

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 690

REFORMA ESTRUTURAL DA PREVIDÊNCIA: UMA PROPOSTA PARA ASSEGURAR PROTEÇÃO SOCIAL E EQÜIDADE*

Francisco Eduardo Barreto de Oliveira**

Kaizô Iwakami Beltrão***

Maria Tereza de Marsillac Pasinato****

Rio de Janeiro, dezembro de 1999

* Este trabalho foi elaborado para o XI Fórum Nacional. Uma forma preliminar da proposta aqui apresentada serviu como base para as discussões do grupo de trabalho que, sob a coordenação do Professor André Lara Resende, analisou a problemática da Previdência Social no Brasil, de meados de 1997 a novembro de 1998. Há que se ressaltar, entretanto, que não se trata de uma proposta consensual, mesmo porque o grupo se desfez antes que algumas decisões cruciais tivessem sido tomadas. Por esta razão, na medida do possível, procurar-se-á explicitar os pontos em que não houve consenso. Mesmo assim, é claro que todas as opiniões aqui expressas, bem como dados e simulações apresentados, são de exclusiva responsabilidade dos autores. Agradecemos, ainda, a colaboração de Mônica G. Ferreira e Mirian C. de Souza na elaboração dos cálculos.

** Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA.

*** Da Ence/IBGE.

**** Do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

Diretoria

Eustáquio J. Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais dos países. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (21) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (61) 315-5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - OBJETIVOS E CONDICIONANTES BÁSICOS	4
2.1 - Objetivos.....	4
2.2 - Condicionantes Básicos.....	4
3 - DIRETRIZES GERAIS.....	8
3.1 - O Cidadão como Centro do Sistema	9
3.2 - É Proibido Proibir.....	9
3.3 - Soluções de Caráter Genérico mas que Comportem Flexibilidade	9
3.4 - Mínimo de Mudanças Constitucionais	9
3.5 - Respeito pelos Direitos em Aquisição e pelos Direitos Adquiridos.....	10
4 - DIRETRIZES E PARÂMETROS BÁSICOS DA PROPOSTA.....	10
4.1 - Regra Única e Simples	10
4.2 - Contribuições Pagas pelo Indivíduo; Transferência das Contribuições do Empregador (Parcialmente) para o Salário do Trabalhador	11
4.3 - Diversidade e Pluralidade de Opções	12
4.4 - <i>Vesting</i> e Benefícios <i>pro rata</i> nos Vários Sistemas.....	13
4.5 - Natureza Mista do Sistema: Público e Privado, Capitalização Escritural e Taxas Atuariais Realistas	13
4.6 - Proibição da Acumulação de Benefícios com Salários Pagos pelo Segurador Público	14
5 - PROPOSTA DE REFORMA ESTRUTURAL DA PREVIDÊNCIA	14
5.1 - Esquema Geral: Capitalização Financeira, Benefício Definido e Contribuição Definida	14
5.2 - Transição	22
5.3 - Simulações do Efeito Econômico-Financeiro	23
6 - SALVAGUARDAS DO NOVO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO PRIVADO (RISCOS PROGRAMÁVEIS).....	34
7 - ESTRUTURA INSTITUCIONAL.....	36
8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
BIBLIOGRAFIA	39

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 20, recém-aprovada pelo Congresso, não equilibra as contas do sistema previdenciário nem promove a justiça social, objetivo primeiro de uma política previdenciária. O grande problema enfrentado pelo atual regime de repartição experimentado no país é a grande precocidade na concessão dos benefícios *vis-à-vis* o forte envelhecimento da população e as condições adversas da conjuntura econômica e do mercado de trabalho.

Assim, a proposta aqui apresentada para uma reforma estrutural dos regimes previdenciários prevê um sistema misto — público/privado —, tanto para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto para o funcionalismo público da esfera federal. Em resumo, o que se propõe é que cada indivíduo possa optar por fazer parte do seguro social em um “segurador privado”, desde que faça junto ao “segurador público” uma cobertura de pelo menos até o valor equivalente a três salários mínimos.

O segurador público operaria em regime de capitalização escritural, com benefício definido. Assim, o trabalhador poderia optar pela data e demais condições de sua aposentadoria, pagando uma alíquota atuarialmente calculada para igualar o valor presente esperado dos benefícios ao valor presente esperado das contribuições. O segurador privado operaria em regime de contribuição definida, com uma alíquota fixa de 15,5%. Caso o trabalhador já em atividade na data da reforma opte por fazer uma parcela do seguro junto a um segurador privado, receberá um bônus de reconhecimento correspondente às contribuições passadas — do trabalhador, integral e do empregador, até 10 salários mínimos — que excedam o valor que este seguiu junto ao segurador público, capitalizadas ao valor presente a uma taxa fixa de 3% a.a.

ABSTRACT

Constitutional Amendment n° 20, recently approved by the Brazilian National Congress, does not balance the social security system accounts (even in the long-run), and does not it promote social justice. The main issue faced by today's pay-as-you-go system are benefit concessions at an early age given the demographic transition and the adverse conditions of the economy as well as the labor market.

Thus, this proposal for social security foresees a mixed system — public/private — both for the general regime [Regime Geral de Previdência Social (RGPS)] and for the public service at the federal level. In summary, our proposal is that each individual will be able to choose to take a part of his/her social insurance and invest through a “private insurer”, as long as the individual insures at least three minimum wages through the “public insurer”.

The public insurer operates with defined benefits under a flexible notional account system. Therefore the person can choose the date as well as other conditions of his/her retirement. That person would pay a contribution tax actuarially calculated in order to equal the present value of benefits and contributions. Thus, an individual who postpones his/her retirement date pays a lower contribution than a person who does not. The private insurer would operate under a defined contribution system, with a fixed tax rate of 15,5%. In case the individual, working at the time of reform, chooses to make an insurance payment in the private insurer, he/she will receive a recognition bonus equivalent to past contributions paid (from all his/her contributions as well as up to 10 minimum wages from the employer) that exceeds the value insured in the public insurer, capitalized at a fixed rate of 3% a year.

1 - INTRODUÇÃO

Os sistemas de previdência social estão no centro do problema do déficit público brasileiro. Como mostra a Tabela 1, em 1998 a insuficiência de recursos atingiu a astronômica cifra de R\$ 42,2 bilhões, que se elevaria para cerca de R\$ 45,7 bilhões em 1999. É ainda fundamental notar que a maior parte dos problemas concentra-se nos sistemas que atendem ao funcionalismo público.

Tabela 1

Resultado dos Sistemas de Previdência — INSS e RJU

(Em R\$ milhões)

Discriminação	Previsão		
	1997	1998	1999
Regime Geral	-3,076	-9,010	-13,705
Previdência dos Servidores Públicos	-32,671	-33,165	-32,291
União	-15,769	-17,051	-15,018
Estados	-12,573	-13,595	-14,022
Municípios	-2,329	-2,518	-2,607
Total	-35,747	-42,175	-45,752

Fonte: MPAS, MOG, MF.

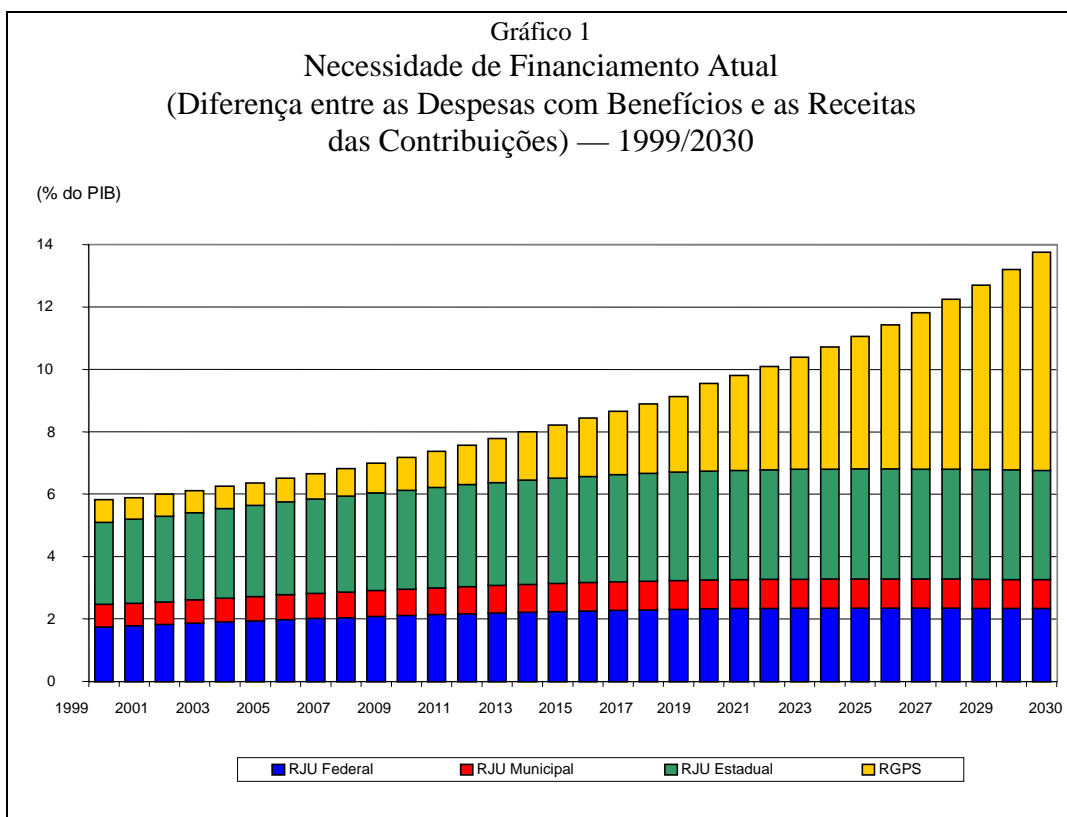
Obs.: Para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e União a previsão para 1999 foi elaborada pelos autores, enquanto para os estados e municípios foram utilizadas as previsões divulgadas no Boletim Estatístico do Mare de novembro de 1998.

Isto não quer dizer, entretanto, que o sistema do INSS não tenha problemas. Ao contrário, é necessário ressaltar que o déficit comparativamente menor se deve a um brutal acréscimo das contribuições de empregado e empregador, aliado a um aviltamento do valor dos benefícios. Com efeito, operando em regime de repartição — em que os contribuintes ativos de hoje pagam pelos inativos de hoje —, o sistema é, por natureza, constantemente insolvente. No início, tudo são flores: há muitos contribuindo e muito poucos recebendo benefícios, possibilitando alíquotas de contribuição bastante baixas. Em 1940, por exemplo, havia 31 contribuintes para cada aposentado e pensionista do sistema. Como conseqüência, as alíquotas suficientes para manter o sistema eram de 3% do empregado e 3% do empregador, com uma outra terceira parte paga pela União, totalizando 9% sobre a folha de salários. Hoje, esta relação de ativos/inativos deteriorou-se de tal maneira que há apenas 1,7 contribuinte para cada beneficiário. É claro que, em resposta, as alíquotas foram constantemente majoradas, atingindo hoje 10% em média para os empregados e 22% para os empregadores — estes últimos pagando sobre toda a folha.

No que se refere aos sistemas de previdência do funcionalismo público, basta citar que, em 1987, a União gastava 23,6% da folha total com pagamento de inativos;

10 anos depois, este percentual já era de 41,2%, e, no ano 2000, os gastos com inativos devem superar os gastos com ativos. Nos estados e municípios o caos é ainda maior, especialmente quando se analisam carreiras específicas: por exemplo, há muito mais coronéis aposentados na Polícia Militar de Minas Gerais do que em atividade.

Se o problema já é crítico agora, as projeções de médio e longo prazos apontam para um cenário catastrófico. Na ausência de reformas profundas, como mostra o Gráfico 1, o déficit previdenciário atingiria 14% do PIB em 2030 (o equivalente hoje a quase R\$ 112 bilhões).



É fundamental ressaltar que, enquanto no curto prazo o maior problema se concentra nos sistemas do funcionalismo público, no médio e longo prazos a situação se inverte. Enquanto os déficits do INSS se expandem continuamente — fruto da enorme pressão demográfica por aposentadorias nas próximas décadas —, os do funcionalismo praticamente se estabilizam.¹ É claro que, felizmente, estas projeções jamais podem concretizar-se, servindo apenas como sinal de alerta para que se possam tomar as medidas corretoras de rumo a tempo.

¹ Como consequência das baixas contratações nos últimos anos.

O objetivo deste trabalho é apresentar uma proposta de reforma da previdência social para o caso brasileiro capaz de equacionar as deficiências financeiras dos atuais sistemas em decorrência de seus problemas estruturais e, ao mesmo tempo, apresentar um modelo mais equânime e adequado ao objetivo de proteção social. A previdência social brasileira é parte integrante de um conjunto integrado de políticas e ações, consolidado na Constituição Federal de 1988 como seguridade social (art. 194), dos quais fazem parte ainda as ações relacionadas à assistência social e à saúde. As ações relativas à assistência social, como veremos mais adiante, possuem várias interfaces com os sistemas previdenciários, e, portanto, as mudanças provocadas por uma reforma do sistema previdenciário devem ser tratadas concomitantemente com as alterações necessárias no campo assistencial.

Atualmente convivem no Brasil o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) responsável por assegurar uma proteção previdenciária básica (até 10 salários mínimos) para o setor privado e vários regimes especiais responsáveis pelos planos de benefícios dos funcionários públicos das diversas esferas de poder (judiciário, legislativo e executivo) e dos vários níveis administrativos (federal, estadual e municipal). No que diz respeito ao sistema previdenciário do funcionalismo público, a introdução do Regime Jurídico Único (RJU) na administração pública (Constituição de 1988 e Lei nº 8.112/90) implicou drásticas mudanças em relação às regras anteriormente vigentes.²

Como se verá nas próximas seções, em função dos condicionantes legais específicos de cada um dos vários regimes, a proposta, apesar de manter a característica universal do equilíbrio atuarial, será subdividida em: reforma estrutural do regime geral de previdência social; reforma estrutural do funcionalismo público federal; e “sinaliza” um modelo de reforma para o funcionalismo público dos estados e municípios.

A proposta de reforma estrutural da previdência prevê ainda uma avaliação e reformulação dos mecanismos de regulação e controle das entidades de previdência privada, de forma a assegurar credibilidade e comprometimento social dos administradores das mesmas, tendo-se em vista a segurança dos participantes e a eficiência na aplicação dos recursos. É prevista, também, a estipulação de mecanismos de controle e prestação pública de contas aos participantes dos sistemas previdenciários básicos (tanto do setor privado quanto da esfera pública), administrados pelo Estado.

² A proposta de reforma previdenciária aqui discutida ater-se-á especificamente à análise do tema, no que se refere à administração pública federal. O impacto dessa questão sobre as finanças dos estados e municípios é crucial. No entanto, faz-se necessário levar em conta a autonomia obtida com a Constituição de 1988 por todos os entes federados para o tratamento desta questão. A Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98, modificou o artigo 40, permitindo a fixação de um teto igual ao do RGPS para o funcionalismo, desde que o Estado institua um regime complementar.

2 - OBJETIVOS E CONDICIONANTES BÁSICOS

2.1 - Objetivos

Os objetivos básicos da proposta esboçada são: *a)* reduzir os atuais desequilíbrios econômico-financeiros dos sistemas previdenciários, garantindo-lhes a solvência no médio e longo prazos; *b)* prover a equidade, eliminando as injustiças sociais (transferências perversas de renda) intra e intergeracionais presentes nos atuais sistemas; *c)* dar o máximo de transparência e *accountability* às relações entre a previdência social e o cidadão; e *d)* incentivar a elevação da poupança interna e redirecioná-la para investimentos de maior retorno econômico-social.³

2.2 - Condicionantes Básicos

É fundamental o reconhecimento de que uma proposta de reforma previdenciária não pode existir senão em um determinado contexto, que inclui condicionantes políticos, econômicos e sociais. Ignorá-los ou, pior, presumir que é possível, no curto prazo, remover ou mesmo amenizar estes condicionantes implica alta possibilidade de insucesso.

Sem pretendermos ser exaustivos, os principais condicionantes a uma reforma previdenciária no Brasil são:

a) Existência de dispositivos constitucionais explícitos sobre vários aspectos da seguridade/previdência

A experiência com a iniciativa de fazer ajustes no sistema previdenciário mediante processo de emendas constitucionais foi traumática. O governo do presidente Fernando Henrique, empossado em 1995, retomou a bandeira de reformas constitucionais como elemento vital do plano de estabilização econômica (Plano Real). Assim, a chamada Reforma da Previdência (Mensagem 306) integrava um conjunto maior de propostas de emendas constitucionais com o objetivo de liberalizar a economia, aumentar a produtividade e conter o déficit público, tais como o fim dos monopólios explorados diretamente pelo Estado (cabotagem, petróleo, telecomunicações, portos), programa de privatização, reforma tributária e reforma administrativa.

Mesmo em sua versão original, estava longe de ser uma verdadeira reforma. Na realidade, tratava-se de um ajuste que, embora necessário, deixava intocado o cerne dos problemas: o regime de repartição até níveis elevados de salário, o sistema de benefícios definidos sem efetiva relação com o aporte de contribuições, o custeio pouco transparente e oneroso, a pesada e ineficiente máquina administrativa etc.

³ Não há, na opinião dos autores, evidências conclusivas de que reformas de sistemas de previdência alterem substancialmente a poupança privada. Para uma discussão mais aprofundada do tema, ver Oliveira, Beltrão e David (1998).

A tramitação longa (quase quatro anos) e conturbada da reforma constitucional da previdência social permite que se tire uma série de conclusões. Em primeiro lugar, a estratégia da desconstitucionalização revelou-se absolutamente ineficaz. A proposta de retirar do texto constitucional os “detalhes” do sistema de seguridade/previdência, para depois reformulá-los ao nível da legislação comum, aparentava, a princípio, ser extremamente conveniente. Ao invés da maioria de 2/3 em duas votações na Câmara e no Senado, necessária para alterações constitucionais, poder-se-ia, segundo a estratégia governamental vigente, promover as alterações necessárias com maioria simples em cada uma das casas.

O problema com esta estratégia é que uma proposta desconstitucionalizante é um desafio político praticamente intransponível. Essencialmente, trata-se de um “não-projeto”, algo que substituiria os dispositivos concretos da Carta Constitucional por um vazio, por uma indefinição a ser posteriormente resolvida. A Constituição de 1988 é bastante extensa em seu capítulo de seguridade/previdência, como fruto das pressões que a moldaram. É evidente que estas mesmas pressões oferecerão uma resistência feroz a este tipo de proposta, que retira direitos (e obrigações) já existentes sem dizer como serão os novos direitos (e obrigações). Ainda mais, mesmo aqueles que não se veriam diretamente afetados, provavelmente optarão por favorecer o *status quo* ante a perspectiva do indefinido e do incerto.

Com efeito, a estratégia de desconstitucionalização foi parcialmente abandonada já na malograda Revisão Constitucional de 1995. A nova estratégia, materializada na já mencionada Mensagem 306, penderia para o extremo oposto. De fato, os 17 artigos especificavam um conjunto de negativas ou vedações, sem, entretanto, acenar com o desenho do novo sistema. Além disso, a extensa lista de novas peças de legislação contempladas na proposta misturava itens de importância política, econômica e social muito diversos.

De novo, mesmo abandonando a estratégia de desconstitucionalização, o projeto deixava de apresentar a proposta do novo sistema, limitando-se a corrigir topicamente o atual. Ao fazê-lo, tentou substituir o conjunto de regras do texto constitucional — já prolixo e detalhista — por um outro, paradoxalmente ainda mais prolixo e detalhista. Como resultado, na negociação política, caiu-se na chamada “guerra de trincheiras”, na qual cada um dos pontos foi motivo de uma intensa polêmica, não necessariamente proporcional à sua relevância. À falta de um quadro de referência mais geral, cada um dos itens do projeto foi submetido à discussão de mérito individualmente, em que tanto defensores como opositores da proposta careciam de argumentação mais sólida. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC-33) foi finalmente promulgada como Emenda nº 20 em 16 de dezembro de 1998, e o limite de idade para a aposentadoria integral no RGPS não foi aprovado.

b) Poder das corporações “externa” e “interna”

O poder de pressão das “corporações”⁴ não pode ser ignorado em qualquer proposta de reforma da previdência. Recaiu-se na armadilha na qual se contrariam concretamente interesses altamente concentrados, vocais e politicamente representados, em troca de benefícios potenciais a grupos difusos, pouco vocais e politicamente desorganizados. Ao recorrer à retórica de eliminação dos privilégios sem explicitar como seria o novo sistema, acirrou-se a oposição de várias corporações sem que se conseguisse nenhum aliado. A rigor, inclusive como resultado da reação destas corporações — que tentaram, com algum sucesso, passar a imagem de que o projeto era uma violação de “direitos” —, todos acabaram se sentindo ameaçados.

c) A cultura política nacional

As questões relativas à seguridade/previdência tendem a ser muito complexas, sob o ponto de vista técnico, não raro envolvendo aspectos da economia, da atuária, da demografia, da sociologia etc. Em franco contraste com esta complexidade, situa-se o baixo grau de conhecimento dos decisores políticos e da população em geral sobre os problemas previdenciários, bem como sobre as alternativas de solução. A visão tende a ser simplista e fragmentária quando não viesada ideologicamente. Dentro deste contexto, as discussões sobre a matéria estão, em geral, contaminadas por mitos e preconceitos difíceis de serem erradicados.

Quando se conjugam estes fatos — que não podem ser mudados a curto prazo — com a realidade do processo decisório no âmbito do Congresso Nacional, fica clara a dificuldade de tratar o assunto previdência: na falta de obrigatoriedade de acatar a orientação partidária, cada deputado ou senador vai agir conforme sua própria visão, por mais fragmentada e simplista que seja, sofrendo, individualmente, toda a pressão das corporações. Assim, um projeto que não tenha uma clara “espinha dorsal” dificilmente atravessará incólume uma tramitação no Congresso. Ao contrário, tende a ser completamente desfigurado, como ocorreu com a Reforma Constitucional proposta pelo governo.

d) Introdução do conceito de seguridade social e criação do orçamento da seguridade social na Constituição de 1988

Acompanhando uma tendência mundial em termos conceituais, a Constituição de 1988 definiu o sistema de seguridade social brasileiro como constituído por um conjunto integrado de ações que têm por objetivo proteger e amparar a sociedade contra uma diversa gama de riscos sociais, tais como: assegurar a renda dos trabalhadores para os casos de perda da sua capacidade de trabalho, no caso do seguro social (ou previdência social); prover condições mínimas de subsistência para os segmentos da sociedade mais necessitados (assistência social); e prestar

⁴ Aqui denominadas “corporações externas”, como todos os grupos de pressão organizados que seriam atingidos diretamente pela proposta, inclusive a própria burocracia previdenciária, aqui chamada de “corporação interna”.

serviços de assistência à saúde para toda a sociedade. Com efeito, esta integração de funções é tida como um grande avanço por alguns segmentos da sociedade brasileira, sendo arduamente defendida na arena política.

Na realidade, em termos práticos, esta integração conceitual pouco ou nada mudou na condução das políticas públicas e no cotidiano do cidadão. Ao que tudo indica, os grupos que pressionaram por esta inserção constitucional do conceito da seguridade gostariam de ter aprovada também a centralização de todas as suas funções em um único ministério. Como esta última proposta não se concretizou — mesmo porque iria gerar uma concentração gigantesca de poder político e econômico — a integração de funções ficou mais restrita ao plano teórico-conceitual. Assim, pode-se afirmar que o conceito da seguridade, além da “modernidade” que supostamente encerra, é praticamente inócuo; qualquer tentativa de alterá-lo é, portanto, desnecessária.

Infelizmente, a Constituição de 1988 criou a figura do orçamento da seguridade social, onde se unificam⁵ todas as fontes de recursos oriundas das contribuições da seguridade social⁶ destinadas ao RGPS, ao Sistema Único de Saúde (SUS) e aos programas de prestação de benefícios assistenciais estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social. Cada uma das ações e programas integrantes do sistema de seguridade social brasileiro, no entanto, apresenta características bastante distintas. Por exemplo, o sistema de saúde presta serviços de assistência para toda a população, independentemente de vínculo contributivo. A assistência social, por sua vez, garante o pagamento de benefícios de forma residual apenas para a parcela da população que não dispõe de outros meios que garantam a sua sobrevivência, devendo o seu financiamento ficar a cargo de toda a sociedade. A previdência social, finalmente, é o único programa integrante do sistema de seguridade social brasileiro que requer um vínculo contributivo e pode ser entendida como um seguro obrigatoriamente feito pelos trabalhadores para que possam, quando alcançarem a inatividade, manter seu padrão de rendimentos ou pelo menos parte dele. Ou seja, pressupõe um vínculo entre as contribuições e o benefício a ser auferido.

Quando todas as fontes de financiamento para os diversos programas são colocadas em um mesmo orçamento, permite-se que ocorram vários tipos de transferência entre os diversos programas e grupos integrantes da sociedade. O que, em teoria, poderia ser considerado vantajoso, acarreta uma série de problemas. Em primeiro lugar, a transparência entre quem contribui, para quem contribui, quanto contribui e quem, quanto e como os benefícios são repassados para a sociedade literalmente desaparece.

⁵ Apesar da proibição da vinculação das diversas fontes de financiamento da seguridade social para cada programa específico, a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) foi criada com a vinculação de sua receita direcionada para os programas de assistência à saúde.

⁶ Incidentes sobre a folha de salários, lucro, faturamento, concurso de prognósticos e valor da produção rural, quer sejam pagos pelo empregado ou pelo empregador. Integram também o orçamento da seguridade as transferências de recursos ordinários realizadas pelo Tesouro.

Tanto o conceito da seguridade quanto o de uma definição do orçamento da seguridade ao nível constitucional devem ser encarados como condicionantes, mas não chegam a limitar gravemente uma proposta de reforma. Deste modo, os custos políticos de tentar alterá-los provavelmente superam os benefícios.

e) Custos de transição

Qualquer reforma previdenciária que parta de um regime de benefícios definidos operando em repartição, no sentido de substituí-lo total ou parcialmente por um sistema de capitalização em conta individual, como é o caso da presente proposta, implica reconhecer direitos em aquisição e direitos adquiridos. Neste contexto, entende-se por direitos em aquisição aqueles em processo de formação pelos participantes ativos do antigo regime, ou seja, os direitos daqueles que, na condição de contribuintes, ainda não possuem as condições necessárias para a elegibilidade aos benefícios previdenciários. Por outro lado, direitos adquiridos são os relativos àqueles participantes já em gozo de benefício ou que já tenham adquirido as condições necessárias para a elegibilidade ao benefício e que, voluntária ou involuntariamente, ainda não o tenham requerido. Em outras palavras, é necessário compensar os direitos dos contribuintes do antigo regime na data da reforma (direitos em aquisição), bem como prosseguir o pagamento aos que já são beneficiários ou que já satisfizeram as condições de elegibilidade para os benefícios (direitos adquiridos).

Assim, o cenário macroeconômico de cada país e a magnitude dos custos de transição condicionam a viabilidade das alternativas de reforma, no sentido em que se torna vital um balanço entre as reduções de custo de longo prazo do novo sistema previdenciário e a possibilidade de cobertura do desfinanciamento do antigo regime no curto e médio prazos.

A importância do sistema previdenciário fica patente, na medida em que é responsável pela maior parte dos chamados “passivos ocultos” (*hidden debts*). Estes passivos correspondem às promessas de benefícios futuros sem a adequada cobertura atuarial dos sistemas previdenciários, descontados a valor presente, podendo muitas vezes superar, em muito, os passivos explicitados na forma de dívida pública. No Brasil estima-se que o passivo oculto, apenas para o RGPS, represente cerca de 203,3% do PIB, considerando-se ser esta a soma dos atuais ativos — 96,5% do PIB —, e o atual estoque de inativos — 106,8% do PIB. Para o Regime Jurídico dos Funcionários Públicos Federais essa cifra é de 75,3% do PIB — sendo 35% para o pagamento das promessas de benefícios dos atuais ativos e 40,3% para o pagamento dos atuais inativos.

3 - DIRETRIZES GERAIS

A partir dos objetivos a atingir e das restrições delineou-se um conjunto de diretrizes gerais que norteiam a proposta.

3.1 - O Cidadão como Centro do Sistema

O cidadão — seja trabalhador do setor privado ou servidor público — é recolocado como centro do sistema, dentro da hipótese de que é ele o principal interessado no bom funcionamento deste. Para Oliveira (1992), mesmo levando-se em conta as muitas distorções deste “mercado”, ainda assim considera-se que não existiria ninguém ou nenhuma instituição mais bem capacitada para realizar as escolhas e controlar o sistema do que o próprio indivíduo.

3.2 - É Proibido Proibir

O retorno do cidadão/indivíduo como centro do sistema traz consigo a noção de diversidade, de possibilidade de escolha. Atualmente, um empregado do setor privado simplesmente não existe individualmente perante o sistema, até requerer o benefício. Nesta hora, no entanto, é obrigado inclusive a fazer prova da sua situação, embora tenha, muitas vezes, contribuído durante toda a sua vida laboral.

Não se trata em absoluto de deixar a obrigatoriedade da cobertura previdenciária ao sabor da livre decisão dos indivíduos, pois trata-se de um mercado em que, dadas as inúmeras imperfeições e assimetrias de informação, os problemas de seleção adversa e da própria complexidade da matéria, existe total justificativa teórica e prática para a intervenção do Estado. Trata-se apenas de oferecer ao indivíduo/cidadão um leque de opções de planos de benefícios atuarialmente justos para que o mesmo possa optar de acordo com suas características pessoais.

Por outro lado, uma proposta que contemple opções, constitui-se em uma “agenda positiva”. Em outras palavras, ao invés de ser percebida como um conjunto de negativas — como foi claramente o caso da proposta de reforma do governo enviada ao Congresso — a idéia é que esta nova proposta seja vista como um conjunto de possibilidades.

3.3 - Soluções de Caráter Genérico mas que Comportem Flexibilidade

A proposta a seguir busca equacionar um novo modelo de previdência social mais apropriado às características sociais e demográficas do país, com soluções de caráter genérico, como requer um sistema que visa atender à totalidade da população e, ao mesmo tempo, seja capaz de imprimir maior flexibilidade de escolha para os indivíduos. Pretende-se, assim, evitar a denominada “Guerra de Trincheiras” no campo político, ou seja, a discussão fragmentada e subjetiva do mérito de cada situação individual.

3.4 - Mínimo de Mudanças Constitucionais

Dada a dificuldade em aprovar mudanças ao nível constitucional, uma reforma previdenciária deveria, idealmente, necessitar apenas de legislação complementar ou ordinária. A idéia básica que pode viabilizar este procedimento é o princípio de ofertar a cada indivíduo um conjunto de opções, um *menu*, no qual

necessariamente se inclui a garantia constitucional. É claro que para cada item deste *menu*, em termos de benefícios, há uma contribuição associada, que, no caso da proposta, deverá refletir seu integral custo atuarial. Assim, cada indivíduo poderá escolher seu plano de benefícios, inclusive aquele que corresponde ao dispositivo constitucional, desde que pague o custo atuarial equivalente (aqui denominado “alíquota equânime”). Poderá, entretanto, optar por um plano diverso daquele prescrito na Constituição, desde que renuncie explicitamente a este último.

Observe-se que este princípio de opção entre dois regimes/planos de benefícios alternativos já foi utilizado no Brasil, quando se permitiu ao trabalhador optar entre o antigo regime da estabilidade e o regime da CLT/FGTS. Observe-se, ainda, que estas opções jamais foram contestadas judicialmente.

3.5 - Respeito pelos Direitos em Aquisição e pelos Direitos Adquiridos

Uma reforma previdenciária que pretenda estabelecer regras estáveis ao longo do tempo deve respeitar os direitos, tanto em processo de aquisição como aqueles já adquiridos. A falta de observância deste condicionante acarreta riscos de duas naturezas: *a)* o risco de ter as novas regras contestadas e, eventualmente, derrubadas pelo judiciário; e *b)* o risco de perder, já de início, a indispensável credibilidade das novas regras.

Quanto ao primeiro aspecto, são inúmeros os casos em que iniciativas do governo acabam sucumbindo por falta de atenção ao princípio basilar de justiça de que a lei não pode retroagir a não ser para beneficiar. Quanto à questão da credibilidade, não há razão para crer que novas regras serão respeitadas, se as antigas são violadas. Por estas razões, todas as propostas apresentadas são para aplicação a partir da data da reforma, excluindo-se, também, quaisquer novas contribuições, em benefício próprio, daqueles já em gozo de benefícios.

4 - DIRETRIZES E PARÂMETROS BÁSICOS DA PROPOSTA

4.1 - Regra Única e Simples

A regra básica e universal, e portanto aplicável a todos os sistemas de previdência, é que cada indivíduo deverá contribuir exatamente com o montante necessário para custear sua aposentadoria. Em termos técnicos, isto significa que, para cada indivíduo participante do sistema, o valor presente esperado das contribuições deve ser equivalente ao valor presente esperado dos benefícios que receberá. Trata-se, portanto, de um equilíbrio atuarial individual, no qual, por definição, não há subsídios cruzados de qualquer natureza.

A crítica que se poderia fazer é que, desta forma, não há redistribuição de renda. Reconhece-se como verdadeira a observação mas, por outro lado, parte-se do princípio de que um sistema de seguro social não tem por função precípua a

redistribuição de renda, que é objetivo de um outro componente da seguridade social — a assistência social. Por outro lado, se o equilíbrio individual não permite a redistribuição, também não permite a injustiça.⁷

A regra básica sugerida é também suficientemente simples para ser explicada e entendida. “Pagou, levou; não pagou, não levou” é uma mensagem clara para qualquer dos segmentos da população e suficientemente robusta em termos de contestações.

É claro que, devido à obediência aos direitos adquiridos e em aquisição, não se poderia exigir, retroativamente, equilíbrio atuarial. A proposta é portanto que, para aqueles que se encontrem na condição de contribuintes na data da reforma, o equilíbrio atuarial seja considerado como se estes tivessem realizado as contribuições adequadas⁸ desde a data de sua entrada no mercado formal de trabalho. Para aqueles já em gozo de benefícios só serão exigidas as contribuições para custeio das pensões (benefícios aos sobreviventes) e, eventualmente, para custeio da saúde.

Exemplificando, um indivíduo que esteja a um mês da data da sua aposentadoria pagará, durante apenas o mês restante, a “alíquota equânime” correspondente às condições em que vai requerer a aposentadoria.⁹

4.2 - Contribuições Pagas pelo Indivíduo; Transferência das Contribuições do Empregador (Parcialmente) para o Salário do Trabalhador

Em primeiro lugar, está em jogo a questão da transparência. No sistema atual, o trabalhador simplesmente “não vê” as contribuições patronais; na realidade, em boa parte das situações o segurado nem mesmo tem idéia das contribuições pagas por seu empregador.

Por outro lado, é basicamente consenso que impostos e contribuições sobre a remuneração do trabalho são pagos, em última instância, pelo trabalhador; se repassados ao preço, pela sociedade em geral e, se não, sob a forma de redução do salário que o trabalhador receberia. Em outras palavras, a contribuição empresarial é um dos muitos mitos que em nada contribuem à questão previdenciária.

⁷ Aqui definida como alguém que recebe mais do que paga, ou seja, a situação de *free rider*, ou de transferências regressivas.

⁸ Ou seja, tivessem pago a “alíquota equânime” de seu plano de benefício.

⁹ É claro que, obedecendo ao princípio de opções, este indivíduo poderá postergar sua data de aposentadoria ou, mais genericamente, escolher outro plano de benefícios mais modesto (maior tempo de contribuição e/ou menor valor de benefício), pagando as alíquotas correspondentes a partir da data desta opção. Entretanto, se decidir optar por um plano mais generoso (menores prazos e/ou maior valor) deverá também pagar, sob a forma de *lump sum*, todo diferencial de custo atuarial entre o antigo e o novo plano, até a data da opção. Evita-se, desta forma, mais uma possível situação de *free rider*.

Sob o ponto de vista de controle, há dois aspectos a considerar. O primeiro é que, estando o desconto explícito no “contracheque”, o trabalhador poderá comparar o total que deveria ser recolhido à sua conta com o montante lançado em sua conta individual. Em caso de divergência, a proposta contempla a possibilidade de que o trabalhador acione seu sindicato para que este, por sua vez, dê início ao processo administrativo/judicial de cobrança dos montantes de contribuições descontados do trabalhador e não recolhidos à sua conta. Assim, *pretende-se que o trabalhador se converta em efetivo fiscal de seus próprios interesses, sendo a fiscalização do Estado subsidiária neste processo*. Observe-se também que, no caso de não-recolhimento das contribuições descontadas, fica absolutamente caracterizada a apropriação indébita por parte do empregador — o que, em seu turno, só pode facilitar sua cobrança judicial.

A argumentação contrária seria que, embora para os trabalhadores já empregados fosse possível a transferência compulsória das contribuições aos salários, o mesmo não ocorreria para os novos trabalhadores. Aparentemente procedente, esta argumentação é, na realidade, totalmente falaciosa: para o empresário, o que importa é o custo total da mão-de-obra, não havendo diferença, sob esta ótica, entre salários e contribuições. Assim, para os novos trabalhadores, o salário será dado pelo mercado. Sem mencionar que a legislação já garante salários iguais por iguais funções.

4.3 - Diversidade e Pluralidade de Opções

A principal preocupação dessa proposta é o estabelecimento de regras claras e uniformes para toda a sociedade, mas que ao mesmo tempo seja capaz de incorporar a diversidade e complexidade da sociedade brasileira. A definição do que deve ser um plano de previdência envolve, necessariamente, algum grau de arbitrariedade. De fato, qualquer que seja a “solução técnica” quanto a variáveis-chave, tais como teto de contribuições e de benefícios, taxa de reposição salário/benefício, idades-limite de aposentadoria, tempo mínimo de contribuição, haverá sempre alguma perda de eficiência do sistema. Vista a questão de um outro ângulo, a pergunta que se coloca é se decisões baseadas em padrões médios são razoáveis; mais ainda, questiona-se a própria necessidade de se tomar padrões médios em uma sociedade tão diversificada como a brasileira. A característica básica do mundo moderno reside, justamente, na diversidade e não na padronização, como a existente no atual sistema.

Em vez de prescrições normativas, a proposta contempla o uso intensivo de uma estrutura de incentivos que estimulem comportamentos socialmente desejáveis; o corolário são os desincentivos ao comportamento anti-social, quer por parte dos segurados, quer por parte dos seguradores.¹⁰

¹⁰ Seguradores aqui têm a conotação genérica de um agente, público ou privado, que opere um componente do seguro social.

4.4 - *Vesting* e Benefícios *pro rata* nos Vários Sistemas

A Constituição de 1988, em seu artigo 201, § 9º, dispõe que “(...) os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente(...)”. Uma das formas de realizar estas compensações é através do conceito de *vesting* e de pagamentos *pro rata*. Por exemplo, um trabalhador que tenha trabalhado parte na iniciativa privada e parte no setor público receberia um *pro rata* do benefício a que faria jus no setor privado, correspondente ao seu tempo de contribuição naquele setor, e uma segunda parcela, correspondente, da mesma forma, ao *pro rata* de tempo no setor público. Propõe-se, inclusive, que esta regra seja aplicada a casos em que o trabalhador tenha trabalhado em várias esferas de governo e/ou nos vários poderes (por exemplo, federal, estadual e municipal; executivo, legislativo e judiciário).

Embora este tipo de proposição possa vir a requerer uma alteração constitucional — o que é discutível —, evita uma série de problemas. Antes de mais nada, evita-se a situação esdrúxula de alguém que, pouco tendo trabalhado em uma determinada posição, acabe usufruindo de um benefício muito superior.¹¹ Um segundo ponto, absolutamente crucial, é que deve ser considerada totalmente utópica a compensação financeira sob a forma de fluxos de recursos correspondentes às contribuições passadas ao INSS (para o caso daqueles que, posteriormente, se transformaram em funcionários públicos), ou vice-versa, para aqueles que deixaram o serviço público e ingressaram no setor privado. Em ambos os casos, simplesmente não existem estes recursos. Mais ainda, dada a precariedade de registros, um encontro de contas geral é simplesmente irrealizável. Finalmente, há que se considerar que alguns regimes, como por exemplo o dos funcionários públicos civis antes de 1992, eram não contributivos.

4.5 - Natureza Mista do Sistema: Público e Privado, Capitalização Escritural e Taxas Atuariais Realistas

No Brasil há uma convicção, quase generalizada, de que é possível obter altas taxas de remuneração do capital, mesmo a longo prazo. Com efeito, a Lei nº 6.435, dispositivo legal básico que rege a previdência privada, estabelece como rentabilidade real mínima 6% a.a. Embora a variância possa ser enorme no curto prazo, as taxas de remuneração do capital dentro de um contexto temporal mais amplo tendem a ser modestas [ver Oliveira e Beltrão (1994)]. Assim, dentro de períodos que abrangem todo um ciclo de vida, a adoção de taxas de juros/desconto atuariais elevadas é extremamente imprudente: se o regime é de benefício definido, estaríamos correndo o risco de subestimar as alíquotas de contribuição; se de contribuição definida, o risco é o de estarmos acenando com um benefício muito acima daquele que pode acontecer na realidade.

¹¹ Antes das recentes iniciativas de ajuste dos sistemas, alguém poderia, quase que literalmente, fazer concurso para o serviço público em um dia e requerer aposentadoria no dia seguinte. Agora, o art. 40 (modificado pela EC 20) requer 10 anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Aliás, quando da aprovação da Lei do Regime Jurídico Único, milhares de funcionários celetistas converteram-se em estatutários instantaneamente, fazendo jus à aposentadoria com salário integral.

Sob o ponto de vista macroeconômico, no longo prazo, não há maiores razões para supor que a taxa de juros “descole” da taxa de crescimento do produto,¹² que, por sua vez, é equivalente ao crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) ao qual se adiciona o crescimento da produtividade. Tendo-se em vista as perspectivas demográficas para os próximos anos, a PEA deverá crescer, na média, algo como 0,9% a.a. durante os próximos 30 anos. Supondo-se um crescimento da produtividade de 2% a.a., chegaríamos a uma taxa máxima de cerca de 3% para o crescimento do PIB, que, conforme justificado anteriormente, será utilizada como taxa de desconto atuarial.

4.6 - Proibição da Acumulação de Benefícios com Salários Pagos pelo Segurador Público

Há que se reconhecer aqui uma violação do princípio de que “é proibido proibir”. Todavia, a própria idéia de que o seguro social repõe a capacidade de consumo quando esta cessa em função de eventos previsíveis (idade e tempo de serviço) ou imprevisíveis (doença, invalidez, morte, desemprego) conflita com a idéia de acumulação de salários com benefícios. Há ainda que se ter em conta o fato de que, em relação à clientela de funcionários públicos, esta proibição já existe.

5 - PROPOSTA DE REFORMA ESTRUTURAL DA PREVIDÊNCIA

5.1 - Esquema Geral: Capitalização Financeira, Benefício Definido e Contribuição Definida

Embora mantendo a compulsoriedade dos sistemas básicos de previdência — até R\$ 1.200 para empregados no setor privado e o salário integral no setor público — a idéia de um sistema misto, como ilustrado no Quadro 1, apresenta inúmeras vantagens.

Quadro 1

Estrutura do Sistema Previdenciário

Natureza do Segurador	Sistema ^a	Regime ^a
Público	Benefício Definido	Capitalização Escritural
Privado	Contribuição Definida	Capitalização Financeira

^a Para os riscos programáveis.

Em primeiro lugar, permite ao segurado planejar sua aposentadoria fazendo um *mix* de planos que mais se adaptem às suas preferências e possibilidades. Assim,

¹² A constatação pode ser feita através do raciocínio por absurdo: se a remuneração do capital crescer mais que o produto, ao longo de muitos anos, a renda do capital ocuparia praticamente toda a distribuição funcional da renda, nada sobrando, no limite, para a remuneração do trabalho.

há os que preferem saber exatamente o quanto receberão de benefícios no futuro, sendo a contribuição a variável de ajuste. Estes, optarão por ter uma proporção maior de seu seguro social no regime de benefício definido. Por outro lado, há os que vão preferir ter fixa a contribuição, sendo o benefício futuro uma função da capitalização.

Observe-se, ainda, que esta escolha define também, automaticamente, qual a natureza do segurador e o regime de seguro. O segurador público operaria no regime aqui denominado capitalização escritural, que internacionalmente é conhecido como *National Accounts*. Trata-se de uma forma híbrida de regime de custeio: contabilmente, apropriam-se as contribuições em uma conta individual de capitalização; financeiramente, os recursos continuam a ser utilizados para pagamento dos atuais beneficiários, não havendo, necessariamente, portanto, acumulação de ativos reais ou financeiros. No caso brasileiro, esta alternativa afigura-se como a mais adequada, pois possui muitas das vantagens de um sistema de capitalização (transparência, *accountability* etc.) sem ter o desfinanciamento abrupto do sistema de repartição antigo. Em outras palavras, o condicionante representado pelos custos de transição elevados¹³ e não-financeáveis impõe esta solução híbrida, que, diga-se de passagem, vem sendo crescentemente utilizada no mundo (por exemplo, Suécia, Itália e Polônia).

Todos os segurados, do setor privado ou público, deverão contribuir para o segurador público até um teto mínimo de três salários mínimos. A partir deste montante, poderão optar por contribuições para os seguradores privados. No segurador público, as alíquotas individuais de contribuição serão determinadas de acordo com o cálculo de equilíbrio atuarial, para certas hipóteses de evolução de salário e de benefício pretendido, considerando-se a idade de entrada no plano de benefícios e a data de aposentadoria definida por segurado (ver Tabelas 2 e 3). Essa alíquota incluirá não apenas a parcela correspondente aos riscos programáveis, operacionalizados em regime de capitalização escritural, como, também, a parcela correspondente aos riscos não-programáveis, operacionalizados em regime de seguro com capitais de cobertura.

*Todos os benefícios do segurador público (capitalização escritural) são líquidos da contribuição; isto faz com que o trabalhador mantenha a sua remuneração líquida durante toda a vida.*¹⁴

Tabela 2

Benefício	Alíquota c/ Taxa de Desconto (3%)
Invalidez	4,82
Auxílio-Doença e Auxílio-Reclusão	0,50
Total	5,32

¹³ No caso de se substituir completamente um regime de repartição público por um de capitalização privado.

¹⁴ Evita-se, desta forma, a situação absurda caracterizada pelo fato de que alguém que se aposenta passa a receber, em termos líquidos (*take-home pay*), mais do que em atividade.

Tabela 3

Alíquotas de Equilíbrio — Ambos os Sexos

	Idade de Entrada (Anos)			
	15	20	25	30
Taxa de Desconto: 3%				
Idade de Aposentadoria	Líquido	Líquido	Líquido	Líquido
45	31,34	36,89	43,86	52,44
50	25,01	29,25	34,58	41,38
55	19,74	22,89	26,86	31,91
60	15,46	17,72	20,55	24,17
65	12,07	13,61	15,55	18,02

Como se pode observar, planos razoáveis de aposentadoria têm custos (alíquotas) razoáveis; por outro lado, planos exorbitantes acarretam alíquotas bastante elevadas. Desta forma, apenas com a utilização de uma única regra (valor presente das contribuições = valor presente esperado dos benefícios) pode-se acomodar uma variedade bastante grande de situações. Mais ainda, estabelece-se, de forma automática, incentivos à postergação da aposentadoria e, inversamente, desincentivos à aposentadoria precoce.

Os seguradores privados (entidades abertas ou fechadas de previdência privada), agentes responsáveis pela administração da contribuição sobre a parcela da remuneração que exceda a direcionada ao segurador público, serão responsáveis pela capitalização de uma alíquota de contribuição fixa, equivalente a 15,5% da parcela da remuneração para si destinada. Essa alíquota de contribuição corresponde à seguinte desagregação: 12% para o benefício de aposentadoria, a serem capitalizados na conta individual; 2,5% destinados a um seguro para a cobertura dos benefícios relacionados à invalidez e morte¹⁵ e até 1% para os custos de administração.

Os segurados que não consigam contribuir por um período de tempo mínimo (por exemplo, 15 anos) e com isso não possam acumular um montante mínimo que lhes garanta a sobrevivência (um piso mínimo de salário), real ou contabilmente, e que, por outro lado, não sejam elegíveis para os programas assistenciais, poderão postergar sua data de recebimento dos benefícios para o momento em que este último alcance o benefício mínimo previdenciário.

No caso dos trabalhadores submetidos a condições de trabalho que impliquem exposição constante a agentes nocivos à saúde (físicos, químicos, biológicos etc.) e, conseqüentemente, apresentem um período de vida ativa inferior ao dos demais trabalhadores (por exemplo, trabalhadores em mineração subterrânea, mergulha-

¹⁵ O seguro, a ser compulsoriamente adquirido pelos seguradores privados, suplementa o saldo nas contas individuais para o custeio de benefícios de invalidez, auxílio-doença, bem como a pensão paga aos sobreviventes.

dores, trabalhadores expostos a asbesto, sílica etc. submetidos a um risco muito maior de contrair determinadas doenças), as empresas responsáveis pelas condições de trabalho adversas irão arcar com o pagamento de uma alíquota especial, atuariamente calculada, relativa ao custo adicional do benefício.¹⁶

Os segurados que porventura passarem por algum período de interrupção das contribuições, em caso de desemprego ou outros fatores, poderão optar por contribuir apenas para a parcela correspondente ao seguro invalidez. Essa contribuição incidiria ou sobre a remuneração anteriormente recebida, sendo decrescente ao longo do tempo até que o montante se igualasse ao salário-desemprego ou unicamente sobre o salário-desemprego, de acordo com a opção realizada pelo segurado. O valor do benefício a ser recebido seria o correspondente ao valor do salário sobre o qual as contribuições estiverem incidindo no momento da requisição do benefício.

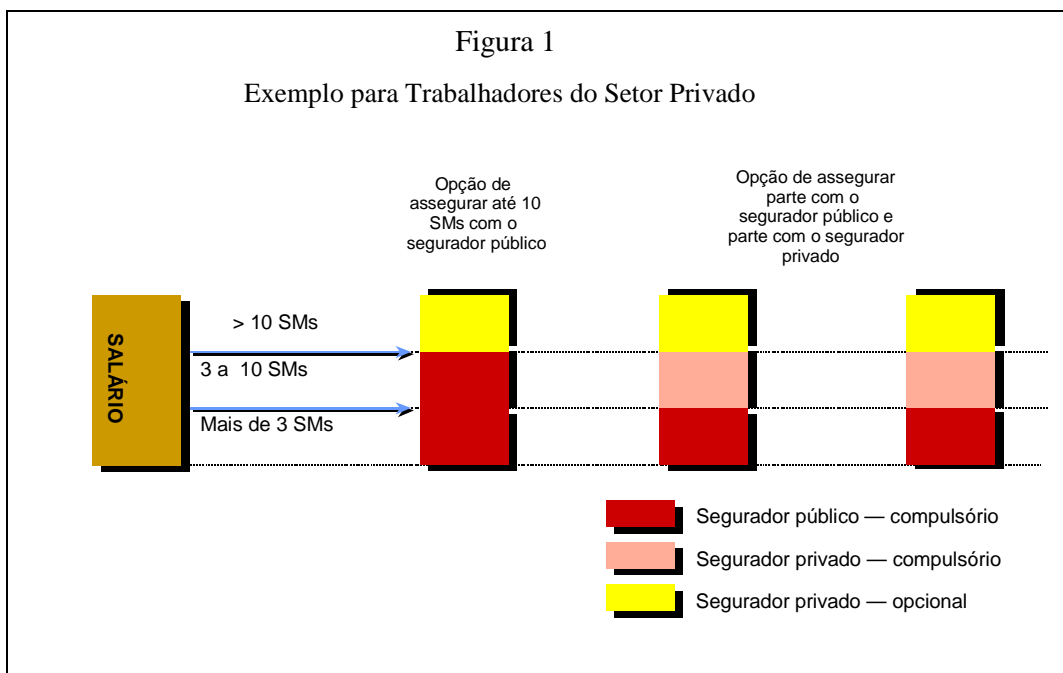
5.1.1 - RGPS¹⁷

Os segurados do RGPS que contribuem atualmente sobre um teto de 10 salários mínimos gozam de absoluta liberdade de opção para contribuir até este mesmo teto para o segurador público, ou, caso seja de seu interesse, contribuir sobre parte de sua remuneração para o segurador público (até 10 SMs), e parte para o segurador privado. É importante ressaltar que, caso o segurado opte por contribuir, também, para o segurador privado, poderá realizar a contribuição sobre todo o restante de sua remuneração, sendo que, a partir de 10 SMs essa contribuição seria absolutamente voluntária (ver Figura 1).

O segurado pode se aposentar no segurador privado sempre que atingir as condições por ele escolhidas no segurador público. Quando da aposentadoria, o servidor que optou por aplicar parte de suas contribuições em um segurador privado poderá optar entre uma renda mensal vitalícia ou retiradas programadas. Na opção de renda vitalícia, o segurador compra com os recursos acumulados um seguro, em favor do trabalhador, que lhe garante o fluxo de recursos, independentemente de sua sobrevida. Em outras palavras, o risco de uma sobrevida longa é bancado pela companhia seguradora. Alternativamente, na mo-

¹⁶ As contribuições adicionais serão feitas tanto para o segurador público quanto para o privado, na proporção das parcelas do salário segurado em cada um.

¹⁷ Durante as atividades do grupo de trabalho de reforma estrutural chegou a ser sugerido, para o INSS, um regime escritural de contribuição definida, sem a opção por qualquer componente privado. No caso, o segurado continuaria contribuindo com as atuais alíquotas (empregado + empregador), que seriam capitalizadas em conta individual, sendo o benefício então calculado em função do montante contabilmente acumulado e da sobrevida. Os autores constataram, entretanto, que esta solução é ineficaz pois não contém incentivos razoáveis que induzam às pessoas postergar a data de aposentadoria. Em outras palavras, poucos postergariam a data de aposentadoria, na expectativa de receber maiores benefícios, pois, como já foi ressaltado, a taxa intertemporal de desconto da moeda é extremamente elevada na maior parte das sociedades e, em particular, no Brasil. Os indivíduos, na sua maioria, optam por aposentadorias proporcionais, apesar de seu valor ser inferior.



dalidade de retiradas programadas, calcula-se, a cada ano, o montante máximo dos saques durante o período, tendo em vista a expectativa de sobrevivência do segurado. Observe-se que, neste caso, o risco de uma sobrevivência extremamente longa, ou seja, de ter um rendimento muito baixo ou mesmo nulo nos últimos períodos de vida, é bancado pelo trabalhador.

Havendo resíduo na conta individual por ocasião do óbito de um segurado, este entra no monte, junto ao seguro compulsoriamente adquirido, para custear a pensão aos sobreviventes. Não havendo geração de pensão, o resíduo porventura existente constitui-se em herança, segundo a legislação aplicável.

Cada contribuinte poderá além de escolher o segurador privado de sua preferência, escolher, caso não esteja satisfeito com a rentabilidade, outra instituição, desde que respeitado o prazo mínimo de permanência em cada instituição, que é de seis meses.

O tratamento a ser dado aos trabalhadores, no regime de seguro social contributivo, será o mesmo, tanto para o caso urbano como o rural. Em outras palavras, um trabalhador rural que contribua segundo as regras do RGPS terá os mesmos direitos e obrigações de um trabalhador urbano. Idêntico tratamento será também dado ao autônomo, ao empregador (pessoa física) e ao doméstico. Todos os que não tenham uma relação contributiva farão jus apenas aos benefícios assistenciais.

5.1.2 - Funcionalismo público federal

O desenho proposto para a previdência do funcionalismo público, da mesma forma que para o setor privado, se fundamenta também em uma única e simples regra básica: o equilíbrio atuarial individual, ou seja, a garantia de equivalência

entre o valor presente esperado das contribuições e o valor esperado dos benefícios.

O funcionalismo público civil federal, até a implementação da Lei nº 8.112/90, contribuía apenas para o benefício de pensão por morte, através de uma alíquota de 6% sobre a remuneração. Com a introdução da nova Constituição e da referida lei, essa contribuição passou a ter caráter geral, ou seja, para o financiamento de todos os benefícios a que os servidores têm direito, sendo sua alíquota aumentada para 11% da remuneração dos servidores. Em janeiro de 1999, foi promulgada a Lei nº 9.783, que aumentou a contribuição dos funcionários públicos civis da ativa, sujeitando-os a três diferentes patamares de alíquotas: até R\$ 1.200, contribuem com 11% de seu salário; entre R\$ 1.200 e R\$ 2.500, com uma alíquota adicional sobre essa parcela de 9%; e para a parcela do salário superior a R\$ 2.500, com uma alíquota adicional de 5%. Essa lei instituiu ainda a contribuição dos inativos, que segue a mesma escala de contribuições dos servidores da ativa, admitindo, porém, algumas isenções, nos casos a saber: benefícios inferiores a R\$ 600; beneficiários inválidos ou maiores de 70 anos (desde que seu benefício seja inferior a R\$ 3 mil).¹⁸ Pelo lado dos benefícios a serem pagos, como já foi mencionado, o cálculo do valor do benefício dos servidores públicos garante a integralidade do seu último salário.

Os militares,¹⁹ por sua vez, contribuem com 1 (um) dia de seu vencimento (soldo e gratificações), o que representa uma alíquota de aproximadamente 3%. Essa contribuição perdura por toda a sua vida, quer seja na ativa ou após o seu afastamento, cessando apenas com a morte, quando, então, converte-se em uma pensão por morte para seus beneficiários, os quais, no entanto, gozam de condições distintas de elegibilidade.²⁰

Pela proposta, a alíquota individual de contribuição será determinada de acordo com o cálculo de equilíbrio atuarial, para certas hipóteses de evolução de salário (que para os servidores públicos é definida por lei de acordo com o plano de carreira) e do tempo de permanência em atividade, ou seja, considerando-se a idade de entrada no mercado de trabalho e a data de aposentadoria, esta última definida por participante. Esse cálculo levará em conta ainda os distintos regimes

¹⁸ A contribuição dos inativos do serviço público federal foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em outubro do presente. Preferimos, no entanto, continuar a trabalhar com as simulações econômico-financeiras dessas contribuições, uma vez que a discussão parece não ter se encerrado na arena política dos poderes Legislativo e Executivo, com a possibilidade de tramitação de uma proposta de emenda constitucional para viabilizá-las.

¹⁹ A principal lei que regulamenta as pensões dos militares é a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, e suas posteriores alterações.

²⁰ São as seguintes as condições de elegibilidade para a pensão por morte dos militares: *a*) viúva; *b*) filhos de qualquer condição, exclusive os maiores do sexo masculino que não sejam interditos ou inválidos; *c*) netos, órfãos de pai e mãe, nas condições estipuladas para os filhos; *d*) mãe viúva, solteira ou desquitada, e pai inválido ou interdito; *e*) irmãos germanas e consanguíneas, solteiras, viúvas ou desquitadas, bem como irmãos menores mantidos pelo contribuinte (militar) ou maiores interditos ou inválidos; e *f*) ao beneficiário instituído, desde que viva na dependência do militar e não seja do sexo masculino e maior de 21 anos, salvo se for interdito ou inválido permanente.

de financiamento necessários para a cobertura das diversas contingências — programáveis e não-programáveis.

Para manter a uniformidade do tratamento entre servidores públicos e trabalhadores do setor privado, o novo regime proposto para o funcionalismo prevê a criação de uma contribuição patronal contábil²¹ de 20% sobre o salário do servidor (correspondente aos encargos sociais atualmente pagos pelo empregador do setor privado), até o teto de 10 salários mínimos.²² Isso implica um incentivo para os servidores, que, dependendo do plano de benefícios escolhido e, conseqüentemente, da alíquota a ser descontada de seu salário, poderão inclusive gozar de um aumento real das suas remunerações, sem que seu benefício seja reduzido.

Os funcionários públicos gozarão, no entanto, dada a prerrogativa constitucional de garantia do último salário da ativa, da possibilidade de contribuição sobre a totalidade de sua remuneração para o segurador público. Dessa forma, assegura-se o direito ao recebimento do último salário aos funcionários públicos, desde que essa tenha sido a opção de plano de benefício escolhida. Vale lembrar que a cada plano de benefício corresponde uma determinada alíquota de contribuição que dependerá, ainda, do período trabalhado e efetivamente contribuído de cada um.

Em função do grave desequilíbrio verificado no sistema previdenciário do funcionalismo público federal, a proposta prevê uma medida emergencial para amenizar o problema: o abono de permanência em serviço. Esse abono seria de livre opção do servidor público, que, caso optasse, teria um acréscimo de 30% na sua remuneração durante o período estipulado (aqui proposto em cinco anos) para a postergação do requerimento do benefício de aposentadoria. Caso adotado o benefício, os cofres públicos sairiam ganhando, na medida em que funcionários mais bem capacitados permaneceriam em atividade por um período mais longo, sendo possível, dessa forma, reduzir o número de contratações necessárias para o funcionamento da máquina administrativa.

5.1.3 - Seguro acidentes do trabalho

Os acidentes do trabalho e doenças profissionais caracterizam um dos potenciais riscos não-programáveis aos quais o trabalhador está exposto ao longo de sua vida ativa. Existem, no entanto, algumas especificidades que os distinguem dos demais riscos cobertos pelo sistema previdenciário.

A principal especificidade do acidente do trabalho é a relação direta com as condições de trabalho às quais está submetido o trabalhador, o que implica

²¹ O repasse das contribuições patronais é, no caso dos servidores públicos, apenas contabilmente consignado como contribuição do empregador. A diferença aqui é que, no caso dos servidores públicos, há a exigência de isonomia entre ativos e inativos. Desta forma, um efetivo repasse aos salários significaria, obrigatoriamente, um igual repasse aos aposentados e pensionistas do setor público, o que, naturalmente, foge a qualquer possibilidade.

²² Valor máximo de benefícios pago pelo RGPS.

explícita responsabilidade do empregador. Este, por outro lado, pode tomar medidas no sentido de prevenir o acidente. Assim, o custeio deste tipo de seguro é, em geral, dos empregadores.

No Brasil, caracterizam-se como acidentes do trabalho aqueles ocorridos no próprio local de trabalho ou no trajeto para o mesmo, respectivamente denominados acidentes de trabalho típicos ou de trajeto. No caso, não vemos justificativa em tratar um acidente de percurso — portanto, fora do local de trabalho e fora da possibilidade de controle de risco pelo empregador — de forma diversa de um acidente comum. Assim, a proposta exclui dos acidentes do trabalho os acidentes de trajeto.

As enfermidades profissionais são motivadas pela contínua exposição aos agentes nocivos²³ e/ou pelo exercício repetitivo da mesma atividade. De novo, aqui, há toda uma co-responsabilidade do empregador, e, principalmente, a possibilidade da adoção de medidas preventivas. Assim, a proposta contempla que a cobertura das doenças profissionais é também da alçada do seguro de acidente do trabalho.

O atual seguro de acidentes do trabalho, da forma como está estruturado, apresenta o enfoque na reparação dos danos sofridos pelo empregado, e representa um baixíssimo incentivo à prevenção dos mesmos. As alíquotas pagas pelas empresas são de acordo com um “risco médio” do setor em que atua,²⁴ pouco tendo a ver com a sinistralidade específica de cada empresa.

A proposta aqui apresentada sugere a delegação da administração e operacionalização dos acidentes do trabalho ao segurador público ou, opcionalmente, a companhias de seguro. Como já ressaltado, os serviços a serem prestados por este seguro englobariam, além do pagamento dos benefícios, aqueles referentes a prevenção dos acidentes, prestação dos serviços de saúde e reabilitação profissional. Nesse caso as empresas contratariam um seguro com essas instituições e pagariam um prêmio correspondente ao seu próprio grau de risco. Dessa forma, gerar-se-ia um forte incentivo para que as empresas se esforçassem na redução de sua sinistralidade, uma vez que a mesma incidiria diretamente no valor do prêmio a ser pago.

O valor do benefício, da mesma forma que para os demais casos de acidente, seria calculado em função do plano de benefícios escolhido pelo trabalhador, que no momento da ocorrência teria o montante acumulado em sua conta individual (ou contas individuais, caso também tenha optado por um segurador privado) complementado pela seguradora ou instituição responsável pelo seguro, contratada pela empresa em que trabalha.

²³ Físicos (como por exemplo pressão e temperatura), químicos e bacteriológicos.

²⁴ Leve: 1%, médio: 2% e grave: 3%. Esses percentuais podem, atualmente, ser majorados em até 100% ou reduzidos em até 50% em função da sinistralidade da firma.

5.2 - Transição

A transição de um regime previdenciário para outro deve levar em consideração três clientelas distintas — inativos do antigo regime, ativos na data da reforma e novos entrantes no quadro de funcionários públicos civis federais —, e com seus respectivos problemas e soluções, como pode ser melhor visualizado no Quadro 2.

Quadro 2

Clientela	Problema	Instrumento
Inativos do Antigo Regime	Manutenção dos Pagamentos	Transferências
Ativos na Data da Reforma	Reconhecimento dos Direitos em Aquisição	Ajuste entre Alíquotas ou Bônus
Novos Entrantes	—	Equilíbrio Atuarial

A primeira preocupação de uma reforma de previdência deverá ser a de assegurar o pagamento dos inativos do “antigo regime”. No caso proposto, este pagamento terá como base de custeio: *a*) as contribuições de trabalhadores ativos e inativos para o segurador público, sejam eles da iniciativa privada ou funcionários públicos federais; *b*) as contribuições das empresas privadas sobre a parcela que excede o teto de R\$ 1.200 (contribuição solidária); e *c*) cobertura, pelo Tesouro, do desfinanciamento residual do sistema após o aporte dos recursos previstos em *a* e *b*.

Dada a precária situação fiscal do Brasil, não resta outra opção senão fazer o financiamento de *c* mediante emissão de dívida pública. No caso, propõe-se a emissão de títulos de 30 anos do Tesouro com remuneração real de 3% a.a., a serem absorvidos pelos seguradores privados.²⁵ Observe-se, como já ressaltado, que não se trata de dívida nova, e sim de reconhecimento de um passivo já existente (*hidden debt*, ver quantificação adiante). Dessa forma, esse endividamento deve ser isolado completamente do restante da dívida pública. Requer-se, também, uma ampla campanha de esclarecimento à “comunidade financeira”, de modo que não se venha a julgar erroneamente o fato (“deterioração” da relação dívida/PIB) como resultante de irresponsabilidade fiscal.

No que se refere ao reconhecimento dos direitos em aquisição, formularam-se duas alternativas:

²⁵ Compulsoriamente para aqueles seguradores privados que venham a atuar no mercado de seguro social, na proporção de suas carteiras.

a) Bônus de reconhecimento

O bônus de reconhecimento corresponde ao reembolso das contribuições passadas (empregados + empregadores) até o teto de R\$ 1.200, calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$\text{Bônus} = \text{VP} \left(\% \text{ de contribuição atual} * \text{base de contribuição} \right) - \frac{\% \text{ de aposentadoria desejada}}{\% \text{ de aposentadoria por tempo de serviço}} \text{VP} \left(\% \text{ de contribuição atual} * \text{novo benefício} \right)$$

b) Ajuste das alíquotas/benefícios

A alíquota paga até a data da reforma será considerada a alíquota justa para as condições de elegibilidade do antigo modelo (excluída a contribuição para contingências não-previsíveis = 5,32%, alíquotas equânimes). As novas alíquotas incidirão apenas durante o período que restar para a aposentadoria, segundo o critério de escolha do segurado. O trabalhador poderá, entretanto, preferir outra opção de plano de aposentadoria com menores ou maiores benefícios e com contribuições, portanto compativelmente reduzidas ou acrescidas. Caso a opção se faça por um plano de benefícios em que o tempo de permanência em atividade seja maior que o anteriormente previsto, o indivíduo fará jus a um acréscimo em seu benefício, calculado com base na diferença entre as alíquotas (a alíquota justa e a efetivamente paga). Caso a opção seja no sentido contrário, o indivíduo contrai uma dívida a ser deduzida de seu benefício em um valor calculado de forma análoga ao exemplo anterior.

5.2.1 - Compensação entre regimes

Como já foi adiantado, propõe-se um critério de *pro rata* para a compensação entre regimes. Por exemplo, um indivíduo que tenha trabalhado parte de sua vida laboral na iniciativa privada e parte no funcionalismo público teria o seu benefício calculado proporcionalmente por um dos regimes. Ou seja, o RGPS pagaria a parcela correspondente ao tempo trabalhado na iniciativa privada, segundo as regras vigentes para esse sistema; e a União pagaria a parcela que lhe corresponde pelo tempo de trabalho prestado ao Estado, também de acordo com as regras vigentes para seu sistema. Dessa forma, aprofundar-se-ia o objetivo de maior transparência do sistema.

5.3 - Simulações do Efeito Econômico-Financeiro

Como demonstra a Tabela 4, apesar das medidas adotadas (Emenda Constitucional nº 20 e Lei nº 9.783/99, assumindo que o limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço tenha caído na votação do Congresso para o RGPS) a situação dos sistemas previdenciários (RGPS e RJU Federal) continuará a se deteriorar no curto prazo.

Tabela 4

Projeções de Curto Prazo do RGPS e RJU Federal — Critério de Caixa

	1999	2000	2001
<i>RGPS</i>			
Arrecadação Bancária Líquida	52.587.167,00	58.721.555,00	63.584.710,00
Pagamentos de Benefícios	66.291.898,00	75.169.782,00	83.243.401,00
Saldo	(13.704.732,00)	(16.448.226,00)	(19.658.691,00)
<i>RJU Federal</i>			
Gastos com Ativos	26.052.117,00	26.802.956,00	27.552.428,00
Gastos com Inativos	20.783.969,00	21.738.418,00	22.851.199,00
Receitas de Contribuições (A+I)	5.767.045,00	5.958.725,00	6.163.512,00
Saldo [Receita de Contribuição (A+I) – Gastos (I)]	(15.016.924,00)	(15.779.693,00)	(16.687.687,00)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siape e MPAS.

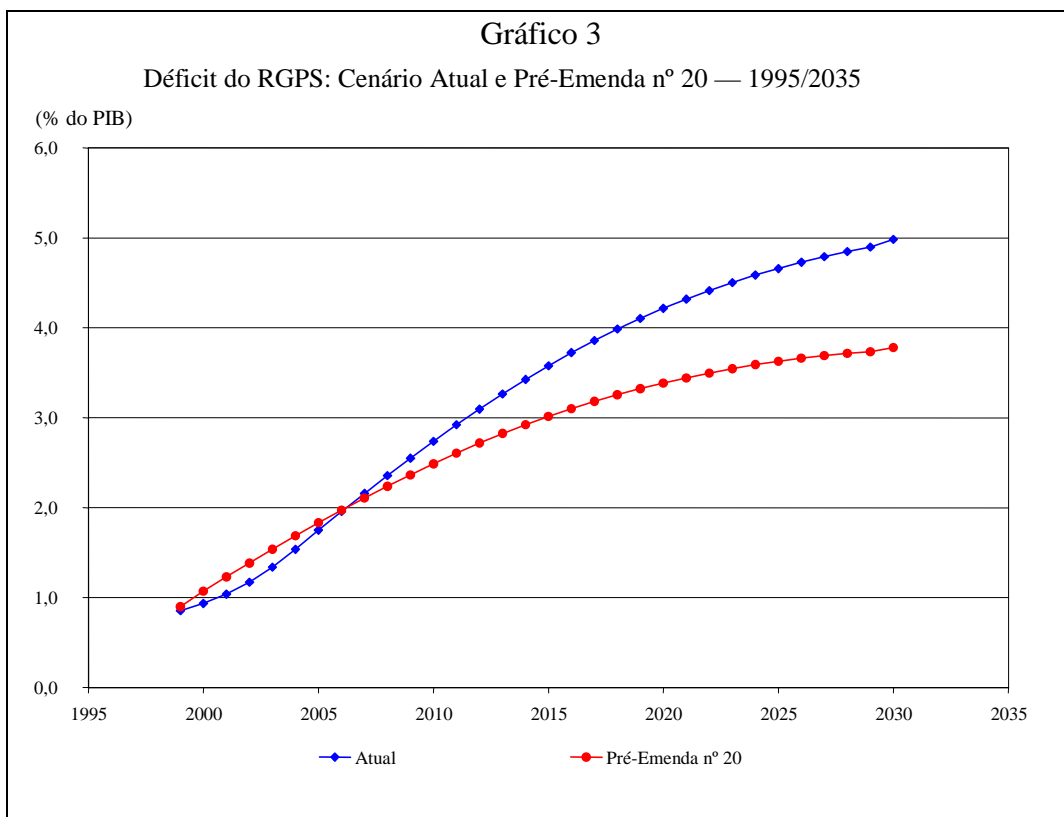
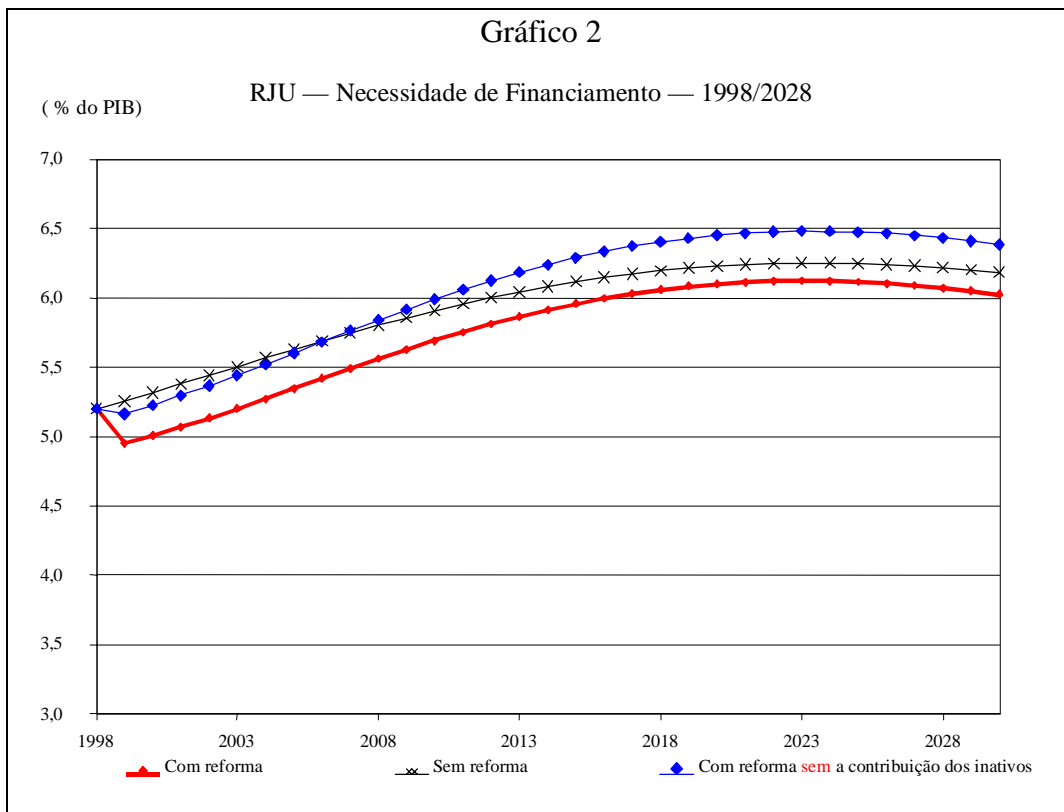
Nota: Cenário de manutenção da tendência verificada nos exercícios de 1996/98.

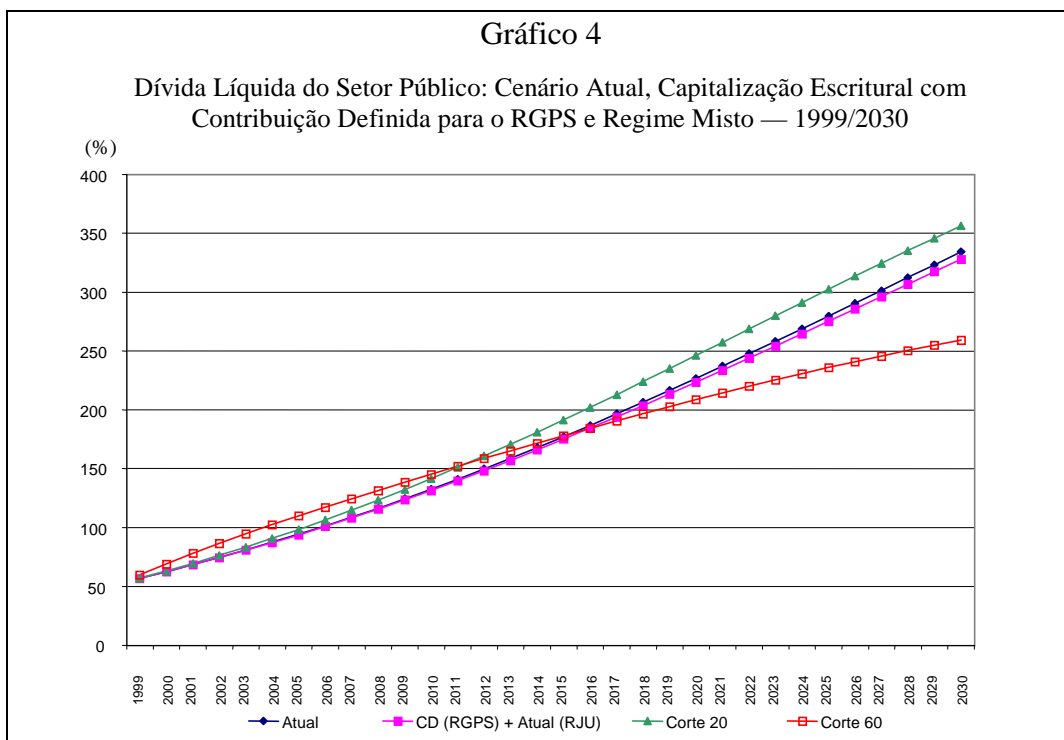
Os Gráficos 2 e 3 demonstram que, também no longo prazo, as medidas adotadas são insuficientes para deter o crescimento dos déficits. A bem da verdade, neste horizonte ampliado de tempo, os déficits no RGPS serão maiores do que na alternativa de não se ter feito nada. Com efeito, ao se eliminar a aposentadoria proporcional retarda-se por cinco anos a despesa. Entretanto, o valor do benefício salta de 70% do salário de contribuição (aposentadoria proporcional) para 100% (aposentadoria integral), enquanto, para o caso do RJU Federal, as projeções mostram uma melhora mais aprofundada no curto prazo e uma situação praticamente inalterada no longo prazo, caso a reforma e a legislação posterior sejam adotadas na íntegra, ou seja, caso vigore a contribuição dos inativos. Do contrário, em vista dos recursos jurídicos que têm sido impetrados, e de a contribuição dos inativos ser retirada do texto legal, a situação tende a piorar em relação ao atual sistema.²⁶

Assim, supondo-se como ponto de partida uma relação dívida líquida do setor público/PIB de 51,9% em 1999²⁷ e supondo-se: *a*) que os déficits do RGPS e do funcionalismo público da União seriam financiados via emissão de dívida; *b*) que o acréscimo dos déficits do INSS não será compensado com reduções de gastos em outras áreas de governo; e *c*) que a taxa real de juros aplicada à dívida pública é idêntica à do crescimento do PIB. O Gráfico 4 apresenta um cenário de evolução da DLSP no horizonte 1999/2030.

²⁶ A contribuição dos inativos foi rejeitada como parte da Emenda nº 20 e posteriormente incorporada na legislação para o funcionalismo público federal.

²⁷ Dado de fevereiro de 1999 do Bacen.





A idéia de que uma “segunda geração” de reformas poderia aliviar esta situação no curto prazo é totalmente infundada. A verdade é que uma reforma estrutural dos sistemas previdenciários, na medida em que só age sobre os novos fluxos,²⁸ inevitavelmente levará algum tempo até que seus efeitos cumulativos se façam sentir.

Para melhor avaliação da proposta aqui apresentada, foram realizadas algumas simulações do comportamento do sistema e suas várias alternativas de reformulação. Em função das características que distinguem o horizonte de planejamento dos trabalhadores do setor privado e os servidores públicos, e que implicam distintas hipóteses de trabalho (especialmente no que se refere à evolução do mercado de trabalho), essas simulações foram subdivididas entre o RGPS e o RJU Federal.

Em ambos os casos, no entanto, partiu-se do cenário macroeconômico descrito no Quadro 3.

Quadro 3

Cenário Macroeconômico – Taxas de Crescimento Reais

(% a.a.)

	1999/2030
Crescimento do PIB	3,0
Crescimento do Salário Médio	0,7
Crescimento do Salário Mínimo	0,0

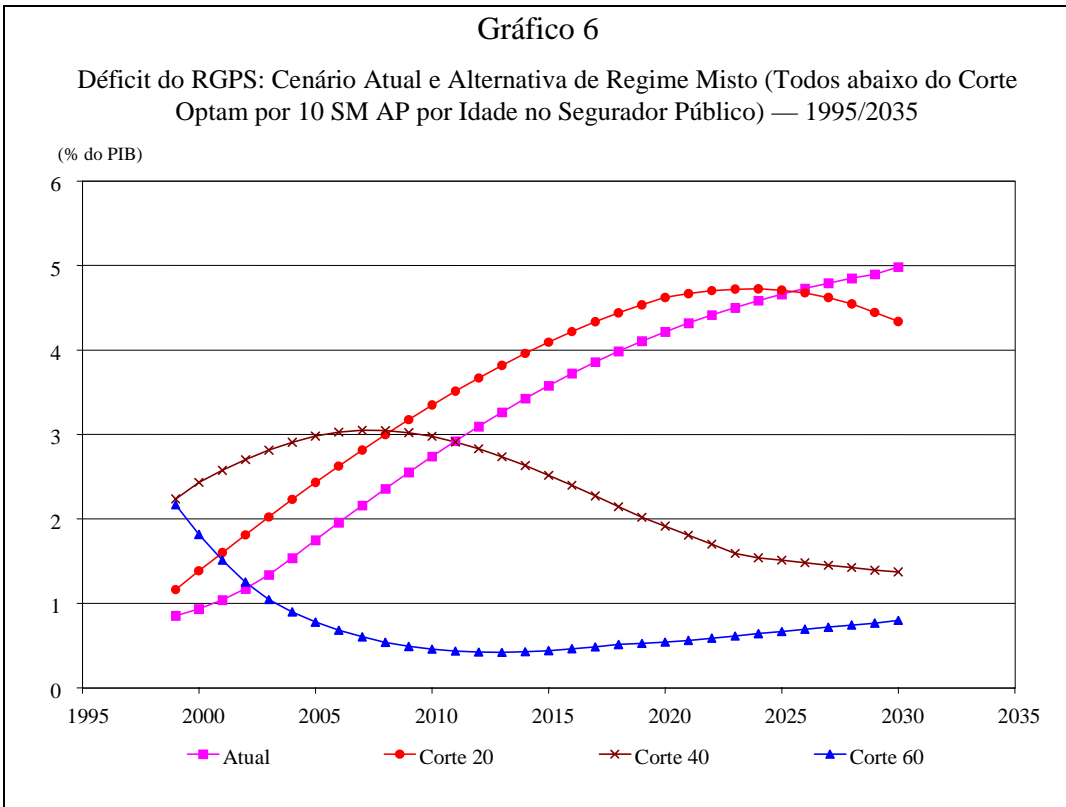
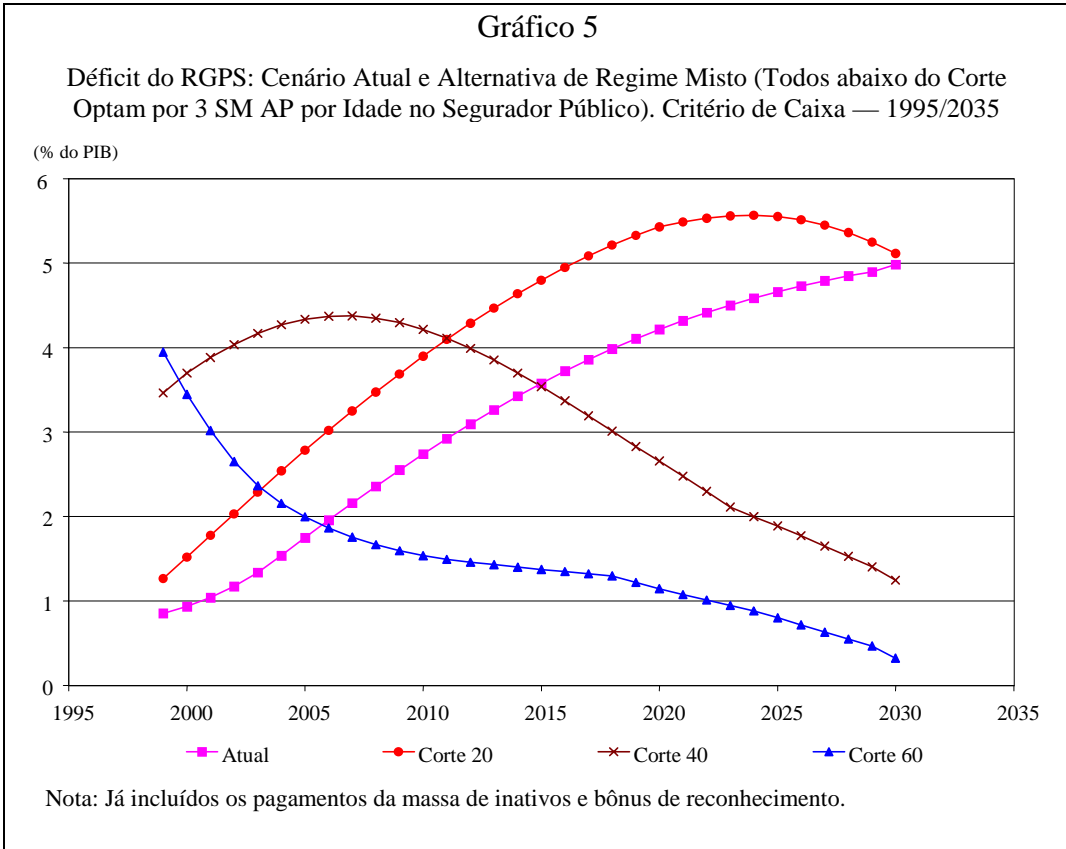
²⁸ No sentido de que não incluiria substanciais acréscimos da carga de contribuições sobre os estoques de contribuintes e/ou taxaço sobre os estoques de beneficiários.

5.3.1 - Trabalhadores do setor privado — RGPS

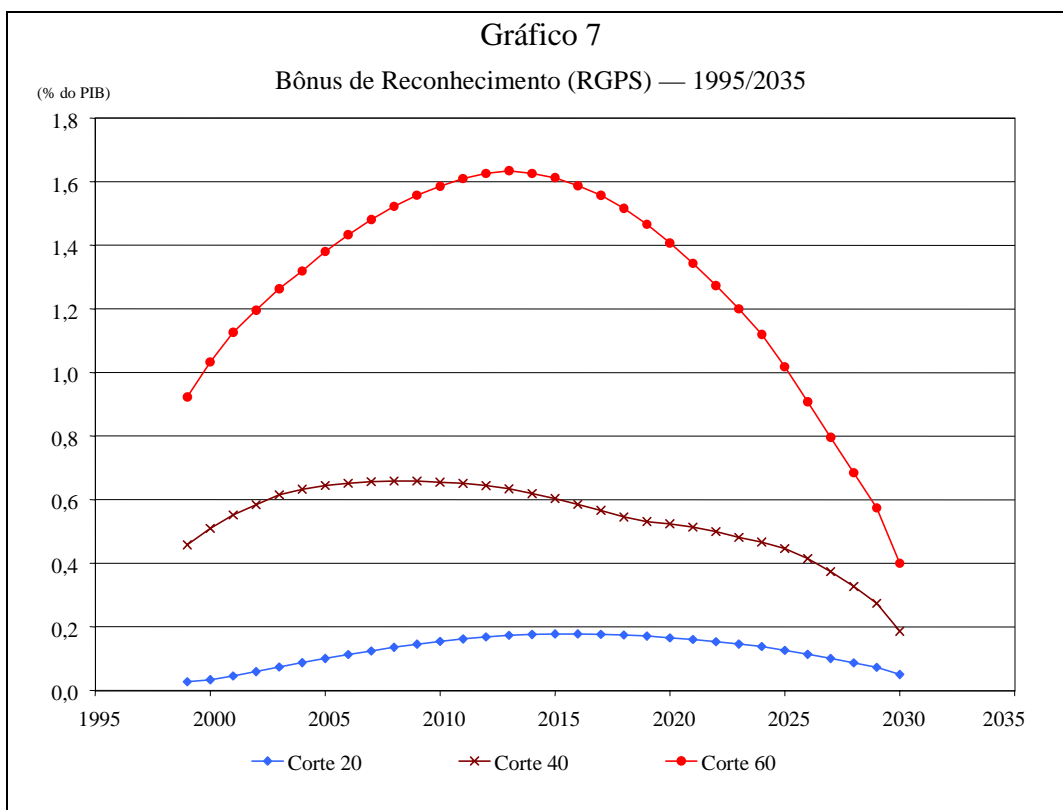
Para os trabalhadores do setor privado as projeções de comportamento financeiro do sistema previdenciário incorporam a hipótese de manutenção do atual quadro de formalização do mercado de trabalho. O Gráfico 5 demonstra as projeções de comportamento de longo prazo, em termos de necessidade de financiamento, para o RGPS, supondo que todos abaixo da idade de corte optem pelo mínimo no segurador público (três salários mínimos) e sob diferentes idades de opção dos indivíduos. O impacto financeiro é analisado considerando-se o resultado financeiro como a diferença entre as despesas com benefícios menos a receita das contribuições para o sistema atual e cada uma das alternativas de idade de corte, ou seja, para cada idade indicada no gráfico, todos os indivíduos maiores do que esta mesma idade optam por continuar no mesmo plano de benefícios e não postergar sua aposentadoria, ao mesmo tempo em que todos os indivíduos com idades inferiores à idade de corte optam por um plano de benefícios mais modesto e com isso gozam de uma alíquota de contribuição mais baixa (para um teto agora também menor do que três salários mínimos).

O Gráfico 6, por sua vez, ilustra a situação em que todos os segurados permanecem contribuindo até o teto atualmente estabelecido (R\$ 1.200 ou aproximadamente 10 salários mínimos) para o segurador público. O raciocínio utilizado para o gráfico anterior no que se refere às idades de corte é aplicável também neste caso. Todos os indivíduos com idades acima da idade de corte permanecem em seus atuais planos de benefícios, ou seja, optam por um benefício em função do tempo de serviço, que em muitos casos pode apresentar alíquotas mais altas. Enquanto todos os indivíduos abaixo da idade de corte optam por postergar sua aposentadoria e requerer o benefício com uma idade igual à atualmente estabelecida para o benefício de aposentadoria por idade, conseqüentemente contribuem com uma alíquota menor durante um período mais dilatado de tempo.

Pela análise dos gráficos pode-se perceber que o sistema aqui proposto, apesar de apresentar um ligeiro aumento do déficit no curto prazo, por outro lado conta com uma trajetória que tende ao equilíbrio no longo prazo. O atual sistema, ao contrário, implica déficits menores no curto prazo, porém com uma trajetória explosiva no longo prazo. Essa diferença baseia-se justamente no fato de que o modelo proposto adota alíquotas individuais atuarialmente equilibradas, além de promover um forte incentivo para a postergação do requerimento dos benefícios, resultado da preferência intertemporal por capital.



O Gráfico 7 apresenta os gastos exclusivos com os bônus de reconhecimento pelo tempo já contribuído para o sistema antes da reforma.

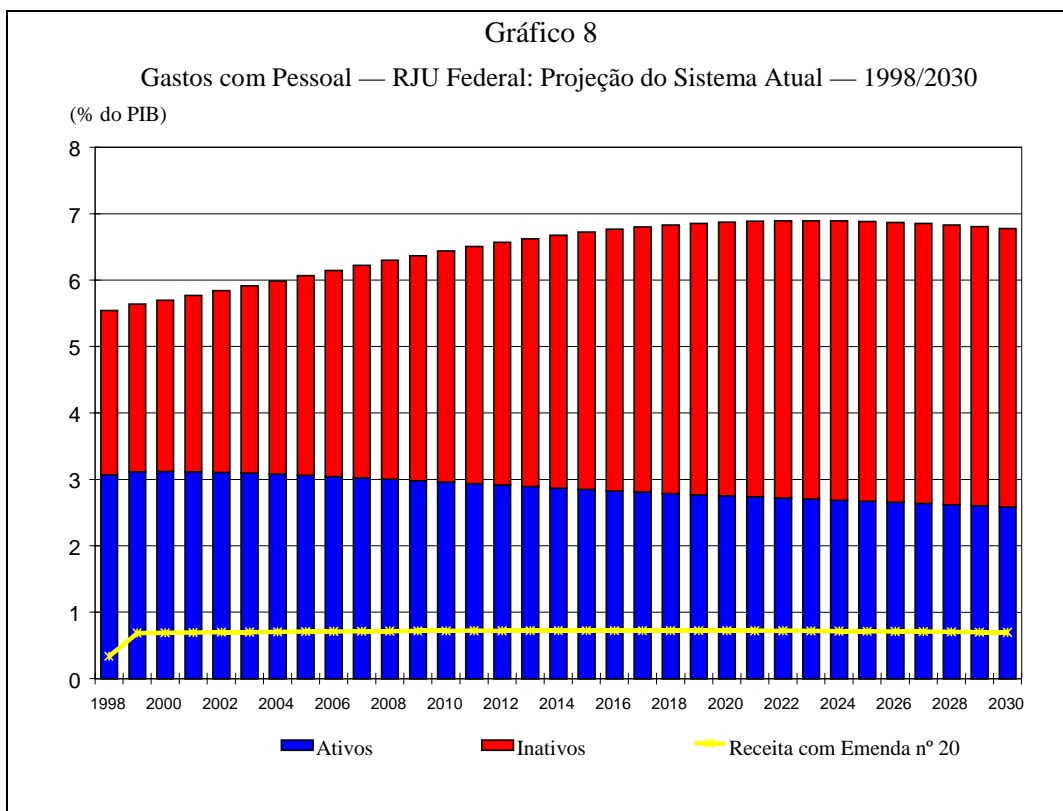


5.3.2 - Funcionário público federal — RJU

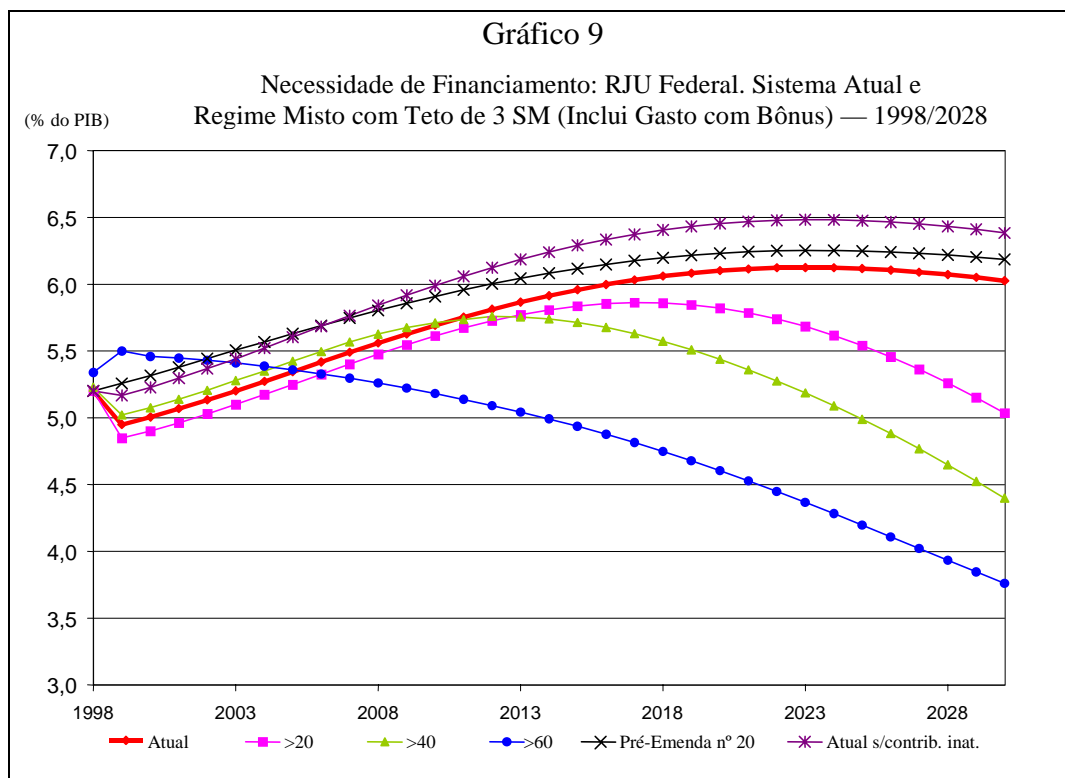
As simulações realizadas para o contingente de funcionários públicos federais tiveram por base as seguintes hipóteses de trabalho:

- A estrutura de salários e sua correspondência com o grau de escolaridade obtidos pela tabulação do universo de funcionários públicos federais.
- A hipótese feita pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), na gestão do ministro Bresser Pereira, para a política de admissão de pessoal: os funcionários públicos federais de nível superior sofreriam uma reposição de forma a manter constante o número total dos atuais ativos deste grupo; para os funcionários de nível médio, essa reposição aconteceria de forma mais moderada ao longo da projeção, de modo a reduzir o contingente de ativos deste grupo à metade.

O Gráfico 8 ilustra a situação financeira dos gastos com o funcionalismo público federal (ativos e inativos), a projeção dos gastos futuros com esse mesmo contingente e a contribuição funcional para os planos de benefícios de acordo com as regras vigentes.

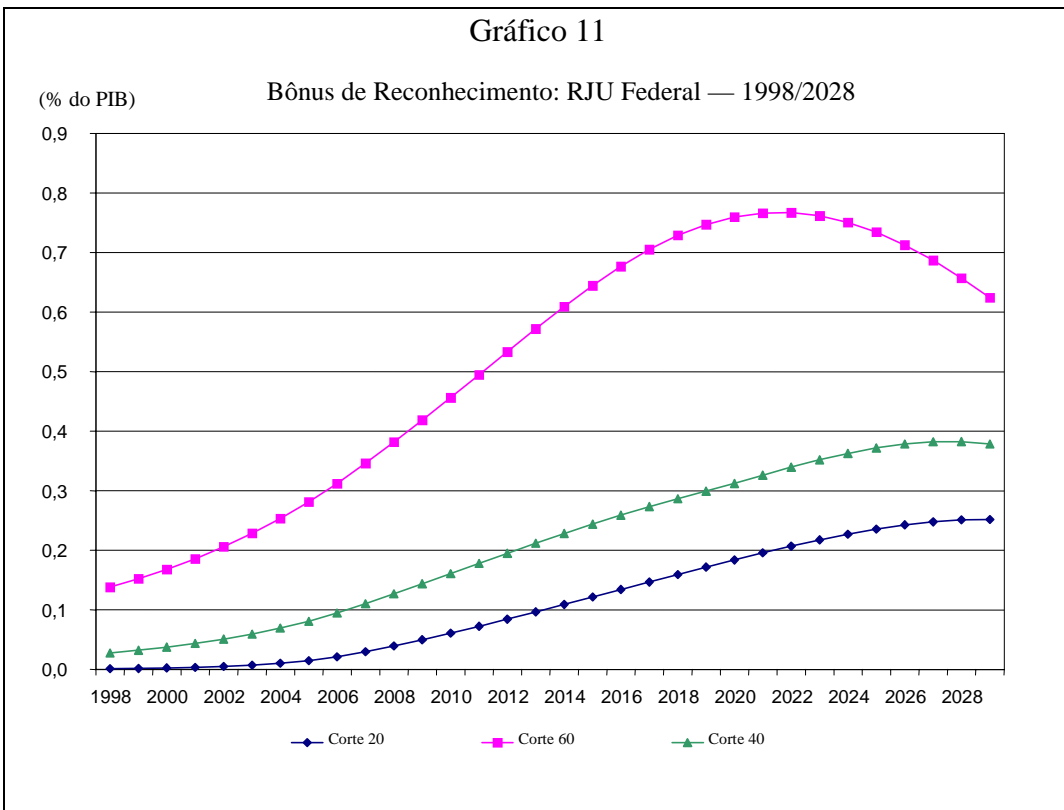
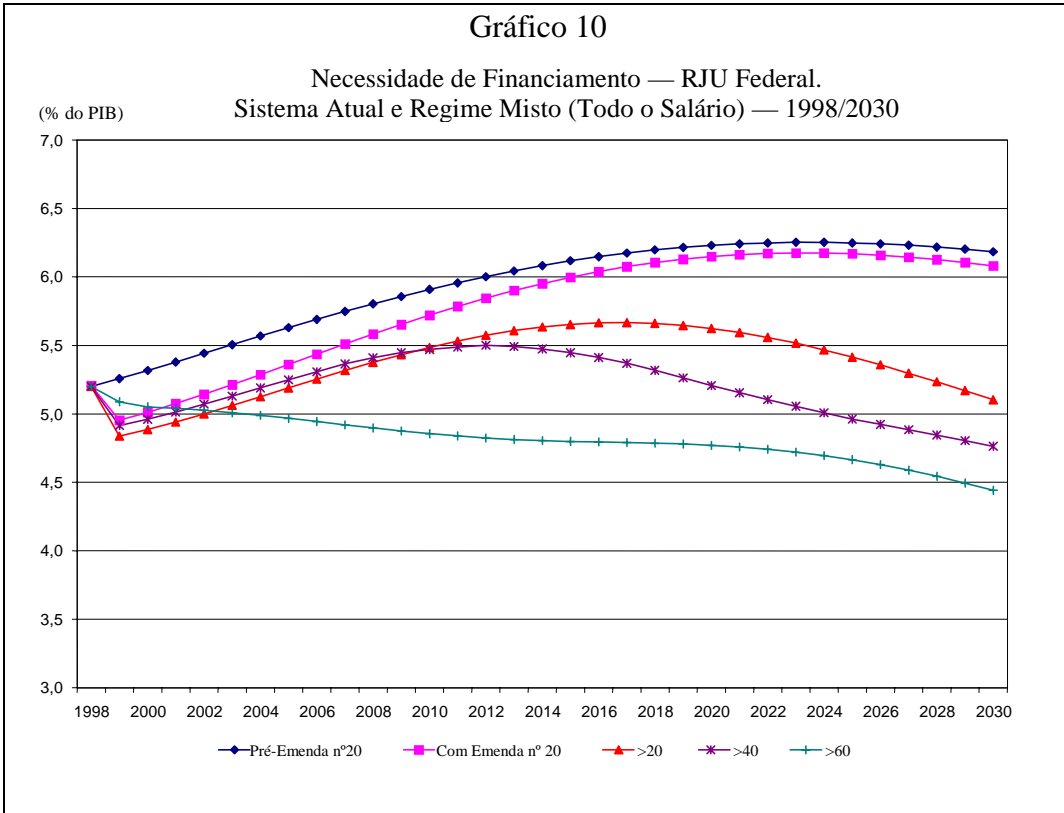


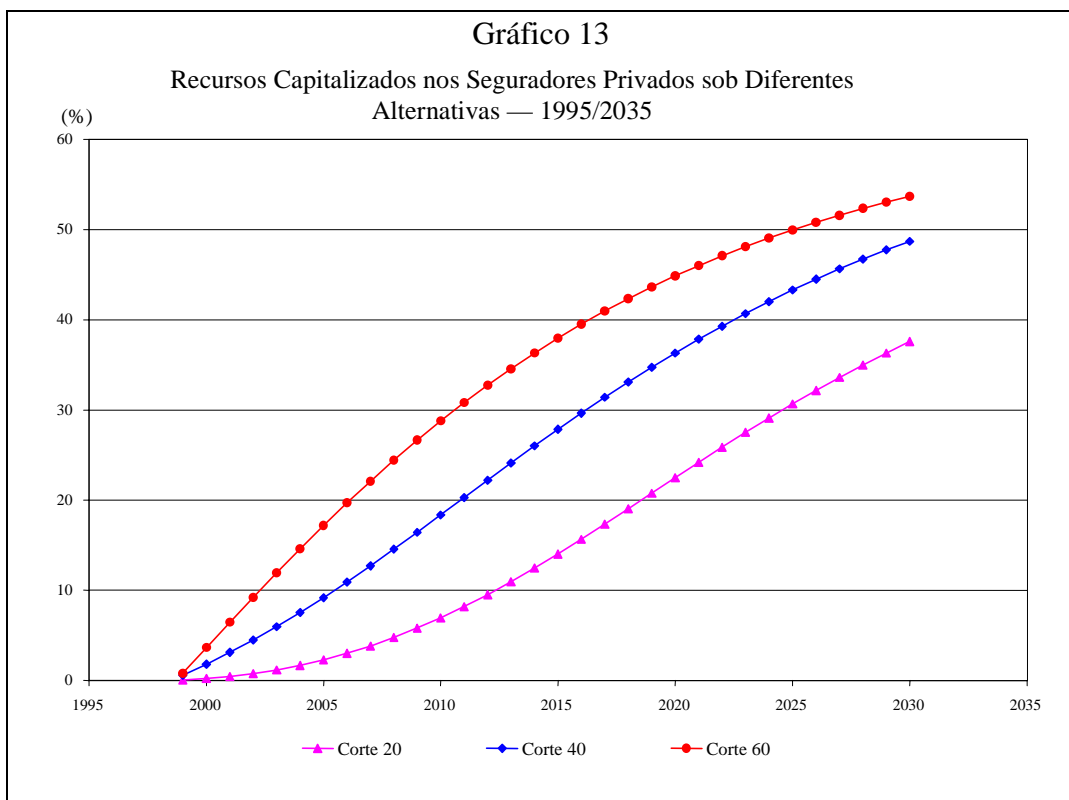
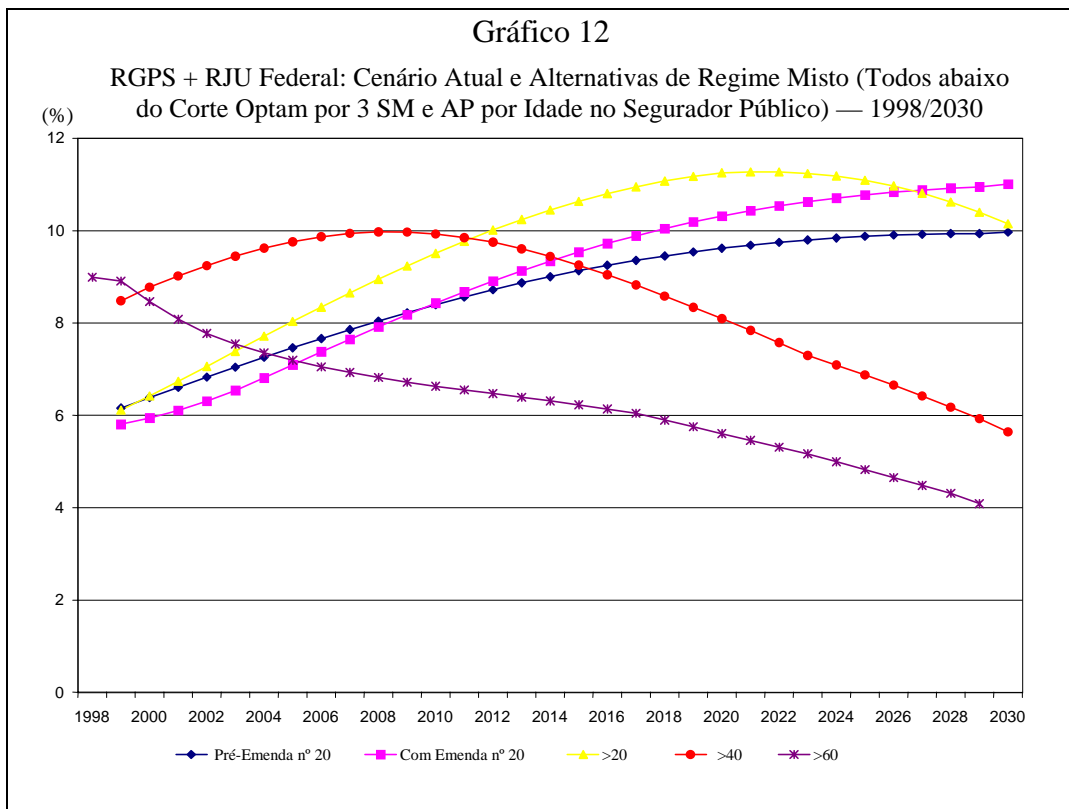
Para avaliar o impacto da proposta de reforma estrutural para o funcionalismo público federal e compará-lo ao atual sistema foi feita uma série de simulações, que mostraram que a variável mais relevante para se tentar analisar o comportamento das escolhas individuais (da mesma forma que para os trabalhadores do setor privado) é a idade do indivíduo na data da reforma. Os Gráficos 9 e 10 analisam o impacto financeiro em função deste dado, considerando-se a necessidade de financiamento do funcionalismo público como a diferença entre os gastos com ativos e inativos menos a receita das contribuições para o sistema atual e cada uma das alternativas de idade de corte, ou seja, para cada idade indicada no gráfico todos os indivíduos maiores do que esta mesma idade optam por continuar no mesmo plano de benefícios e não postergar sua aposentadoria, ao mesmo tempo em que todos os indivíduos com idades inferiores à idade de corte optam por postergar sua aposentadoria e com isso gozar de uma alíquota de contribuição mais baixa. O Gráfico 9 apresenta o resultado para a hipótese em que os funcionários públicos abaixo da idade de corte optam, ainda,



por contribuir para o segurador público apenas sobre a parcela do salário de contribuição correspondente a até três salários mínimos. O Gráfico 10, por sua vez, ilustra os resultados para a hipótese de manutenção do salário integral líquido. O Gráfico 11 apresenta os gastos, unicamente, com o bônus de reconhecimento para o caso da adoção do teto de três salários mínimos. Vale lembrar que para o cenário de manutenção do salário total não existe a emissão de bônus.

O Gráfico 12 faz um resumo dos resultados obtidos para ambos os regimes — RGPS e RJU Federal —, com a hipótese de adoção de um teto mínimo para o segurador público de três salários mínimos, enquanto o Gráfico 13 mostra os recursos acumulados no “segurador privado”. É importante ressaltar que, embora não se trate de uma nova poupança, os montantes capitalizados poderão possibilitar uma alocação mais eficiente do capital, tanto pela escala dos investimentos quanto pelo próprio mecanismo privado de alocação de recursos.





6 - SALVAGUARDAS DO NOVO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO PRIVADO (RISCOS PROGRAMÁVEIS)

Com o objetivo de se manter uma absoluta transparência do sistema, a proposta prevê a publicação obrigatória, por parte dos seguradores privados (entidades de previdência privada), de boletins mensais para informação do público e dos seus afiliados sobre o seu desempenho — capital acumulado, rentabilidade obtida etc. A entidade de previdência privada é ainda encarregada do envio periódico, para cada afiliado, do extrato de sua conta individual, onde ele poderá verificar toda a movimentação de sua própria conta.

A primeira salvaguarda dos segurados, em termos de assegurar a integridade dos ativos que lastreiam sua conta individual, é a completa dissociação do patrimônio acumulado nos fundos e o patrimônio próprio das administradoras (seguradores privados) desses fundos. Isso significa dizer que mesmo que um segurador privado venha a falir o fato não acarretará perda do patrimônio acumulado pelo trabalhador. É importante também estabelecer que todos os títulos sejam custodiados junto a uma entidade governamental.²⁹ Prevê-se a regulação da carteira que os fundos poderão constituir, em termos de limites máximos por tipo de aplicação e por emissor, bem como a classificação de riscos (*rating*) dos títulos. Em uma primeira etapa todas as operações no mercado de derivativos serão proibidas, bem como a realização de investimentos no exterior.³⁰

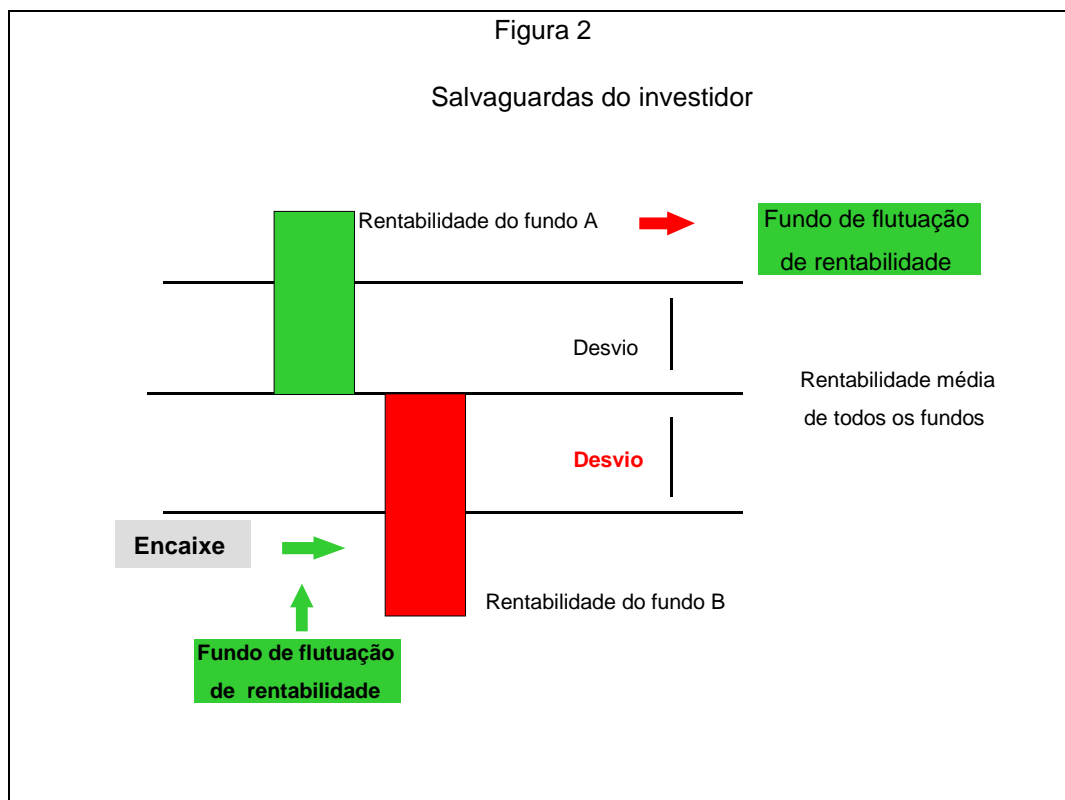
De modo a favorecer a transparência e incentivar a competição, prevê-se a padronização de critérios contábeis e atuariais, bem como das comunicações entre seguradores públicos e privados com os participantes.

Finalmente, é vital a adoção de alguns mecanismos que assegurem a rentabilidade mínima adequada para os fundos.³¹ Para tanto, estabelece-se como parâmetro básico a rentabilidade média obtida por todas as entidades que participam do sistema. Mais especificamente, os desvios mínimos ou máximos serão fixados em relação ao retorno médio de todos os fundos nos últimos 12 meses assumindo sempre o menor dos desvios segundo as duas metodologias de cálculo: retorno médio de todos os fundos nos últimos 12 meses mais ou menos dois pontos percentuais; ou 50% acima ou abaixo do retorno médio de todos os fundos nos últimos 12 meses. Os mecanismos utilizados para assegurar a rentabilidade mínima dos fundos podem ser subdivididos em três níveis (Figura 2):

²⁹ No caso, como será visto adiante, junto à Agência de Regulamentação e Controle da Previdência (ARCP).

³⁰ Superada a crise cambial, a possibilidade de um determinado nível de investimentos no exterior é altamente desejável sob o ponto de vista de *hedge* contra o risco sistêmico, ou seja, em relação ao “risco-Brasil”.

³¹ É fundamental que fique claro que se trata de garantir rentabilidade relativamente ao conjunto de seguradores privados e não de um nível mínimo de rentabilidade absoluta.



- 1º nível: Fundo de reserva de flutuação de rentabilidade

O fundo de reserva de flutuação de rentabilidade será constituído por um encaixe mínimo e pela rentabilidade, ou, preferencialmente, parte da rentabilidade que venha a exceder o limite superior da banda de flutuação de rentabilidade do mercado, compulsoriamente aplicados junto a uma entidade governamental de controle.³²

As reservas acumuladas nesse fundo se destinam a cobrir eventuais deficiências na rentabilidade dos fundos, ou seja, quando o fundo obtiver rentabilidade mínima, as reservas acumuladas no fundo de reserva de flutuação serão utilizadas para cobrir a diferença entre a rentabilidade obtida pelo fundo e a rentabilidade mínima estabelecida pela banda de flutuação.

³² Estes recursos, obviamente, continuam sendo de propriedade dos fundos. Entretanto, a aplicação de todos os recursos provenientes de rentabilidade acima da banda na ARCP provocaria, a exemplo do que ocorre no Chile, a tendência a um “comportamento de manada”. Em outras palavras, não há maiores incentivos para um bom desempenho, pois todo o excedente será colocado como reserva; assim, todos os administradores de fundo tendem a ter um comportamento similar e competir no mercado não por meio de diferenciais de rentabilidade mas mediante *marketing*. Talvez este seja um dos fatores que expliquem as enormes e indesejáveis despesas com força de vendas das entidades privadas de previdência no Chile e na Argentina. Um segundo efeito, também indesejável, é que, não havendo diferenciais de rentabilidade, o “efeito escala” passa a ser determinante para os resultados do administrador. Por sua vez, isto provoca a tendência à concentração verificada em ambos os países. Como resultado, a proposta contempla uma franja de 10-30% da rentabilidade excedente que continuariam sendo aplicados pela própria entidade.

- 2º nível: Recursos próprios dos seguradores privados

Caso um fundo específico incorra em taxas de rentabilidade inferiores ao mínimo estabelecido pela banda de flutuação e o montante acumulado no fundo de rentabilidade não seja suficiente para cobrir a diferença, o segurador poderá, voluntariamente, recorrer a seu próprio patrimônio para cobrir a diferença.

- 3º nível: Intervenção do Estado

Caso o problema não possa ser solucionado nos níveis anteriores, a entidade será liquidada. Apenas quando o montante obtido com a liquidação das entidades não for suficiente para garantir a rentabilidade mínima (limite inferior da banda), o Estado cobre essa diferença e transfere o montante acumulado em cada conta individual para um segurador privado de escolha do segurado.

7 - ESTRUTURA INSTITUCIONAL

O Quadro 4 mostra, de forma resumida, a estrutura institucional proposta.

Quadro 4

Estrutura Institucional

<p><u>Política:</u> MPAS</p> <p><u>Regulação e Controle:</u> Agência Reguladora</p> <p><u>Administração:</u> <u>Coleta de Impostos:</u> Secretaria da Receita Federal <u>Guarda dos Registros:</u> Agência Reguladora e Seguradoras <u>Seguradores:</u></p> <p><i>Invalidez, Idade e Morte</i> Público: INSS e Institutos Estaduais, Municipais e União Privado: Fundos de Pensão Abertos e Fechados</p> <p><i>Acidentes do Trabalho</i> Público: INSS Privado: Companhias de Seguro</p>
--

Como se pode observar, a inovação maior é a criação da já mencionada agência de regulação e controle da previdência. A atual política de controle e regulação incidente sobre as entidades de previdência existentes é exercida por três órgãos do governo federal não necessariamente articulados entre si: Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) — no caso das EFPPs —, Ministério da

Fazenda (MF) pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) — no caso das EAPPs —, Banco Central (Bacen) e Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

O MPAS na figura da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) é responsável pela adequação das regras que regem os planos de previdência privada fechados, ou seja, patrocinados pela empresa contratadora³³ dos trabalhadores. A Susep, por sua vez, é responsável por tarefas semelhantes às executadas pela SPC/MPAS, para o caso das entidades abertas. O Bacen fiscaliza especificamente o mercado financeiro, as operações de renda fixa em geral e as realizadas com intermediação de instituições financeiras bancárias. A CVM é responsável pelo controle e fiscalização das transações envolvendo as entidades de previdência privada com o mercado de capitais.

A proposta prevê a melhor articulação dessas atuais instâncias de regulação e controle através da ARCP, que será responsável tanto pela supervisão dos sistemas previdenciários básicos (funcionalismo público e RGPS) a cargo da administração pública, bem como pelas entidades de previdência privada. Sua atuação abará todas as questões relacionadas à questão previdenciária: adequação atuarial dos planos de benefícios; seguros para os riscos não-programáveis, compra de uma renda mensal vitalícia no momento do requerimento do benefício, prestação de contas aos usuários, controle da carteira de investimentos, regras adequadas sobre *vesting* e portabilidade etc. Prevê-se ainda que a ARCP atue junto à Susep e ao Bacen na supervisão das novas funções das seguradoras privadas no mercado previdenciário.

No que se refere à arrecadação de contribuições, a proposta contempla a transferência desta função para a Secretaria da Receita Federal,³⁴ tanto para aquelas destinadas ao(s) segurador(es) público(s) quanto para aquelas direcionadas aos seguradores privados. Obtém-se, desta forma, integração e controle maiores, além de prováveis economias de escala.

Ainda em termos operacionais, sugere-se que os registros individuais sejam mantidos tanto pela ARCP quanto pelos seguradores públicos e privados. Este arranjo não só possibilita um maior grau de segurança ao sistema — via redundância — como também permite o acompanhamento pela ARCP de todas as movimentações entre seguradores.

Como seguradores públicos, no caso de benefícios comuns, poderão atuar o INSS, bem como, por adesão e a critério da ARCP, os vários institutos de previdência de estados e municípios. Já como seguradores privados, todas as entidades de previdência privada, abertas ou fechadas, existentes ou a serem criadas, poderão se credenciar junto à ARCP. Exigir-se-á, entretanto, uma completa separação entre os planos complementares já existentes e os planos ofertados na qualidade de segurador privado do seguro social básico. Em outras palavras, propõe-se a

³³ As entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por empresas estatais são fiscalizadas pelas próprias patrocinadoras e pela Sest/Ministério do Planejamento. A intervenção direta da SPC ocorre apenas em casos de omissão pelas patrocinadoras da sua responsabilidade de fiscalizá-las.

³⁴ Inclusive do atual corpo de fiscais do INSS.

exigência de uma *Chinese Wall* no que se refere ao custeio, administração financeira e patrimonial. Obtém-se, todavia, um sensível ganho de escala, principalmente considerando-se a provável redução de custos de *marketing*, comparativamente a entidades privadas especificamente dedicadas à operacionalização do seguro social, como é o caso, por exemplo, do Chile e da Argentina. Obtém-se, também, logo de início um universo bastante amplo de empresas competindo pela preferência do consumidor, evitando-se indesejáveis concentrações de poder econômico e político. É claro que instituições específicas, inclusive ligadas a sindicatos ou associações profissionais, também poderão ser criadas e operar neste mercado, desde que satisfaçam os critérios da ARCP.

Para a operacionalização do seguro de acidentes do trabalho, poderão operar o INSS e demais seguradores públicos, bem como as empresas seguradoras em geral.³⁵

8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta apresentada não pretende, de forma alguma, ser a “solução ótima” para os problemas do sistema previdenciário brasileiro. Menos ainda ter a pretensão de resolver, no curto prazo, os graves desequilíbrios econômico-financeiros dos sistemas — mesmo porque isto é impossível, a menos que sejam sacrificados alguns princípios éticos e morais, que julgamos imprescindíveis à ação governamental dentro do Estado de Direito. Ao contrário, entendemos que é uma das alternativas possíveis, dentro dos condicionantes e limitações a que estamos sujeitos. Sem estas restrições, o desenho poderia ser outro, substancialmente diferente daquele aqui formulado. Mas isto é apenas uma conjectura, pois as limitações são reais e devem, portanto, ser realisticamente enfrentadas.

Quanto às perspectivas do equilíbrio, que se obterá apenas no longo prazo, parece-nos que o importante é a sinalização na direção correta, um “plano de vôo” adequado.

O fato é que, em previdência, os problemas se constituem durante longos períodos de tempo; por outro lado, as soluções também requerem um prazo dilatado para que produzam todo o efeito desejado.

³⁵ Considera-se inconveniente a criação, no Brasil, de “Mútuas de Acidentes do Trabalho”. Apesar da experiência exitosa no Chile, a criação de um novo tipo de entidade de fins não-lucrativos é desnecessária, e provavelmente nociva, dada a experiência brasileira neste campo: grande parte das empresas de finalidade não-lucrativa funcionava apenas como fachada, provocando uma substancial e desnecessária renúncia fiscal. A bem da verdade, seria completamente contra a política do atual governo, no sentido de dar uma interpretação mais estrita e um controle mais severo à filantropia.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis*. 1994.
- BEATIE, R., MCGILLIVRAY, W. Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado 'Envejecimiento Sin Crisis'. *Revista Internacional de Seguridad Social*, v. 48, n. 3-4, 1995.
- BONILLA, A. G., CONTE-GRAND, A. *Las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina: crónicas y reflexiones*. Chile: OIT, 1997.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. Brasília, 1988.
- JAMES, E. Assegurar uma melhor proteção e facilitar o crescimento: uma defesa do envelhecimento sem crise. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 8, Edição Especial, 1997.
- MESA LAGO, C. As reformas da seguridade social na América Latina e os posicionamentos dos organismos internacionais. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 8, Edição Especial, 1997.
- OLIVEIRA, F. E. B. de. *Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da previdência social brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 1982 (Texto para Discussão Interna, 53).
- . *Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social*. Rio de Janeiro: IPEA, 1992 (Texto para Discussão, 251).
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I. *Vendedores de ilusões*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994 (Documento de Política, 21).
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., PASINATO, M. T. *Reforma da previdência: modelo de opções*. Rio de Janeiro: IPEA, set. 1996 (Texto para Discussão, 436).
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., MANIERO, L. V. F. *Alíquotas equânimes para um sistema de seguridade social*. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1997 (Texto para Discussão, 524).
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., DAVID, A. C. A. *Previdência, poupança e crescimento econômico: interações e perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 1998 (Texto para Discussão, 607).
- REYNAUD, E., HEGE, A. Itália: uma fundamental transformação do sistema de previdência social. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 8, Edição Especial, 1997.
- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Social security programs throughout the world*. July 1995 (Research Report, 64).