

PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: UMA AVALIAÇÃO DEMOGRÁFICA

Flávio Braga de Almeida Gabriel*
Carlos Roberto Ferreira**

Resumo: Este artigo busca avaliar o atual estágio da Previdência Social brasileira, embasando-se em dados do Ministério da Previdência Social e de outros órgãos governamentais, como a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central. Assim, propõe-se uma avaliação para os próximos anos por meio das projeções demográficas feitas até 2050 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Como principais conclusões para a atual situação do modelo, destacam-se: ampliação na cobertura, aumento de custo e déficit previdenciário. Para os próximos anos, destacam-se: envelhecimento acentuado da população (impulsionado pela melhoria da qualidade de vida dos idosos e pela diminuição da taxa de fecundidade) e o aumento de pedidos de benefícios previdenciários.

Palavras-chave: Previdência social, Déficit previdenciário, Reforma da previdência.

Abstract: This paper seeks to assess the current stage of the Brazilian Social Security, basing on data from the Ministry of Social Security and other government agencies, such as the National Treasury Secretariat and the Central Bank. Thus, we propose an assessment in the coming years through the demographic projections made until 2050 by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). As main conclusions for the current situation of the model, it is highlighted: expanding in coverage, increasing of cost and pension deficit. For the next years, it is highlighted: increasing ageing population (driven by improving the quality of life for seniors and by the decrease in the fertility rate) and the increase of requests for Social Security benefits.

Keywords: Social security, Pension deficit, Social security reform.

Introdução

A Previdência Social vem, através de seu objetivo principal, cumprir a função de equilíbrio econômico proporcionando renda aos que estão assegurados por ela. A existência da Previdência Social, além de fundamental para o bom funcionamento da economia como um todo, serve como seguridade ao indivíduo. Porém, o custo para manutenção do sistema previdenciário, tanto no Brasil quanto no resto do mundo, gera conflitos de pensamento.

O desenvolvimento recente da previdência e assistência social brasileira apresenta uma ampliação na cobertura, garantindo benefícios para a população de baixa renda sem que para isso exista exigência de contribuições anteriores. Para compensar parte desse aumento de custo foram instituídas regras mais rígidas para a concessão de benefícios previdenciários, como é o caso da adoção do fator previdenciário que limitou os benefícios de acordo com o tempo de contribuição do indivíduo. Outras formas de regulamentação também foram instituídas através de tímidas reformas da Previdência Social ocorridas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva.

Essa situação de instabilidade no setor previdenciário brasileiro gerou o que ficou conhecido como “armadilha da credibilidade”, pois a população de baixa renda não se vê incentivada a contribuir por saber que receberá seu benefício previdenciário ou assistencial mesmo tendo contribuído o mínimo possível ou mesmo não tendo feito contribuição alguma

*Universidade Estadual de Londrina, e-mail: fbagabriel@ig.com.br.

**Universidade Estadual de Londrina, e-mail: robert@uol.br.

para o sistema previdenciário durante sua vida laborativa, como é o caso de parte dos trabalhadores rurais, que foram beneficiados com a lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Esse desestímulo atinge também a classe média, entretanto, por imaginarem uma repentina alteração das regras previdenciárias que possa vir a reduzir seus benefícios futuros ou que as farão postergar sua aposentadoria. Percebe-se então que a credibilidade é alta para quem não contribui e baixa para aqueles com maior potencial de contribuição.

Em 1998, de acordo com o Ministério da Fazenda/Ministério da Previdência Social (MF/MPS, 2008), a receita previdenciária (em % do PIB) foi de 5,8% enquanto a despesa previdenciária, que inclui o gasto gerado pelos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) estaduais e federal foi de 10,2%, gerando, portanto, um déficit de 4,4%.

Em 2005, de acordo com o mesmo Órgão, a receita foi de 6,3% (em % do PIB), já a despesa do período foi de 11,6%, nesse caso, um déficit de 5,3%. Já em 2007 a despesa atingiu 12,4%. Esses dados mostram a evolução dos gastos da Previdência Social e a tendência de contínuo crescimento desses valores nos anos seqüentes. Prova disso foi o estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2008) onde foi constatado que o valor presente da dívida prevista para ser acumulada pela previdência no período de 2005 a 2050 é estimado em quase dois PIBs de 2005.

Enquanto isso, o cenário para o crescimento médio do PIB está estimado em 3,5% ao ano nesse mesmo período. Informações como estas levanta a necessidade de indagação da viabilidade do sistema previdenciário atual.

Dessa forma, o que motiva a pesquisa e elaboração desse artigo é a possibilidade de visualização crítica da Previdência Social como órgão público. Todavia, a pesquisa feita sobre o sistema previdenciário brasileiro tem por objetivo avaliar as atuais condições do sistema previdenciário brasileiro tais quais as tendências demográficas e deficitárias da mesma para os anos seguintes, chamando a atenção para a necessidade de correções em sua metodologia atual antes vinda de estudos mais aprofundados do tema em questão.

Sistema previdenciário brasileiro

O sistema previdenciário brasileiro é dividido em dois tipos, um é o do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social) o outro é o dos servidores públicos. O INSS é o órgão responsável pelo recolhimento de contribuições feitas pelos segurados e redistribui essas contribuições em forma de benefícios respeitando determinado teto para trabalhadores antigos do setor privado. O regime utilizado é o de Repartição Simples, onde as atuais contribuições servem para cobrir os gastos atuais com os benefícios concedidos, assim, não há formação de reservas. Diferentemente ao que ocorre com o modelo de Capitalização onde a formação de reservas é fator determinante ao modelo.

O INSS é quem concentra a maior fonte de despesas com previdência através de aposentados e pensionistas, demonstrando que um progressivo envelhecimento populacional nas décadas seguintes pode gerar um desequilíbrio nos gastos previdenciários, de forma que a dívida previdenciária possa vir a ser impossível de ser paga pelas gerações futuras, que por sua vez, gerará, nas palavras de Esterminio e Giambiagi (2006) “um risco potencial de instabilidade política e/ou macroeconômica”.

De acordo com Esterminio e Giambiagi (2006), as causas do agravamento do desequilíbrio previdenciário relacionam-se a cinco problemas:

- a existência de regras gerais benevolentes, que propiciam aposentadorias precoces para a classe média;

- regras específicas que pioram ainda mais a situação, como as que permitem aposentadorias particularmente precoces para os habitantes do meio rural;
- as regras para as mulheres (especificamente generosas);
- a escassa exigência contributiva para quem se aposenta por idade;
- os expressivos aumentos reais das aposentadorias de menor valor.

Para tentar amenizar parte dos problemas da Previdência no Brasil, foram feitas duas reformas, uma no governo de Fernando Henrique Cardoso (em duas partes)¹ e outra no governo seguinte do atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Reformas do sistema previdenciário brasileiro

A necessidade de implementação de reformas no sistema previdenciário brasileiro vem de longa data, uma vez que, o governo passou ano a ano vendo seu orçamento comprometido com os gastos de previdência. Porém, esse assunto passou a ser mais veementemente discutido a partir do início do governo de Fernando Henrique, em 1995. Foi proposta, na época, uma reforma no sistema vigente de previdência, isso se deu por temerem, já naquele ano, um possível déficit do sistema. Essa primeira proposta de reforma foi aprovada em 1998, porém depois de sofrer alterações significativas em seu texto original.

Após a reeleição de Fernando Henrique, em 1999, foi proposta a segunda parte da reforma previdenciária iniciada em 1995, de forma a complementar os pontos faltantes da primeira parte, porém só foi modificada a legislação ordinária que excluía o fator previdenciário. A segunda parte da reforma foi aprovada em 1999. Houve também uma segunda reforma previdenciária, esta no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ocorrida em 2004, que atingiu basicamente o regime de funcionários públicos.

Reforma do governo de Fernando Henrique Cardoso

A reforma previdenciária no governo de Fernando Henrique Cardoso dividiu-se em duas partes. Isso ocorreu pela dificuldade encontrada por este governo em implementar a reforma em sua totalidade. A primeira ocorreu depois de quatro anos de tramitação legislativa. A Emenda Constitucional 20 (EC-20) foi aprovada em 1998, propondo modificações constitucionais alterando, ao menos em parte, os direitos previdenciários dos trabalhadores.

De acordo com Oliveira, Ferreira e Cardoso (2000) as principais alterações impostas pela EC-20 foram:

- a) Idade mínima para aposentadoria de 53 anos para homens e 48 para mulheres;
- b) Pedágio, correspondente a um adicional de 20% do tempo ainda restante para a aposentadoria integral na data da promulgação da Emenda, ou 40% no caso da aposentadoria proporcional;
- c) Desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios;
- d) Eliminação da aposentadoria especial dos professores universitários;
- e) Eliminação da aposentadoria proporcional;
- f) Substituição do critério de tempo de serviço pelo critério de tempo de contribuição.

Considerado por Estermimio e Giambiagi (2006) como necessária, porém insuficiente até o respectivo momento, a EC-20 trouxe o que ficou conhecido por “desconstitucionalização” da fórmula de reajuste das aposentadorias, assim:

No que tange ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a principal mudança desta emenda foi a “desconstitucionalização” da fórmula de reajuste das aposentadorias. Até então, este critério se encontrava na Constituição e implicava calcular a aposentadoria pela

média dos últimos 36 meses de contribuição. Isso induzia a uma subdeclaração da renda, pois nos (n-36) meses anteriores à aposentadoria não havia nenhum incentivo a declarar a renda verdadeira e pagar as contribuições sobre ela incidentes. Em relação ao funcionalismo público, a EC 20 estabeleceu a introdução de uma idade mínima para aposentadoria tanto para os funcionários ativos (53 anos para homens e 48 para mulheres) quanto para os novos entrantes no sistema (60 para homens e 55 para mulheres), mantendo a redução de 5 anos no caso dos professores de primeiro e segundo grau, prevista na Constituição de 1988. Essa reforma constitucional, portanto, não teve “per se” efeitos relevantes, uma vez que no caso do regime geral, ela não teria efeitos antes da aprovação da Lei posterior e, no caso dos servidores, continha uma regra mais dura apenas para os novos entrantes – ou seja, sem efeitos imediatos. Ela teve o mérito, porém, de abrir caminho para a segunda etapa que foi a aprovação do chamado “fator previdenciário” através da Lei 9.876 (ESTERMÍNIO; GIAMBIAGI, 2006, p. 7).

A segunda parte da reforma da previdência dentro do governo FHC ocorreu através da aprovação da Lei 9.876 de 26 de novembro de 1999 que instituiu o fator previdenciário. Por essa nova Lei o cálculo da aposentadoria dos novos beneficiários do INSS passaria a ser feito através de uma nova fórmula. Assim, a nova fórmula de cálculo é aplicável tanto aos benefícios de aposentadoria por idade como aos de aposentadoria por tempo de contribuição. Porém, o beneficiário, em caso de benefício por idade, tem a opção de utilizar a nova regra ou, se considerar mais conveniente, não utilizá-la e continuar a fazer seu cálculo para aposentadoria da forma como condizia antes dessa nova regra, ou seja, não utilizar o fator previdenciário a fim de cálculo (OLIVEIRA; FERREIRA; CARDOSO, 2000).

$$f = \frac{(Tcxa)}{Es} \times \left(1 + \frac{(Id+Tcxa)}{100} \right)$$

Em que,

f = fator previdenciário;

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição ao INSS até o momento da aposentadoria;

Id = idade no momento da aposentadoria;

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31 (constante, que corresponde a 20% das contribuições patronais, mais até 11% das contribuições do empregado) (MPS, 2009).

A adoção do fator previdenciário foi de grande utilidade para acabar com aqueles casos extremos de aposentadoria precoce, porém, ainda sendo insuficiente para solucionar o problema do INSS, mesmo assim, houve avanços obtidos através das reformas ocorridas no governo de Fernando Henrique. Pontuado por Estermínio e Giambiagi (2006, p. 8) “As reformas em si, não implicaram uma solução duradoura para o peso crescente representado pelas aposentadorias e pensões do RGPS, associado ao fato de as pessoas continuarem a poder se aposentar em idades que são ainda precoces em relação ao resto do mundo”.

Reforma do governo de Luiz Inácio Lula da Silva

A reforma previdenciária implementada pelo governo Lula, segundo Estermínio e Giambiagi (2006), veio para complementar as reformas já implantadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, alterando o regime de previdência dos funcionários públicos.

De acordo com os mesmos autores acima citados, foi apresentada ao Congresso Nacional, em abril de 2003, a PEC-40 (Proposta de Emenda Constitucional 40). Nessa proposta, o governo Lula, tinha por objetivo fazer as seguintes alterações:

a) Sobre os funcionários públicos: fim da integralidade e da paridade, o valor dos benefícios passaria a ser calculado de acordo com a média dos 80% maiores salários até o teto de R\$2.400,00; imposição de uma alíquota de contribuição de 11% para os benefícios dos inativos com valores superiores a R\$1.058,00; para os novos funcionários públicos, o teto dos benefícios passaria a ser R\$2.400,00;

b) Idade mínima de aposentadoria: 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres). Funcionários públicos que entraram no mercado antes de 1998 poderiam se aposentar com 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres), com a redução de 5% no valor do benefício por cada ano antecipado, até o máximo de 35% de redução do valor do benefício;

c) Sobre o Setor Privado (INSS): os tetos do salário de contribuição e do benefício passariam a ser de R\$2.400,00. Tal qual ocorreu nas propostas feitas para a reforma da previdência no governo FHC, a PEC-40 também sofreu alterações em seu bojo inicial, advindas da Câmara dos Deputados, do Senado e do STF (Supremo Tribunal Federal) que julgou a constitucionalidade da proposta. Assim:

A Câmara dos Deputados aprovou a Emenda, mas excluiu a eliminação dos direitos de paridade e integralidade. A proposta modificada foi enviada ao Senado, que por sua vez acrescentou uma mudança: para cada ano adicional de contribuição acima de 35 anos, o atual servidor público pode abater um ano da idade mínima de aposentadoria. Finalmente, já em agosto de 2004, a constitucionalidade desta emenda foi julgada pelo STF, que determinou que a contribuição dos servidores públicos fosse feita apenas sobre os valores que excedessem o equivalente ao teto dos benefícios do INSS. O valor máximo para o cálculo das contribuições passa para R\$2.508,72. Assim, todos os beneficiários teriam tratamento igual (ESTERMÍNIO; GIAMBIAGI, 2006, p. 9).

Ainda que essa reforma da Previdência tenha ajudado a desafogar, em parte, o sistema previdenciário brasileiro, ela não foi suficiente para sanar todos os problemas da Previdência Social, passando pela questão das regras para auferimento dos benefícios para as mulheres e trabalhadores rurais, pelo fato de o piso previdenciário estar indexado ao valor do salário mínimo e a diferenciação dada aos professores em seu regime diferenciado. Todos esses pontos ainda precisam ser abordados e se fazer alterações em sua metodologia.

Custo total do sistema previdenciário

O custo do sistema previdenciário brasileiro vem aumentando consideravelmente desde 1996. As reformas ocorridas nos governos de FHC (1998 e 1999) e Lula (2003), não foram suficientes para conter os constantes aumentos dos gastos com previdência. A Tabela 1 mostra a evolução desses valores (nominais) desde 1996 até 2006 e suas respectivas taxas de crescimento nominal do período. Enquanto em 1996 o custo total do sistema previdenciário tenha ficado em R\$46,8 bilhões, no ano seguinte esse valor saltou para R\$53,5 bilhões, sendo contido apenas em 1998, quando teve crescimento de apenas um dígito, 7,74%. Nos anos seguintes a taxa nominal modal de crescimento do gasto previdenciário foi de 15,0%.

Tabela 1 - Gasto previdenciário brasileiro, em reais, e sua respectiva variação nominal (1996-2006)

Ano	Custo Previdenciário	Variação Nominal (em %).
1996	46,84	-
1997	53,50	14,20
1998	60,69	13,45
1999	65,39	7,74
2000	74,24	13,54
2001	85,21	14,77
2002	98,12	15,15
2003	119,26	21,52
2004	137,27	15,12
2005	159,19	15,97
2006	181,86	14,23

Fonte: Elaboração própria com base em MPS (2009).

A Figura 1 ilustra como evoluiu, em termos nominais, o gasto do sistema previdenciário brasileiro.

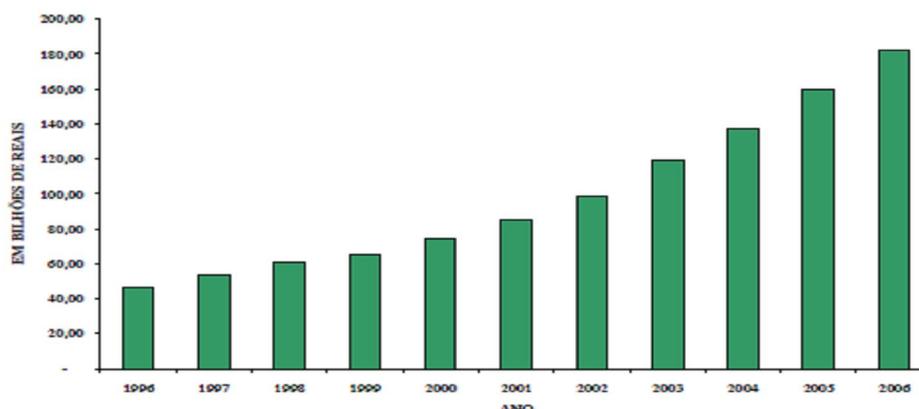


Figura 1 – Gasto previdenciário.

Fonte: Elaboração própria com base em MPS (2009).

Déficit do sistema previdenciário brasileiro

Em 2007, foi pago pela Previdência Social R\$ 88 bilhões a cerca de 19 milhões de beneficiários, sendo que foi arrecadado, através de contribuições de empresas e trabalhadores da iniciativa privada, R\$ 71 bilhões, totalizando um déficit de R\$ 17 bilhões somente advinda do sistema previdenciário aos trabalhadores da iniciativa privada. Aos servidores públicos inativos e pensionistas, que totalizam 3,2 milhões de pessoas, foram pagos R\$ 61 bilhões, sendo que o valor arrecadado desse grupo de beneficiários foi de R\$ 22 bilhões, ou seja, outro déficit, agora de R\$ 39 bilhões. Assim sendo, o total do déficit da Previdência Social, somente em 2007, foi de R\$ 56 bilhões (MPS, 2009).

Na Tabela 2, pode-se identificar qual o percentual do déficit previdenciário em relação ao PIB até o ano de 2005. Através da análise dos dados, verifica-se pontualmente em quais segmentos o déficit da Previdência se mostra mais presente. Enquanto os gastos do INSS evoluíram de 5,0% do PIB em 1995 para 7,5% em 2005, sua receita permaneceu praticamente

estável, atingindo 5,6% em 2005 contra os 5,0% em 1995. Seu déficit, portanto, foi de 1,9% do PIB em 2005. Já a receita previdenciária dos servidores (incluindo a União, os Estados e os Municípios) caiu de 1,0% do PIB em 1995 para 0,7% em 2005, porém, sua despesa aumentou, passando de 3,8% em 1995 para 4,1 em 2005, sendo que em 2001 atingiu seu valor máximo de 4,7%. Assim, o déficit previdenciário advindo dos servidores foi de 3,4% em relação ao PIB de 2005. Se somado os dois déficits, tanto do INSS quanto o dos servidores, em 2005 esse valor foi de 5,3%.

Tabela 2 - Déficit previdenciário (em % do PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INSS	0,0	0,1	0,3	0,7	1,0	0,9	1,1	1,2	1,7	1,8	1,9
Receita	5,0	5,2	5,1	5,1	5,0	5,1	5,2	5,3	5,2	5,3	5,6
Despesa	5,0	5,3	5,4	5,8	6,0	6,0	6,3	6,5	6,9	7,1	7,5
Servidores	2,8	3,7	3,4	3,7	3,6	3,8	4,1	3,9	3,7	3,4	3,4
Receita ^a	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,7
Despesa	3,8	4,4	4,1	4,4	4,3	4,4	4,7	4,5	4,2	4,1	4,1
União	2,0	1,9	1,7	1,9	1,9	1,8	2,0	2,0	2,0	1,8	1,8
Receita ^a	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Despesa	2,3	2,2	2,0	2,2	2,2	2,1	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2
Estados	0,7	1,5	1,4	1,5	1,4	1,7	1,8	1,6	1,5	1,4	1,4
Receita ^a	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
Despesa	1,3	1,9	1,8	1,9	1,8	2,0	2,1	1,9	1,7	1,7	1,7
Municípios	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Receita ^a	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesa	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Total	2,8	3,8	3,7	4,4	4,6	4,7	5,2	5,1	5,4	5,2	5,3
Receita	6,0	5,9	5,8	5,8	5,7	5,7	5,8	5,9	5,7	6,0	6,3
Despesa	8,8	9,7	9,5	10,2	10,3	10,4	11,0	11,0	11,1	11,2	11,6

Fonte: Banco Central (2009). ^a Não inclui contribuição do empregador.

Na Figura 2, pode-se ter uma visão melhor em relação à evolução das receitas e despesas provenientes tanto da previdência do INSS quanto a evolução dos gastos com a previdência dos servidores, envolvendo as três esferas do poder público (União, Estados e Municípios).

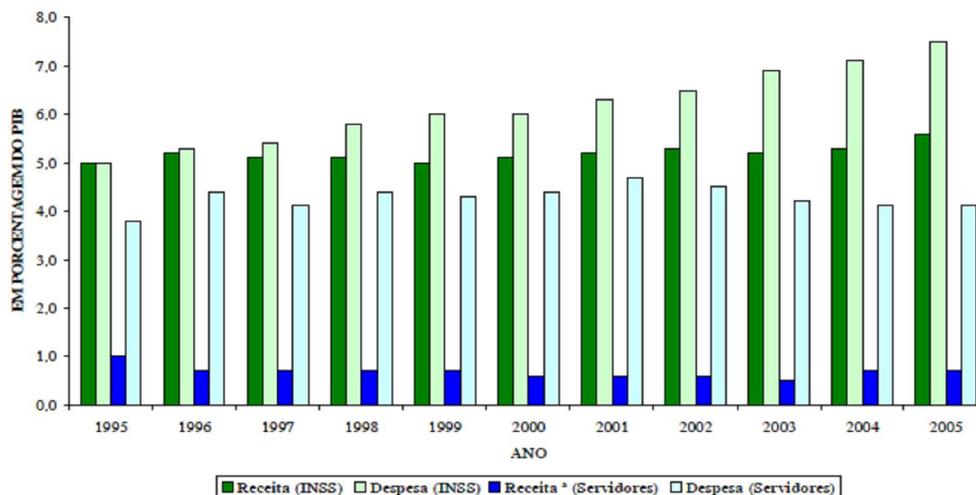


Figura 2 - Receitas e despesas da previdência, INSS e servidores.

Fonte: Elaboração própria com base em Banco Central (2009).

A grande evolução dos gastos com INSS frente ao que é arrecadado para cobrir os mesmos. Parte dessa evolução pode ser explicada pela mudança dos valores demográficos da população brasileira, fator este, que gera discussões sobre as dificuldades a serem enfrentadas pelos governos futuros dado essa problemática. O que chama atenção para esse gráfico é a existência, de longa data, de grandes déficits na previdência dos servidores, que ao longo dos anos analisados, praticamente se manteve estável, porém, muito elevada, sendo ela responsável por 64,2% do total do déficit total apresentado em 2005 como mostra a Figura 3.

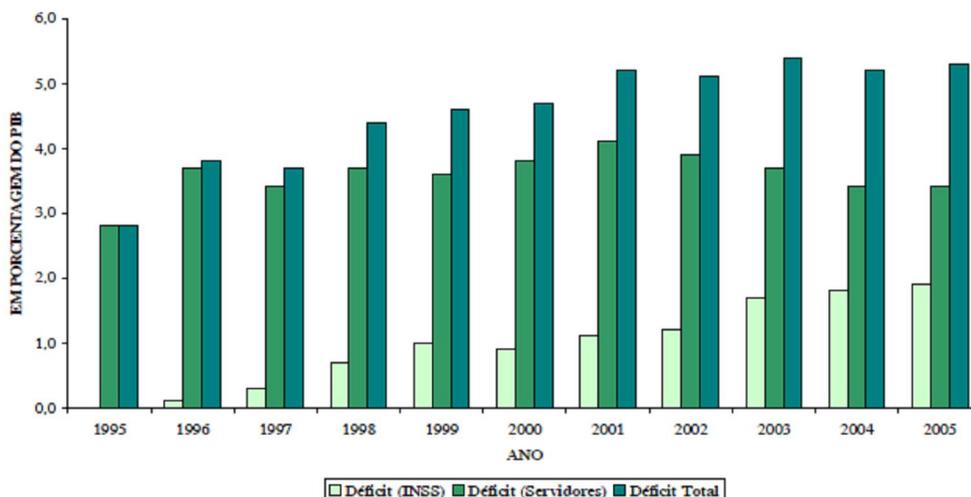


Figura 3 – Déficit previdenciário.

Fonte: Elaboração própria com base em Banco Central (2009).

O gasto primário² do Governo Federal tem se mostrado ao longo dos anos, dado pelo constante déficit da Previdência Social, cada vez mais envolvido no pagamento desse diferencial entre o que é arrecadado e o que é ofertado através de benefícios previdenciários. A Tabela 3 mostra a evolução do percentual gasto pelo governo para pagamento desse déficit, passando de 29,3% em 1995 para 34,1% em 2006. Um aumento de quase 17% em 11 anos.

Tabela 3 - Evolução do gasto primário do Governo Federal, em % (1995 e 2006)

Transferência p/ Estados e	1995	2006
Municípios	15,5	18,7
Pessoal na ativa	31,2	20,9
INSS	29,3	34,1
Outros	24,0	26,3
Total	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em Secretaria do Tesouro Nacional (2009).

Os dados levantados mostram parcialmente os problemas enfrentados pelo sistema de previdência implementado no Brasil. Dessa forma, as altas taxas de crescimento do gasto com benefícios advêm de uma série de problemas, fator este que se agrava quando levado em consideração à transição demográfica, que está apenas no início. De acordo com Esterminio e Giambiagi (2006, p. 12) “a realidade previdenciária e assistencial das próximas décadas será profundamente influenciada pela evolução do perfil demográfico, caracterizado pelo progressivo envelhecimento da população”.

Demografia brasileira

As questões que envolvem os problemas demográficos no Brasil antecedem as dificuldades enfrentadas pela Previdência Social do século XXI, onde a nítida percepção de redução da fecundidade e o envelhecimento da população se fazem presentes e passíveis de calorosos debates entre os pesquisadores do assunto.

Após o Golpe Militar de 1964 o país passou a se ver, mais uma vez, influenciado pelas políticas norte americanas, políticas essas que nunca respeitaram as fronteiras de seu próprio país. Levado pela dívida de gratidão que o Brasil tinha para com os EUA, por este ter apoiado o golpe militar, os norte-americanos tentaram através da United States Agency for International Development (Usaid) implementar políticas públicas de controle da natalidade. Porém, os militares responsáveis pelo Governo Federal defendiam a ideia de que a grande extensão territorial fosse o suficiente para comportar as futuras gerações. Além de alguns deles considerarem que o crescimento populacional se tratava de uma forma de se garantir a defesa da segurança nacional por poder, essas futuras gerações, vir a se deslocar para regiões ainda inóspitas ou de pouca densidade demográfica (CARVALHO; BRITO, 2005).

Mesmo com grande parte dos militares defendendo o não controle de natalidade, havia uma pequena parcela dos que apadrinhavam esse ideal. Encabeçados por Mário Henrique Simonsen, que por duas vezes foi ministro, sua justificativa era a de que o crescimento da economia e, principalmente, a redução da pobreza seriam por demais facilitados se o ritmo do crescimento da população fosse menor, considerando que o rápido crescimento contribuía negativamente para o bem-estar das pessoas.

A posição desse grupo não se mostrou forte suficiente para influenciar o poder público, como um todo, no intuito de implementar políticas de controle de natalidade. As preocupações governamentais, no que tangia a questão demográfica, se restringiram a políticas migratórias tendo por objetivo a maior ocupação do território nacional.

Mesmo sem que nada prático tivesse sido feito para resolver a questão da natalidade no país, foi a partir da Era Militar iniciada nos anos 60, de forma mais vívida, que estudos relacionados a esse tema começaram a serem publicados (CARVALHO; BRITO, 2005).

As décadas que se seguiram o Regime Militar foram de grande debate ideológico sobre aquilo que deveria ser a melhor forma de controle de natalidade. O que, porém, a maioria dos ideólogos não contava era que naturalmente haveria um declínio da fecundidade no Brasil sem que para isso houvesse a necessidade de implantação de políticas nesse sentido.

De acordo com a Tabela 4, pode-se ver qual foi a trajetória que a taxa de fecundidade traçou ao longo dos últimos 28 anos (1980-2008) e qual é sua estimativa até 2050, segundo dados do IBGE. Percebe-se que essa taxa caiu progressivamente desde o início dos anos 80, quando era de 4,06 filhos por mulher³. Atingindo em 2008 um valor de 2,23 fecundações por mulher, uma queda de 45% em 28 anos. Para 2050 essa queda será um pouco menor (17%), porém, ainda um valor significativo já que o número de filhos por mulher será de apenas 1,85.

A população brasileira vem apresentando taxas médias geométricas cada vez menores, como mostra a Tabela 4. Em 1982 essa taxa era de 2,36%, em relação ao ano anterior, com uma população de 124,25 milhões de habitantes. Em 2008 essa mesma taxa caiu 43,4% chegando a 1,34% com uma população de 191,87 milhões de indivíduos. Para 2050, espera-se um valor ainda menor, com uma população estimada de 259,77 milhões de habitantes, a taxa média geométrica será de 0,24%.

O encolhimento da progressão geométrica da população brasileira, que ano a ano vem se mostrando decrescente pode ser, parcialmente, explicada pela redução da taxa bruta de natalidade, enquanto a taxa bruta de mortalidade se manteve praticamente estável. A taxa bruta

de natalidade, influenciada pela queda da taxa de fecundidade, saiu de 32,13 nascimentos por mil habitantes em 1980, passando para 19,4 em 2008 e sendo projetada para 2050 com 11,65 nascimentos por mil habitantes.

A queda do crescimento da população brasileira só não foi maior porque fatores como a mortalidade infantil e a expectativa de vida (no nascimento) impediram que tal fato ocorresse. A mortalidade infantil caiu bruscamente nos últimos anos e a expectativa de vida aumentou. Em 1980 seu valor era de 69,1 óbitos por mil nascimentos, em 2008 está estimado em 23,3 e para 2050 será de 6,4. Enquanto isso, a expectativa de vida do brasileiro vem crescendo cada vez mais. Em 1980 uma pessoa vivia, em média, 62,6 anos. Para 2008 a expectativa de vida aumentou em 16,3% e foi estimada em 72,8 anos. Para 2050 o brasileiro viverá, em média, ainda mais, cerca de 81,3 anos.

Tabela 4 - Dados para o Brasil (1980-2050): população, taxas médias geométricas de crescimento anual (%), esperança de vida ao nascer (em anos), taxas brutas de natalidade (por mil habitantes), taxas brutas de mortalidade (por mil habitantes), taxas de mortalidade infantil (por mil habitantes), taxas de fecundidade total

Ano	População	Taxas Médias Geométricas (Crescimento o Anual)	Esperança de Vida ao Nascer	Taxas Brutas de Natalidade	Taxas Brutas de Mortalidade	Taxas de Mortalidade Infantil	Taxas de Fecundidade Total.
1980	118.562.549	-	62,60	32,13	8,57	69,10	4,06
1982	124.250.840	2,364	63,43	31,54	8,24	64,10	3,86
1984	130.082.524	2,314	64,30	30,94	7,87	59,00	3,71
1986	135.814.249	2,117	65,09	28,08	7,49	54,50	3,29
1988	141.312.997	1,968	65,81	26,36	7,20	50,80	3,06
1990	146.592.579	1,802	66,57	24,21	6,95	47,00	2,79
1992	151.546.843	1,645	67,34	22,79	6,74	43,30	2,60
1994	156.430.949	1,588	68,13	22,23	6,60	39,50	2,54
1996	161.323.169	1,541	68,85	21,72	6,51	36,40	2,48
1998	166.252.088	1,510	69,62	21,37	6,42	33,20	2,43
2000	171.279.882	1,497	70,43	21,13	6,34	30,10	2,39
2002	176.391.015	1,478	71,00	21,00	6,33	28,40	2,35
2004	181.586.030	1,453	71,59	20,64	6,31	26,60	2,31
2006	186.770.562	1,404	72,18	20,10	6,30	25,00	2,27
2008	191.869.683	1,339	72,78	19,40	6,28	23,30	2,23
2010	196.834.086	1,268	73,40	18,67	6,25	21,60	2,20
2012	201.625.492	1,190	73,95	17,89	6,25	20,30	2,16
2014	206.230.807	1,118	74,51	17,21	6,26	18,90	2,13
2016	210.663.930	1,053	75,04	16,62	6,30	17,60	2,10
2018	214.941.017	0,996	75,55	16,14	6,36	16,50	2,08
2020	219.077.729	0,945	76,06	15,72	6,43	15,30	2,05
2022	223.089.661	0,900	76,51	15,38	6,52	14,40	2,02
2024	226.979.194	0,857	76,97	15,05	6,63	13,40	1,99
2026	230.731.063	0,812	77,41	14,72	6,75	12,60	1,96
2028	234.321.464	0,763	77,82	14,39	6,91	11,80	1,94
2030	237.737.676	0,714	78,23	14,06	7,07	11,00	1,92
2032	240.949.947	0,659	78,59	13,70	7,27	10,40	1,90
2034	243.928.059	0,601	78,96	13,33	7,48	9,80	1,88
2036	246.652.529	0,542	79,30	12,95	7,70	9,20	1,86
2038	249.139.880	0,491	79,62	12,72	7,94	8,70	1,86
2040	251.418.006	0,445	79,95	12,51	8,18	8,20	1,86
2042	253.484.968	0,399	80,23	12,31	8,44	7,80	1,86
2044	255.343.363	0,355	80,52	12,13	8,69	7,40	1,85
2046	257.005.525	0,315	80,79	11,96	8,92	7,00	1,85
2048	258.478.808	0,277	81,04	11,81	9,13	6,70	1,85
2050	259.769.964	0,240	81,29	11,65	9,34	6,40	1,85

Fonte: Elaboração própria com base em: IBGE/Diretoria de Pesquisas; Coordenação de População e Indicadores Sociais; Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica; Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período de 1980-2050 (2004).

Como pode ser visualizado na Figura 4, as pirâmides etárias da sociedade brasileira estão mudando significativamente. Na Figura 4(A), referente a 1980, a base da pirâmide etária

era visivelmente maior, demonstrando que grande parcela da população brasileira era formada por jovens. Com o decorrer dos anos, influenciada por fatores como: diminuição da taxa de fecundidade e aumento da expectativa de vida, o formato da pirâmide etária está mudando. Como pode ser visto na Figura 4 (B), referente a 2005, a base da pirâmide já não é mais tão grande quanto à de 1980 e o topo dela começa a tomar uma maior proporção do que tinha anteriormente. Porém, na pirâmide de 2020 (Figura 4 (C)) essa transformação, entre base e topo, se torna visivelmente perceptível, onde a base e o centro tem, praticamente, o mesmo tamanho. Já a pirâmide etária de 2050, na Figura 4 (D), a base se torna levemente menor que o centro e o topo toma proporção elevada.

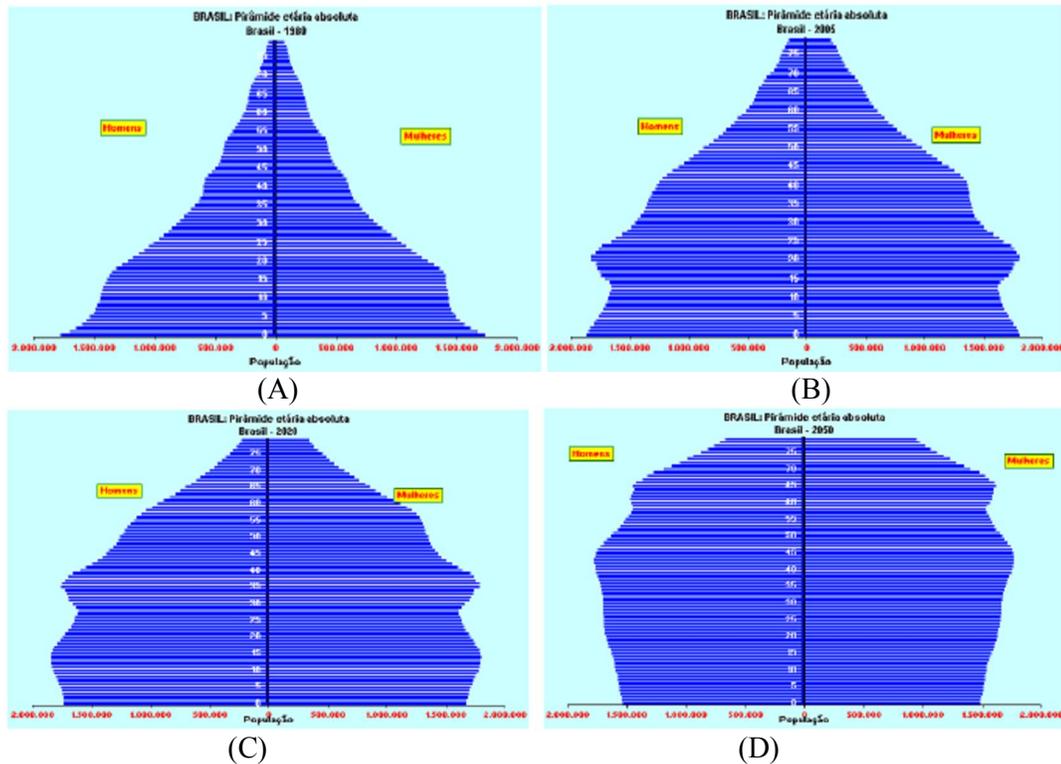


Figura 4 - Pirâmides etárias da sociedade brasileira.
Fonte: IBGE (2008).

Assim, de acordo com as pirâmides etárias, podemos visualizar a evolução da sociedade brasileira para uma situação preocupante, em relação a Previdência Social. De forma a perceber o envelhecimento da população.

A Tabela 5 mostra qual foi a evolução da transição entre idades desde 1980 até 2008, sendo esses valores projetados para 2050. Foi separada a população brasileira por grupos de faixa etária: o primeiro grupo vai do nascimento até os 14 anos de idade; o segundo abrange a população que está entre os 15 e 64 anos e o terceiro grupo faz referência a população com mais de 65 anos de vida.

Tabela 5 - Distribuição da faixa etária dos brasileiros (1980-2050)

Ano	0-14 Anos	15-64 Anos	65 Anos ou +	População Total
1980	45.339.850	68.464.223	4.758.476	118.562.549
1982	46.767.274	72.478.266	5.005.300	124.250.840
1984	48.317.670	76.495.927	5.268.927	130.082.524
1986	49.757.831	80.478.044	5.578.374	135.814.249
1988	50.929.104	84.439.542	5.944.351	141.312.997
1990	51.789.936	88.410.746	6.391.897	146.592.579
1992	52.149.644	92.458.403	6.938.796	151.546.843
1994	52.164.648	96.730.212	7.536.089	156.430.949
1996	51.887.362	101.320.016	8.115.791	161.323.169
1998	51.432.134	106.132.667	8.687.287	166.252.088
2000	51.002.937	110.951.338	9.325.607	171.279.882
2002	50.953.488	115.371.201	10.066.326	176.391.015
2004	51.189.711	119.540.834	10.855.485	181.586.030
2006	51.748.306	123.401.052	11.621.204	186.770.562
2008	52.443.483	127.048.350	12.377.850	191.869.683
2010	53.020.931	130.619.449	13.193.706	196.834.086
2012	53.420.733	134.088.192	14.116.567	201.625.492
2014	53.581.897	137.489.131	15.159.779	206.230.807
2016	53.497.897	140.832.257	16.333.776	210.663.930
2018	53.182.926	144.107.844	17.650.247	214.941.017
2020	52.712.184	147.240.806	19.124.739	219.077.729
2022	52.189.054	150.141.116	20.759.491	223.089.661
2024	51.690.092	152.724.452	22.564.650	226.979.194
2026	51.242.463	154.931.596	24.557.004	230.731.063
2028	50.869.652	156.751.667	26.700.145	234.321.464
2030	50.553.835	158.329.914	28.853.927	237.737.676
2032	50.254.528	159.762.054	30.933.365	240.949.947
2034	49.925.039	161.078.143	32.924.877	243.928.059
2036	49.532.802	162.298.922	34.820.805	246.652.529
2038	49.084.156	163.412.387	36.643.337	249.139.880
2040	48.611.317	164.365.651	38.441.038	251.418.006
2042	48.125.792	165.073.944	40.285.232	253.484.968
2044	47.637.463	165.440.361	42.265.539	255.343.363
2046	47.161.232	165.431.282	44.413.011	257.005.525
2048	46.718.154	165.099.248	46.661.406	258.478.808
2050	46.324.365	164.546.946	48.898.653	259.769.964

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2004).

Na Figura 5, pode-se visualizar a transição ocorrida entre as faixas etárias da população brasileira. Em 1980 a maior parte dos indivíduos situavam entre os 15 e 64 anos de vida (cerca de 57,74%). Em 2008 a estimativa para essa faixa aumentou para 66,21% do total (127,05 milhões) e para 2050 esse valor, em porcentagem, cai para 63,34% do total da população. Dada a manutenção da população na faixa etária entre 15 e 64 anos, aparentemente, não haveria motivo para preocupação em se pensar que a faixa de idade que mais contribui para a Previdência Social se manterá praticamente estável, senão até maior do que a encontrada em 1980. Por outro lado, a preocupação maior vem da faixa dos indivíduos com mais de 65 anos de vida (população passível de benefícios previdenciários). A quantidade de indivíduos dessa sociedade com mais de 65 anos, em porcentagem, quase que triplicou em valor absoluto, saindo de 4,76 milhões de habitantes, em 1980 (cerca de 4,01% do total) para 12,38 milhões (6,45%), em 2008. Porém, o mais preocupante ainda está por vir nas décadas seqüentes, uma vez que a estimativa de crescimento dessa faixa etária, de 2008 a 2050, é de 295% (em valor absoluto), tendendo, portanto, a uma representatividade de 18,82% em 2050, com uma população de 48,9 milhões de idosos.

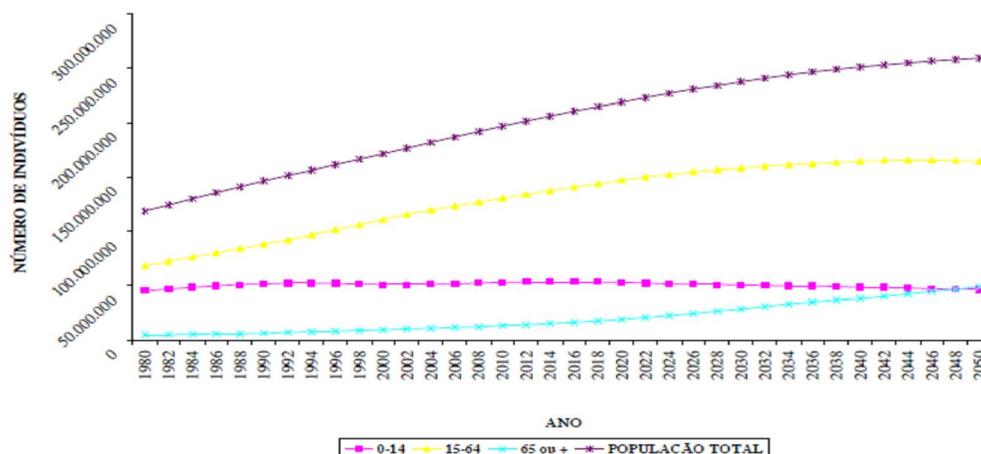


Figura 5 - Distribuição da faixa etária – Brasil.

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2008).

A população brasileira está envelhecendo, como demonstrado pelos dados do IBGE, tendendo essa situação a se agravar nas próximas décadas. Tal fato não seria preocupante caso fosse considerado que tal fato ocorre pelo brasileiro apresentar uma melhor qualidade de vida, o que por sua vez se traduz em maior tempo de vida. Porém, para a Previdência Social, tal situação não traz conforto. Pelo contrário, gera a necessidade de medidas para saneamento de seus problemas. A preocupação da Previdência Social é perfeitamente justificável, dado que o sistema pelo qual está inserida sua metodologia (Repartição Simples), onde os trabalhadores ativos contribuem para que possa ser pago o benefício dos atuais aposentados, faz com que o sistema previdenciário tenha cada vez menos contribuintes, enquanto terá um maior número de beneficiados.

Considerações finais

De acordo com as pirâmides etárias, podemos visualizar a evolução da sociedade brasileira para uma situação preocupante, em relação a Previdência Social. De forma a perceber o envelhecimento da população. Mesmo com as duas reformas da Previdência Social, a do governo FHC e a do governo Lula, nota-se que elas não foram suficientes para corrigir as falhas do sistema. Boa parte da incapacidade de promoção de correção do modelo se deu não pela falta de propostas dos respectivos governos, mas sim pelas alterações impostas pelo poder legislativo, no período de tramitação dos processos, de forma a fazer das reformas praticamente nulas de transformações.

O déficit previdenciário brasileiro demonstra a incapacidade, do atual método, de manutenção da Previdência Social de forma sustentável. A idéia de não formação de capital impede que projeções auspiciosas sejam feitas. Assim se dá a avaliação do custo total previdenciário, que além da necessidade de cumprimento do pagamento de benefícios de aposentados e pensionistas, paga também uma grande quantidade de auxílios, sem contar o próprio custo de manutenção do sistema, uma vez que, um órgão tão complexo como a Previdência Social, gera a indispensabilidade de uma ampla gama de funcionários e uma estrutura física invejável e altamente custosa. A tendência demográfica brasileira evidencia um envelhecimento acentuado da população para as próximas décadas, impulsionada pela melhoria da qualidade de vida dos idosos e pela diminuição da taxa de fecundidade das brasileiras, tornando-se evidente o aumento de pedidos de benefícios previdenciários.

Notas

¹ Considerado por muitos autores como a segunda parte da reforma aprovada em 1998 e não como uma segunda reforma. No presente artigo será considerada como tal.

² Valor gasto pelo Governo, sem levar em consideração a despesa realizada com o pagamento dos juros da dívida pública. (É o resultado das contas públicas que inclui o Tesouro Nacional, Previdência e Banco Central).

³ Taxa de fecundidade é a estimação do número médio de fecundação por mulher. Exprime-se pela fórmula $Tf = n^{\circ}$ nascimentos sobre o número de mulheres em idade fértil (15-49) x 1000.

Referências

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Previdência Complementar. Benefícios/Fator Previdenciário. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/pg_secundarias/beneficios_02_03-A.asp>. Acessado em: 21 jun. 2009.

_____. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Previdência Complementar. Informe Estatístico dezembro 2007. Brasília: MPS, SPC, março 2008b. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/pg_secundarias/previdencia_complementar.asp>. Acessado em: 17 ago. 2009.

_____. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Previdência Complementar. Verdade sobre o déficit previdenciário brasileiro. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/verdade.htm#topo>> Acessado em: 19 set. 2009.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional da Previdência Social. Estatística – Contabilidade Governamental. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_contabil.asp>. Acesso em: 11 ago. 2009.

_____. Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em: 11 ago. 2009.

CAETANO, M. A. B. R. Determinantes da Sustentabilidade e do Custo Previdenciário: Aspectos Conceituais e Comparações Internacionais. (Texto para discussão, nº 1226). Brasília: IPEA, outubro de 2006.

CARVALHO, J. A. M e BRITO, F. A demografia brasileira e o declínio da fecundidade no Brasil: contribuições, equívocos e silêncios. Rev. bras. estud. popul., v. 22, n. 2, 2005.

ESTERMÍNIO, I.; GIAMBIAGI, F. Reforma Previdenciária no Brasil: elevado investimento de capital político, escassos resultados e desafios não resolvidos. Curitiba, 2006.

IBGE. Gráfico da Projeção da População Brasileira – Pirâmide. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/piramide/piramid_e.shtm>. Acesso em: 13 set. 2008.

OLIVEIRA, F. E. B.; FERREIRA, M. G.; CARDOSO, F. P. Uma Avaliação das “Reformas” Recentes do Regime Geral de Previdência. Campinas: Unicamp, 2000.