



MAIO DE 2006

ANEXO

Na tabela 1, pode-se observar a evolução de dois indicadores da estrutura etária do Brasil: a razão de dependência¹ e o índice de envelhecimento² (e suas projeções para o ano de 2050). Estes indicadores caracterizam a transição brasileira das duas últimas décadas, demarcada pela queda do primeiro e elevação do segundo, mas com projeção de aumento para ambos³. Aqui, a razão de dependência reflete o peso proporcional da população em idade não ativa sobre a população em idade ativa, enquanto o índice de envelhecimento é uma proporção dos idosos (60 anos e mais) sobre os jovens (0 a 14 anos).

Tabela 1 – Razão de dependência e índice de envelhecimento
(anos selecionados e projeção para 2050)

| | 1984 | 1989 | 1995 | 1999 | 2004 | 2050* |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Razão de Dependência | 0,773 | 0,744 | 0,681 | 0,626 | 0,582 | 0,745 |
| Índice de Envelhecimento | 0,185 | 0,211 | 0,259 | 0,307 | 0,358 | 1,412 |

Fonte: IBGE/Pnads (diversos anos) e World Population Prospects: the 2004 revision.

Elaboração: Ipea/Disoc.

* Projeção da Divisão de População das Nações Unidas

O mesmo pode ser notado nas figuras 1 e 2, que correspondem às pirâmides etárias para os anos de 1984 e 2004. Percebe-se que a última tem a base mais estreita e o meio mais grosso que a primeira devido ao fenômeno da transição demográfica.

Esta mudança na composição etária da população tem impactos diretos na estrutura de financiamento e gastos da Seguridade Social, sendo um fator central para seu planejamento de longo prazo. Além de uma população mais idosa demandar, em termos de saúde, bens e serviços diferentes de uma população mais jovem, deve-se ter

¹ Razão de dependência: $RD = \frac{P_{0-14} + P_{60+}}{P_{15-59}}$, isto é, a razão entre o total da população em idade não-ativa (abaixo de 15 anos e acima de 60) e o total da população em idade ativa (de 15 a 59 anos).

² Índice de envelhecimento: $IE = \frac{P_{60+}}{P_{0-14}}$, isto é, a razão entre o total da população acima de 60 anos e o total da população com menos de 15 anos.

³ Convém destacar que, em sociedades mais jovens, a razão de dependência apresenta valores relativamente altos, com sua composição tendo maior presença de jovens e menor de idosos. À medida que a população envelhece, a razão de dependência diminui, o que reflete menor peso de jovens e idosos vis-à-vis o de pessoas em idade ativa. Depois, com a crescente participação de idosos na população, a taxa de dependência volta a crescer, agora com fraca participação de jovens e grande participação de idosos. Graficamente, tendo no eixo horizontal o tempo e no vertical a razão de dependência, tem-se uma curva com o formato semelhante a um “U”.

em mente que o impacto mais crítico da transição demográfica se dará sobre os sistemas de Assistência e Previdência Social.

Do ponto de vista estritamente demográfico, após a queda da fecundidade e a conseqüente queda na razão de dependência, chega-se ao momento mais propício para financiamento da Previdência, isto é, trata-se do período em que a população em idade ativa será, proporcionalmente, a maioria da população. Esta concentração da população nas faixas etárias ativas é o que os demógrafos convencionaram chamar de bônus demográfico. A Figura 2 é bastante ilustrativa. Nela pode-se notar que este é o caso atual do Brasil, devido às faixas etárias ativas apresentarem os “degraus” mais largos da pirâmide etária.

O envelhecimento da população e o aumento da expectativa de sobrevida dos idosos têm impacto direto na elevação da demanda por benefícios da Assistência e da Previdência Social. Mas em um esquema de repartição simples como o atual sistema previdenciário brasileiro, no qual a população ativa financia os benefícios da população idosa beneficiária, tais fenômenos demográficos não representariam diretamente um problema. Isto devido ao fato de que indicador inativos-beneficiários sobre ativos-contribuintes é mais importante para a solvência do sistema do que a expectativa de sobrevida dos beneficiários⁴.

A atual distribuição da estrutura etária representa uma oportunidade única⁵ para o crescimento econômico do país e melhoria da qualidade de vida da população. No entanto, esta “oportunidade demográfica” depende da capacidade da economia do país crescer e incorporar a população em idade ativa ao mercado de trabalho. No que tange ao financiamento da Seguridade Social, esta incorporação da população em idade ativa ao mercado de trabalho formal é questão central.

A tabela 2 mostra o percentual de contribuintes à Previdência Social, comparando dados dos Censos de 1980, 1991 e 2000. O que se nota é que o lento crescimento econômico das duas últimas décadas, a precarização das relações de trabalho e o subemprego resultaram em forte redução da formalização das relações de trabalho. O percentual de contribuintes da previdência reduziu-se de 55% da PEA em 1980 para pouco menos de 42% em 2000, uma acentuada redução.

Tabela 2 - Percentual da PEA que contribui à Previdência Social – 1980, 1991 e 2000.

| | 1980 | 1991 | 2000 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| 1. Empregados Contribuintes à Previdência | 43,8 | 42,1 | 30,9 |
| 2. Conta-Própria Contribuintes à | 6,6 | 6 | 4,3 |

⁴ Rios, Eduardo. A Previdência Social e as Implicações Demográficas. In: *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*. Brasília: MPS/CEPAL, 1994.

⁵ Como visto, após diminuição nos últimos anos, a razão de dependência passará a apresentar movimento ascendente.

| Previdência | | | |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|
| 3. Funcionários | | | |
| Públicos | 3,4 | 2,9 | 4,8 |
| Contribuintes | | | |
| 4. Empregadores | | | |
| Contribuintes à | 1,8 | 2,5 | 1,8 |
| Previdência | | | |
| <hr/> | | | |
| Total de | | | |
| Contribuintes | 55,6 | 53,5 | 41,8 |
| (1+2+3+4) | | | |

Fontes: Censo Demográfico (mão-de-obra) – Brasil 1980, 1991 e 2000.

Dada essa situação de formalização da PEA, a existência do bônus demográfico não está sendo aproveitada, pois a população economicamente ativa não vem sendo incorporada ao mercado formal por desemprego ou informalidade.

Trazendo estes fatos para o contexto da Previdência e dos benefícios assistenciais pagos pelo INSS, podemos avaliar o impacto da transição demográfica pensando na variação do estoque de benefícios emitidos. De forma bastante simplificada, podemos imaginar a variação anual do estoque de benefícios emitidos segundo a fórmula:

$$E_t = E_{t-1} + NB_{t-1} - F_{t-1}$$

- E_t Estoque de Benefícios Emitidos no Ano t
 E_{t-1} Estoque de Benefícios Emitidos no Ano t-1
 NB_{t-1} Número de Benefícios Concedidos no ano t-1
 F_{t-1} Número de Benefícios Cessados no ano t-1

O estoque dos benefícios emitidos no período atual é resultado do estoque dos benefícios emitidos no período anterior somado aos benefícios concedidos e subtraído dos benefícios cessados. O envelhecimento da população contribui para o crescimento do estoque de benefícios via aumento dos benefícios concedidos, supondo manutenção da taxa de cobertura da Previdência Social; e a elevação da expectativa de sobrevida da população beneficiária contribui para o aumento do estoque de benefícios via redução proporcional dos benefícios cessados por motivo de morte do segurado.

Tabela 3

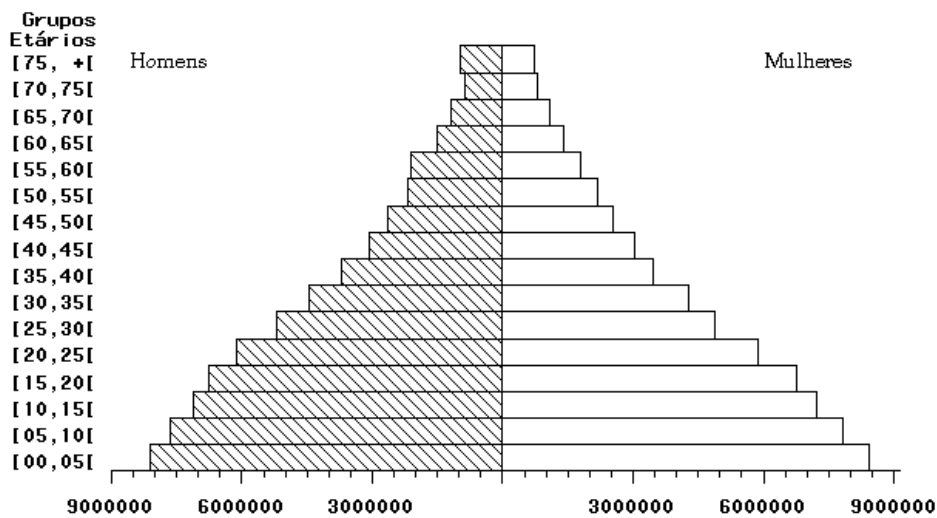
| |
|---|
| Evolução da Expectativa de Sobrevida (idades selecionadas) |
|---|

| Idade | | 1980 | 1991 | 2000 | 2004 |
|-------|----------|------|------|------|------|
| 55 | Homens | 18,4 | 20,7 | 22,2 | 22,6 |
| | Mulheres | 21,4 | 23,9 | 25,6 | 26,1 |
| 60 | Homens | 15,2 | 17,4 | 18,8 | 19,1 |
| | Mulheres | 17,6 | 20,0 | 21,7 | 22,2 |
| 65 | Homens | 12,2 | 14,4 | 15,7 | 16,0 |
| | Mulheres | 14,1 | 16,4 | 18,1 | 18,5 |

FONTE: IBGE/DPE/Coordenação de População e Indicadores Sociais - Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica e Tábuas Completas de Mortalidade/IBGE 2004.

Figura 1: Distribuição da população residente, por sexo, segundo grupos de idade.

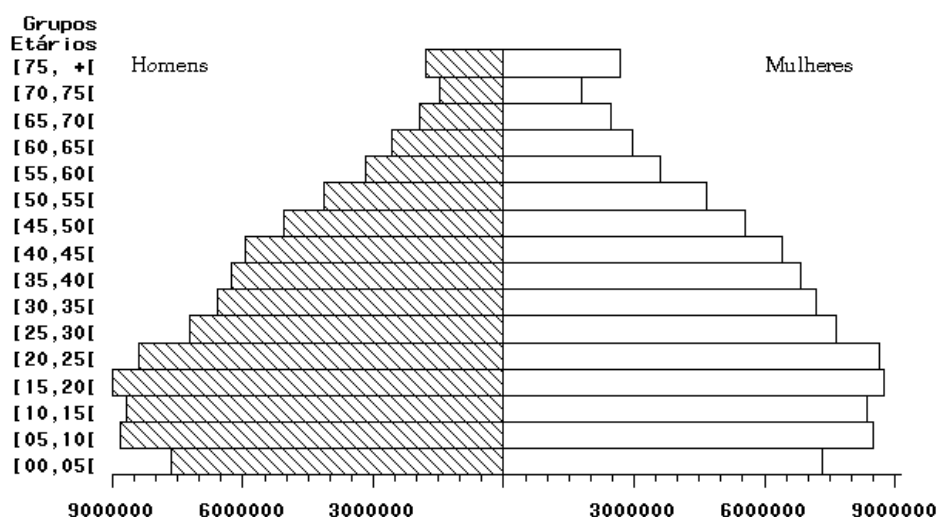
Brasil 1984



Elaboração própria a partir de microdados da PNAD/IBGE 1984.

Figura 2: Distribuição da população residente, por sexo, segundo grupos de idade.

Brasil 2004



Elaboração própria a partir de microdados da PNAD/IBGE 2004.

Estrutura Orçamentária da Seguridade

A execução orçamentária da Seguridade Social em 2005 pelo lado da despesa praticamente igualou a arrecadação das fontes constitucionais, com um total de despesa de R\$ 255,5 bilhões e de receitas de R\$ 255,4 bilhões. Destas, R\$ 16,5 bilhões vieram de recursos ordinários, isto é, de fontes não vinculadas. Entretanto deve-se atentar para que este é o total das receitas após a aplicação da regra da Desvinculação das Receitas da União (D.R.U.). Antes deste desconto as receitas totalizariam R\$ 287,5 bilhões.

Tabela: 4

| Orçamento da Seguridade Social Liquidado em 2005 | | | | |
|--|---------|---|------------------------------------|---------------|
| (em milhões de Reais, valores correntes ⁽¹⁾) | | | | |
| Despesa | | Receita | | |
| Liquidado | | | | |
| | | Fontes | | |
| | | | Recolhimento D.R.U. ⁽²⁾ | Depois D.R.U. |
| Gastos do tipo A | | | | |
| Previdência Social Básica | 143.275 | 1) Contribuição de Empregadores e Trabalhadores | 0 | 107.702 |
| Pagamento do Seguro-Desemprego | 8.671 | 2) COFINS | 16.995 | 67.980 |
| Pagamento do Benefício de | 7.540 | 3) CPMF | 3.313 | 17.653 |

| | | | | |
|--|----------------|---|--------|----------------|
| Prestação Continuada - LOAS | | | | |
| Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde | 17.269 | 4) Contribuição sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica | 4.543 | 18.172 |
| Pagamento de Renda Mensal Vitalícia | 1.795 | 5) Receita de Prognóstico | 131 | 525 |
| Total de Gastos do tipo A | 178.550 | 6) PIS/PASEP (Seguro- Desemprego) | 2.168 | 8.671 |
| Gastos do tipo B ⁽³⁾ | | 7) Contr. Seg. Servidor Público (Servidor + Patronal) | 0 | 10.502 |
| Ministério da Saúde: Outros Programas | 17.586 | 8) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza | 0 | 5.676 |
| Ministério do Desenvolvimento Social: Outros Programas | 1.890 | 9) Contribuição sobre a Produção Rural | 489 | 1.957 |
| Ministério da Previdência Social: Outros Programas | 6.966 | 10) Receitas Provenientes de Impostos | | 16.599 |
| Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica | 1.226 | | | |
| Total de Gastos do tipo B | 27.668 | | | |
| Gastos do tipo C | | | | |
| Transferências de Renda com Condicionalidades (Bolsa Família) | 6.595 | | | |
| Total de Gastos do tipo C | 6.595 | | | |
| Gastos do tipo D | | | | |
| Previdência de Inativos e Pensionistas da União | 41.959 | | | |
| Indenizações e pensões especiais de Responsabilidade da União | 764 | | | |
| Total de Gastos do tipo D | 42.723 | | | |
| Total | 255.536 | Total | 27.639 | 255.438 |

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do governo Federal/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Siafi / STN e Sidor / SOF)

(1) Valores Correntes

(2) A incidência da D.R.U. se dá recolhendo 20% do valor arrecadado na forma de COFINS, Contribuição sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica, Receita de Prognóstico e Contribuição sobre a Produção Rural somado a 15,8% do valor arrecadado como CPMF e a 20% da parte da arrecadação do PIS/PASEP destinada ao pagamento do seguro desemprego.

(3) Os outros programas dos Ministérios desta pauta...

A principal pauta de gasto da Seguridade Social foi, como em anos anteriores, a dos gastos do tipo A⁶ representando em 2005 69,8 % do total das despesas da Seguridade Social. Nesta pauta estão as despesas que correspondem ao atendimento de direitos sociais básicos, exercitados por iniciativa do cidadão, não passíveis de qualquer discricionariedade pelo governo. Dentro desta pauta o pagamento da Previdência Social foi o principal item de despesa – R\$ 143,2 bilhões – seguido pelo dispêndio para manutenção do SUS-Hospitalar – R\$ 17,2 bilhões.

O grupo de gastos do tipo B engloba todos outros programas do Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Previdência, incluindo ainda a merenda escolar do Ministério da Educação. Estas despesas estão relacionadas a direitos sociais constitucionalizados e/ou ações mediadoras do poder público, dependendo da iniciativa do governo para sua execução. Esta pauta de gasto correspondeu, em 2005, a 10,8 % do total das despesas da Seguridade Social.

Os gastos do tipo C representam basicamente o dispêndio com o Programa “Bolsa Família”. O que diferencia este gasto dos anteriores é que ele é totalmente dependente da iniciativa do governo, não sendo determinado por critério de Seguridade Social constitucional. É a parte com menor peso no total das despesas da Seguridade Social, representando 2,6 % do total, mas que vem apresentando crescimento nos últimos anos.

Os gastos do tipo D correspondem às despesas com inativos e pensionistas da União, além das indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União. Esta categoria de gasto faz parte do Orçamento da Seguridade Social por força da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os gastos deste tipo representaram 16,71 % do total das despesas da Seguridade Social. Este item de gasto também depende da iniciativa dos beneficiários para seu exercício, não podendo ser restringido por iniciativa de execução orçamentária.

⁶ O orçamento da Seguridade Social neste boletim é organizado de forma a classificar as despesas numa tipificação com quatro categorias, a saber: gastos do tipo A são os gastos relacionados aos direitos sociais básicos, exercitados por iniciativa do cidadão, não passíveis de cortes orçamentários. Gastos do tipo B, também relacionados a direitos sociais constitucionalizados, mas a iniciativa destes gastos depende de programas/decisões governamentais específicos. Gastos do tipo C são despesas que estão relacionadas a ações levadas a cabo somente por iniciativa do governo, sem relação com direitos sociais. Gastos do tipo D correspondem às despesas com o sistema de previdência do funcionalismo federal.

Por depender da iniciativa dos cidadãos/beneficiários, as categorias de gasto do tipo A e do tipo D são muito estáveis e apresentam rigidez à sua diminuição. Em 2005 essas duas categorias representaram juntas 86,51 % do total das despesas. Daí se infere que há pouco espaço para ajustes de execução neste Orçamento, já que a parte das despesas em que há alguma capacidade de alocação por parte do governo representa menos de 15% do total das despesas – categoria “B”. Nestas se concentram todos os demais programas dos ministérios envolvidos, além do seu sistema de gestão.

Como foi dito acima, o orçamento da Seguridade Social em 2005 ficou equilibrado após a dedução da D.R.U. e adição dos recursos ordinários. Entretanto, é necessário ter claro que o aporte de recursos ordinários ao orçamento da Seguridade Social nada mais é que o retorno de parte dos recursos retirados deste pelo mecanismo da D.R.U. Na tabela 5 pode-se observar a evolução, nos últimos três anos, das transferências de recursos entre o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social.

Tabela 5

| Evolução da Transferência de Recursos entre o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social – 2003 - 2005 (em de reais de janeiro de 2006 ⁽¹⁾) | | | |
|--|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| | 2003 | 2004 | 2005 |
| (I) Valor Recolhido via D.R.U. ao Orçamento Fiscal ⁽²⁾ | 24.654.629.377 | 28.015.049.661 | 29.034.783.227 |
| (II) Valor de Recursos Ordinários usados no Financiamento da Seguridade ⁽³⁾ | 24.951.153.330 | 17.196.627.645 | 17.437.013.579 |
| Resultado (I) - (II) Transferências do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal | -296.523.953 | 10.818.422.015 | 11.597.769.648 |

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Siafi / STN e Sidor / SOF)

(1) Valores corrigidos pelo INPC: em 2003 INPC = 10,38%; em 2004 INPC = 6,13% e em 2005 INPC = 5,05%.

(2) Este valor corresponde a 20% do valor arrecadado na forma de COFINS, Contribuição sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica, Receita de Prognóstico e Contribuição sobre a Produção Rural somado a 15,8% do valor arrecadado como CPMF e a 20% da parte da arrecadação do PIS/PASEP destinada ao pagamento do seguro desemprego.

(3) Recursos Ordinários, provenientes de impostos, no financiamento da

Seguridade Social (Fonte 100 e Fonte 300).

Pelos dados da Tabela 5 (Evolução das Transferências em 2003 – 2005), há em termos líquidos uma redução das transferências feita entre 2003 e 2005. Neste primeiro ano é possível afirmar que não houve praticamente transferência líquida (do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal), enquanto que nos dois últimos exercícios o mecanismo da DRU extrai liquidamente da seguridade social cerca de 11,0 bilhões ao ano.