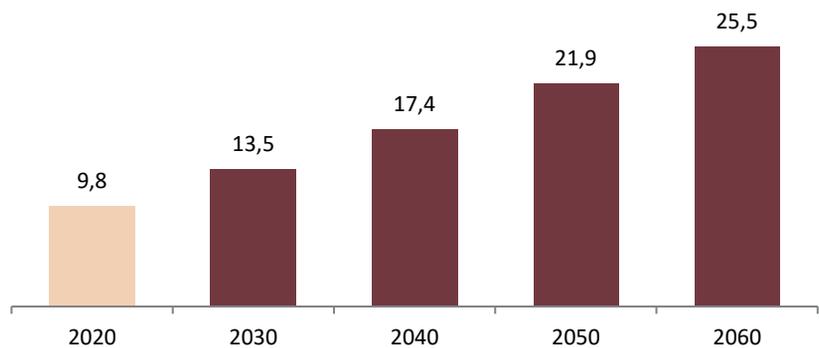
De acordo ao IBGE, a participação de pessoas de 65 anos ou mais no total da população cresceu de 4% em 1980 para 10,9% em 2022, e o maior avanço se deu exatamente entre 2010 e 2022, com um crescimento de 3,5 pontos percentuais no período. “Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua Anual de 2022 mostram que, de 1980 e 2022, enquanto o ritmo de crescimento do grupo etário de 15 a 59 anos foi de 1,6% ao ano, o total de idosos registrou uma média anual de incremento de 3,6% ao ano. Por essa razão, embora o total de potenciais contribuintes não tenha chegado a dobrar no período entre 1980 e 2022, os idosos (60 anos ou mais) foram multiplicados por quatro vezes no mesmo período”, destaca o economista Rogério Nagamine, ao analisar os resulta-

dos do Censo 2022 em artigo para a Fipe. “No período entre 2010 e 2022, enquanto o ritmo de crescimento dos potenciais beneficiários (população idosa) teve média anual de 3,8% ao ano, o grupo etário de 15 a 59 anos cresceu ao ritmo de apenas 0,4% ao ano. Portanto, os potenciais beneficiários cresceram a um ritmo de 8,7 vezes o de potenciais contribuintes.”

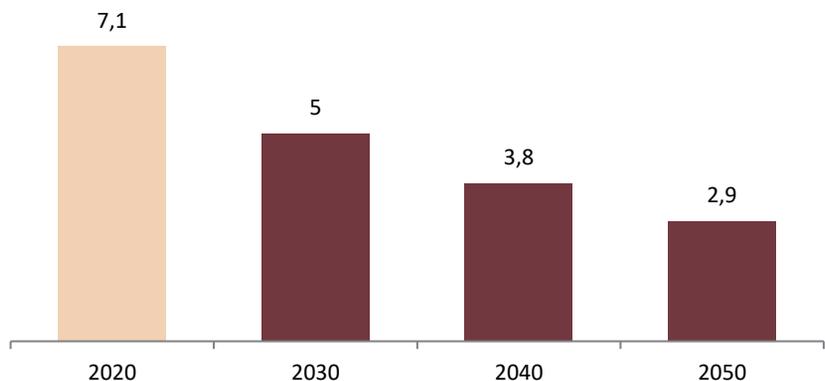
Projeções de longo prazo realizadas por Nagamine e Graziele Ansiero, ambos especialistas da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea), com base em microdados da PNAD Contínua, apon-

tam que o total de beneficiários de aposentadoria, pensão por morte ou BPC/Loas deverá duplicar nas próximas quatro décadas, saltando de 31,4 milhões, em 2022, para 66,4 milhões, em 2060. “Por outro lado, o total de contribuintes para a Previdência Social, considerando pessoas de 16 anos ou mais de idade, passaria de um total de 61,8 milhões (2022) para uma projeção de 57,2 milhões (2060), um patamar inferior ao atual”, afirmam. Dessa forma, a relação de 1,97 contribuinte para cada beneficiário de hoje cairia para 0,86, em 2060. Ou seja, o número de beneficiários ultrapassaria o de contribuintes.

Participação (%) da população com 65 anos e mais na população total



Relação entre a população de 15 a 64 anos e a de 65 anos e mais – coeficiente



Fonte: TD 17 FGV IBRE, com dados do IBGE (Revisão da população, 2018).

Luís Eduardo Afonso, professor titular da USP, destaca que uma das falhas da reforma de 2019 foi ter eliminado, logo no início da tramitação, um dispositivo de reajuste automático da idade mínima de aposentadoria sempre que a expectativa de sobrevivência aos 65 anos tivesse aumento de um ano. “Com isso, deixamos de ter um mecanismo de compatibilização da regra com a estrutura demográfica. Por ser automático, esse instrumento eliminaria a necessidade de negociações no Legislativo”, diz. “Sabemos que toda vez que uma reforma da Previdência vai para o Congresso, ela toma todo o espaço. Foi o que aconteceu em 2019: ocupou o lugar de outras discussões igualmente relevantes, e motivou debates muitas vezes acalorados e pouco técnicos, levando a um processo de negociação que implica concessões”, afirma Afonso. Tafner acrescenta que ajustes menores e mais frequentes, que seriam possibilitados por esse gatilho, tendem a ser mais bem-absorvidos pela população. “Da mesma forma, poderíamos pensar para uma próxi-

ma reforma em mecanismos automáticos de ajuste dos benefícios que levassem em conta o resultado fiscal previdenciário, tal como previsto no sistema de repartição nocional”, afirma (veja na pág. 59).

Giambiagi enumera cinco pendências na EC 103 que terão de ser ajustadas para fazer frente ao envelhecimento da população brasileira: a aposentadoria rural, “que mesmo com a reforma continuou acontecendo a uma idade pouco compatível com as perspectivas demográficas do país”; o parâmetro de aposentadoria para homens, de 65 anos, que permanece o mesmo desde a Constituição de 1988; a diferença por gênero, que apesar de ter sido reduzida na EC 103 continua maior do que a observada em outros países; o regime assistencial, que concede o mesmo valor de benefício, na mesma idade, seja para quem contribuiu (e ganha próximo de um salário mínimo) seja para quem nunca contribuiu; e o fato de não se ter mexido nos anos de contribuição de quem já estava no mercado de trabalho e se aposenta por

idade, de 15 anos para mulheres e 20 para homens.

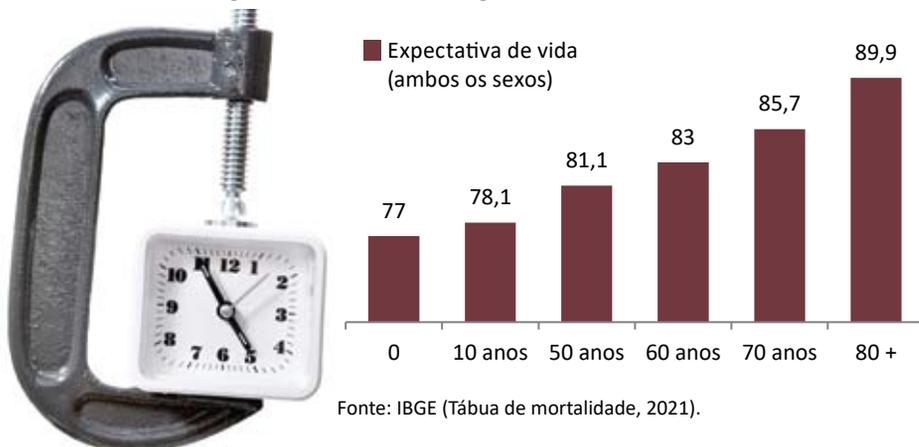
Proposta de reforma

No livro *A reforma inacabada – o futuro da Previdência Social no Brasil* (Editora Alta Books, 2024), lançado em junho, Giambiagi e Tafner apresentam uma proposta de reforma tocando nesses tópicos. Pela proposta, todas as idades mínimas seriam progressivamente ampliadas, até 2045, e haveria uma redução adicional na diferença de idades entre homens e mulheres. No final do período, a idade mínima para aposentadoria urbana passaria de 65 para 67 anos para homens e de 62 para 66 para mulheres. No caso da aposentadoria rural, seria ampliada de 60 para 65 anos para homens e de 55 para 64 anos para mulheres – o maior salto de todos, de nove anos. Giambiagi e Tafner também propõem aumento da idade mínima para professores, dos atuais 60 e 55,5 anos para homens e mulheres para, respectivamente, 64 e 63 anos, até 2043.

Para o tempo mínimo de contribuição – área na qual, destacam os especialistas, o Brasil apresenta um parâmetro baixo até em relação a seus vizinhos Argentina e Uruguai, que demandam 30 anos para se aposentar – a ideia é ampliar para 24 anos e 23 anos, respectivamente, para homens e mulheres. No caso da aposentadoria rural, os mínimos seriam de 23 (homens) e 22 (mulheres). Esse aumento também seria progressivo, terminando a transição em 2045.

A proposta também prevê que pessoas que começaram a trabalhar cedo

Expectativa de vida por idade: 2021 (anos)



Participação da população com 60 anos e mais na população total (%)

Região	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
África	5,1	5,1	5	5,1	5,2	5,1	5,5
Ásia	6,1	6,3	6,9	7,6	8,6	10	13,1
América Latina e Caribe	5,9	6,3	6,7	7,3	8,3	10	13
Brasil	5,4	5,8	6,3	6,8	8,1	10,2	13,8
América do Norte	13	13,8	15,5	16,6	16,2	18,5	23,1
Oceania	10,8	10,5	11,6	12,8	13,3	15,2	17,5
Europa	13,1	15,5	16	18,2	20,3	22	25,7
Mundo	7,9	8,3	8,6	9,2	9,9	11	13,5



Fonte: IBGE (Tábua de mortalidade, 2021).

e possuem um histórico menos interrompido, conseguindo somar mais de 40 anos de contribuição, poderiam se aposentar um pouco mais cedo, porém, com redução do benefício. Já para o benefício assistencial (da LOAS), a sugestão é estabelecer uma diferenciação de idade mínima em relação àqueles que contribuíram para o sistema pelo tempo mínimo. O aumento da idade para o recebimento do benefício assistencial seria progressivo, de 65 para 70, escalonado até 2046.

Tafner e Giambiagi também trataram, em sua proposta, do salário mínimo. Nesse caso, dizem, a recomendação não foi a ideal, mas a possível: uma indexação do salário mínimo ao INPC, que deveria valer por um período de ao menos 10 a 15 anos. O modelo desejado, diz Tafner, seria apenas desvincular o salário mínimo dos benefícios previdenciários e assistenciais, mas ele reconhece que essa mudança provavelmente seria barrada no Supremo Tribunal Federal, que tenderia a defender a vinculação como cláusula pétrea da Constituição. “Rigorosa-

mente falando, o melhor seria que o mundo previdenciário não tivesse relação com o salário mínimo. É assim que funciona no mundo, o Brasil é uma anomalia”, diz Tafner, explicando que a forma encontrada para contornar restrições foi limitando o reajuste para todos. “É uma pena que a única variável de ajuste seja o valor real do mínimo, pois se futuramente a produtividade da economia crescer, não será possível repassar esse ganho para o salário. Fica-se numa camisa de força, mas é preciso conter a despesa.”

No livro, Tafner e Giambiagi argumentam, inclusive, que a garantia do salário mínimo com o objetivo de miti-

gar a pobreza tampouco está bem focalizada atualmente. Dados da PNAD-C de 2021 destacados pelos autores mostram que menos de 1% das pessoas que recebiam benefícios como aposentados ou pensionistas de um salário mínimo vivia nos lares que se situavam entre os 10% mais pobres da população, e só 3% se situavam entre os 20% mais pobres. “Se dividíssemos a população em duas metades de 50%, entre aquele grupo de indivíduos que recebiam salário mínimo, 32% se situariam no andar de baixo da distribuição de renda e 68% no andar de cima”, descrevem. “Costumo dizer que salário mínimo alto ou baixo é irrelevante. Importa

Diferença da expectativa de vida entre homens e mulheres por faixa etária: 2021 (anos)

Idade	Homens	Mulheres	Diferença
60	81	84,7	3,7
70	84,1	86,9	2,8
80 +	88,8	90,6	1,8



Fonte: IBGE (Tábua de mortalidade).

saber quantas pessoas ganham menos que o mínimo”, reforça Tafner.

De acordo aos autores, esse conjunto de medidas geraria um impacto de R\$ 273 bilhões em 10 anos, sendo R\$ 253,8 bilhões relacionados às reformas do RGPS, e o restante relativo aos benefícios assistenciais. Isso significa 34% da economia fiscal da reforma aprovada em 2019, estimada em R\$ 800 bilhões. Com essa “economia”, os autores estimam que se conseguiria reduzir a necessidade de financiamento do sistema de 4,6% do PIB em 2050 – levando em conta a situação atual, apenas com a reforma de 2019 – para 3,1% do PIB. Em 2100, o *gap* entre receitas e despesas sairia de -10,9% do PIB para -8,7% do PIB. Ou seja, uma ajuda importante, mas que não tira a previdência do radar de preocupações.

Afonso, da USP, lembra que outras frentes que ficaram de fora da reforma de 2019 precisam ser analisadas, como

Benefícios previdenciários emitidos pelo INSS por faixa de valor, em salários mínimos: dezembro 2022 (%)

Faixas	Quantidade	Valor
Até 1	61,7	40,9
>1 a 3	29	34,5
>3 a 4	5,8	13,4
>4 a 5	2,4	7,2
>5	1,1	4
Total	100	100

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS).

a discussão do sistema de proteção social dos militares, “incluindo o conceito de inatividade”, e a inclusão dos regimes próprios de estados e municípios para unificação de regras. A exclusão dos servidores dos regimes próprios de previdência dos governos estaduais e municipais (RPPS) – que na proposta original obedeceria às mesmas regras que o funcionalismo federal – abriu margem à formação de um complexo quadro, de regras diferentes entre os 2 mil RPPS existentes no Brasil, destaca. E, ainda, a necessidade de se reduzir as exceções presentes no sistema – entre as quais o regime para microempreendedores individuais (MEI), cujos problemas de focalização e estimativas de impacto para a previdência foram tema de estudo dos pesquisadores do FGV IBRE no início de 2023 (<https://go.fgv.br/yP0ILtaM3SF>), indicando uma demanda futura por benefícios que poderá ultrapassar em 80% o valor das contribuições. “O problema de toda exceção é que ela puxa a próxima. Abre-se uma exceção transitória para um grupo, e o grande risco é que ela se torne permanente para vários grupos que não deveriam ser alvo dessa política”, diz Afonso. Nagamine considera que, no caso dos MEIS, um bom começo seria recuperar a alíquota original de contribuição – de 11%, contra os atuais 5%, e evitar novas ampliações do teto de elegibilidade.

Olhar multidimensional

O economista Otávio Sidone, que participou intensamente do debate que culminou na reforma de 2019 como servidor no Ministério da Previdência,

Distribuição dos aposentados e pensionistas com rendimento de um salário mínimo, por décimo da distribuição de renda per capita: PNAD 2021 (%)

Décimo da distribuição	(%)
Primeiro (inferior)	0,2
Segundo	2,9
Terceiro	5,9
Quarto	11,4
Quinto	11,6
Sexto	7,9
Sétimo	3,8
Oitavo	10,7
Nono	7,5
Décimo (superior)	3,8
Total	100
Primeiro ao terceiro	9
Primeiro ao quinto	32,1
Oitavo ao décimo	22

Fonte: IBGE (PNAD-C, 2021). Os autores agradecem a Rafael Gabbay pelo processamento de dados.

e contribuiu para o desenvolvimento do modelo atualmente usado pelo governo federal na avaliação do sistema previdenciário, destaca a importância de, no debate sobre a sustentabilidade da previdência, evitar o foco extremamente fiscalista. Ele lembra que a avaliação de um sistema previdenciário passa pelo equilíbrio de quatro dimensões. Além da sustentabilidade fiscal, há também que se pensar na cobertura, “relacionada não apenas à quantidade, mas ao tipo de risco social coberto”; a

Valor da despesa com benefícios previdenciários e assistenciais iguais ou inferiores a um salário mínimo (% PIB)

Ano	Rurais	Urbanos	LOAS/RMV	Total	Ano	Rurais	Urbanos	LOAS/RMV	Total
1997	0,67	0,48	0,25	1,4	2010	1,41	1,14	0,58	3,13
1998	0,83	0,62	0,27	1,72	2011	1,37	1,11	0,58	3,06
1999	0,93	0,71	0,27	1,91	2012	1,46	1,22	0,61	3,29
2000	0,96	0,71	0,3	1,97	2013	1,47	1,28	0,64	3,39
2001	1,07	0,79	0,32	2,18	2014	1,49	1,31	0,67	3,47
2002	1,11	0,81	0,34	2,26	2015	1,59	1,41	0,71	3,71
2003	1,15	0,84	0,36	2,35	2016	1,72	1,54	0,78	4,04
2004	1,2	0,8	0,38	2,38	2017	1,76	1,59	0,82	4,17
2005	1,26	0,86	0,43	2,55	2018	1,7	1,52	0,8	4,02
2006	1,36	1	0,48	2,84	2019	1,69	1,53	0,81	4,03
2007	1,36	1,04	0,52	2,92	2020	1,72	1,63	0,82	4,17
2008	1,33	1,04	0,52	2,89	2021	1,56	1,5	0,76	3,82
2009	1,44	1,15	0,57	3,16	2022	1,57	1,5	0,8	3,87

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *Anuário Estatístico da Previdência Social*, vários anos e na Secretaria do Tesouro Nacional (LOAS). Para 2022, previsão dos autores, à luz dos dados já divulgados.

adequação do benefício à necessidade que se busca cobrir, em geral avaliada a partir da taxa de reposição; e a equidade – dimensão de avaliação mais complexa, afirma, que pode envolver concepções diferentes. “O importante é estimular uma visão multidimensional da questão previdenciária”, diz.

Esse princípio pode ser identificado em alguns textos de discussão publicados pelo FGV IBRE sobre a previdência brasileira. No texto que trata da equidade de gênero para a idade mínima (<https://go.fgv.br/TuChWzX0Jrv>) publicado este ano, de coautoria de Sidone, Giambiagi e Guilherme Tinoco, pesquisador associado do FGV IBRE, os especialistas questionam se a opção por antecipar a aposentadoria de mulheres é a política mais adequada para compensá-las

da dupla ou tripla jornada que levam em sua idade ativa, por serem mães e culturalmente responsáveis pelos cuidados da família, o que pode comprometer suas chances de progresso no mercado formal.

No texto, eles argumentam que a antecipação da aposentadoria de mulheres em relação a homens é uma política que carece de focalização – por exemplo, as mulheres que se aposentam costumam ser as menos vulneráveis, conseguindo a regularidade necessária para ganhar o benefício. Levando em conta ainda a maior expectativa de vida das mulheres, o que torna a duração estimada do benefício cinco anos maior do que para os homens (21,9 anos para mulheres aos 62 anos contra 16,5 para homens aos 65 anos em 2022), trata-se de uma po-

lítica cara, defendem, especialmente para a pouca efetividade. Atualmente, as mulheres representam 52% do total dos beneficiários. O foco de uma política envolvendo a aposentadoria deveria ser, afirmam os pesquisadores, exclusivamente nas situações em que as mulheres estivessem em posição desfavorável em relação aos homens em termos de uma proteção de riscos relacionados à manutenção de certo nível de consumo na velhice, cabendo a outras políticas o combate às desigualdades de natureza diferente dessa.

Giambiagi destacou ao *Blog da Conjuntura Econômica* que o debate sobre igualar as idades de aposentadoria não é novo. “Na Europa, vem desde o final da década de 1990”, afirma. Entre os países da OCDE, além de ampliação da idade – sain-

do de uma idade mínima média de 64,4 anos para os que se aposentaram em 2022 para 66,3 anos entre os que entraram no mercado de trabalho formal naquele ano – a maior parte já não conta com diferença entre homens e mulheres que começam a trabalhar agora. No *Pensions at a glance 2023*, a OCDE aponta que apenas seis países da organização ainda mantêm uma idade de aposentadoria menor para mulheres entre os trabalhadores que começaram a entrar no mercado a partir de 2022: Israel, Colômbia, Costa Rica, Hungria, Polônia e Turquia. No caso do Chile, destaca o documento, ainda há diferença de idade no sistema de capitalização (60 anos para mulheres e 65 para homens), mas não no caso da aposentadoria universal, garantida aos 90% mais pobres, em que a idade é a mesma para ambos, de 65 anos.

O texto converge na ideia de elevar gradualmente a idade mínima para os que já estão no mercado de trabalho até reduzir esse diferencial para um ano – com aumento da idade mínima de homens para 67 anos. Para ho-

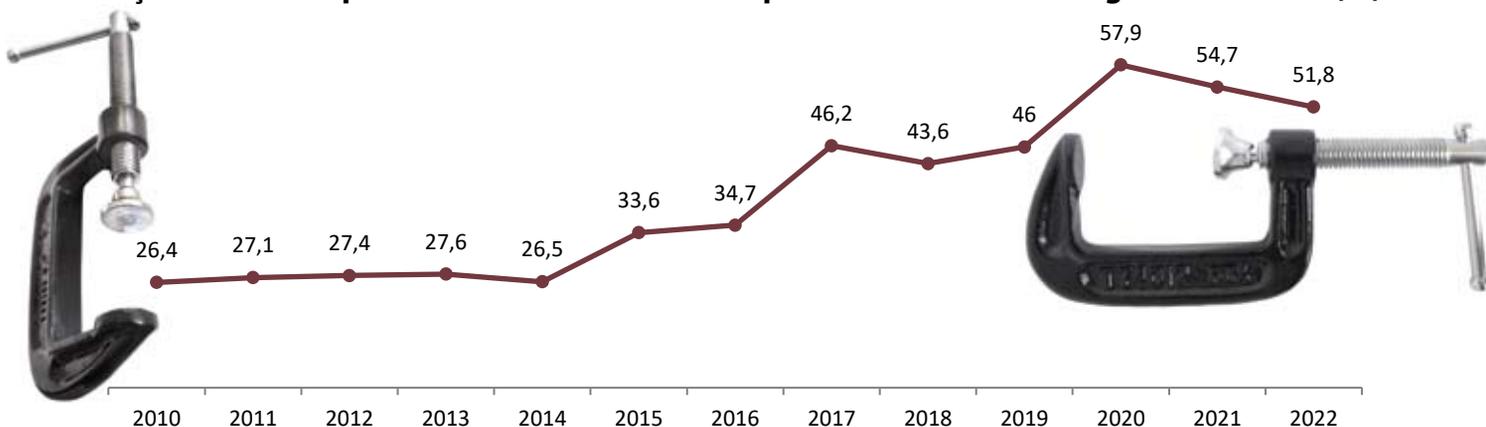
mens e mulheres entrantes no RGPS, a idade mínima estabelecida para mulheres e homens é igualada em 67 anos para aposentadoria urbana e 62 anos para aposentadoria rural. Haveria ainda uma mudança no sistema de pontos (soma de idade e tempo de contribuição), com mudança gradual para os que já contribuem e aumento para, respectivamente, 108 pontos e 104 pontos para homens e mulheres. Se operada a partir de 2026, os pesquisadores calculam uma economia de R\$ 1,5 trilhão em despesas da previdência em um período de 30 anos.

“Identificamos que a licença-maternidade seria o instrumento previdenciário mais próximo de cumprir a função de compensar a mulher pela perda laboral durante a fase de gestação e amamentação, gerando risco social de perder seu emprego no fim desse período”, diz Sidone. Dessa forma, os pesquisadores elaboraram uma proposta que inclui uma extensão do salário-maternidade, dado o reconhecimento de suas implicações sobre o trabalho feminino, de quatro para oito meses, além da transformação da licen-

ça e salário-maternidade em parentais, ou seja, com a titularidade podendo ser passada para o pai em determinado período. “Estamos todos de acordo que a mulher mãe merece uma compensação pelo ônus físico e financeiro que representa a maternidade. O ponto é: qual a melhor forma dessa pessoa receber uma compensação? Nos primeiros tempos da maternidade ou muitos anos depois, quando a mãe frequentemente já é avó?”, compara Giambiagi. Essa proposta, afirma, também pode auxiliar – e não reforçar – a convenção de gênero que atribui as tarefas de cuidado às mulheres. Nos primeiros 10 anos, o custo dessa extensão seria superior à economia com a equiparação de idades, apontam, mas essa relação tende a se inverter com o tempo. Em 30 anos, de acordo aos cálculos de Sidone, Giambiagi e Tinoco, o investimento com a expansão do salário-maternidade passa a representar um terço da economia com a unificação das idades.

O mesmo ocorreu na análise sobre a aposentadoria rural feita por Giambiagi, Nagamine e Sidone (<https://go.fgv.br/OWHQF1m4jfV>),

Relação entre a despesas com LOAS/RMV e as despesas discricionárias do governo central (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

também repercutida no *Blog da Conjuntura Econômica*. No texto, os pesquisadores destacam problemas de focalização da política, ao não levar em conta a transformação do trabalho no campo, com o aumento da mecanização e modernização, com melhorias nos níveis de qualificação, formalidade e rendimento.

Para ilustrar o impacto dessas mudanças na vida dos trabalhadores do campo, o texto mostra, por exemplo, que a expectativa de vida no setor rural dos anos 1970 para 2022 aumentou quatro anos para os homens e sete anos para as mulheres. Levando em conta que idade mínima para a aposentadoria desses trabalhadores é cinco anos menor entre homens que trabalham nas cidades (60 anos) e sete anos menor para mulheres (55 anos), a expectativa de duração do benefício de aposentadoria ampliou-se significativamente, “considerando o efeito simultâneo da diminuição do requisito de elegibilidade e ampliação da longevidade”, indica o texto.

“Uma coisa que chama a atenção, e que destoa muito da experiência internacional, é que mesmo com o crescimento de programas não contributivos para pessoas de baixa renda – por exemplo, na América Latina – nos outros países não há diferenciação na idade de acesso como acontece no Brasil com a aposentadoria rural e aqueles que contribuem. Isso é totalmente fora do padrão”, diz Nagamine, lembrando que os trabalhadores urbanos mais pobres, quando contribuintes da previdência, alcançam a aposentadoria em idades de 65 e 62 anos, respectivamente para homens e mulheres.

Outro ponto destacado no texto é que os trabalhadores rurais já não são mais os que registram menor rendimento médio real. Em 2022, por exemplo, estes ficaram à frente dos trabalhadores de outros segmentos urbanos como alojamento e alimentação e serviços domésticos. Os autores indicam que “considerando como *proxy* de pobreza a renda domiciliar *per capita* de até 1/4 do salário mínimo, o total de trabalhadores nesta faixa, na agropecuária, caiu de 2,3 milhões para cerca de 1,2 milhão de pessoas entre 2012 e 2022 (queda de 49,1%), ou seja, quase pela metade”.

Diante desse cenário, Nagamine afirma que o ideal seria a adoção de um critério mais vertical de assistência aos mais pobres. “Hoje é fatalmente certo que ocorre algum tipo de injustiça, porque não são todos pobres no setor agropecuário, e condições ruins de trabalho com baixos salários é algo que se encontra em outros setores produtivos”, diz. Os autores defendem que, além de pessoas com idade de 60 (homens) e 55 anos (mulheres) ainda possam gozar de capacidade laboral, em função dos padrões demográficos atuais, ainda se abre uma frente em que indivíduos socialmente vulneráveis do setor urbano podem assumir parcialmente o ônus de financiamento do tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais. “Além do fato de que hoje, como a tendência na agropecuária é ocupar cada vez menos gente, existe a possibilidade de que uma pessoa saia do setor agropecuário mas se mantenha informal no setor urbano para não perder o enquadramento de segurado especial”, descreve Nagamine.

Resultado primário INSS: 2022 (% PIB)

Urbano	% PIB
Receita	5,35
Despesa	6,44
Déficit	1,09
Rural	% PIB
Receita	0,09
Despesa	1,66
Déficit	1,57
Total	% PIB
Receita	5,44
Despesa	8,1
Déficit	2,66

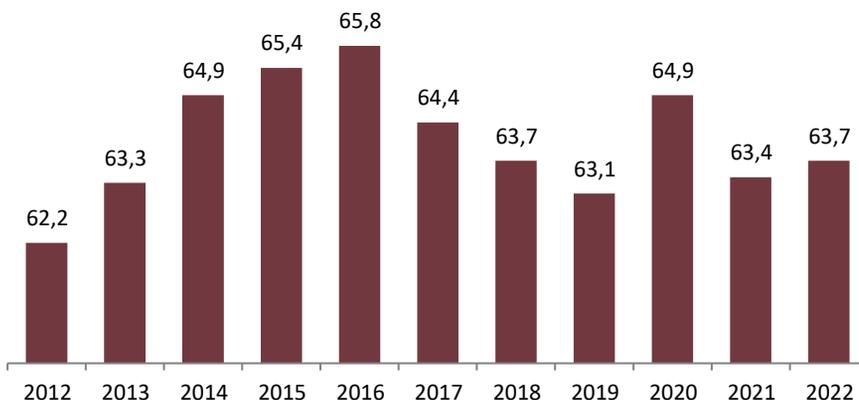
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

A proposta dos autores é uma redução gradual na diferença entre a aposentadoria urbana e rural, para quem já está no mercado de trabalho, dos cinco e sete anos atuais de homens e mulheres, para um ano em ambos os casos; e eliminar completamente a diferença entre a aposentadoria urbana e rural para os novos entrantes. No caso dos já filiados ao RGPS/INSS, o aumento seria de um ano a cada três anos, ao longo de 12 anos, após a aprovação da reforma. Com isso, por exemplo, uma mulher trabalhadora rural só atingiria os 61 anos após 18 anos da aprovação da reforma. Com essas regras, os autores preveem uma redução de despesas em R\$ 900 bilhões (valores de 2023) ao longo de 30 anos, colaborando para mitigar o desequilíbrio do RGPS/INSS. Após os 10 primeiros anos da aprovação, período de início da transição às novas regras, os autores preveem

que a economia estimada já atingiria cerca de R\$ 63 bilhões. Em 2022, a receita foi suficiente para a cobertura de somente 6% da despesa, e o rombo acumulado de 2013 a 2022 chega a R\$ 1,1 trilhão.

Estudo realizado por Nagamine e Graziela Ansiliero (Ipea) que identifica o perfil de contribuintes da previdência a partir de dados administrativos também joga luzes sobre políticas que podem contribuir para o sistema. Eles mostram, por exemplo, que o principal fator para a não contribuição à previdência entre mulheres de 20 a 61 anos em 2022 era a não participação na força de trabalho (56,1% do total de não contribuintes, que somavam 60,4%, ou 39,1 milhões). Assim, políticas de empregabilidade para esse grupo podem trazer efeitos positivos para a arrecadação do sistema. Eles também mostram que o nível de contribuição tende a ser maior entre a população com mais escolaridade – 72,3% entre aqueles com superior completo, contra 48,8% para com médio completo e 35,9% entre a população com fundamental completo. E, entre outros destaques, apontam que o processo de envelhecimento da força de trabalho – “a participação de pessoas com 40 anos ou mais cresceu de 39,5% para 45,1%, entre o quarto trimestre de 2012 e o mesmo período de 2022, e deve chegar, em 2060, a 54,4%, ou seja, mais da metade do quantitativo de pessoas economicamente ativas” – demandará a implantação de política de *lifelong learning*, ou aprendizagem continuada. Algo bem-vindo diante da aceleração da digitalização da economia, e da necessidade de trabalhar por mais tempo para se aposentar. 

Evolução da população ocupada com contribuição para a previdência: médias anuais da PNAD Contínua (em %)



Fonte: Rogério Nagamine Costanzi e Graziela Ansiliero, com dados do IBGE 2023.



Contribuição para a previdência da população ocupada de 16 anos ou mais, por setor de atividade econômica

	4º tri 2012	4º tri 2022
Pesca e aquicultura	27,2	37,1
Indústria geral	76,7	77,6
Construção	43,5	40,1
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	63,6	66,5
Transporte, armazenagem e correio	67,2	60,4
Alojamento e alimentação	52,7	49,9
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	82,3	80,2
Administração pública, defesa e seguridade social	93,1	91,8
Educação, saúde humana e serviços sociais	87,7	87,3
Outros serviços	41	44,9
Serviços domésticos	38,5	36,2
Atividades mal definidas	49,7	24,5
Total	63	64,9

Fonte: Rogério Nagamine Costanzi e Graziela Ansiliero, com microdados da PNAD Contínua.



Um debate que permanece aberto entre os especialistas é sobre a viabilidade, e possíveis vantagens, de um desenho previdenciário que combine o atual sistema de repartição com a capitalização. “Estou convencido de que não há possibilidade de sustentação nosso sistema sem implantar um modelo nessa linha”, defende Paulo Tafner. O especialista diz que uma das alternativas que hoje ganha a atenção é o sistema nocional. Não se trata de uma capitalização tradicional, por continuar concentrando a gestão no caixa do governo, financiando as aposentadorias vigentes. Mas permite ao contribuinte ter a noção – daí o nome nocional – da poupança acumulada para sua aposentadoria. Diferentemente de uma repartição pura, em que o cálculo do benefício depende apenas do tempo de contribuição e da média de salários, no modelo nocional os bene-

fícios podem variar dependendo de fatores como crescimento, arrecadação e demografia. “O interessante é que as aposentadorias vão se ajustando para conter o déficit”, diz Tafner, destacando ainda o baixo custo de transição, já que na migração de sistema as contribuições não passam para contas individuais de fato.

Esse modelo chegou a ser mencionado pelo então ministro Paulo Guedes na reforma de 2019, mas alternativas de capitalização acabaram sendo deixadas de lado, sob o risco de colocar toda a reforma a perder. Otávio Sidone, que estuda o sistema nocional em sua tese de doutorado, destaca que ainda há pouca literatura sobre o tema no Brasil, especialmente quando se trata de avaliar a viabilidade desse modelo para a realidade do país. “A princípio, o sistema nocional traz uma vantagem que é a de mudar a forma de tratamento da contribui-



ção previdenciária, em geral percebida exclusivamente como um imposto”, diz. “Na Suécia, que adotou esse modelo, houve uma iniciativa interessante, chamada envelope laranja, através da qual os contribuintes eram informados da previsão de seu benefício futuro, estimulando, por exemplo, contribuições esporádicas para subir o valor da aposentadoria.” Na lista de potenciais benefícios também está a possibilidade de o modelo lidar melhor com a maior flexibilidade no mundo trabalho. Mas Sidone mantém certo ceticismo quanto à possibilidade de, no Brasil, se incentivar a poupança via esse modelo de previdência, “levando em conta que o sistema hoje é tão subsidiado”. Outro ponto que potencialmente joga contra o êxito nessa adoção seria uma possível falta de confiança, diante do medo de uma reforma futura comprometer o destino dessas economias. “Além disso, levando em conta a camada da população que hoje possui benefício de um salário mínimo, é preciso analisar os riscos de as pessoas não conseguirem acumular um valor suficiente para garantir o mesmo benefício”, diz.

Em *A reforma inacabada – o futuro da Previdência Social no Brasil*, Tafner revisita outra proposta de capitalização, conhecida como Armínio/Tafner, elaborada em parceria com o economista Armínio Fraga e a ajuda de uma equipe de pesquisadores, e que foi apresentada ao então ministro Paulo Guedes como contribuição para a reforma de 2019. “Era um desenho factível, porque mantinha a repartição para valores até dois

Diferentemente do sistema de repartição, no modelo nocional de previdência os benefícios podem variar dependendo de fatores como PIB, arrecadação e demografia

salários mínimos e, daí para diante, vinha a capitalização”, diz Tafner. Em linhas gerais, a proposta previa um benefício universal para todos os brasileiros a partir dos 65 anos; o financiamento mantinha os moldes atuais, sendo parte da contribuição deslocada para a conta individual do trabalhador; e a possibilidade de aporte de recursos do FGTS à poupança capitalizada. O benefício universal básico teria o valor de 70% de um salário mínimo vigente no ano de criação, e a partir daí seria corrigido pela inflação, desvinculando-se do salário mínimo. “Esse valor aumentaria gradualmente, conforme o tempo de contribuição do trabalhador, e atingiria 100% do salário mínimo com 15 anos de contribuição”, explica Tafner, destacando que dessa forma se corrigiria “o incentivo equivocado do sistema atual, que recompensa igualmente quem não contribuiu (que recebe BPC) e quem contribuiu nas bases mínimas”.

Originalmente, a proposta era que esse sistema fosse destinado aos nascidos a partir de janeiro de 2014, passando a valer a partir de 2030, quando os nascidos nessa data inicial completassem 16 anos, dando tempo para a realização dos ajustes para a capitalização. “Como a sistemática atual de cobrança da contribuição previdenciária seria mantida, deslocando-se apenas o recurso financeiro para a conta individual, isso garantiria que a perda de arrecadação (o ‘custo de transição’) fosse nula por uma década e meia – até o ingresso dos mais jovens no mercado de trabalho – e muito reduzida na década seguinte, e somente ocorreria quando os primeiros trabalhadores nascidos a partir de 2030 estivessem inseridos no mercado de trabalho e ganhando mais do que o limite de repartição”, explica.

No livro, a capitalização é o ponto divergente entre Tafner e Giambiagi, que é mais cético quanto às virtudes desse sistema para o Brasil. É o único tema, aliás, que mereceu espaços separados para as argumentações de cada autor. Em seu texto, Giambiagi não analisa especificamente a proposta de Tafner; desenvolve sua análise a partir dos princípios elementares da capitalização. A base do questionamento de Giambiagi, fartamente apoiada em cálculos, é de que o país já conta com um sistema “relativamente robusto de previdência complementar” com as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e instrumentos como as aplicações de tipo PGBL e VGBL, e migrar para

um regime misto entre repartição e capitalização teria implicações não triviais para uma economia que, no final, poderia ser pequena diante do requerido esforço para a transição a um regime misto.

Entre os elementos analisados, Giambiagi cita o desafio de lidar com perdas de arrecadação na transição, já que o INSS faz parte da carga tributária, repercutindo na dívida pública. Ele também lembra que, no Brasil, os benefícios que valem até um salário mínimo (um benefício pode ser menor ao salário mínimo, por exemplo, no caso de pensão por morte compartilhada entre filhos) representam 62% do total, e 41% em valor. Até três salários mínimos, somam 91% em número de benefícios e 75% em valor. Levando em conta um sistema no qual a capitalização valesse para a fatia de todos

os benefícios que excedessem três salários mínimos – Giambiagi considera que nossa economia política barraria qualquer proposta inferior a isso –, o pesquisador afirma que “só sobriariam 6% da despesa atual para a previdência complementar”. Diante disso, ele questiona: “para o governante de plantão, vale a pena investir recursos políticos expressivos numa reforma com adoção parcial de capitalização?”.

Do ponto de vista do beneficiário, Giambiagi reconhece que o sistema atual pode ser pouco vantajoso para o contribuinte que ganha um salário muito superior ao teto do INSS, pois sua aposentadoria será muito inferior à renda na ativa, e um sistema de capitalização poderia lhe oferecer maiores retornos. Mas ele pondera que, diferentemente do INSS, sistemas de capitalização não geram renda vi-

talícia, e “não há rendimento realista que gere o benefício que o INSS paga com 15 anos de contribuição, por exemplo”, diz. Para ilustrar, o economista faz um exercício simples, sem incidência de tributação, inflação ou juros. “Uma contribuição de R\$ 3 mil por mês durante 30 anos gerará uma renda de pouco menos de R\$ 6 mil mensais durante 20 anos. Para quem, por exemplo, tem uma renda mensal de R\$ 10 mil, isso implica uma renúncia ao consumo de nada menos que 30%, para sequer alcançar 60% de reposição na aposentadoria.”

Para Giambiagi, se o objetivo de uma mudança é limitar o valor de benefícios, zelando pelos princípios de justiça social sobre o qual o sistema foi construído, uma alternativa mais simples seria reduzir o tempo contributivo – usando como exemplo os mesmos três salários mínimos. “Isso ensejaria uma perda de receita, associada às contribuições que se situam entre esse nível e o piso atual, que seria compensada décadas depois pela redução do valor dos pagamentos feitos.” Feito com a comunicação adequada, incentivando a população a buscar instrumentos privados de capitalização previdenciária, “não haverá maiores mudanças na poupança do país, ocorrendo uma melhora marginal das contas públicas”. Para o pesquisador associado do FGV IBRE, essas questões levam a considerar que o destino do país será ajustar continuamente seu sistema de repartição para conter desequilíbrios. “No mais, como diria Fellini, *e la nave va...*”, conclui em seu capítulo. (S.M.)

Renda mensal complementar gerada a partir dos 65 anos, por um período de 20 anos, por uma contribuição mensal de R\$ 1.000, para diferentes taxas de juros reais (R\$)

Idade inicial de contribuição (anos)	Taxa de juros real (%)				
	2	3	4	5	6
25	2.152	2.775	3.594	4.674	6.099
35	1.594	1.966	2.427	2.997	3.704
45	1.050	1.239	1.460	1.719	2.019



Fonte: Elaboração Fabio Giambiagi, com base no simulador “Renda Complementar”, em www.longevprev.com.