



ST 22 - OS DESAFIOS DO ENGAJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL PÓS-PANDEMIA: O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL COMO GARANTIA VIDA

Envelhecimento Populacional e Políticas Públicas: problema ou solução?

Fernanda Teixeira Reis / ENCE-IBGE e FNDE/MEC¹
Paulo de Martino Jannuzzi/ ENCE-IBGE²

Resumo:

Desde a antiguidade, questões relacionadas à população são analisadas numa perspectiva política e econômica. Um tópico usual é como a evolução etária impacta tanto nações desenvolvidas, quanto as em desenvolvimento, o que tem implicações potencialmente importantes ao crescimento econômico. Envelhecer na sociedade moderna é uma contradição. Ao mesmo tempo que se aplaude os ganhos médicos e sanitários em prolongar a expectativa de vida, se preocupa com o possível impacto econômico e fiscal que a pessoa idosa causará.

O presente trabalho propõe analisar o envelhecimento através de duas perspectivas teóricas: a linha clássica da demografia e estudos que se utilizam da razão de dependência demográfica efetiva. A linha clássica aborda a pessoa idosa como pessoas economicamente dependentes e potencialmente perigosa ao equilíbrio fiscal estatal. Sua existência impacta não somente em perdas de ganhos econômicos, ao ocupar tempo útil de cuidar de pessoas economicamente ativas, como também na necessidade de altos gastos sociais, em especial na média e alta complexidade em saúde e de previdência social. Há, ademais, um amplo debate sobre como o gasto com a pessoa idosa impactam o não orçamento disponível a gastos sociais vinculados à educação, comprometendo estruturalmente a formação da futura população economicamente ativa. Por sua vez, a dependência demográfica efetiva inova ao propor outras variáveis no cálculo da taxa de dependência, como o total de dependentes (pessoas inativas na economia, e não somente idosos) e taxa de produtividade. Ademais, utiliza-se de uma perspectiva keynesiana de análise, sob a qual o pré-financiamento da aposentadoria pode ter impacto deflacionário, e assim, retardar a acumulação de capitais.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Envelhecimento Populacional. Equilíbrio fiscal. Dependência Demográfica Efetiva.

¹ Doutoranda da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE). Especialista em Execução e Financiamento de Políticas Educacionais no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC).

² Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE), em estágio pós-doutoral na EBAPE/FGV. Pesquisador de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PQ/CNPq).

INTRODUÇÃO

O envelhecimento populacional é um tema recorrente na agenda de estudos demográficos e suas implicações em termos de políticas públicas no país. No Brasil o tema ganhou destaque nas discussões sobre Reforma da Previdência, em que estudos catastrofistas do aumento da população idosa tiveram grande repercussão na mídia e nos círculos acadêmicos. Nessa linha clássica de abordagem, a pessoa idosa é entendida como sujeito economicamente dependente e potencialmente perigoso ao equilíbrio fiscal estatal. Sua existência impacta não somente em não ganhos econômicos, ao ocupar tempo útil de cuidar de pessoas economicamente ativas, como também na necessidade de gastos sociais crescentes, em especial para financiamento de políticas de saúde de média e alta complexidade e de previdência social. Há, ademais, um amplo debate sobre como o gasto com a pessoa idosa impacta ou não no orçamento disponível a gastos sociais vinculados à educação, comprometendo estruturalmente a formação da futura população economicamente ativa (TURRA, 2009).

Essa argumentação ganha mais apelo quando contextualizada segundo a dinâmica demográfica do país. A transição da estrutura etária brasileira se iniciou em meados do século passado, quando sua população apresentou declínio intenso na taxa de mortalidade, porém ainda com a taxa de fecundidade bastante alta, o que resultou numa população quase-estável e de crescimento rápido (CARVALHO e WONG, 2008: 598). Aos finais dos anos 60, o país começa a apresentar quedas constantes na taxa de fecundidade seguidas do aumento da expectativa de vida. Se inicia, portanto o processo de envelhecimento nacional, quando pessoas com 65 anos ou mais anos passam de 3,1% da população, em 1970, para 5,5% em 2000 e, alcançarão 19% em 2050. De acordo com as projeções, a Razão de Dependência da População Idosa passaria de 8% em 2000, para 30%, em 2050. (CARVALHO e WONG, 2008: 598).

Nessa linha, a prescrição política para lidar com envelhecimento populacional é a implementação de medidas que proporcionem o acúmulo de riquezas para garantir o consumo futuro. Mason (2005) destaca que há duas linhas comumente seguidas: adotando sistemas de transferência – públicos ou sistema de apoio familiar; ou aumentando a taxa de poupança da população ativa, ou seja, acumulando capital físico a ser aplicado na etapa da velhice. Há também uma recomendação: com aumento da expectativa de vida deve se ampliar a idade de aposentadoria. Haveria, portanto, um aumento da participação da população em idades mais avançadas na força de trabalho, as quais tendem a exceder a renda média dos trabalhadores e, também, possuem maior estoque de poupança para investimento (LEE e MASON, 2011).

O presente trabalho propõe apresentar uma perspectiva diferente dos impactos do envelhecimento em termos de políticas públicas, incorporando outras dimensões de análise para além de indicadores demográficos básicos. Nessa perspectiva, as soluções clássicas propostas não

só não resolvem os efeitos do envelhecimento geracional no orçamento público, podendo até agravá-lo, já que o pré-financiamento das aposentadorias e o investimento em ações podem ser altamente deflacionários e retardar a acumulação de capital (PALLEY, 1998). Se faz, pois, necessário reformular o cálculo da taxa de razão dependência com a inserção de novas variáveis, necessitando ajustar ao consumo e a produtividade. Consumo é influenciado não apenas pela idade como também pelo tamanho da família, urbanização e crescimento econômico do país (HAN e CHENG, 2020). Por sua vez, trabalhadores, em especial os mais jovens, estão se tornando cada vez mais produtivos, sobretudo pelo processo tecnológico. Assim, reduz-se a carga real de se sustentar os economicamente inativos. Ademais, a pressão sobre o orçamento público é antes uma escolha política da sociedade do que uma variável de ajuste macroeconômico ditado pelos agentes econômicos.

SEGUNDO DIVIDENDO DEMOGRÁFICO E A CATÁSTROFE DO ENVELHECIMENTO

Desde a antiguidade, “as questões relacionadas com a população foram fundamentalmente analisadas numa perspectiva política e social” (NAZARETH, 2004: 18). No que tange a evolução da estrutura etária, tanto nações desenvolvidas, quanto as em desenvolvimento, estão passando por mudanças substanciais, o que, segundo Mason (2005), tem implicações potencialmente importantes ao crescimento econômico.

The timing of the changes varies, but essentially every country in the world has experienced or will experience a substantial rise in the share of their population concentrated in the working ages. On its face, this development has a direct, favourable effect on per capita income. Given fixed output per worker, labour force participation rates, and unemployment rates, a rise in the share of the working-age population will lead, as a matter of simple algebra, to an increase in output per capita – the first demographic dividend (p. 81).

A primeira etapa de evolução etária é conhecida como Primeiro Dividendo Demográfico, que pode durar muitos anos, mas é transitório. Melhorias médicas e sanitárias reduzem a mortalidade e ampliam a expectativa de vida. Mulheres passam a ter menos filhos, reduzindo assim a Taxa de Fecundidade Total³ (TFT), e iniciam a maternidade em idades mais tardias. Reduz-se, portanto, a razão de dependência das crianças e se amplia a parcela da população em idade potencialmente ativa. Em resumo, há uma queda da população infantil (0 a 14 anos) e crescimento da população potencialmente ativa (entre 15 e 64 anos). Há, pois, um predomínio de

³ Se refere “ao número médio de filhos que uma mulher teria ao terminar o período reprodutivo” (CARVALHO e SAWYER, 1994: 22).

pessoas que são potencialmente produtoras sobre aquelas basicamente consumidoras. Configura-se, portanto, o primeiro bônus demográfico, quando há alta proporção de indivíduos em idade potencialmente ativa (População em Idade Ativa - PIA) se comparado aos demais grupos etários. Ou seja, na linha clássica, a razão de dependência é a relação entre pessoas dependentes (muito jovens e idosos) e aqueles que supostamente deveriam sustentá-las (PIA).

Para Mason (2005), há diversos estudos empíricos baseados em dados agregados que corroboram que fatores demográficos podem ter forte impacto no crescimento econômico e na taxa agregada de poupança⁴. O autor também apresenta estudos que correlacionam o sucesso econômico dos países do Leste e Sudeste da Ásia e aumento da renda *per capita* da população destes países, ao primeiro bônus demográfico⁵. O próprio autor, na publicação “*Saving, wealth, and population*” (MASON, 2001), usou “*Growth Accounting Methods*”⁶ para estimar que um quarto do crescimento econômico desta região asiática foi em razão do seu primeiro dividendo demográfico. Porém, essa relação entre variáveis demográficas e econômicas não é determinante e independente: “*the economic outcome from demographic change is policy dependent*” (MASON, 2005:82).

Mason (2005) defende que dividendo demográfico está relacionado ao ciclo de vida de produção e consumo: “*the first dividend measures the relationship between changing age-structure and economic growth. When the dividend is positive, the support ratio is increasing and, given productivity gains, it leads to more rapid growth in output per effective consumer*” (p. 85). Dessa forma, países com altas concentrações da população em idade ativa teriam vantagens inerentes em prol do aumento da renda *per capita*. Ademais, Mason (2005: 82) destaca a possibilidade de graus de dependência: “*those who are 25 or those who are 60 are economically dependant, but to a smaller degree than those who are 18 or those who are 75.3*”. Assim sendo, a primeira etapa evolução da estrutura etária (primeiro bônus demográfico) apresenta desafios no que tange a manutenção crescente da taxa de ocupação da população.

Porém, essa população em idade ativa envelhecerá, ao mesmo tempo em que a baixa fecundidade das mulheres não a reporá, e, assim, o percentual da população em idade ativa tenderá a diminuir tendo em vista não só este envelhecimento como também o aumento da expectativa de vida. O envelhecimento populacional dominará as tendências demográficas e, assim: “*the first*

⁴ Mason(2005:81) cita os seguintes estudos: Bloom, Canning e Graham, 2003; Schmidt e Kelley, 1996; Kinugasa, 2004; Williamson e Higgins, 2001; Bloom e Canning, 2001; Bloom e Williamson, 1998; Kelley e Schmidt, 1995.

⁵ Mason(2005:81) cita os seguintes estudos: Bloom e Williamson, 1998; Mason, 2001b; Mason, Merrick e Shaw, 1999.

⁶ *Growth Accounting Methods* é uma ferramenta quantitativa usada para detalhar quais fatores contribuíram a um determinado crescimento econômico.

dividend will turn negative as population growth outstrips growth in the labour force” (MASON, 2005: 81). As mesmas forças demográficas que produziram o Primeiro Dividendo Demográfico motivarão seu fim. Aumentar-se-á a razão de dependência da população idosa. *“Eventually, the share of the population in the working ages may be no greater than before the dividend period began”* (Mason, 2005: 81). Nesta etapa, é importante que formuladores de políticas públicas, e, a própria população ativa, implementem e executem medidas que proporcionem o acúmulo de riquezas para garantir o consumo futuro. *“The first dividend is then defined as the rate of growth of the support ratio. The second dividend operates through productivity growth by inducing the accumulation of wealth and capital-deepening”* (MASON, 2005: 84). Ademais, há também um fator motivacional neste segundo dividendo demográfico: aumenta-se a expectativa de vida e se amplia a idade de aposentadoria. Há, portanto, um aumento da participação da população em idades mais avançadas na força de trabalho, os quais tendem a exceder a renda média dos trabalhadores e possuem maior estoque de poupança para investimento. Cabe ressaltar, que este segundo dividendo demográfico não é possivelmente transitório, já que a população idosa tenderá a produzir perdas constantes no acúmulo de capital. No cálculo do segundo bônus demográfico, *“capital is measured as an increase in capital relative to labour income rather than capital relative to labour”* (MASON, 2005: 93). Assim sendo, estudos demográficos clássico defendem que nesta segunda etapa de transição da estrutura etária, se faz necessária iniciativas para conferir políticas públicas que garantam a população em idade ativa políticas de incentivo à poupança e investimentos. Conforme destaca Mason (2005), são duas as linhas comumente seguidas pelos países ocidentais: adota-se sistemas de transferência – públicos ou sistema de apoio familiar; ou incentiva-se o aumento das taxas de poupança da população ativa, ou seja, para acumular capital físico a ser aplicado na etapa da velhice.

A partir das bases teóricas e epistemológicas propostas por autores como Mason (2005), demógrafos e economistas brasileiros analisam o bônus demográfico e processo de envelhecimento no Brasil. Utilizaremos dois textos como base: Carvalho e Wong (2008) e TURRA (2018). Carvalho e Wong (2008) analisam projeções da trajetória da estrutura etária brasileira na primeira metade do Século XXI. Sua ênfase é principalmente no envelhecimento populacional e os desafios que tais mudanças apresentam. Esses autores analisaram dados de mortalidade e fecundidade⁷, os quais demonstram que a transição da estrutura etária brasileira se iniciou entre os anos 40 e 60, quando população brasileira “experimentou um declínio

⁷ Carvalho e Wong (2008) trabalham com população fechada: supõe-se que não há fluxo migratório internacional. As grandes mudanças, portanto, se darão em função da fecundidade e mortalidade do país como variável explicativa das modificações da estrutura etária e do ritmo de envelhecimento populacional.

significativo da mortalidade, mantendo-se a fecundidade em níveis bastante altos, produzindo, assim, uma população quase-estável jovem e com rápido crescimento” (CARVALHO e WONG, 2008: 598). A partir do final dos anos 60, a fecundidade começa um processo de redução, em especial entre mulheres de maiores rendas e nas regiões mais desenvolvidas. A partir da década de 70, inicia-se um rápido processo de envelhecimento da estrutura etária brasileira. A rápida expansão da redução da fecundidade fez a população jovem reduzir, em especial, a de criança de 5 a 9 anos: reduzem de 15%, em 1970, para 9%, em 2000. Por sua vez, os grupos mais velhos aumentam sua participação: pessoas com 65 anos ou mais passam de 3,1% da população, em 1970, para 5,5% em 2000. “O formato, até então extremamente piramidal, da estrutura etária começou, então, de sua base, a desaparecer, anunciando um rápido processo de envelhecimento e uma distribuição praticamente retangular, no futuro” (CARVALHO e WONG, 2008: 598).

Sendo as mudanças mais acentuadas nas estruturas etárias operaram em especial das idades extremas, houve uma intensa alteração nas relações intergeracionais: Razão de Dependência (RD) e Quociente Idosos-Jovens (QIJ). A Razão de Dependência dos Jovens (população menor do que 15 anos) cai de 75%, em 1950, para 46%, em 2000, e deverá alcançar o patamar de 28%, em 2050. Porém, em função do envelhecimento populacional, a Razão de Dependência da População Idosa apresenta aumento acentuado: passa de 5% em 1950, para 8% em 2000, alcançando patamares de 30%, em 2050. Com isso, a Razão de Dependência Total, que permaneceu em queda entre os anos de 1950, quando encontrava-se em 80%, alcançou 54% em 2000, deverá alcançar seu melhor resultado em 2025 (49%) e crescerá a um patamar de 58%, em 2050.

A Razão de Dependência Total (RDT) não retornará aos altos níveis registrados durante os três primeiros quartos do século passado (em torno de 80%), devendo estabilizar-se ao redor de 58%, embora a Razão de Dependência dos Idosos (RDI) provavelmente duplicar-se-á, entre 2000 e 2025, e quadruplicar-se-á, se considerado o período 2000-2050 (CARVALHO e WONG, 2008: 600).

Cabe destacara que o alto crescimento da Razão de Dependência do Idoso (RDI) na RDT será compensado pelo alto declínio da Razão de Dependência dos Jovens (RDJ):

É este padrão de crescimento diferenciado por idade, baixo ou negativo, no segmento jovem; médio ou baixo, para a população em idade ativa, até 2025, e praticamente nulo no restante do período; muito alto no contingente de idosos, que caracterizará a transição da estrutura etária brasileira durante a primeira metade do presente século (CARVALHO e WONG, 2008: 601).

O aumento populacional brasileiro se dará entre os adultos, especialmente as pessoas idosas, já que haverá entre estes adultos subgrupos etários que crescerão a taxas negativas, em função do declínio da fecundidade aliado ao aumento da expectativa de vida, maior ritmo de

crescimento da população idosa e consequente envelhecimento populacional. Em 2050, por exemplo, pessoas 65 ou mais de idade deverão representar 19% da população brasileira. Para os autores, contudo, essa população deverá sofrer profundas mudanças em sua distribuição interna:

Enquanto 17% dos idosos, de ambos os sexos, em 2000, tinham 80 anos ou mais de idade, em 2050 corresponderão, provavelmente, a aproximadamente 28%. Entre as mulheres, o peso das mais idosas passará de 18% para em torno de 30,8%. Isso significará um grande envelhecimento da própria população idosa (CARVALHO e WONG, 2008: 603).

Carvalho e Wong advogam que a trajetória demográfica brasileira, no que tange seu volume e estrutura etária, já estará praticamente definida na primeira metade deste século. A transição da fecundidade e da mortalidade já se encontram muito avançadas: a população idosa (65 anos e mais de idade) aumentará a taxas altas.

Paralelamente, conviverão dentro das populações jovem e adulta subgrupos etários com crescimento negativo e positivo. A transição etária brasileira gera oportunidades e desafios que, se não aproveitados e enfrentados, no momento devido, levará o país a seríssimos problemas, nas próximas décadas (CARVALHO e WONG, 2008: 605).

Os autores concluem que este novo padrão demográfico deve balizar as políticas públicas, em especial no que tange, em curto e médio prazo, o aproveitamento da “janela de oportunidade” brasileira com medidas, tais como aquelas relacionadas aos investimentos em educação básica e reformas institucionais nas áreas de previdência social e saúde.

As crianças de hoje constituirão, nas próximas décadas, a força de trabalho que suportará as crescentes razões de dependência de idosos. Deriva disso que a sociedade necessita, vitalmente, investir na atual geração de crianças, particularmente nas áreas de saúde e educação. Não se trata de garantir, apenas, a melhoria da qualidade de vida dessas gerações, mas também o equilíbrio de toda a sociedade. Dependerá das atuais gerações de jovens a garantia, em médio e longo prazos, de uma vida digna às gerações de idosos. Ademais, é nesta fase que a sociedade deve se preparar, mediante reformas institucionais na área da seguridade social (previdência e saúde), para conviver, no futuro próximo, com altas e sustentadas taxas de dependência de idosos (CARVALHO e WONG, 2008: 604).

O artigo de Turra (2018), por sua vez, se desenvolve em torno da interação entre dinâmica demográfica e seu impacto no ciclo de vida econômico: “de que forma o crescimento econômico poderia ser afetado por uma mudança na taxa de crescimento populacional” (p. 289). O autor também destaca o rápido envelhecimento populacional brasileiro: “a proporção da população com mais de 65 anos aumentará cerca de sete vezes e meia entre 1950 e 2050, com a adição de cerca

de 51 milhões de pessoas, das quais prováveis 16 milhões terão mais de 80 anos”. Este ritmo chega a ser três vezes superior aos observados em países europeus ocidentais como a França e Reino Unido. Apesar da mortalidade ter efeito significativo sobre o envelhecimento populacional, o principal fator da transição demográfica brasileira é a constante redução na fecundidade: “o que resulta não apenas no aumento da proporção de idosos, mas também em famílias cada vez menores, em um tempo de vida cada vez mais longo, especialmente em idades mais avançadas, e em uma maior chance de convivência de múltiplas gerações” (TURRA, 2018: 284).

Turra (2018) advoga que embora muitos demógrafos tenham alertado há algumas décadas sobre as possíveis consequências da transição demográfica brasileira, e seu efetivo envelhecimento populacional⁸, muito pouco desta agenda foi considerada nas políticas sociais e econômicas brasileiras.

Apenas com o aprofundamento da crise econômica e a diminuição das receitas tributárias a partir de 2015, a questão fiscal atrelada ao envelhecimento populacional se tornou pauta prioritária do governo federal, entrou no debate político e econômico e tomou conta dos meios de comunicação. Passou-se a exigir urgência para a implementação de reformas mais profundas no país (TURRA, 2018: 285).

Turra (2018) enfatiza que o ciclo econômico individual é marcado por fase de déficit e superávit: “em algumas fases da vida, normalmente na infância/ juventude e na velhice, o indivíduo médio da população é incapaz de gerar, a partir de seu trabalho, renda suficiente para atender suas necessidades de consumo” (TURRA, 2018: 288). No caso do envelhecimento demográfico, há um aumento do consumo agregado em relação à renda do trabalho, o que tende a causar desequilíbrios. Dessa forma, se faz necessário guardar o excesso acumulado no ciclo ativo da vida para quando se estiver em idade de dependência econômica ou aderir a uma política de transferência de excedente entre a população ativa e a população dependente.

Para maximizar o consumo ao longo do ciclo de vida, os indivíduos dispõem de três formas principais de alocação de recursos: crédito/empréstimos, transferências (públicas e privadas) e acumulação de capital. Esses sistemas são processados no âmbito de três instituições: o mercado, a família e o setor público, cujos papéis são distintos em cada país (TURRA, 2018: 285).

Para o autor, a transição demográfica foi marcada por etapas que favoreceram o crescimento econômico nacional: antes do envelhecimento se tornar o motor da dinâmica populacional, houve, desde os anos 30, aumento e, posterior queda, no número absoluto de criança

⁸ Consultar Paiva et al., 1981; Carvalho; Wong, 1995; Turra, 2000; Paiva; Wajnman, 2005; Rios-Neto, 2005; Turra; Queiroz 2005

e, assim, aumento na participação de adultos na população do Brasil (Turra, 2018: 285). A transição da mortalidade começa no Brasil nos anos 30. A transição da fecundidade nos anos 60. Até os anos 80, o ritmo de crescimento populacional se manteve acima de 2%, quando começa a reduzir atingindo patamares atuais inferiores a 1%. Assim, houve mudança substancial na estrutura etária da população: primeiro, redução da população infantil (pela queda nos nascimentos), e, logo em seguida, crescimento da população adulta. Com a contínua queda da fecundidade, se diminui a proporção de dependência dos jovens ao mesmo tempo em que, houve aumento substancial da população ativa.

Por exemplo, para cada 100 adultos de 25 a 64 anos havia 176,1 jovens com idades de até 24 anos em 1970. Em 2015, essa razão havia caído para menos da metade: 74,6. Ao mesmo tempo, o crescimento relativo no número de idosos foi tímido se comparado à redução na razão de dependência jovem: o número de pessoas com mais de 65 anos para cada 100 adultos passou de 9,8 em 1970 para 15,1 em 2015. Esse padrão fez com que a participação relativa dos adultos mais do que dobrasse nesse período, criando inúmeras oportunidades para o país (TURRA, 2018: 295).

Assim sendo, a economia teria “contado com uma oferta de trabalho crescente e, portanto, *ceteris paribus*, mais renda e tributos; um fenômeno que os demógrafos denominam de primeiro dividendo demográfico” (TURRA, 2010). Ademais, some-se a um dos efeitos da transição demográfica o aumento da taxa de participação econômica feminina: o bônus de gênero. “Entre 1970 e 2010, enquanto a população em idade ativa (PIA), geralmente definida como a população de 15 anos e mais cresceu cerca de 2,7 vezes, a população economicamente ativa (PEA) cresceu 3,2 vezes, graças em grande medida ao aumento da PEA feminina, a qual aumentou mais de seis vezes” (TURRA, 2018: 298). Para o autor, este primeiro dividendo demográfico, combinado com fatores favoráveis políticos, sociais, internacionais e institucionais dos anos 80, foram responsáveis pela consolidação dos sistemas de segurança social e educação. O que por sua vez, reduziram a participação da PEA em relação à PIA: mais jovens na condição de estudante ou mais idosos beneficiário da previdência social.

Porém, as projeções populacionais indicam que próxima década o Brasil já apresentará aumento significativo da população idosa, tendo em vista a redução da taxa de crescimento populacional e aumento da população idosa.

Se confirmadas as estimativas, o crescimento da população total diminuirá a zero nos anos 2040, tornando-se negativo e se estabilizando, ao final do século, em cerca -0,5% ao ano. Concomitantemente, o número de idosos (65+) como proporção de adultos (25-64 anos) triplicará até meados do século, e seguirá

crescendo até atingir um patamar cinco vezes superior ao atual em 2100 (77,1 por 100) (TURRA, 2018: 296).

Haverá, pois, um gradual aumento na taxa de dependência total, impulsionada pelo constante crescimento da taxa de dependência da população idosa.

Como a proporção de jovens (0-24 anos) decrescerá relativamente menos nesse período, haverá um aumento gradual da razão de dependência total: após atingir seu ponto mínimo nos anos 2030 (81,3), ela voltará em 2100 aos níveis observados no final do século XX, de cerca de 130 por 100... em 2090, os idosos serão 60% dos dependentes econômicos contra apenas 8% em 1990 (TURRA, 2018: 296)

Sendo assim, o autor acredita que a transição demográfica terá oferecido não só 60 anos de oportunidade geográfica para acumulação de capital, como também mais 70 anos de recuperação de participação relativa de dependência na população. Há, portanto, uma possibilidade de aumento da participação da população em idades mais avançadas na força de trabalho. Ademais, para o autor, o fim do efeito do primeiro bônus demográfico brasileiro poderia “ser compensado pelo aumento da produtividade, por meio da acumulação de capital físico e humano” (TURRA, 2018: 300). Os principais investimento em capital humano são educação e saúde.

Porém, Tuman (2010) argumenta que o modelo macroeconômico predominante durante a transição demográfica brasileira, em especial no que tange o segundo bônus demográfico, seria defasado e ineficiente. Embora o Brasil tenha apresentado crescimento da produtividade do trabalho entre os anos de 1960 e 1980, a partir desta data ele cresceu pouco, ou até mesmo decresceu. Ao mesmo tempo, a força de trabalho resultando dos efeitos do primeiro bônus demográfico, passa a ter papel crescente.

Sem considerar os efeitos indiretos da produtividade total dos fatores (PTF), o aprofundamento do capital correspondeu à quase metade do crescimento médio da produtividade entre 1950 e 1980, mas sua contribuição ficou estagnada entre 1980 e 2009. Essa tendência, associada à queda da PTF, esclarece por que a produtividade reduziu nas últimas décadas (TURRA, 2018: 300).

A explicação do autor para este cenário estaria centrada na forma que se construiu a política de seguridade social brasileira, em especial no que tange a previdência social:

sua composição é majoritariamente de curto prazo, refletindo a estrutura de contabilidade intergeracional no país, com alta prevalência de transferências públicas para os idosos, o que garante uma elevada taxa de reposição da renda do trabalho e menor necessidade de ativos com maturação de longo prazo (TURRA, 2010: 401)

Ou seja, possivelmente a expansão dos sistemas públicos de transferência intergeracional tenha impactado na redução do segundo dividendo demográfico ao não só reduzir os incentivos em poupança doméstica, em especial ao sobre-tributar adultos em pertencentes à PEA, como também pela redução da poupança interna pública e consequente déficit público. Ademais, partindo-se para a proposta de acumulação de capital humano há uma baixa taxa de conversão de capital humano em produtividade, tanto pela queda na produtividade média da educação, quanto pela maior absorção de jovens em idade escolar por setores da economia brasileira, como os tradicionais de serviço. Há de ressaltar no que tange o capital humano, a associação negativa com o contínuo investimento em educação e saúde num cenário de redução de fecundidade: por não serem despesas elásticas em curto prazo, se aumentaria o investimento por criança, ao invés de transformar este orçamento em maior poupança para o governo (TURRA, 2010: 293).

Sendo assim, para o autor, se é necessário pensar no longo prazo, quando estaremos diante de uma estrutura etária brasileira envelhecida, o que do ponto de vista macroeconômico será um desafio ao “crescimento econômico, desigualdades inter e intrageracionais, equilíbrio fiscal, poupança e uso do tempo em atividades domésticas” (TURRA, 2018: 291). Deve-se rever os atuais sistemas de previdência social e educação, originalmente concebidos para uma população jovem, para sistemas adaptados a uma população em sua maioria adulta e idosa. Em resumo: como equilibrar produtores e consumidores efetivos dentro do ciclo de vida de transferências intergeracionais? Uma opção seria desacelerar o envelhecimento populacional se considerando imigração de jovens em Idade Ativa, porém como se observa em avaliação histórica nacional, este não seria uma solução facilmente viável. Faz-se, portanto, urgente ajuste em políticas públicas “que seja capaz de aumentar a permanência dos adultos no mercado de trabalho, que incentive maior poupança de ciclo de vida e que reduza as taxas de reposição da renda do trabalho, especialmente para os subgrupos de mais alto nível socioeconômico.” (TURRA, 2010: 303). Para tal, rever as proposições constitucionais de políticas sociais se faz urgente a fim de ajustá-las ao novo perfil demográfico brasileiro e impedir que o envelhecimento populacional impacte no crescimento econômico do país.

RAZÃO DE DEPENDÊNCIA EFETIVA: O ENVELHECIMENTO POPULACIONAL PARA ALÉM DA CAIXINHA DA IDADE.

Estudos relacionados à razão de dependência efetiva inovam ao propor outras variáveis no cálculo da taxa de dependência, em especial ao observar a importância de se compreender a dependência aliada à participação efetiva no mercado de trabalho, bem como a produtividade dessa participação. Eles confrontam a prevalência do discurso que a previdência oficial seria um empecilho à transformação do primeiro dividendo demográfico, quando há uma baixa temporária

em razão da dependência, em segundo dividendo, que seria uma tranquilidade permanente a toda sociedade.

Nessa linha, Thomas Palley (1998) foi um dos pioneiros a propor uma leitura alternativa da dependência da população idosa ao considerá-los parte da população econômica inativa (PEI). Assim, a Taxa de Dependência Econômica teria como variável independente o número de pessoas economicamente inativas que necessitariam suporte: aposentados, crianças, adultos economicamente inativos divididos pelo total de trabalhadores.

$$\text{Taxa de Dependência Econômica} = \frac{\text{Pessoas Economicamente Inativas}}{\text{Trabalhadores}}$$

Dados analisados pelo autor da taxa de dependência econômica nos EUA refletem que, apesar da expansão das aposentadorias, as taxas de dependência econômica vêm caindo desde 1960, e, embora comecem a aumentar em 1995, tal aumento é pequeno em relação à década de 60, quando o número de filhos e não trabalhadores adultos eram altos. Na década de 60, por exemplo, a taxa de dependência econômica era de 1.56, cai a 1.03 em 1995 e projeta-se alcançar 1.15 em 2040. Ou seja, embora tenha um acréscimo de 12% entre 1995 e 2040, a razão de dependência econômica não corrobora uma crise demográfica iminente apenas com o envelhecimento populacional.

Palley (1995) também destaca que outra variável importante a ser utilizada nos estudos de dependência demográfica específica é a produtividade. Ao longo dos anos, observam-se ganhos constantes na produtividade do trabalho, sobretudo pelo aumento e melhoria de processos tecnológicos e melhor formação dos trabalhadores jovens. Seria como se o número efetivo de trabalhadores aumentasse: *“these productivity growth rates can be used to calculate the number of ‘effective’ workers, defined as the number of workers augmented by the cumulative effect of productivity growth”* (PALLEY, 1995: 04).

$$\text{Taxa de Dependência Econômica Efetiva} = \frac{\text{Pessoas Economicamente Inativas}}{\text{Trabalhadores Efetivos}}$$

O aumento da produtividade seria uma medida efetiva para conter os efeitos negativos do envelhecimento populacional. No entanto, é importante enfatizar que só a manutenção de ganhos de produtividade não significa automaticamente ganhos individuais aos trabalhadores. Se a produtividade do trabalho crescesse a taxas superiores do salário médio real, a concentração de renda irá aumentar em favor dos rendimentos do capital (lucros, juros, dividendos). Em resumo,

a concentração de renda que favorece a remuneração do capital concorre com as remunerações diretas e indiretas do trabalho e a carga sobre os trabalhadores efetivos para sustentar aposentadorias aumentará.

Not only must total productivity be growing, so that society has enough total income to provide for the elderly, but the income must get into workers' hands. That is the income must first get into the hands of those paying for the retirement system, and then get transferred to retirees (PALLEY, 1995: 06).

Ao analisar os dados norte-americanos, Palley (1998) surpreende ao demonstrar que a Taxa de Dependência Econômica Efetiva cai drasticamente a partir dos anos 60 e não há indicação de crise demográfica do envelhecimento nem a médio prazo:

The effective dependency ratio was actually at its highest in 1950 when there were 1.42 dependents per effective worker. By 1995 it had fallen to 0.40 dependents per effective worker, and by 2040 it is predicted to be a mere 0.29 dependents per effective worker. Moreover, this projection is based on the assumption of labor productivity growth of 1% per annum over the period 1995 – 2040 (PALLEY, 1995: 05).

Han e Cheng (2020) também utilizam a razão de dependência demográfica efetiva, adicionando variáveis à fórmula a tornando mais precisa: ponderam-na pelo consumo dos jovens e idosos e pela produtividade dos idosos ativos. Indivíduos de distintas faixas etárias possuem distintas necessidades de consumo: jovens, por exemplo, tendem a consumir mais itens educacionais enquanto pessoas mais idosas gastam mais em saúde. Consolida-se, assim, o que os autores denominam “razão de suporte”, que é ponderado pelas necessidades e são amplamente influenciadas por arranjos populacionais, como por exemplo, estruturas domésticas, tamanho da família, urbanização. Por exemplo, famílias em coexistência podem ter seus membros de 72 anos cuidando das gerações mais novas e reduzindo o consumo com creches, por exemplo. Ou seja, membros idosos ajudam na redução do consumo de membros mais jovens. Nessa linha, um sistema de aposentadoria público seria eficiente ao promover famílias multigeracionais, em que idosos vão morar com seus filhos, por exemplo.

Por fim, fechamos o pensamento com o alerta de Palley (1998) ao risco da privatização total da previdência nacional, em especial do tipo pré-financiamento. Economistas e demógrafos clássicos defendem a formação de poupança durante o primeiro dividendo demográfico a fim de assegurar o consumo da população idosa no segundo dividendo. Porém, retardar a acumulação de capitais por incentivos à poupança doméstica e interna pública ao invés do estímulo ao investimento pode gerar impactos deflacionários ao reduzir a demanda agregadas, o que tenderia a reduzir a lucratividade e aumentar o desemprego. Ademais, sem investimentos públicos não há

incentivos à produtividade, em especial da produtividade do trabalho decorrente de inovações tecnológicas e organizacionais. Ganhos de produtividade aquém da necessidade do desenvolvimento econômico impacta na não redução, e até expansão, das desigualdades de renda e despesa.

A transição demográfica *ceteris paribus* não provoca por si mesmo qualquer mudança no padrão de desenvolvimento econômico de uma nação, muito menos de bem-estar ou alocação de recurso públicos. Ela é apenas uma relação fisiológica entre diferentes coortes etárias. Mason (2005), por exemplo, destaca que “*changes in age structure have potentially very important implications for macroeconomic performance. There are, however, many important caveats and qualifications that should be considered*” (p. 95). Não foi somente pelo aproveitamento dos bônus demográficos, por exemplo, que países do bloco ocidental considerados desenvolvidos conseguiram conquistar riqueza e crescimento econômico. Ganhos de produtividade decorrente de inovações organizacionais e tecnológicas, por exemplo, foram variáveis-chaves ao processo de desenvolvimento das nações pertencentes à OCDE.

ENVELHECIMENTO E DEMOCRATIZAÇÃO DA VIDA

Uma alternativa à reforma da previdência seria uma reforma tributária, especialmente em países como o Brasil, no qual o Estado de Bem-Estar Social é restrito a pequeno percentual da populacional. Modelos de Estado de Bem-Estar se caracterizam pela oferta de políticas públicas para atender as demandas coletivas da sociedade, em especial no campo da Saúde, Educação, do Trabalho e Assistência Social. Conforme apresentado por Jannuzzi 2020, esses modelos se diferenciam:

pelo grau de “desmercantilização” e “desfamiliarização” provido pelas políticas de proteção e promoção social, isto é, da garantia com que indivíduos, em qualquer momento de seu ciclo de vida, qualquer que seja sua origem social e situação socioeconômica, possam dispor de serviços, políticas e meios, providos pelo Estado, para assegurar uma sobrevivência digna sem depender primariamente do emprego exercido ou do acolhimento familiar (JANNUZZI, 2020: 07).

Ainda que tenham sido diversos os caminhos trilhados pelos países na constituição de seu arcabouço específico de Estado de Bem-Estar, uns mais residuais outros mais abrangentes, os países pertencentes da OCDE expandiram o escopo fiscal na promoção de políticas públicas. Conforme destaca Jannuzzi (2020), “se até final do século XIX, o Estado – e suas políticas – requeriam menos de 10% do Produto Interno Bruto para se sustentar, nos oitenta anos seguintes, a carga fiscal necessária para atender as demandas públicas vieram a ultrapassar 40% do PIB”

Inclusive os Estados Unidos, que nos anos 70 abortou o projeto de consolidação de abrangentes políticas sociais do Governo de Lyndon Johnson, a exemplo do Plano de Combate à Pobreza *Great Society*, a carga fiscal alcança 35% do PIB nos anos 2000. (Jannuzzi, 2020)

Por sua vez, Esping-Andersen (1991) destaca que a ampliação de demandas coletivas de promoção e proteção social estão relacionadas à ampliação do sufrágio eleitoral nas democracias modernas ocidentais. Assim sendo, é importante ressaltar que no Brasil a primeira eleição com sufrágio universal só aconteceu em 1989, quando a Constituição de 1988 amplia o direito ao voto a todo cidadão brasileiro com mais de 18 anos. Antes da CF 88, o voto era um direito negado aos analfabetos, soldados e marinheiros, indivíduos que constituíam grande clivagem da população à época⁹. É também a partir de 1988 que se amplia a Carga Fiscal brasileira no financiamento da política pública: em 1960 era 8%, passa a 18% em 1980, 23% em 1990, 35% em 2002, 36% em 2009 e 31% em 2016. A Tabela 1, abaixo, apresenta estes valores em comparação com alguns países ocidentais e da América Latina a partir do artigo apresentado por Jannuzzi (2020).

Tabela 1: Estimativas e Projeções de Carga Fiscal em países selecionados – 1870 a 2023 (%)

Países	1870	1913	1937	1960	1980	1990	2002	2009	2016	2023
Suécia	6	10	17	31	60	59	58	51	48	48
Alemanha	10	15	34	32	48	45	49	44	45	45
EUA	7	8	20	27	31	33	34	28	31	32
Países OCDE	11	13	24	28	42	43	44	44	46	45
Espanha	10	11	13	18	32	42	40	35	38	37
Portugal	7	7	9	11	25	32	39	40	43	42
Argentina	8	7	7	9	14	11	23	34	35	33
Chile	10	10	13	17	29	22	23	21	23	24
México	5	3	6	8	16	14	20	23	25	22
Brasil	10	11	8	10	18	23	35	36	31	29

Nota: Carga Fiscal é calculada como a parcela de tributos de todas as esferas de governo sobre o Produto Interno Bruto de cada país.

Fonte: Dados 1870-2002 Vito Tanzi. The Economic Role of the State in the 21st Century. Cato Journal, 2005 e Fiscal Prudence and Profligacy database em

<http://www.imf.org/external/datamapper/rev@FPP/USA/FRA/JPN/GBR/SWE/ESP/ITA/ZAF/IND>

Dados 2009-2016: IMF Fiscal Monitor Tabela A13 em <http://www.imf.org/~media/Files/Publications/fiscal-monitor/2018/April/pdf/fm1801.ashx?la=en>

Fonte: JANNUZZI, 2020.

Ademais, também se faz importante compreender como estas políticas serão financiadas. Um sistema tributário que onere somente renda e consumo da classe produtiva, sem taxar patrimônios mais altos é ineficaz na compensação da redução da PIA pelo envelhecimento.

⁹ Em 1980, o Censo Demográfico demonstrou que percentual de pessoas de 15 ou mais anos de idade que não sabem ler nem escrever um bilhete simples era de 25% da população.

Repensar o papel das dívidas públicas, por exemplo, neste financiamento de políticas públicas é também um fator a ser analisado. Conforme destaca Piketty (2020):

As dívidas públicas superiores a 200% do Produto Interno Bruto (PIB) observadas em vários países ocidentais em 1945-50, em especial na Alemanha, no Japão, na França e na maioria dos países europeus, foram anuladas em poucos anos graças a uma mistura de impostos excepcionais sobre o capital privado, cancelamentos puros e simples, adiamentos de longo prazo ou inflação. A construção europeia se deu nos anos 1950 com base no esquecimento das dívidas do passado, permitindo assim se concentrar nas novas gerações e investir no futuro (pág. 05).

Portanto, utilizar-se da premissa do bônus demográfico para tirar dinheiro de uma área setorial para outra ou instrumentalizar reformas liberais é desarrastado, porém é um discurso muito comum. Cabe a demografia demonstrar as mudanças populacionais e, assim, instrumentalizar a escolha da sociedade, tão mais abrangente quanto mais democrática e informada ela é. Riqueza, capital e crescimento econômico não dependem apenas do capital e da produtividade. Ônus tributário e aumento de carga fiscal, conquistado em muitos países que passaram pela segunda fase da transição demográfica através do voto em colégio eleitoral ampliado, deve ser variável a complementar este modelo, e que pode fazer diferença neste processo.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, J. A. M. C. e WONG, L. *A transição da estrutura etária da população brasileira na primeira metade do século XXI*, Cad. Saúde Pública vol.24 no.3 RJ Mar. 2008

HAN, Xuehui e CHENG, Yuan. *Consumption- and productivity-adjusted dependency ratio with household structure heterogeneity in China*. The Journal of the Economics of Ageing Volume 17, October 2020.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212828X20300414?via%3Dihub> Acessado em 20/05/2021.

JANNUZZI, P. M. *Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014*. Cadernos de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2020 (no prelo).

LEE, R.; MASON, A. (eds). *Population aging and the generational economy: a global perspective*. 1. ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. p. 394-407. Disponível em: <http://idl-bnc>

MASON, A. *Demographic transition and demographic dividends in developed and developing countries*. United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures, México, 31 de agosto a 2 de setembro de 2005.

PALLEY, Thomas. *The Economics of Social Security: An Old Keynesian Perspective*. Journal of Post Keynesian Economics, 1998, vol. 21, issue 1, 93-110.

PIKETTY, T. *O Paradoxo do PT: A politização inacabada da desigualdade no Brasil*. Revista Piauí. São Paulo: Edição 166. Julho de 2020. Disponível: <https://piaui.folha.uol.com.br/edicao/166/>. Acessado: 20/05/2021.

TURRA, C. M. *Os ajustes inevitáveis da transição demográfica no Brasil*. In: Alternativas para uma crise de múltiplas dimensões /Editores Mônica Viegas Andrade e Eduardo da Motta e Albuquerque; revisão de Maria Clara Xavier. – Belo Horizonte: CEDEPLAR - UFMG, 2018.