

PREVIDÊNCIA SOCIAL PÚBLICA PELO SISTEMA DE REPARTIÇÃO: MITOS E ALTERNATIVAS EM TORNO DA QUESTÃO DEMOGRÁFICA

PUBLIC SOCIAL SECURITY THROUGH THE PAY-AS-YOU-GO SYSTEM: MYTHS AND ALTERNATIVES SURROUNDING THE DEMOGRAPHIC ISSUE

Recebido em: 31/08/2023

Aceito em: 10/12/2023

Lizandra Teider Rocha Souza¹ 

Resumo: A Previdência Social desempenha papel fundamental na vida dos brasileiros, e justamente por isso está presente em debates relacionados a reformas e novas estratégias governamentais para os trabalhadores e trabalhadoras. Todavia, costuma-se utilizar argumentos contábeis e demográficos, com ênfase em uma transição demográfica, para justificar uma urgência na sua reforma, ou até mesmo extinção enquanto programa público. Tal problemática costuma apresentar como única alternativa para a Previdência Social a migração para um sistema de capitalização, normalmente administrado pela iniciativa privada. A falta de informação adequada sobre a natureza dos sistemas de previdência gera grande confusão, abrindo espaço para o fortalecimento de discursos que não necessariamente trarão benefícios para trabalhadores e trabalhadoras. Além de apresentar a verdadeira natureza dos sistemas de previdência, este artigo desmistifica o argumento da demografia utilizado para justificar a urgência nesta transição, e traz alternativas para a manutenção da previdência social como importante política pública e programa de redistribuição de renda.

Palavras-chave: Previdência Social; Sistema de Repartição; Sistema de Capitalização; Políticas Públicas; Redistribuição de Renda.

Abstract: Social Security plays a fundamental role in the lives of Brazilians, and that is precisely why it is present in debates related to reforms and new government strategies for workers. However, arguments based on accounting and demographic factors, with an emphasis on demographic transition, are often used to justify the urgency of its reform or even its extinction as a public program. This issue often presents the only alternative for Social Security as a transition to a capitalization system, usually administered by the private sector. The lack of proper information about the nature of pension systems creates significant confusion, paving the way for the strengthening of discourses that may not necessarily bring benefits to workers. In addition to presenting the true nature of pension systems, this article demystifies the demographic argument used to justify the urgency in this transition and offers alternatives for maintaining social security as an important public policy and income redistribution program.

Keyword: Social Security; Pay-as-you-go System; Capitalization System; Public Policies; Income Redistribution.

INTRODUÇÃO

Os debates da Previdência Social frequentemente são direcionados por questões ideológicas, contábeis e demográficas, que são utilizadas como justificativa para a necessidade de uma reforma urgente deste sistema. É comum deixar de lado a questão econômica, que tem especial importância no tema. Existem diferentes formas de observar a economia e o mercado, sobretudo quando se trata

¹ Cientista Econômica e Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. E-mail: lizrochasouza@gmail.com

da busca pelo crescimento econômico, administração das taxas de inflação e investimentos financeiros.

Com frequência tais debates são carregados de confusões, uma vez que possuem algum nível de incompreensão a respeito da verdadeira natureza dos sistemas previdenciários. Todavia, é importante ter em mente que, tratando-se dos debates em torno da Previdência Social, tal como a maioria dos debates que envolvem questões econômicas e sociais, não existe consenso sobre o caminho ideal, uma vez que os efeitos das tomadas de decisão são diversos, e podem ter variações em diferentes contextos.

Ainda que não exista consenso, é necessário considerar algumas alternativas antes de adotar um discurso que favoreça o desmonte da Previdência Social como sistema de repartição pública, sobretudo ao tratarmos de um país como o Brasil, que possui um contexto de significativa desigualdade social e com barreiras históricas, no qual uma parcela significativa da população enfrenta o fantasma da fome quotidianamente.

Desde a sua criação, a política pública de Previdência Social no Brasil tem importante destaque como uma das mais importantes políticas públicas na área social, uma vez que o seu principal objetivo é assegurar renda para os trabalhadores e trabalhadoras quando a sua capacidade de trabalho for comprometida.

Assegurar renda é assegurar capacidade de consumo e condições de sobrevivência, possibilitando à pessoa a oportunidade de morar, comer, beber, locomover-se, vestir e tantas outras condições básicas que seriam negadas na ausência da renda. Trata-se de garantir a dignidade.

Todavia, assim como a maioria das políticas públicas e das conquistas que visam garantir alguma dignidade para a população e para a classe trabalhadora, a Previdência Social não está imune aos embates políticos e às agendas empresariais. Ela é constantemente atacada e responsabilizada por uma série de instabilidades e crises. E todo esse contexto coloca os trabalhadores e trabalhadoras na mira dos interesses privados e na ponta das crises políticas e financeiras.

Tal exposição da classe trabalhadora também pode se demonstrar em números, com o aprofundamento da desocupação, informalidade, precarização do trabalho, empobrecimento da classe trabalhadora, retorno da fome e da insegurança alimentar.

Segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, através da PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua), em relação ao quarto trimestre de 2022, os dados referentes à distribuição percentual de pessoas desocupadas por sexo são

expressivos: 45,6% dos homens brasileiros e 54,4% das mulheres brasileiras estão em situação de desocupação. Destacam-se, em especial, as faixas etárias de 18 a 24 anos e 25 a 39 anos, com uma taxa de desocupação de 29,7% e 34,8%, respectivamente. Compreende-se por *situação de desocupação* toda pessoa que compõe a massa da força de trabalho, mas que não está com a sua força ocupada (IBGE, 2022).

Em junho de 2022 foi divulgado o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN). Estima-se que a quantidade de pessoas em situação grave de insegurança alimentar praticamente dobrou em menos de dois anos. Segundo o inquérito, esse contexto afeta diretamente 33,1 milhões de brasileiros, ou seja, 15,5% da população. Esse número representa um aumento de 14 milhões de pessoas a mais do que o do levantamento realizado em 2020. Segundo a pesquisa, no momento da sua realização, 125,5 milhões de pessoas estavam convivendo com algum nível de insegurança alimentar, o equivalente a 58,7% da população brasileira². As estatísticas da pesquisa foram medidas pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que também é utilizada pelo IBGE.

Não surpreende que, diante de todo esse contexto, a Previdência Social Pública também seja colocada como uma força “vilã” na manutenção da estabilidade econômico-social, e que desta forma a sua existência fique em jogo. Mas é nela que, nesse momento, constitui uma importante política social de enfrentamento, sendo ela “a maior política pública de distribuição de renda brasileira e patrimônio do trabalhador”, conforme afirma a Revista Seguridade Social e Tributação, n. 138 (2020).

A Previdência Social apresenta-se como um tema bastante polêmico, e, segundo Gentil (2007), o discurso dominante descreve a sua situação como insustentável e incapaz de permanecer como previdência pública. Segundo a autora, frequentemente, relaciona-se a sua suposta insustentabilidade a um contexto demográfico de envelhecimento da população, em função do aumento da expectativa de vida e a redução da taxa de natalidade. Além da questão demográfica, são

² A insegurança alimentar é classificada em três níveis: leve, moderada e grave. A leve diz respeito a famílias que possuem alguma preocupação ou incerteza sobre o acesso a alimentos no futuro, resultando em estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimento. A moderada trata do contexto em que existe redução quantitativa dos alimentos entre as adultos ou mudança nos padrões de consumo por falta de alimentos. Já a insegurança alimentar grave é aquela em que existe redução quantitativa de alimentos entre as crianças, com mudança nos padrões de alimentação por falta de alimentos, ou seja, a fome já é uma realidade dentro do lar.

popularmente utilizados argumentos contábeis e políticos, de tal forma que se popularizou uma noção de urgência por uma reforma (GENTIL, 2007).

Gentil (2007) argumenta que a visão de crise no sistema previdenciário público e os ataques às instituições de bem-estar foram incorporados no pensamento conservador e hegemônico no mundo a partir da década de 1980, sendo amplamente difundidos para os países da periferia. A autora cita ainda que a consequência desse contexto é a estruturação de processos de mudança nos sistemas de proteção social em diversos países centrais e da América Latina.

Alguns países como Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Estados Unidos, Austrália e Canadá apresentaram programas de reformas ainda mais radicais. Em contrapartida, países da Europa como França, Alemanha e Itália tiveram ajustes menos drásticos. Já nos países da América Latina, muitos também passaram por reformas, em um processo de imitação do modelo de estratégia liberal, baseadas na privatização da previdência social e desregulamentação do mercado de trabalho. Países como Chile (1981), Peru (1993), Uruguai (1996), Argentina e Colômbia (1994), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), Bolívia e México (1997) substituíram de alguma forma os sistemas públicos de repartição por sistemas privados de capitalização individual (GENTIL, 2007).

No Brasil, permanecemos com a Previdência Social sendo pública e de repartição. Enquanto isso, no outro extremo do debate, há a proposta de um regime privado de capitalização (GENTIL, 2007).

Bastos e Oliveira (2017) lembram que embora os esquemas de capitalização normalmente sejam geridos pela iniciativa privada, não é necessário que assim o sejam. Citam, ainda, que não apenas é importante avaliar a forma como eles são geridos, mas também como eles são financiados.

França (2019) destaca que uma das principais razões para a manutenção de uma previdência pública e de repartição está no fato de não existir igualdade material entre os indivíduos. Assim, cabe à Previdência Social a redução das desigualdades sociais e econômicas, através de uma política de redistribuição de renda.

Os benefícios advindos da previdência assumem papel central na vida das famílias – tanto naquelas que já fazem uso, quanto nas que aspiram seu recebimento em algum momento futuro –, não apenas por ser uma das principais fontes de receitas familiares, mas também uma das mais seguras. Essas receitas permitem que as famílias, sobretudo aquelas que sobrevivem em condições adversas, consigam realizar planos mínimos para um futuro com maior potencial de dignidade.

Segundo dados disponíveis no site do Ministério da Previdência Social, na área de painéis estatísticos, em 2016, no Brasil, 31,6 milhões de pessoas estavam recebendo benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Aqueles que recebiam benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – que excluem os benefícios assistenciais – eram 27 milhões de pessoas. Estes valores mantêm-se de forma semelhante ao longo dos anos seguintes, chegando em 2020 com aproximadamente 31,3 milhões de brasileiros recebendo benefícios do RGPS.

No dia 25 de novembro de 2021, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE lançou a Nota técnica n. 01/2021 retratando os dados de expectativa de vida dos brasileiros. Tais dados ainda não levam em consideração os efeitos da mortalidade causada pelo COVID-19. Dessa forma, representam o cenário esperado na ausência de uma crise sanitária. Caso o Brasil não tivesse vivenciado uma crise de mortalidade no ano de 2020, a expectativa de vida ao nascer seria de 76,8 anos para toda a população, um acréscimo de 2 meses e 26 dias em relação ao valor estimado para 2019. Para os homens a expectativa de vida seria 73,3 anos, e para as mulheres 80,3 anos (IBGE, 2021)³.

Com tal expectativa de vida, é muito provável que a maioria dos brasileiros tenham esperança de poder contar com a Previdência Social para lhes garantir o mínimo de dignidade quando não for mais possível efetuar atividades laborais em troca de salário. Desta forma, todos os brasileiros podem ser impactados, direta ou indiretamente, pela existência de uma estrutura pública de Previdência Social.

A SEGURIDADE SOCIAL E A ATUAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PÚBLICA

Diante da constante busca popular, e por vezes governamental, por mecanismos capazes de promover direitos básicos, dignidade e segurança econômica para as pessoas, a Constituição de 1988 foi um relevante marco na busca desses objetivos. A seguridade social brasileira é um importante e articulado sistema de proteção social (Previdência Social, Saúde e Assistência Social), que teve destaque no debate constitucional, pois o Estado recebeu reconhecidamente as responsabilidades de garantia da proteção social.

³ As Tábuas de Mortalidade servem para registrar a tendência de longo prazo. Todavia, ainda nessa mesma nota, o IBGE informa que para obter dados levando em consideração a pandemia será necessário realizar uma atualização dos cálculos.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (2007a) destaca que, na falta de um sistema de proteção social, o acesso a uma série de necessidades básicas estaria condicionado ao poder aquisitivo individual ou familiar. Na prática, isso aumenta a desigualdade no Brasil. Diante deste contexto, o sistema previdenciário é um instrumento fundamental na proteção dos trabalhadores após a vida laboral ou na ausência de condições para exercê-la.

No Brasil, assim como em muitos países, o sistema se divide em dois subsistemas. O primeiro compreende à Previdência Social básica, que é oferecida pelo poder público, constituída pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), responsáveis pelos trabalhadores do próprio setor público, e pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que é destinado aos trabalhadores do setor privado. Já o segundo subsistema, de caráter facultativo e complementar, trata-se da Previdência Privada, constituída pelas Empresas Abertas de Previdência Complementar (EAPC) e pelas Empresas Fechadas de Previdência Complementar (EFPC).

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é o principal regime previdenciário do país, e abrange uma significativa quantidade de pessoas. Os benefícios emitidos pelo RGPS funcionam também como um seguro social para os trabalhadores e suas famílias, uma vez que buscam repor a renda quando obtê-la através da venda da sua força de trabalho já não é uma opção, devido à doença, invalidez, morte, idade avançada, desemprego involuntário, maternidade ou reclusão.

Dentre os subsistemas de Seguridade Social brasileira, a Previdência Social é o único organizado com caráter contributivo, filiação obrigatória e de regime geral, conforme a Constituição de 1988. Em linhas gerais, ela é realizada através da contribuição da classe trabalhadora ativa, para que esses valores sejam realocados, na forma de benefícios previdenciários, àqueles que estão incapacitados de trabalhar tenham acesso aos meios de consumo. Desta forma, quando os trabalhadores ativos estiverem inativos, outros trabalhadores no futuro contribuirão para a continuidade dos benefícios (NULLE, et. al., 2019).

OS ESQUEMAS PREVIDENCIÁRIOS E A NATUREZA DO SISTEMA PÚBLICO DE REPARTIÇÃO

O processo de aposentadoria difere-se em estruturas, sejam elas públicas ou privadas, e podem ser realizadas sob dois esquemas, o Regime de Repartição e o Regime de Capitalização. No primeiro, o imposto é cobrado da população ativa com o objetivo de gerar renda disponível para a população

inativa, enquanto que no segundo os indivíduos depositam seu dinheiro com esperança de consumo futuro com aquela mesma renda depositada, podendo ser gerida pelo Estado ou pela iniciativa privada (EATWELL, 2003).

Tratando-se do Sistema Público de Previdência e a sua natureza, no caso brasileiro, a previdência é pública e está sob o esquema previdenciário de repartição, também conhecido como *Pay-As-You-Go* (PAYG).

A repartição é um sistema em que ocorre a tributação⁴ e a transferência, ou seja, não há acumulação de ativos financeiros ou títulos públicos, de forma que não existe capitalização desses recursos. Assim, o Estado arrecada as receitas e as transfere para pensionistas e aposentados, e não as acumula para consumo futuro daqueles que foram tributados. (BASTOS E OLIVEIRA, 2017)

Tratando-se do Sistema Público de Previdência no esquema de repartição, Samuelson (1985) descreve que os benefícios de pensão são um adiamento do consumo de cada indivíduo. Ou seja, na abordagem do autor, essa seria uma forma de transferir renda ao longo do tempo, enquanto os outros sistemas de previdência (capitalização) seriam um estoque de bens de consumo produzidos e acumulação de capital.

Busca-se, portanto, através da aposentadoria, garantir alguma renda para o consumo de bens e serviços na velhice (ou na incapacidade de trabalho). Receber valores previdenciários trata-se de um direito político, cujos termos são garantidos pelo próprio Estado, e não um direito financeiro, como seria em um esquema de capitalização privado, que trata do recebimento de um valor acumulado ao longo do tempo. (BASTOS E OLIVEIRA, 2017)

Cabe destacar que Bastos e Oliveira (2017) apresentam um argumento fundamental para o debate que se segue: por mais que esse regime previdenciário gere a interpretação de elevação da carga tributária, os seus valores retornam à sociedade em quase sua totalidade, ou seja, não há perda de valores, tampouco impactos negativos na economia. Tratam-se de transferências previdenciárias, ou seja, apenas uma realocação de recursos para outra parcela da sociedade. Não se trata de uma subtração de renda da sociedade, e sim de uma redistribuição de um grupo da sociedade a outro.

Como veremos adiante, o que o esquema de repartição no sistema público de previdência efetua, em um mesmo momento no tempo, é represar parte do consumo de uma parcela da população

⁴ Bastos e Oliveira (2017) citam que sua arrecadação acontece através de um arranjo de contribuições previdenciárias, conforme o acordo institucional estabelecido.

para garantir que a outra parcela possa efetivar este consumo. Cria-se, desta forma, um excedente de produção, que será saciado pela população aposentada. Este padrão se mantém ao longo do tempo. Ano após ano novos grupos de trabalhadores se aposentam e novos grupos de trabalhadores iniciam a sua fase ativa de trabalho. Desta forma, todo membro da sociedade que esteja em sua fase ativa não efetuará o consumo de todos os bens e serviços disponíveis, possibilitando que o excedente de produção seja consumido pela população inativa. Tal dinâmica é possível através da transferência dos valores monetários previdenciários.

Bastos e Oliveira (2017) complementam tal raciocínio, afirmando que se deve partir das suposições de que: 1) o trabalho é o único recurso produtivo de uma economia plenamente empregado; 2) que há duas gerações: idosos aposentados e jovens trabalhadores; 3) que os indivíduos têm preferências idênticas e recebem o mesmo salário real⁵; e 4) a taxa de juros é igual a uma taxa de crescimento dos salários agregados. Neste cenário, segundo Samuelson (1985), o jovem teria a mesma decisão, entre o consumo presente e futuro, que teria no caso de poupar.

UMA SUPOSTA CRISE IMINENTE: A QUESTÃO CONTÁBIL

Com frequência, o debate em relação ao sistema público de previdência, nos mais variados países e contextos, é direcionado por questões ideológicas. Utilizam-se argumentos contábeis e demográficos para anunciar uma crise previdenciária iminente, no intuito de reformar, ou mesmo extinguir, os sistemas públicos de previdência. (BASTOS E OLIVEIRA, 2017)

No caso dos argumentos contábeis, Gentil (2007) demonstra em seu trabalho que aquilo que é abordado na mídia como “saldo previdenciário negativo” trata-se apenas da soma parcial das receitas provenientes das contribuições do INSS e demais rendimentos, deduzidas das transferências para terceiros e demais benefícios do RGPS. Desconsideram-se neste cálculo outras importantes receitas que devem ser alocadas para a Previdência Social, conforme consta no Art. 195 da Constituição Federal de 1988. Tampouco é levado em consideração o efeito positivo da Previdência na renda da população.

Cabe-nos buscar, através do texto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu Art. 195, citado por Gentil (2007), como ocorre o financiamento da Seguridade Social (Previdência Social,

⁵ No momento atual, via de regra, os pagamentos efetivados pela Previdência Social acompanham o salário-mínimo e também são atualizados quando o salário-mínimo é atualizado.

Saúde e Assistência Social). O texto constitucional descreve que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além disso, também ocorre através de algumas contribuições sociais especificadas no Art. 195:

- I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
 - a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
 - b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
 - c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
- II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
- III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
- IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

O texto constitucional (BRASIL, 1988) deixa claro ainda, no § 1º do art. 195, que as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social deverão constar em seus respectivos orçamentos. Define também que as propostas de orçamento deverão ser elaborados de forma integrada pelos órgãos responsáveis pelas pastas de saúde, previdência social e assistência social, tendo como metas as prioridades estabelecidas em lei de diretriz orçamentária⁶. Por fim, cabe citar também o o § 4º do mesmo artigo, que orienta que “*A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.*”

Ainda no Art. 195, a Constituição Federal de 1988 define que a Seguridade Social será financiada mediante recursos do orçamento da União, além de demais contribuições sociais. Assim sendo, a Constituição estabelece que o governo deve participar com recursos do orçamento fiscal para atender as necessidades da Seguridade Social. (GENTIL, 2007)

Gentil (2007) também reforçou que os recursos previstos na Constituição Federal como pertencentes à Previdência Social não se tratam de transferências da União, e sim de recursos

⁶ Segundo Kohama (2016), as diretrizes orçamentárias são definidas na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, que tem como objetivo nortear os orçamentos anuais (fiscal, investimentos, seguridade social e etc), bem como adequá-los aos planos estabelecidos no PPA – Planejamento Plurianual, que por sua vez trata-se de um plano de médio prazo onde se busca ordenar as ações do governo na sua busca pelo atingimento de metas no período de quatro anos.

próprios, ainda que o repasse desses recursos seja um argumento utilizado para afirmar que a União estaria supostamente cobrindo o déficit da Previdência. A autora afirma que essa interpretação distorce a verdadeira natureza da questão, dando margem para uma análise que coloca a Previdência Social no alvo de reformas “urgentes”, por supostamente ameaçar um equilíbrio fiscal do governo, sobretudo à luz de argumentos sobre uma crise demográfica iminente associada a um contexto de déficit.

Em publicação, o Dieese (2007a) argumenta de forma semelhante, ao afirmar que, em se tratando da questão orçamentária, a não especificação de um orçamento como próprio da Seguridade Social abre margem para afirmações e análises sobre um suposto “déficit da previdência”, possibilitando até mesmo que recursos que nela poderiam ser alocados sejam direcionados para outras finalidades.

Gentil (2007) argumenta também que caso houvesse a elaboração do orçamento para Seguridade Social de forma isolada, ficaria evidente que desequilíbrio está no orçamento fiscal, e não na Seguridade Social ou na Previdência Social. Além disso, a autora levanta outros dois pontos importantes: I – a seguridade não recebe valores do orçamento fiscal, ao contrário, parte significativa dos seus recursos são utilizados para financiar o orçamento fiscal. II – que a Previdência Social não é o motivo para problemas de instabilidade econômica tampouco responsável por crise de confiança nos investidores, ao contrário disso, seria o formato da política econômica que precariza os serviços destinados à classe trabalhadora, como previdência, saúde pública e assistência social, e isto, por sua vez, é que causa crise de confiança.

ENTRE OS MITOS DESMASCARADOS POR NICHOLAS BARR: A QUESTÃO DEMOGRÁFICA

Tratando-se dos argumentos demográficos, a preocupação dirige-se à suposta inviabilidade de manutenção do sistema previdenciário pelo crescimento da razão entre a população aposentada e o tamanho da população que compõe a força de trabalho. Ou seja, independente dos argumentos contábeis, o argumento demográfico seria a cartada final para “comprovar”, de forma causal, que uma grande quantidade de aposentados não pode ser financiada por uma pequena quantidade de trabalhadores. Tal argumento também não é consistente, como veremos a seguir.

Barr (2000) buscou desmascarar diversos mitos em torno da suposta insustentabilidade da Previdência por repartição, além de propor outros debates sobre formatos e escolhas políticas

referentes aos sistemas de previdência. Entre os dez mitos abordados pelo autor, o primeiro mito trata das adversidades demográficas e o mito de que a capitalização pode resolver essas adversidades.

Para analisar este primeiro mito, Barr estabelece uma equação para representar o sistema de repartição:

$$rWE = PR \quad (1)$$

Em que r representa a taxa de contribuição previdenciária, W o salário nominal médio, E o número de trabalhadores, P a pensão nominal média e R o número de pensionistas. O autor cria um exemplo fictício com países que ele identifica como “países de transição” e aqueles que integram a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. No período 1 tem-se uma grande massa de trabalhadores, que no próximo período será uma grande massa de aposentados. No período 2 haveria essa mesma grande massa de trabalhadores do período 1, agora como aposentados, *versus* uma pequena massa de trabalhadores para o período 2.

Havendo um choque demográfico na equação, onde, por exemplo, a quantidade de trabalhadores cai pela metade, algumas possibilidades de ajuste para manter o balanço da equação seriam viáveis. A primeira seria cortar pela metade os benefícios dos aposentados, o que poderia ser um problema. Dependendo do contexto, esta medida poderia levar esta massa à pobreza, além do fato de já existir um pacto prévio estabelecido com esses aposentados. Uma segunda opção seria dobrar as contribuições dos trabalhadores. Isso também poderia ser um problema, pois causaria impacto no estímulo à continuidade das contribuições.

Barr (2000) levanta a possibilidade de migração para um fundo de pensão (capitalização), tal como é rotineiramente citado. Imaginando uma estabilidade nos demais fatores e uma massa reduzida de trabalhadores, com uma massa significativa de aposentados, tal como seria esperado para o período 2, o autor argumenta que, quando esses aposentados fizessem uso dos seus valores guardados, a economia receberia um choque significativo de aumento na demanda de produtos e serviços. Justamente por ter uma quantidade reduzida de trabalhadores, a oferta de produtos e serviços não conseguiria acompanhar o aumento da demanda, gerando um contexto de inflação. Como consequência, teríamos o aumento de preços, de forma que os aposentados não conseguiriam realizar seus desejos de consumo estabelecidos no momento da acumulação.⁷

⁷ Afinal, os valores acumulados no passado estavam adequados para um nível de preços anterior ao observado no momento futuro. De forma que os aposentados perderiam significativamente a sua capacidade de consumo.

Ainda pensando sobre a possibilidade de realização da aposentadoria como fundo de pensão (em que cada um guarda o seu próprio valor para resgate futuro - capitalização), Barr (2000) comenta a possibilidade de guardar esses valores em ativos não monetários. Porém, da mesma forma, quando os aposentados iniciarem a venda dos seus ativos para convertê-los em valores monetários, a mesma massa reduzida de trabalhadores seria impactada por uma oferta de ativos maior do que a sua demanda por esses mesmos ativos, gerando um contexto de desvalorização dos ativos disponíveis. Dessa forma, os aposentados também não teriam todo o valor monetário que desejavam ter quando guardaram esses ativos.

Observa-se, portanto, que nenhuma das saídas usualmente propostas diante do cenário demográfico, utilizado como argumento comum para justificar uma transição para capitalização, teriam o efeito esperado. Pelo contrário, todas as saídas trariam novos problemas econômicos e sociais, no contexto individual e coletivo.

Analisando (1) novamente, uma possibilidade de solução seria alterar W , o salário nominal médio. Se o salário nominal médio aumentar, a contribuição também aumenta, e os pensionistas receberão o valor que estão esperando receber, sem que seja necessário dobrar as contribuições ou reduzir as pensões, ainda que a reposição P/W reduza.

Para tal, Barr (2000) argumenta que uma possibilidade seria aumentar a produção. Isso porque com uma queda na taxa de poupança, a demanda agregada aumenta. E se a oferta agregada aumentar adequadamente, não haveria problemas de inflação. Nesse sentido, mesmo que a relação P/W caia, os pensionistas recebem a pensão que esperam.

Tratando-se de como os políticos lidam com a questão demográfica, Barr (2000) cita duas formas de como isso poderia ser ajustado. A primeira forma trata de aumentar a produtividade de cada trabalhador, de forma que o salário médio (W) aumente também. Dessa forma, a busca pode ser realizada através da melhoria do capital produtivo, ou através de maior qualificação e treinamento da mão de obra. A segunda possibilidade seria aumentar o número de trabalhadores. Isso poderia ser realizado, por exemplo, fornecendo creches melhores para que os *cuidadores de crianças*⁸ sintam-se

⁸ Em seu texto original, Barr (2000) cita “*married woman*”, não “*cuidadores de crianças*”. Todavia, considerando o contexto contemporâneo em que as famílias são formadas em diversas configurações, e que nem todos os cuidadores de crianças são mulheres, tampouco mulheres casadas, optou-se pelo ajuste do termo. Dessa forma, essa opção proposta por Barr (2000) se aplica não apenas para mulheres casadas, mas sim para todos aqueles que têm em seus cuidados diários uma criança, sendo também beneficiados por um serviço público de creches com qualidade.

disponíveis para trabalhar, aumentando a idade de aposentadoria, flexibilizando regras para atrair trabalhadores imigrantes e exportando capital para países com força de trabalho jovem.

Finalizando a desconstrução do primeiro mito, Barr (2000) reafirma que o sistema de capitalização não é capaz de impedir que a população aposentada não seja afetada pelos efeitos demográficos, desta forma, o argumento demográfico não é firme o suficiente para justificar uma transição do sistema de previdência de repartição para capitalização.

No importante desfecho proposto no texto de Barr (2000), o autor apresenta três aspectos conclusivos para esta etapa do debate: I - frente a um problema demográfico, a saída é focar na produção; II – os políticos devem considerar todas as opções que geram um aumento direto na produção; e III – na perspectiva macroeconômica, a escolha entre repartição e capitalização é secundária.

UM FUTURO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Gentil (2007), tal como Barr (2000), argumenta que a maior eficiência do sistema previdenciário não depende de cortar benefícios, nem restringir direitos, tampouco realizar maiores tributações ou ainda migrar para alguma reforma supostamente urgente. Para manter o sistema de previdência, segundo a autora, é necessário investir em estratégias de crescimento econômico adequado, dado que as variáveis mais importantes para a Previdência Social são o emprego formal e a renda média. A autora reforça que existe uma importante necessidade de incorporar ao sistema a parte significativa de trabalhadores que permanecem em empregos informais e/ou sem a devida cobertura previdenciária.

Dessa forma, Gentil (2007) argumenta que não se pode debater reformas ignorando os efeitos da política econômica sobre o mercado de trabalho e o sistema previdenciário. Além disso, tratando-se da Previdência Social, a substituição do sistema de repartição por um sistema de capitalização, normalmente administrado pela iniciativa privada, não deverá trazer efeitos positivos.

Como pudemos observar, trata-se de um grande equívoco acreditar que a substituição dos esquemas de previdência geraria impactos macroeconômicos significativos e positivos, sobretudo na vida da população. Isso porque, no caso do esquema de repartição, os impostos correntes financiariam as aposentadorias correntes, enquanto no esquema de capitalização seriam as poupanças correntes que financiariam os aposentados. Dessa forma, a carga que recai sobre a força de trabalho é exatamente a mesma, seja qual for o sistema previdenciário vigente no país. (EATWELL, 2002)

Eatwell (2002) cita que, da mesma forma como a força de trabalho pode ser resistente em contribuir através de impostos, pode ser resistente em reduzir seu consumo para poupar valores em um esquema de capitalização. Além disso, o custo de manutenção dos sistemas de repartição são extremamente baixos, girando em torno de 3% a 4% dos valores arrecadados, enquanto os custos administrativos do sistema de capitalização e dos fundos de pensão costumam ficar em torno de 20%.

Outra comparação importante citada por Eatwell (2002), especialmente pensando nas desigualdades históricas que marcam o Brasil, é que o sistema de repartição tende a ser relativamente igualitário, enquanto o sistema de capitalização tende a reproduzir na aposentadoria a distribuição desigual de renda observada na força de trabalho.

Mesmo tratando das vantagens para o sistema de capitalização (sensação de elevação da poupança e do crescimento, o desenvolvimento de mercados financeiros e reajuste automático de aposentadorias aos rendimentos) Eatwell (2002) cita que a capitalização carrega altos custos administrativos, gerando impacto regressivo sobre a distribuição de renda, além de ter retorno incerto, gerando a necessidade do desenvolvimento de uma rede de proteção social, e em alguns casos até mesmo limitando a mobilidade social do trabalhador.

Assim, ainda que indivíduos decidam poupar no sistema de capitalização por toda sua vida, ou ainda que realizem operações com ativos financeiros ou compras de imóveis, quando estiverem idosos consumirão bens e serviços produzidos pela população ativa naquele momento, da mesma forma como o fariam em qualquer sistema de previdência.

Desta forma, o futuro da previdência social possivelmente está além da configuração demográfica. Ou seja, estes são temas que coexistem, mas a capitalização não realizará qualquer tipo de correção nos impactos demográficos gerados pelo envelhecimento da população, podendo, inclusive, gerar outros problemas sociais e econômicos. Independente do sistema previdenciário proposto, o envelhecimento da população é um fato, e não há correção monetária que seja capaz de anular, ao longo do tempo, o efeito estrutural de envelhecimento da população.

Há uma necessidade real de política pública em favor da população que não possui condições de trabalhar, seja pela idade ou por demais fatores, tal como é a Previdência Social. Cabe destacar que, conforme os argumentos apresentados pelos autores tratados até aqui, é especialmente relevante que as iniciativas para desenvolvimento, planejamento e manutenção desse sistema previdenciário sejam realizadas pelo próprio poder público.

Por fim, o caminho para qualquer tipo de correção potencialmente não passará pela substituição dos sistemas previdenciários, muito menos pela sua administração pela iniciativa privada. Toda e qualquer estratégia que vise algum tipo de correção nos efeitos da transição demográfica deve passar por uma intervenção de política pública, sobretudo na busca pelo aumento de empregos e renda média.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Previdência Social, tal como outros direitos trabalhistas, está sob constante questionamento e a sua importância deve ser resgatada. Além disso, os argumentos que não possuem a devida profundidade devem ser investigados.

Tratando-se dos sistemas de previdência e a necessidade da sua adaptação nos diferentes contextos, a transição demográfica apresenta-se como um argumento bastante popular para justificar uma suposta crise iminente e a necessidade de uma reforma urgente. É possível observar nos debates públicos que forças empresariais, políticas e sociais organizadas utilizam a possível configuração demográfica futura como justificativa para a eventual necessidade de migração para o sistema de capitalização, especialmente sob administração privada.

A análise da Previdência Social é fundamental para os debates sobre desenvolvimento da economia e emancipação dos trabalhadores e trabalhadoras que formam a população brasileira, tendo em vista que a Previdência Social é um importante programa de transferência de renda no Brasil. É possível inferir que ela tem papel fundamental no desenvolvimento de diversas famílias, sobretudo naquelas com situação econômica de maior risco.

O que foi construído nesse trabalho trata-se de apenas um passo para a continuidade de uma importante investigação: a aplicação, no contexto brasileiro, das alternativas já propostas anteriormente por outros autores. Tais alternativas visam realizar a manutenção da Previdência Social como pública e pelo sistema de repartição, uma vez que neste formato o programa apresenta relevância no processo de redistribuição de renda e garantia de dignidade na velhice.

REFERÊNCIAS

AFONSO L. E., FERNANDES R., **Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil.** Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/971/529> Acesso em: 03 maio de 2023

BARR N., 2000 **Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices**. International Monetary Fund – IMF, Washington, DC. Estados Unidos. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00139.pdf>. Acesso em: 03 maio 2023

BASTOS P. C. e OLIVEIRA R. B., **A verdadeira natureza macroeconômica do sistema público de contribuição da previdência social**. Rio de Janeiro, 2017 Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/36020>. Acesso em: 03 maio de 2023

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - Dieese. **Previdência Social brasileira: concepção constitucional e tentativas de desconstrução**. São Paulo: Dieese, set. 2007a. 10p. (Nota técnica, n. 51). Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2007/notatec51Previdencia.pdf> Acesso em: 03 maio de 2023

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE, “**Nota Técnica n.01/2021 – Tábuas Completas de Mortalidade para o Brasil 2020 |Tábuas completas de mortalidade em ano de pandemia de COVID-19**”, 2021

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE, “**PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – 4º trimestre de 2022**”, Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?t=destaques> Acesso em: 09 maio de 2023

EATWELL J., “**A anatomia da crise da previdência**” traduzido por Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini Econômica, 2003 v. 4, n. 2, p. 177-191. Disponível em: <https://silo.tips/download/a-anatomia-da-crise-da-previdencia> Acesso em: 03 maio de 2023

FRANÇA, A. S. “**A Previdência Social e a Economia dos Municípios**” 7ª Ed., Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, 2019

GENTIL, D. L. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990 – 2005**. Congresso Trabalhista Brasileiro, 2007

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, Acesso à informação, Previdência Social (Regime Geral/INSS), Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss> Acesso em: 21 maio 2023

NULLE, A. L.; MOREIRA, C. S., **A Previdência Social: reforma ou há alternativas?** Dez, 2019 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n3art08> Acesso em 03 maio 2023



REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Rede PENSSAN **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>
Acesso em: 09 de maio 2023

SAMUELSON,P. **An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money**.Journal of Political Economy, 56, 467-482.1958

SEGURIDADE SOCIAL E TRIBUTAÇÃO. **“Desconstrução do direito à previdência”** Brasília (DF), ano 28, n. 38, out. 2020.