

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1226

DETERMINANTES DA SUSTENTABILIDADE E DO CUSTO PREVIDENCIÁRIO: ASPECTOS CONCEITUAIS E COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

Marcelo Abi-Ramia Caetano

Brasília, outubro de 2006

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1226

DETERMINANTES DA SUSTENTABILIDADE E DO CUSTO PREVIDENCIÁRIO: ASPECTOS CONCEITUAIS E COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS*

Marcelo Abi-Ramia Caetano**

Brasília, outubro de 2006

* O autor agradece a Marcelo Piancastelli e José Aroudo Mota por criarem um ambiente de trabalho propício à criação deste estudo. Como de praxe, essas pessoas em nada são responsáveis pelos erros e pelas omissões que porventura existam neste Texto para Discussão.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL H55, I38

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 ASPECTOS CONCEITUAIS	8
3 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS QUANTITATIVAS	18
4 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS QUALITATIVAS	23
5 CONCLUSÕES	31
ANEXOS	33
REFERÊNCIAS	34

SINOPSE

Este trabalho tem o objetivo de identificar os fatores que influenciam o custo e a sustentabilidade de um plano previdenciário e de, a partir de referencial teórico, realizar comparações internacionais, com destaque para a posição brasileira no cenário mundial. O trabalho se dividirá em quatro seções. Na primeira, expõem-se, dentro de um delineamento teórico-abstrato, os principais aspectos conceituais que influenciam a sustentabilidade fiscal de um regime de previdência. Na segunda seção, trabalham-se as variáveis quantitativas relevantes para um comparativo internacional. Na terceira seção, dedica-se ao comparativo internacional das variáveis qualitativas que explicam em grande parte a razão das diferenças internacionais nas duas variáveis quantitativas fundamentais, quais sejam, razão de dependência e taxa de reposição. A seção final conclui o texto.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to identify the fundamentals of social security cost and sustainability. Using a theoretical framework it establishes comparisons giving emphasis on Brazilian position on the world scenario. This paper is divided into four chapters. The first presents the theoretical framework that supports the analysis. The second one is related to quantitative variables and the third chapter to the qualitative ones. The final chapter concludes the paper.

1 INTRODUÇÃO

A importância da previdência social para as finanças públicas brasileiras é inquestionável: no ano de 2005, o gasto com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) estaduais e federal totalizou 11,7% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e suas necessidades de financiamento somaram 4,6%. Em tal contexto, é natural que a previdência exerça papel relevante no debate sobre a sustentabilidade fiscal do país.

Este trabalho tem o objetivo de identificar os fatores que influenciam o custo e a sustentabilidade de um plano previdenciário e de, a partir desse referencial teórico, realizar comparações internacionais, com destaque para a posição brasileira no cenário mundial. Há razões relacionadas à demografia, ao mercado de trabalho e ao próprio desenho do plano de previdência. Para melhorar a compreensão dos argumentos que se colocarão na seqüência, será apresentado um modelo matemático simplificado do equilíbrio financeiro de curto prazo da previdência. A generalização por meio da ampliação da abordagem para um âmbito de equilíbrio dinâmico, e não estático, não altera as conclusões fundamentais expostas no modelo básico.

Este trabalho se dividirá em cinco além desta Introdução. Na segunda, expõem-se, dentro de um delineamento teórico-abstrato, os principais aspectos conceituais que influenciam a sustentabilidade fiscal de um regime de previdência. Tais características teóricas permitem identificar um conjunto de variáveis relevantes para um comparativo internacional no qual se delineiem variáveis quantitativas e qualitativas que permitam comparar a situação previdenciária brasileira com a do resto do mundo. A abordagem teórica da segunda seção baseou-se em Caetano (2006).

Na terceira seção, trabalham-se as variáveis quantitativas relevantes para um comparativo internacional. Como se verá na segunda seção, as duas variáveis fundamentais para a sustentabilidade de um regime previdenciário são, de um lado, a razão de dependência previdenciária, isto é, a relação entre número de beneficiários e contribuintes de um regime de previdência e, de outro lado, a taxa de reposição, ou seja, a relação entre o valor do benefício previdenciário e os respectivos salários de contribuição. A conclusão geral é que o peso fiscal de um regime previdenciário é uma função crescente de sua taxa de reposição e de sua razão de dependência.

Na terceira seção, apresentam-se três limitações decorrentes das bases de dados que se utilizarão. Em primeiro lugar, as fontes dos dados disponíveis para comparações internacionais de regimes previdenciários têm origem no Banco Mundial (Bird) e na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como essas próprias instituições reconhecem, há necessidade de vários ajustes nas informações oficiais fornecidas pelos governos para torná-las comparáveis. Em segundo lugar, as informações não são recentes. Os dados da OCDE para seus países membros no que se refere à previdência social vão até 2001. Para o Banco Mundial, em seu último World Development Indicators (WORLD BANK, 2006), alguns dados são ainda mais antigos e remontam aos anos 90 ou mesmo 80 do século XX. Nesse estudo, utilizaram-se os dados do World Development Report (2006) do Banco Mundial, e não da OCDE, em razão da disponibilidade de dados de diversos países, e não somente aos 30 membros da OCDE, assim como a apresentação de um maior número de variáveis quantitativas que

permitem tornar a análise mais rica. Em terceiro lugar, muitos dos dados que seriam ideais para um comparativo internacionais não se encontram disponíveis. Nesse sentido, proxies e aproximações serão necessárias. Por exemplo, faz-se uso da razão de dependência demográfica no lugar da previdenciária.

Na quarta seção, dedica-se ao comparativo internacional das variáveis qualitativas que explicam em grande parte a razão das diferenças internacionais nas duas variáveis quantitativas fundamentais, quais sejam: razão de dependência e taxa de reposição. As variáveis qualitativas determinam o desenho do plano previdenciário e respondem às quatro questões básicas que preocupam o cidadão comum interessado em sua própria previdência. São elas: as condições que necessitam se completar para fazer jus a um benefício de aposentadoria (quando é possível a aposentadoria), o valor de benefício a que terá direito (quanto receberá de aposentadoria), a correção ou indexação de sua pensão (como se atualiza o valor de seu benefício) e, por fim, a contribuição necessária ao regime de previdência, a qual, em uma situação ideal constituiria o porquê do recebimento dos benefícios.

Por fim, a quinta seção traça as principais conclusões.

2 ASPECTOS CONCEITUAIS

2.1 A ÁLGEBRA ELEMENTAR DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CURTO PRAZO

Pode-se afirmar que um plano de previdência apresenta equilíbrio financeiro de curto prazo quando o total arrecadado supera ou se iguala ao montante pago de benefícios. Sintetiza-se a oração anterior mediante a equação matemática:¹

$$\tau W_t L_t \geq B_t A_t, \quad (1)$$

em que:

τ = alíquota média de contribuição previdenciária;

W_t = salário médio de contribuição para a previdência no intervalo de tempo t ;²

L_t = quantidade média de contribuintes da previdência no intervalo de tempo t ;³

B_t = valor médio do benefício da previdência no intervalo de tempo t ;

A_t = quantidade total média de beneficiários da previdência no intervalo de tempo t .

Novas interpretações surgem ao se reescrever a equação 1.

1. Neste trabalho, preferiu-se incluir o superávit na definição de equilíbrio. Essa definição mais ampla é compatível com sua finalidade de esboçar os elementos determinantes da sustentabilidade da previdência. O único aspecto não contemplado pela equação diz respeito às formas de financiamento. A bem da verdade, a equação 1 representa o equilíbrio para um regime financeiro de repartição simples (RS).

2. t pode ser um intervalo de tempo qualquer; o uso mais usual é anual, mas nada impede que represente períodos mensais, semanais, bimestrais, etc.

3. A noção de média para as variáveis de estoque quantidade de contribuintes e de beneficiários representa uma média ponderada pelo período em que o indivíduo se apresentou como contribuinte ou beneficiário. Por exemplo, se o intervalo de tempo é anual, um indivíduo que contribui durante o ano todo tem exposição igual a um. Aqueles que contribuíram somente durante seis meses teriam fator de ponderação correspondente a meio; as pessoas que fizeram apenas uma contribuição durante todo o ano, por sua vez, seriam computadas na média com peso equivalente a 1/12.

$$\tau \frac{W_t}{B_t} \geq \frac{A_t}{L_t}, \quad (2)$$

em que:

$$\frac{B_t}{W_t} = \text{ taxa de reposição do regime previdenciário;}$$

$$\frac{A_t}{L_t} = \text{ razão de dependência previdenciária.}$$

De 2, observam-se três determinantes da sustentabilidade de um plano de previdência: alíquotas cobradas, Razão de Dependência Previdenciária (RDP) e Taxa de Reposição (TR). Define-se a RDP como o quociente entre o total de beneficiários e o total de contribuintes e a TR como o valor médio do benefício em dado intervalo de tempo dividido pelo salário médio de contribuição no mesmo intervalo de tempo.⁴

No contexto das equações 1 e 2, os impactos das alíquotas de contribuição sobre a sustentabilidade previdenciária são bastante claros e simplistas. Maiores alíquotas de contribuição, dentro da perspectiva simplificada de 1 e 2, aumentarão o recolhimento para previdência e tornarão o regime mais sustentável. Abordagens mais amplas não devem circunscrever a análise da alíquota previdenciária a esse aspecto. Há uma plethora de repercussões distributivas, alocativas e até mesmo com conseqüências negativas sobre a estabilização. As outras duas variáveis, porém, desde já fazem jus à análise mais aprofundada.

2.2 A RAZÃO DE DEPENDÊNCIA PREVIDENCIÁRIA (RDP) COMO DETERMINANTE DA SUSTENTABILIDADE

Essa variável sofre influência de questões demográficas, de aspectos conjunturais e estruturais do mercado de trabalho, tal como flutuações de curto prazo da taxa de desemprego e do aumento da participação feminina no mercado laboral e, por fim, do próprio desenho do plano previdenciário, mais especificamente, das condições de qualificação aos benefícios.

Os efeitos da dinâmica populacional sobre a previdência são bastante discutidos e claros. O aumento da Razão de Dependência (RD) demográfica dos idosos tende a aumentar o quociente entre beneficiários e contribuintes, ou seja, a RDP, pelo simples fato de as pessoas usualmente receberem seus benefícios quando estão mais velhas e serem ativas em idades menores.⁵ Os avanços da medicina e da saúde pública permitiram

4. Há três definições distintas para taxa de reposição. Em comum, todas representam relação entre benefícios e salários de contribuição. Na definição presente neste trabalho, toma-se o ponto de vista da coletividade e divide-se o benefício médio recebido por um conjunto de indivíduos pelo salário médio de contribuição de outras pessoas. Noutros contextos a perspectiva é individual e pode assumir forma estática ou dinâmica. Na forma estática, compara-se o valor inicial do benefício com o salário final ou com os últimos salários. Numa configuração dinâmica, representa-se o quociente entre a soma de todos benefícios a receber e o total dos salários ao longo da vida.

5. Razão de dependência demográfica para idosos e razão de dependência previdenciária são conceitos distintos. O limite etário para que um indivíduo seja considerado idoso não coincide com a idade na qual ele esteja apto à aposentadoria. Tampouco a pessoa em idade ativa é necessariamente contribuinte da previdência. A razão de dependência demográfica para idosos, porém, constitui um dos elementos-chave, em conjunto com mercado de trabalho e desenho do plano, para a determinação da razão de dependência demográfica.

redução das taxas de mortalidade em idades avançadas, o que elevou a expectativa de vida e, por conseqüência, o tempo de recebimento de benefício previdenciário. A quantidade média de filhos por mulher, no entanto, foi reduzida ao longo das últimas décadas e trouxe como conseqüência de médio prazo a diminuição do número de potenciais contribuintes para o regime de previdência. As repercussões da dinâmica demográfica deste início de século sobre os países de rendas alta e média vêm quase sempre na direção de incremento do custo previdenciário, sua intensidade que se caracteriza como fator diferencial.

O mercado de trabalho é o segundo fator determinante da RDP. Ao contrário da demografia, que exerce influência de forma estrutural, a dinâmica do mercado laboral altera a razão de dependência tanto de uma perspectiva de curto prazo quanto de longo.

O desempenho conjuntural do emprego afeta diretamente o resultado previdenciário, uma vez que a arrecadação se baseia primordialmente em folha de pagamentos. A quantidade de contribuintes tende a diminuir em períodos recessivos em razão da perda de dinamismo do mercado de trabalho. O número de beneficiários, entretanto, não se reduz em decorrência de uma recessão. Ninguém perde direito a um benefício já concedido porque a atividade econômica arrefeceu. Ao contrário, desempregados que já completaram as condições para o recebimento de benefício podem requerê-lo de forma antecipada com o intuito de manter a renda.⁶

As alterações dinâmicas no mercado de trabalho também modificam a RDP. Merece destaque a maior inserção feminina com distintas repercussões intertemporais. A curto prazo, a ampliação da cobertura previdenciária atenua a evolução da RDP. Há, nas primeiras décadas, aumento do número de contribuintes sem a respectiva elevação dos beneficiários. À proporção que as primeiras mulheres que ingressaram no mercado de trabalho envelhecem e se aposentam, a razão de dependência passa a assumir valor crescente e, em seu estado de maturidade, torna-se superior àquele de menor participação feminina no mercado de trabalho. Isso ocorre por duas razões. Em primeiro lugar, as mulheres têm expectativa de vida superior à dos homens. Em segundo lugar, as regras vigentes permitem aposentadoria feminina com condições de elegibilidade menos restritas do que as masculinas. Em outras palavras, para o sistema previdenciário como um todo, aumenta-se o tempo médio de fruição de benefícios e reduz-se o de contribuição. Esses dois fatores elevam a razão de dependência previdenciária.

Revela-se o especial cuidado que a política previdenciária deve tomar no que toca ao tema da expansão de cobertura. Em muitas situações, a maior sustentabilidade de curto prazo que se obtém pela queda da razão de dependência se contrabalança com o custo de longo prazo do aumento da relação entre beneficiários e contribuintes. Políticas previdenciárias de curto horizonte temporal podem causar danos à sua sustentabilidade no longo prazo.

Por fim, o último elemento determinante da magnitude e da evolução da RDP é o desenho do plano previdenciário. Há uma influência direta e outra indireta. A primeira decorre das condições de habilitação aos benefícios. Regras mais restritas

6. É natural que essa pessoa já tenha completado todas as condições de qualificação para pelo menos algum dos benefícios programados. Caso não estivesse desempregada, no entanto, poderia optar por contribuir por mais tempo com o objetivo de ter maior valor inicial de benefício.

implicam, *ceteris paribus*, menor RDP que condições de qualificação mais suaves como a brasileira. Um plano hipotético que permitisse aposentadoria somente após o segurado completar 80 anos de idade seria, por definição, sustentável, dadas as características demográficas atuais. Por esse motivo, grande parte das reformas previdenciárias se centram no item elegibilidade e buscam equilibrar o conflito entre sustentabilidade e alcance social da previdência.

A influência indireta surge em razão dos incentivos que os regimes previdenciários e assistenciais colocam em relação à contribuição. Muitas vezes, a RDP apresenta valor superior à RD demográfica, o que indica que a cobertura dos regimes previdenciários para benefícios supera a da contribuição. O Brasil exibe tal discrepância. Trabalhadores rurais são dispensados de contribuição efetiva para obtenção da aposentadoria. Necessitam somente de comprovação de exercício de atividade rural. De modo equivalente, o acesso a benefícios assistenciais também prescinde de contribuição prévia e gera incentivo para que pessoas de baixa renda busquem cobertura na assistência social, e não na previdência – incentivo ampliado pelas altas alíquotas de contribuição previdenciária.

A história recente da previdência e assistência social brasileiras mostra ampliação de cobertura para a população de baixa renda ao garantir benefícios sem exigência de contribuição passada. Parte desse aumento de custo foi compensada pelas regras mais rígidas impostas aos segmentos médios; em particular, o fator previdenciário. Criou-se a armadilha da credibilidade. População de baixa renda não conta com maiores incentivos a contribuir porque sabe que receberá seu benefício previdenciário ou assistencial mesmo assim. O desincentivo repete-se nas camadas médias, porém, por outro motivo: imaginam iminente alteração de regras previdenciárias que reduzirão seus benefícios futuros ou que as farão postergar sua aposentadoria. A credibilidade é alta para quem não contribui e baixa para aqueles com maior potencial de contribuição. Há contexto favorável para alta cobertura quanto aos benefícios e baixa no que se refere a contribuições.

2.3 A TAXA DE REPOSIÇÃO COMO DETERMINANTE DA SUSTENTABILIDADE

A Taxa de Reposição (TR), ou seja, a relação entre o valor médio do benefício e o salário médio de contribuição, determina-se pelo desenho do plano previdenciário – em particular, a fórmula de cálculo do benefício e as regras de indexação –, assim como por condições de evolução salarial do universo de contribuintes.

A fórmula de cálculo específica quanto o segurado receberá de aposentadoria, pensão ou auxílio quando fizer jus ao benefício. Há diversos tipos. No primeiro inexistente relação entre benefício a receber e histórico contributivo ou salarial do segurado. Para benefícios assistenciais e aposentadorias rurais por idade, é comum o recebimento de valor equivalente a um salário mínimo ou uma proporção de tal valor.⁷ No segundo tipo, a fórmula é bastante simples, mas apresenta relação com salário ou contribuição. Para servidores públicos, ainda é possível, dadas as regras de transição, ter benefício de valor idêntico ao último salário. Em outras circunstâncias, a fórmula de cálculo é mais complexa e se define em diversos passos: seleção dos salários de contribuição, indexação

7. Para o caso brasileiro, a Constituição de 1988 estabelece em seu artigo 201, parágrafo 2º, que nenhum benefício terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

de tais salários, determinação de limites máximos e mínimos de cada um dos salários de contribuição e, por fim, aplicação de fórmula específica sobre os salários de contribuição selecionados anteriormente.⁸

O primeiro passo consiste em selecionar as contribuições ou salários de contribuição utilizados. Para as aposentadorias por tempo de contribuição do RGPS e pela regra permanente do RPPS, separam-se todos os salários de contribuição de julho de 1994 até a data de requisição de benefício. Há, porém, regra de transição para o RPPS em que se considera somente o último salário. Alguns países levam em conta todo o histórico contributivo do segurado, enquanto outros apenas os últimos anos. Diversos benefícios rurais não observam salário de contribuição algum, dado que o segurado receberá o salário mínimo. Nesse último contexto, a previdência não busca repor renda que guarde algum tipo de relação com o histórico salarial do segurado.

Há um raciocínio básico para determinar a influência desse primeiro passo sobre a TR. Normalmente, o salário de um indivíduo cresce ao longo do tempo, seja pelo crescimento da produtividade laboral da economia como um todo, seja por mérito pessoal decorrente de sua maior experiência. Em outras palavras, os maiores salários se concentram na fase final da vida ativa e, os menores, na inicial. Quanto mais longo o período de referência para a coleta dos salários de contribuição, portanto, maior será a quantidade de salários de contribuição de valor mais baixo. Considera-se, dessa forma, que os regimes previdenciários cuja fórmula de cálculo de benefício contenha maior histórico salarial apresentem menor taxa de reposição do que os de curto histórico contributivo.

O segundo passo diz respeito a como se indexam as contribuições ou os salários de contribuição.⁹ Nesse aspecto, o tratamento dado à correção distingue-se dentre as situações em que a fórmula de cálculo leva em consideração os salários de contribuição ou simplesmente as contribuições. Em um primeiro momento se realizará análise dos desenhos de plano cujo benefício toma como base o salário de contribuição. Posteriormente, será feito exame análogo para as contribuições.

Como os salários de contribuição podem remontar a décadas passadas, faz-se necessário o uso de mecanismos que permitam sua correção para valores dos dias atuais. Há duas alternativas básicas de indexação: pela inflação de preços ou pela de salários. Os objetivos de cada uma delas são distintos, assim como seu impacto para a TR. A indexação dos salários de contribuição pela inflação de preços tem como objetivo atualizá-los de forma que possa preservar seu valor real. Considera-se na fórmula de cálculo do benefício o salário de contribuição do passado com o poder de compra dos dias de hoje. A segunda opção de indexar à inflação de salários tem o propósito de manter a relação entre o salário de contribuição e o salário médio do mercado de trabalho. Nesse caso, a fórmula de cálculo busca repor o poder de compra do indivíduo em relação à média da sociedade. Se o salário médio cresceu ao longo do tempo, o benefício refletiria

8. Há desenhos de plano em que os valores de referência para a fórmula de cálculo do benefício são as contribuições vertidas, e não os salários de contribuição. Haverá notas explicativas quando as consequências sobre o regime de previdência se diferenciarem em virtude da seleção das contribuições ou dos salários de contribuição.

9. Há duas discussões distintas no que se refere ao tema da indexação em previdência. No presente parágrafo, a atenção recai sobre indexação na fórmula de cálculo do benefício, ou o que também se chama de indexação antes da aposentadoria ou pensão. Outra perspectiva, que se verá mais adiante, relaciona-se à correção do valor benefício quando já em recebimento ou à indexação após a concessão da aposentadoria ou pensão.

tal evolução, e não apenas reporia a mesma cesta de consumo de tempos pretéritos. Como um exemplo, pela indexação de preços, se no passado um segurado recebia o equivalente a duas cestas de bens, seu salário de contribuição atualizado teria o valor das duas cestas de bens. Pela indexação pelos salários, se a média da remuneração fosse de quatro cestas no passado, então, o segurado receberia metade do salário médio. Por esse mecanismo, se hoje o salário médio perfaz seis cestas, seu salário de contribuição atualizado corresponderia a três cestas, ou seja, metade da remuneração média atual. Em resumo, a alternativa de correção pela inflação de preços torna o benefício compatível com o poder de compra absoluto dos salários de contribuição passados, enquanto a indexação pela inflação de salários se propõe a repor o poder de compra relativo à média salarial.

Formas alternativas de indexação dos salários de contribuição seriam a correção pelo salário mínimo ou por uma média ponderada entre inflação de preços e de salários. Mesmo sub ou superindexação são matematicamente factíveis, ainda que não tragam em si algum objetivo explícito de política previdenciária.¹⁰ De qualquer forma, o desenho de plano mais comum realiza indexação plena pela inflação de preços ou de salários.

A TR não é neutra à regra de indexação antes da concessão do benefício. Correção pela inflação de salários tende, no longo prazo, a ser mais custosa que por preços. Isso porque se observam ganhos reais de salário em séries de tempo médias e longas. Em outras palavras, em grande parte dos casos, os benefícios concedidos com base na indexação de salários tendem a ser superiores em comparação aos indexados pela inflação de preços. Constitui tendência, mas não regra inexorável. A depender das circunstâncias, o impacto sobre a TR pode ser o oposto, caso, por exemplo, a sociedade sofra um longo período de queda de salários reais.

Nos planos previdenciários cuja fórmula de cálculo toma por base as contribuições, e não os salários de contribuição, a discussão acerca da indexação é mais ampla. É preciso definir o indexador do ganho real das contribuições vertidas, e não somente a correção de seu valor para o momento atual. Esses planos, no que concerne a esse aspecto em particular, buscam inspiração nos planos de Contribuição Definida (CD). A cada período, aportam-se contribuições que recebem rendimentos. Algo parecido com as aplicações financeiras. Toda discussão acerca da indexação pela inflação de preços ou de salários se repete; porém, merece destaque o indexador relativo ao ganho real das contribuições passadas. Há diversas opções. Um primeiro tipo seria um ganho real fixo predeterminado; por exemplo, 6% ao ano. As alternativas referem-se a índices pós-fixados: taxa de juros de mercado, Produto Interno Bruto (PIB) real, PIB *per capita*, massa salarial, salário médio, etc.

O reflexo que os indexadores terão sobre a TR dependerá do comportamento dos fatores de correção ao longo do tempo. Por exemplo, em países com histórico de taxa de juros superior à taxa de crescimento do PIB, a indexação por rentabilidade das aplicações financeiras torna, por um lado, o valor da TR superior à indexação por evolução do produto. Se, por outro lado, a indexação se dá por PIB *per capita*, o impacto sobre a TR em sociedades com declínio populacional é distinto daquelas que apresentam crescimento demográfico.

10. É natural que haja algum objetivo por trás dessas distintas formas de correção. Usualmente, a subindexação escamoteia objetivo fiscal de redução de valor de benefícios, enquanto a superindexação beneficiaria grupos de interesse com força política ou com densidade eleitoral.

O terceiro passo presente nas fórmulas de cálculo de benefício mais complexas se refere à imposição de valores máximos e mínimos das contribuições ou dos salários de contribuição.¹¹ Para esse aspecto, não há diferença de análise entre os planos que tomam como base as contribuições daqueles que utilizam os salários de contribuição. Com objetivo de tornar a apresentação mais simples e curta, serão esboçados apenas os casos com uso dos salários de contribuição.

A fórmula mais simples desconsidera qualquer limite, seja máximo ou mínimo. A política previdenciária, no entanto, intenciona não somente que o benefício de aposentadoria ou pensão reponham renda em nível similar àquela que se recebia em vida ativa. Muitas vezes, a política previdenciária também é uma política de redistribuição. O caso brasileiro apresenta tal conjunção de fatores em que se busca concomitantemente distribuição e o benefício guarde semelhanças com a renda média auferida em vida ativa. Por um lado, trabalhadores que recebem acima do teto do RGPS recolhem contribuições limitadas a ele; porém, não há teto para contribuição patronal. Em outras palavras, os segurados de renda mais alta contribuem além dos salários de contribuição que se utilizarão no cálculo de seus benefícios. Por outro lado, um trabalhador rural que nem sequer contribui terá aposentadoria por idade de um salário mínimo.

Em resumo, a imposição de limites aos salários de contribuição depende dos objetivos da política previdenciária. Caso se intencione somente estreitar vínculo entre o benefício e o histórico contributivo, não há razão para o estabelecimento de tetos. Caso se pretenda que a previdência também contenha elementos redistributivos, um caminho seria a imposição de valor máximo para o salário de contribuição para as camadas de renda elevada e de um mínimo para os segmentos de menor participação na renda nacional. Os mais afluentes contribuiriam com salários superiores aos considerados na fórmula de cálculo, ao contrário do ocorrido com os mais pobres.

O quarto e último passo da fórmula de cálculo se refere à função matemática que se aplicará aos salários de contribuição ou às contribuições descritas nas três etapas anteriores. Há diferenças entre o uso dos salários de contribuição ou de contribuições. Primeiramente se apresentarão fórmulas de cálculo que tomam como base os salários de contribuição.

A função mais simples seria a seleção de uma estatística de momento das informações selecionadas sobre o salário de contribuição: média, mediana ou moda, por exemplo. A média é o exemplo mais comum. Casos menos triviais tomam a média de parte dos salários de contribuição selecionados, *e.g.* os 80% maiores, e não de toda a seleção.

As fórmulas mais sofisticadas introduzem elementos distributivos ou incentivam a postergação da aposentadoria. O método mais comum para inclusão de aspectos distributivos se realiza pela diferenciação de taxas de reposição por faixas de renda.

11. Não se deve confundir a discussão desse item com a imposição de tetos para um pilar básico. Toda argumentação se centra no uso desse instrumento para a fórmula de cálculo do benefício. Nesse contexto, a contribuição ou o salário de contribuição são valores efetivamente recolhidos e conhecidos. O que se discute é se a fórmula de cálculo do benefício deveria considerar seus valores na integralidade ou impor tetos e pisos para eles no momento do cômputo da fórmula de cálculo. Por exemplo, ainda que o salário de contribuição de um indivíduo no passado tenha sido 1.000 Unidades Monetárias (U.M.), discute-se se o valor considerado deveria ser inferior ou superior as 1.000 U.M.

Por exemplo, para os segurados que tiveram média de salários de contribuição até dois salários mínimos, se reporia integralmente o salário de contribuição médio. Para aqueles com salário de contribuição médio superior a dois salários mínimos, haveria taxa de reposição de 70%, a título de exemplo, sobre a parcela da média que excedesse o limiar de dois salários mínimos. Como regra geral, essa fórmula de cálculo apresenta taxas de reposição decrescentes com a renda. Seu objetivo é o de reduzir o encargo sobre as contas públicas dos benefícios de maior valor e, simultaneamente, o de favorecer os segurados com menor poder aquisitivo. Conciliam-se objetivos fiscais com distributivos.

Em outras circunstâncias, a fórmula de cálculo tem por finalidade o adiamento da aposentadoria. Quanto mais tarde um segurado se aposentar, maior será seu benefício. Dois exemplos merecem destaque. Em primeiro lugar, pode-se estabelecer uma penalização de percentual determinado por ano de antecipação. A Emenda Constitucional (EC) nº 41, por exemplo, reduz em 5%, ou a depender do caso, em 3,5%, o valor do benefício por ano de antecipação. Em segundo lugar, tal como ocorre com o fator previdenciário, a própria fórmula de cálculo cria taxa de reposição crescente com a idade e com o tempo de contribuição do segurado. Em outras palavras, TR e RDP são variáveis dependentes porque há regimes de previdência que definem sua fórmula de cálculo como forma de induzir a protelação da aposentadoria e, a partir daí, reduzir a RDP.

O quarto passo assume características distintas quando as contribuições, e não os salários de contribuição, são os valores tomados como base para o cálculo do benefício. Após sua correção pela inflação de preços ou de salários acrescida de um indexador específico para o ganho real, obtém-se o montante acumulado pelo segurado, de forma efetiva ou escritural. A questão seguinte se resume à conversão do montante acumulado em renda permanente. Diversas alternativas existem. A primeira seria considerar o plano CD na fase de acumulação para se transformar em Benefício Definido (BD) na fase de recebimento. Várias hipóteses e métodos são possíveis para transformar o montante acumulado em benefício definido. Uma segunda opção seria manter o plano CD na fase de recebimento.

Os parágrafos anteriores demonstraram que a fórmula de cálculo do benefício é uma das características do desenho do plano previdenciário que contém abundância de detalhes. Cuidado especial deve tomar a política previdenciária para definição da TR que mantenha a sustentabilidade do regime de previdência. Regra geral, a maior benevolência da fórmula de cálculo do benefício implica maiores TRs. Novamente, não há TR ideal, trata-se de uma questão de política previdenciária. Um regime previdenciário sustentável, que não forneça aposentadorias condignas aos segurados, é tão indesejável, do ponto de vista social, quanto outro magnânimo, porém, insustentável.

O segundo elemento que determina a TR é a regra de indexação após a concessão dos benefícios, isto é, como e em que frequência se corrigirão os benefícios. Há duas alternativas básicas, indexação pela inflação de preços ou de salários, e um outro conjunto que promove super ou subindexação. Também apresenta relevância a periodicidade do reajuste.

A fundamentação conceitual para opção por indexação pela inflação de preços ou de salários é a mesma exposta anteriormente. O princípio da correção pela inflação de preços sustenta-se na idéia de que o poder de compra do benefício previdenciário deve se manter

constante ao longo de seu período de recebimento. Por sua vez, a indexação pela variação dos salários toma como base a perspectiva de que o valor do benefício deve se manter compatível com a evolução da renda dos trabalhadores na ativa.

Há alternativas de indexação que fogem do padrão tradicional. O RGPS adota dois tipos distintos de indexação a depender do valor do benefício. Como o piso previdenciário é o salário mínimo, há um conjunto de benefícios indexados por esse. Para os demais, cujo valor supera o piso, a indexação se dá pela inflação de preços. Nos anos em que o salário mínimo recebe ganhos reais, o benefício previdenciário médio é sobreindexado à inflação de preços; porém, apenas um conjunto de beneficiários recebeu ganho real, o outro somente repôs a perda de poder compra provocada pelo aumento de preços.

Tal perfil de reajustes tem duas implicações. A primeira, reflete-se na complexidade da política previdenciária com o confronto entre objetivos distributivos e de estabilização. Parte daqueles que vêem a previdência como potencial distribuidora de renda tende a tomar postura favorável à sobreindexação do piso previdenciário, pois favoreceria, a princípio, as pessoas mais necessitadas. Por sua vez, os que dão maior peso à estabilização macroeconômica assumem postura contrária à vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo em virtude de sua pressão sobre a despesa do RGPS. Nenhuma das partes está totalmente correta ou errada. Seus posicionamentos revelam apenas suas prioridades e preferências. A segunda implicação mostra que há arranjos institucionais que mesclam as políticas de previdência com as de mercado de trabalho. Há custos e benefícios dessa opção. Como benefício esperado, os segurados se beneficiariam de políticas de mercado de trabalho. A indexação do piso previdenciário ao salário mínimo e a correção de benefícios de funcionários públicos inativos pelo mesmo percentual dos salários dos servidores ativos são dois exemplos por garantirem aos aposentados e pensionistas os ganhos auferidos no mercado de trabalho. O custo esperado dessa decisão é que avanços no mercado de trabalho podem não ocorrer em razão dos seus custos sobre a previdência. Por exemplo, servidores ativos podem deixar de receber aumento em decorrência do impacto da elevação de seus salários sobre a folha de inativos.

Importante lembrar que o fim da alta inflação no Brasil, a partir de meados dos anos 1990, destruiu um dos mecanismos de ajuste rápido a desequilíbrios estruturais da previdência: a subindexação de benefícios em um contexto de hiperinflação. Em conjuntura de inflação mensal superior a dois dígitos, uma simples correção de benefícios com valores abaixo da inflação por poucos meses reduz substancialmente a TR e compensa eventuais elevações na RDP. Com o fim da alta inflação, o ajuste pela TR é longo. Propõem-se novas fórmulas de cálculo de benefícios que alteram o valor somente dos benefícios a conceder, e não dos já concedidos, em decorrência dos direitos adquiridos. De modo análogo, a procrastinação do reajuste dos benefícios por longos períodos é de difícil execução política. Não é à toa que as reformas previdenciárias brasileiras aconteceram justamente após o término da alta inflação.

De toda a discussão anterior, percebe-se que a dinâmica da TR não é neutra às regras de indexação. Das duas formas clássicas de reajuste de benefícios, se pela variação de preços ou pela de salários médios, a segunda fornece maior rigidez à TR porque garante ao benefício médio a mesma correção do salário médio, ou seja, numerador e

denominador da TR variam praticamente na mesma proporção e, portanto, dificulta-se o ajuste do regime previdenciário a desequilíbrios de natureza fiscal. A indexação por preços permite redução da TR em momentos de ganhos salariais e proporciona à previdência maior sustentabilidade em períodos de crescimento econômico. Como, em consequência do aumento da produtividade do trabalho, considera-se que os salários reais apresentem ganhos ao longo do tempo, a indexação por preços tende a gerar TR inferior à indexação por salários. Fornece, portanto, maior sustentabilidade à previdência.

As indexações alternativas seguem uma regra básica para a dinâmica da TR. Quanto maior for o reajuste dos benefícios, maior será a TR. Do ponto de vista da estabilização, menos sustentável fica o regime. Da perspectiva da distribuição, mais se favorecem os beneficiários com maior custo para o restante da sociedade que paga suas aposentadorias e pensões. O reajuste resultante dependerá das regras jurídicas, das restrições de natureza fiscal e do equilíbrio de forças entre os diversos segmentos político-sociais.

A periodicidade do reajuste, assim como a regra de indexação, também exerce influência sobre a dinâmica da TR. O valor médio do benefício anual é função crescente da frequência de reajustes. Por exemplo, os aposentados teriam maior valor real médio de benefício caso fossem reajustados todos os meses, e não uma vez por ano. Uma conjuntura de alta inflação exacerba esses efeitos. Reajustes trimestrais com taxas de inflação superiores a dois dígitos reduzem mais fortemente o salário real médio anual do que reajustes mensais, ou seja, a subindexação e a diminuição da frequência de reajustes permitiam o veloz declínio da TR – outro estratagema eliminado pelo controle inflacionário. Conclui-se que o ajuste da sustentabilidade previdenciária pela TR com preços estáveis é mais demorado e sofisticado.

O terceiro fator a determinar o comportamento intertemporal da TR são as condições do mercado de trabalho – em particular, a evolução do salário médio ao longo do ciclo econômico, o crescimento de longo prazo da produtividade do trabalho e os ganhos salariais por antiguidade.

Em relação ao comportamento de curto prazo do mercado de trabalho, a TR sofre influência da ciclicidade do salário em contextos de indexação de benefícios pela inflação de preços, enquanto apresenta neutralidade quando se verificam reajustes pela inflação de salários. Quando se corrigem as aposentadorias e pensões pela variação de salários, a TR mostra-se neutra à inflação salarial porque ganhos ou perdas ocorridas no salário real médio serão repassados aos benefícios e tornam a TR invariante a flutuações salariais ao longo do ciclo econômico. Em outras palavras, numerador e denominador da TR variam na mesma proporção, o que a mantém constante. Por sua vez, TR e variação salarial têm correlação negativa com indexação de benefícios à inflação de preços. Os ganhos ou perdas reais de salário não se transmitem aos benefícios, de modo que em períodos de ganhos salariais a TR cai, enquanto aumenta nas fases de perda.

Um fator estrutural do mercado de trabalho com potencial efeitos sobre a TR é a evolução de longo prazo da produtividade do trabalho. Novamente, o comportamento da TR depende das regras de indexação. Para indexação pela inflação de salários, há neutralidade e maior rigidez; para correção dos benefícios pela variação de preços, a TR mostra-se de maior variabilidade e flexibilidade. As razões são idênticas àquelas apresentadas no parágrafo anterior. Com indexação por salários, ganhos salariais por produtividade são repassados aos benefícios e, portanto, numerador e denominador da

TR variam na mesma proporção. Ao contrário, a indexação pela inflação de preços não propaga os ganhos salariais aos benefícios, o que ocasiona correlação negativa entre produtividade e TR, ou seja, quanto maior a produtividade, menor será a TR. Em resumo, a indexação pela inflação de preços retira a rigidez da TR tanto conjuntural quanto estruturalmente; porém, torna a sustentabilidade da previdência mais sensível ao comportamento macroeconômico.

O último aspecto do mercado de trabalho a influenciar a TR é o crescimento salarial por mérito ou antiguidade. Há dois motores para evolução salarial: em primeiro lugar, o salário do trabalhador cresce porque há elevação da produtividade como um todo e, em segundo lugar, há incrementos salariais com o tempo em razão de sua maior experiência, os ganhos por mérito ou antiguidade. Observa-se que o ganho meritocrático tem caráter individual; portanto, sua influência sobre a TR dá-se por meio da fórmula de cálculo do benefício. Em sociedades nas quais a evolução salarial por mérito é mais acentuada, as fórmulas de cálculo que compreendem um maior período contributivo implicam menores TRs, ao considerar-se salários menores para o cômputo do benefício.

3 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS QUANTITATIVAS

Dado o arcabouço conceitual exposto na seção anterior, um indicador sintético da sustentabilidade de um regime previdenciário se daria por:

$$\tau \frac{W_t L_t}{B_t A_t} \geq 1. \quad (3)$$

Em palavras, para um regime de previdência social em RS se mostrar sustentável, a alíquota de contribuição dividida pelo produto entre a taxa de reposição e a razão de dependência deve ser superior ou igual a um. De outro modo, o que importa para a sustentabilidade é o comportamento conjunto dessas três variáveis. Altas taxas de reposição podem ser compensadas em razão de dependência baixa e alíquota elevada.

A tabela 1 mostra o comportamento dessas três variáveis para o RGPS e para o RPPS dos servidores civis do Executivo da União para o ano de 2004, último ano com dado disponível para essas comparações.

TABELA 1

Alíquotas, taxa de reposição e razão de dependência para o RGPS e o RPPS dos servidores civis da União (2004)

RGPS	
Alíquota	31%
Taxa de reposição	54%
Razão de dependência	66%
Indicador de sustentabilidade	0,87
RPPS (Executivo civil)	
Alíquota ¹	33%
Taxa de reposição	67%
Razão de dependência	125%
Indicador de sustentabilidade	0,39

Fonte: Aeps InfoLogo para o RGPS e Boletim Estatístico de Pessoal 116/MPOG para o RPPS.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ 11% do servidor e 22% do ente público.

Em resumo, as altas alíquotas de contribuição, as quais se situam em torno de um terço da folha de pagamentos, não são suficientes para compensar a alta combinação entre taxa de reposição e razão de dependência. O problema não se encontra na insuficiência das alíquotas, e sim nas regras que permitem patamares elevados de taxa de reposição e razão de dependência.

Em um contexto ideal, no qual a comparação internacional para esses três indicadores fosse possível para um amplo conjunto de países, constatar-se-ia a posição brasileira no cenário internacional e se identificariam os motivos para a elevada carga fiscal da previdência brasileira. Dadas as limitações expostas na introdução desse trabalho, no entanto, no que toca aos dados quantitativos internacionais (comparabilidade, base de dados defasada e ausência dos indicadores taxa de reposição e razão de dependência), as comparações serão realizadas com base em outro conjunto de indicadores.

Na ausência dos indicadores ideais para a razão de dependência previdenciária, uma primeira aproximação para a sustentabilidade de um regime previdenciário seria a razão de dependência demográfica de idosos, entendida como o quociente entre a população de 65 anos de idade ou mais e a população entre 15 e 64 anos de idade. Para esse quesito em particular, o Brasil apresenta razão de dependência de 9,1% e se encontra menos de um ponto percentual acima da mediana internacional de 8,2% e dois pontos e meio abaixo da média de 11,6% da lista de 150 países com informação para esse indicador, conforme observa-se no gráfico 1.¹²

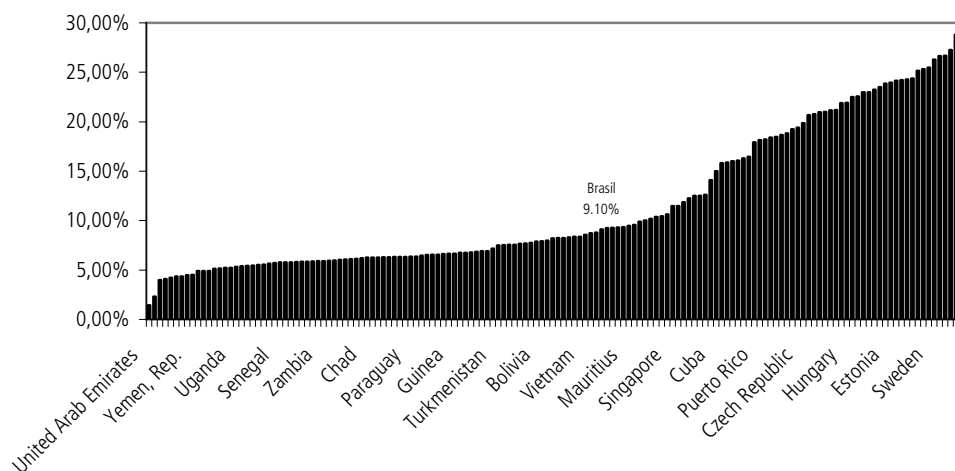
Duas observações são importantes no que se refere às questões demográficas. Em primeiro lugar, a razão de dependência brasileira não fica muito distante da de outros países emergentes, como México (8,2%), Turquia e Índia (ambos com 8,3%), porém, apresenta população bem mais jovem do que outros países do Cone Sul, como Chile (11,9%), Argentina (16,0%) e Uruguai (21,2%). Essa observação leva à segunda conclusão: a demografia não é o grande desafio de curto e médio prazos para a previdência social brasileira, e sim a falta de elo entre uma razão de dependência demográfica inferior a 10% e outra previdenciária superior a 65%, como é o caso do RGPS.

Com uma população relativamente jovem e gastos previdenciários elevados (11,7% do PIB), o Brasil se apresenta como uma nação com características destoantes na comparação internacional entre 113 países que contam com informações para essas duas variáveis, de acordo com o gráfico 2. De fato, a regressão linear realizada indica que o Brasil gasta com previdência como proporção de seu produto o equivalente a países, como Bélgica, França, Alemanha, Finlândia e Suécia, os quais apresentam razão de dependência demográfica próxima a 27%, praticamente o triplo da brasileira. De modo análogo, a regressão mostra que países com perfis demográficos próximos ao do Brasil despendem com previdência como proporção do PIB algo em torno de 4%, praticamente um terço do gasto brasileiro.

¹² Média e mediana dos 150 países, e não da população mundial.

GRÁFICO 1

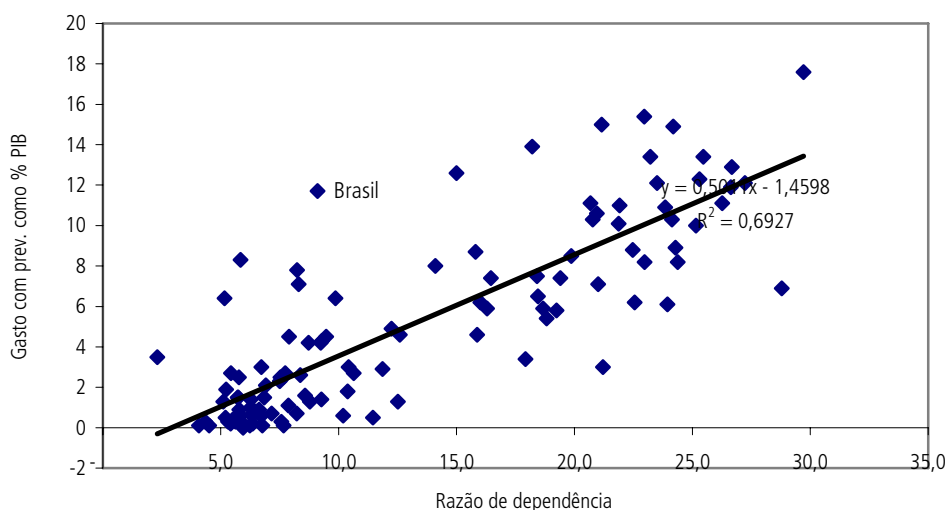
Razão de dependência – população 65 anos ou mais sobre população em idade ativa (15-64 anos)



Fonte: World Bank (2006).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2

Razão de dependência e gasto com previdência como porcentagem do PIB



Fonte: World Bank (2006) e MPS.
Elaboração do autor.

Na ausência de informações internacionais acerca das taxas de reposição e razões de dependência previdenciárias, e dado o fato de o dreno fiscal da previdência social brasileira não decorrer de um problema demográfico, procurou-se colocar o Brasil em um comparativo internacional em relação a dois indicadores: a densidade contributiva, entendida como o percentual de contribuintes em relação à força de trabalho, e a relação entre o valor médio da aposentadoria e renda *per capita*.¹³ *A priori*, valores baixos para o

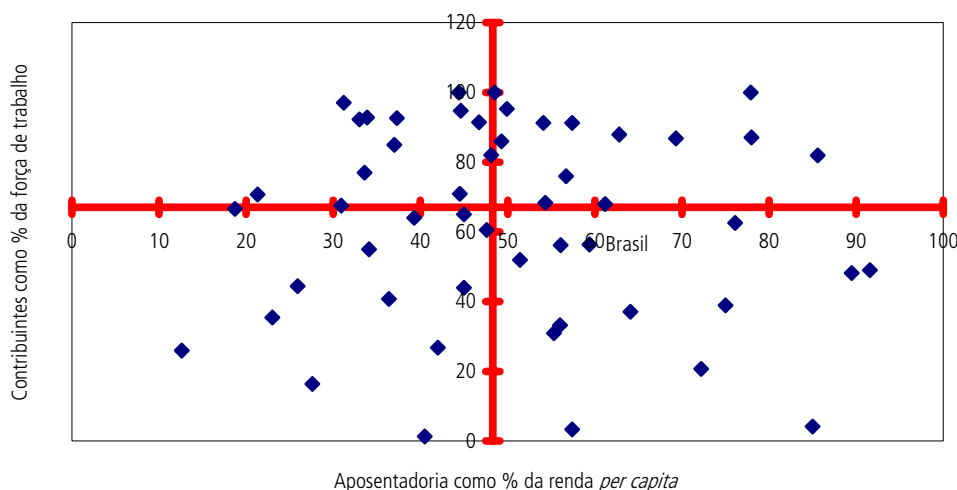
13. Como o World Development Indicators (Word Bank, 2006) não contém esse último indicador para o Brasil, adotou-se a relação entre o valor médio da aposentadoria urbana e os rendimentos médios efetivamente recebidos da PME como proxy.

primeiro indicador dificultam a solvência de um regime previdenciário em repartição por não contar com uma massa de contribuintes capazes de fazer jus ao volume de pagamentos requeridos. Por sua vez, em relação ao segundo indicador, valores elevados aumentam a carga fiscal da previdência por prometer em benefícios com alta reposição em relação à renda média da sociedade. A comparação e a combinação desses dois indicadores serviriam, então, como uma aproximação da sustentabilidade previdenciária.

Para essas observações coletou-se uma amostra de 52 países e observou-se que a mediana da participação dos contribuintes na força de trabalho é de 67,1%, enquanto a brasileira perfaz 56,4%, e a mediana do valor médio da aposentadoria em relação à renda *per capita* equivale 48,3%. No Brasil, essa relação se situa em 59,4%. Em outras palavras, a previdência brasileira conta, para os padrões internacionais, proporcionalmente, com menos contribuintes e valores de benefícios altos em relação à renda *per capita*. Os dois indicadores assumem valores que colocam o país no quadrante de combinação menos favorável à sustentabilidade da previdência conforme se observa no gráfico 3.

GRÁFICO 3

Contribuintes como porcentagem da força de trabalho e aposentadoria como porcentagem da renda *per capita*



Fonte: World Bank (2006), BEPS/MPS, PME/IBGE.

Elaboração do autor.

A interpretação do gráfico 3 segue o seguinte raciocínio: a interseção das duas linhas retas ocorre na mediana da relação entre contribuintes e força de trabalho (67,1%, no eixo vertical) e na mediana do valor médio da aposentadoria como percentual da renda *per capita* (48,3% no eixo horizontal). Países cujas relações se situam no primeiro quadrante têm densidade contributiva e reposição altas para o padrão internacional. Encontram-se nessa situação países europeus caracterizados por robustos Estados de bem-estar social, como Alemanha, Suécia e Áustria. O segundo quadrante, no qual o Brasil se localiza, representa a combinação de variáveis que minimiza a sustentabilidade previdenciária, valores de benefícios elevados em relação à renda *per capita* e participação contributiva modesta para padrões internacionais. Acompanham o Brasil nesse quadrante alguns países latino-americanos, como Uruguai, Colômbia, Equador, e africanos, como Argélia, Tunísia, Senegal. O quarto quadrante representa uma

combinação que pode ficar um pouco aquém de um Estado de bem-estar social amplo, que apresenta elementos que fornecem maior solvência fiscal da previdência: alta participação contributiva e reposições pouco elevadas. Situam-se nesse quadrante vários países da Europa Central e Oriental, assim como EUA, Austrália e Japão.

Uma conclusão genérica da compilação dos dados internacionais anteriormente mencionados é que a previdência social no Brasil é volumosa para o perfil demográfico de um país jovem e também conta com baixa cobertura contributiva ao mesmo tempo em que fornece reposições de renda elevadas em termos médios. Faz-se novamente presente a contradição entre a ampliação do Estado de bem-estar social em um país de renda média e sua sustentabilidade fiscal.

Cabe então identificar os elementos que causam esses valores para as variáveis quantitativas. Para tanto, necessita-se conhecer as variáveis qualitativas de um regime de previdência, quais sejam, aquelas que determinam o desenho de um plano previdenciário, assunto a se discutir na seção seguinte.

4 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS QUALITATIVAS

Demografia e mercado de trabalho à parte, o equilíbrio atuarial de um regime previdenciário é determinado pelo conjunto de regras que no longo prazo permitirá uma combinação entre alíquotas de contribuição, taxas de reposição e razão de dependência que compatibilizem os fluxos de recebimento de contribuições e pagamento de benefícios. Essas regras se estabelecem de forma jurídica, o que indica que a reformulação de um regime de previdência implica complexas negociações políticas, fato que se exacerba no caso brasileiro, em que as normas previdenciárias estão em grande parte definidas na Constituição.

Faz-se suficiente a comparação internacional acerca de quatro pontos do desenho de plano previdenciário: alíquotas de contribuição, condições de qualificação aos benefícios, sua fórmula de cálculo e regras de indexação. Com a certeza de que o que importa para o diagnóstico da sustentabilidade previdenciária é a combinação desses quatro elementos, em conjunto com demografia, e não cada um observado de forma isolada; ainda assim, pode-se, tudo mais constante, inferir o sinal de específico das partes constitutivas.

Maiores alíquotas de contribuição, *a priori*, permitem maior arrecadação e maior solvência atuarial de um regime de previdência, apesar de toda consequência negativa sobre o peso morto que impõem aos mercados. Condições de qualificação mais suaves aumentam a RDP e fórmulas de cálculo de benefício mais generosas, assim como indexação além da inflação, incrementam a taxa de reposição.

Para as comparações internacionais desses quesitos, dividiram-se os países em três categorias e selecionaram-se algumas nações. Na primeira categoria, encontram-se Estados conhecidos por sua ampla política de bem-estar social: Suécia, Alemanha, França, Itália e Canadá. No segundo grupo, um país rico, que não conta com um Estado de bem-estar social tão abrangente como os demais: EUA. Na classe final, países que mais se assemelham ao Brasil no que se refere aos níveis de renda e desenvolvimento: México, Chile e Argentina.

Para as comparações, fez-se uso da publicação *Social Security Programs Throughout the World* da Social Security Administration, do governo dos EUA (Social Security Administration, 2004 e 2006). O ponto curioso é que todos os países citados sobre os quais foi possível obter informação, os servidores públicos contam com um tratamento previdenciário diferenciado. Por essa razão, dividiu-se o capítulo em duas seções. Na primeira serão comparadas as regras para os regimes gerais de previdência e, na segunda, para os servidores públicos.

4.1 COMPARATIVO DOS REGIMES GERAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Há diversas dimensões dos regimes gerais que merecem comparação. Dois itens nos quais o cotejo é simples são as regras de indexação dos benefícios e as alíquotas de contribuição. Os demais parâmetros de um regime previdenciário, quais sejam, condições de acesso e fórmula de cálculo, têm seus comparativos analisados de forma mais clara por tipo de benefício: aposentadorias programadas e pensões por morte.

4.1.1 As regras de indexação

No Brasil coexistem duas modalidades de indexação para os benefícios previdenciários. Como o piso previdenciário se iguala ao salário mínimo, a indexação de tal salário ocorre de acordo com as políticas de reajuste do salário mínimo. Para os benefícios que superam o valor do piso, a indexação se dá pela inflação de preços.

Essa prática é única entre os países analisados. Não há nas demais nações vinculação do reajuste do piso previdenciário ao salário mínimo. Dado os ganhos reais concedidos ao salário mínimo nos últimos oito anos e dado o fato de aproximadamente um terço da despesa previdenciária se referir a benefícios nessa faixa de valor, a superindexação provoca fragilidade na sustentabilidade fiscal da previdência social.

Em relação aos demais benefícios, o Brasil segue o que existe de melhor na prática internacional ao conceder reajuste de benefícios de acordo com a inflação de preços. Seguem essa política Chile, México, EUA, Canadá, França e Itália. A indexação por salários ocorre na Alemanha. A Suécia adota um regime misto ao ponderar a indexação tanto pela inflação de preços quanto pela de salários e, por fim, a Argentina é o único caso em que o governo conta com maior discricionariedade quanto à política de reajuste de benefícios.

A visão pessoal do autor deste trabalho de que a indexação pela inflação de preços é a prática internacional mais razoável se deve ao fato de por esse mecanismo se garantir o poder de compra real dos beneficiários do momento de sua concessão até o seu término, assim como impede que o repasse de ganhos de produtividade dos ativos aos aposentados eleve o peso fiscal da previdência ao manter elevada e inflexível a taxa de reposição dos benefícios em relação aos salários.

4.1.2 Alíquotas de contribuição

A tabela 2 apresenta o comparativo das alíquotas de contribuição para financiamento da seguridade social dos países em tela. O Brasil se destaca por suas elevadas taxas de contribuição, que superam 30% dos salários.

TABELA 2

Alíquotas de contribuição para previdência social

(Em %)

	Segurado	Empregador	Total
Brasil	11	20	31
Alemanha	9,75	9,75	19,5
Argentina	7	10,17	17,17
Canadá	4,95	4,95	9,9
Chile	10	0	10
Estados Unidos	6,2	6,2	12,4
França	6,65	9,8	16,45
Itália	8,89	23,81	32,7
México	1,125	5,15	6,275
Suécia	7	11,91	18,91

Fonte: Social Security Administration (2004, 2006).

Elaboração do autor.

Dos países em análise, somente a Itália tem alíquotas superiores às brasileiras, as quais são altas mesmo para o padrão europeu, em que as contribuições perfazem de 15 a 20 pontos percentuais da folha salarial. Para o padrão do continente americano, as alíquotas são bem inferiores e giram em torno de 10% da folha de pagamentos.

Isso chama atenção para uma contradição da previdência social brasileira: apesar de as alíquotas serem muito elevadas, mesmo em comparação com países caracterizados por extensos programas de bem-estar social, em seu aspecto fiscal, o RGPS tem elevada necessidade de financiamento como proporção do PIB. Em outras palavras, o déficit da previdência no Brasil não decorre de insuficiência de alíquotas, e sim de desajustes em outras características do plano, que tornam alíquotas altas insuficientes para o seu sustento.

Percebe-se que o Brasil entrou em um círculo vicioso, no qual a superindexação dos benefícios cujo valor se iguala ao salário mínimo aliada a regras generosas de condições de acesso e fórmula de cálculo (as quais serão vistas nas subseções seguintes) induzem a elevadas alíquotas com efeitos perniciosos sobre o mercado de trabalho, destacando-se a diferença entre o salário recebido pelo trabalhador e o custo trabalhista da empresa.

4.1.3 Comparativo das pensões por morte

4.1.3.1 Pensão por morte no Brasil

As pensões por morte são benefícios pagos à família do segurado em razão de seu falecimento. No RGPS, não há carência de idade ou tempo de contribuição para a concessão do benefício, cujo valor pode se acumular com demais pensões por morte ou por aposentadoria e sempre corresponde à totalidade do valor do benefício de aposentadoria. Em caso de pensão por morte de ativo, seu valor corresponde à média dos 80% maiores salários de contribuição, corrigidos monetariamente, de julho de 1994 até a data de morte do segurado. Para os trabalhadores rurais, o valor do benefício é um salário mínimo.

4.1.3.2 Comparativo internacional das condições de acesso ao benefício de pensão por morte

Dos países analisados, o Brasil é aquele que apresenta regras menos restritivas para a concessão da pensão por morte. No caso dos EUA, a pensão somente é concedida à viúva (o) a partir dos 60 anos de idade, não pode acumular com a aposentadoria, assim como se impõem regras específicas de carência contributiva. A França adota padrão semelhante. A idade mínima é de 55 anos de idade e a (o) pensionista deve estar casada (o) com o instituidor há pelo menos dois anos. Pode-se acumular pensão com aposentadoria, mas, para receber o benefício, o pensionista deve ter renda inferior a 15 mil euros por ano.

Alguns países adotam limites mínimos apenas para o período contributivo. No Canadá, com outras carências, impõe-se um período contributivo mínimo de três anos. Na Alemanha e na Itália a carência é de cinco anos. No Chile, demandam-se três anos de contribuição e casamento. Na Argentina o período mínimo de convivência com o instituidor é de cinco anos, ou dois, se ambos têm ao menos um filho em comum. Junto a isso, para as pensões por morte em atividade, exige-se um mínimo de 30 contribuições nos últimos 36 meses.

A Suécia é um caso peculiar porque somente se paga pensão por um período de dez meses, além de se exigir pelo menos três anos de residência no país.

No México é necessária a dependência econômica para o recebimento do benefício, casamento de pelo menos um ano e ao menos 150 semanas de contribuição na data do falecimento do instituidor, e o benefício cessa em caso de casamento do pensionista.

O quadro 1 resume as informações contidas nesta subseção.

QUADRO 1

Condições de qualificação para a pensão por morte

	Idade mínima	Carência contributiva	Acumulação com aposentadoria	Período coabitação ou casamento	Dependência econômica
Brasil	Não	Não	Sim	Não	Não
Alemanha	Não	Sim	Sim	Não	Não
Argentina	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Canadá	Não	Sim	Sim	Não	Não
Chile	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Estados Unidos	Sim	Sim	Não	Não	Não
França	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Itália	Não	Sim	Sim	Não	Não
México	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Suécia*	Não	Não	Sim	Não	Não

Fonte: Social Security Administration (2004, 2006).

Elaboração do autor.

Nota: * Caso particular de pensão temporária.

Observa-se, assim, que o Brasil é o caso mais benevolente em todos os critérios de elegibilidade da pensão por morte, superior, portanto, a países conhecidos por seu extenso Estado de bem-estar social. O único caso no quadro em que as condições são idênticas às brasileiras é a Suécia, mas há uma diferença fundamental não expressa por se tratar de um país em que pensão por morte é temporária.

4.1.3.3 Comparativo internacional das fórmulas de cálculo do benefício de pensão por morte

Para o caso brasileiro, recorda-se que a pensão corresponde a 100% do valor da aposentadoria do instituidor. Novamente, não há realidade semelhante nos países selecionados para comparação. O quadro 2 resume os principais pontos concernentes ao comparativo da fórmula de cálculo do benefício.

QUADRO 2

Fórmula de cálculo para a pensão por morte

	Integralidade da aposentadoria	Taxa de reposição depende da idade	Varia com o número de dependentes	Fórmula resumida
Brasil	Sim	Não	Não	Integralidade do benefício de aposentadoria.
Alemanha*	Não	Sim	Sim	55% para cônjuge com 45 anos ou mais; 25% para cônjuge com menos de 45 anos; adicional de 10% se órfão de somente um dos pais; 20% por órfão de pai e mãe.
Argentina	Depende das circunstâncias	Não	Sim	70% se somente para cônjuge ou cônjuge com um filho menor de 18 anos; 90% para cônjuge e dois filhos menores de 18 anos; 100% para cônjuge e três ou mais filhos menores de 18 anos.
Canadá	Não	Sim	Sim	60% se com 65 ou mais; 37,5% se com menos de 65; adicional fixo por órfão.
Chile	Depende das circunstâncias	Não	Sim	60% para cônjuge sem órfão; 80% para cônjuge com até dois órfãos de 18 anos; 15% adicional para cada órfão a partir do terceiro com menos de 18 anos; não há limite máximo para pensão
Estados Unidos	Depende das circunstâncias	Sim	Não	100% se com 65 anos ou mais; 71,5% a 99% se com idade entre 60 e 65.
França*	Não	Não	Sim	54% do valor da aposentadoria; recebimento condicionado à renda inferior a 15 mil euros anuais; adicional fixo por órfão.
Itália*	Depende das circunstâncias	Não	Sim	60% se apenas cônjuge; 80% se cônjuge e um filho; 100% se cônjuge com dois filhos ou mais.
México	Depende das circunstâncias	Não	Sim	90% se apenas cônjuge; 100% se cônjuge com pelo menos um órfão de até 16 anos.
Suécia**	Depende das circunstâncias	Não	Sim	55% se apenas cônjuge; 90% se cônjuge e órfão com idade inferior a 12 anos; 100% se cônjuge com dois ou mais órfãos com menos de 12 anos.

Fonte: Social Security Administration (2004, 2006).

Elaboração do autor.

Obs.: Os limites etários para órfãos podem variar a depender das condições de estudo e de invalidez.

* Não há informação sobre idade máxima de recebimento de pensão para órfãos.

** Caso particular de pensão temporária em que a pensão por cônjuge se paga por 10 meses.

Pelo quadro 2, percebe-se que o Brasil é o único caso em que se recebe pensão por morte de igual valor ao da aposentadoria, independentemente da idade do cônjuge e do número de dependentes. Em todos outros casos, a integralidade da pensão se sujeita ou à idade avançada ou à existência de mais de um dependente.

No caso dos EUA, por exemplo, é possível o recebimento da integralidade da aposentadoria somente para as (os) viúvas (os) com mais 65 anos. Para idades entre 60 e 65 anos, a taxa de reposição varia entre 71,5% a 99% do valor da aposentadoria. Vale lembrar que além desse fato há outra diferença substancial dada a impossibilidade de acumular pensão por morte com aposentadoria.

Como resumo, o RGPS apresenta, para um comparativo internacional, regras de qualificação e fórmulas de cálculo da pensão por morte muito mais suaves, o que dificulta a obtenção da sustentabilidade de longo e curto prazos da previdência social.

4.1.4 Comparativo das aposentadorias programadas

4.1.4.1 Aposentadorias programadas no Brasil

Há diversas modalidades de aposentadorias programadas no Brasil, mas, de modo geral, pode-se afirmar que não existe limite mínimo de idade e são suficientes 35 anos de contribuição para homens e 30 para mulheres. Esses limites reduzem-se em cinco anos para professores de ensinos médio e fundamental. Também existem aposentadorias especiais em decorrência da exposição a agentes de risco, cujo tempo de contribuição varia entre 15 a 25 anos. O aposentado pode continuar a trabalhar e receber seu benefício.

A fórmula de cálculo utiliza a média dos 80% maiores salários de contribuição de julho de 1994 até o momento da aposentadoria. Multiplica-se essa média pelo fator previdenciário, cujo valor, por seu turno, depende da idade e do tempo de contribuição com os quais o segurado se aposenta, assim como da evolução da expectativa de vida da população conforme calculada pelo IBGE.

4.1.4.2 Comparativo internacional para as condições de acesso ao benefício programado

O quadro 3 resume os principais pontos relativos às condições de acesso a aposentadorias programadas. Também nos outros países existem diversos tipos de aposentadoria programada. Para efeitos do quadro 3, optou-se por expor os benefícios programados que exigem condições de qualificação menos restritivas.

Uma informação importante para o comparativo, a qual não foi possível identificar para todos países, é a possibilidade de uma pessoa permanecer no mercado de trabalho e continuar a receber sua aposentadoria. Isso é possível no caso do Brasil e no dos EUA, mas não no Canadá e na Itália. Na França se exige a saída do emprego no qual se requereu a aposentadoria, mas se permite trabalhar em um novo emprego. No Chile, a continuação do aposentado em atividade depende da natureza de sua ocupação.

De todo jeito, o que destaca o Brasil no cenário internacional são, novamente, as condições menos restritas do que as das demais países. Apenas na Itália e no Brasil é possível se aposentar sem idade mínima, mesmo assim, no caso italiano, há uma regra de transição segundo a qual gradativamente se exigirá idade para aposentadoria. Outro aspecto a se observar é que as idades exigidas pelos países latino-americanos em tela não se diferenciam daquelas adotadas em nações de alta renda. Desse modo, o fato de o Brasil ser país de renda média não é justificativa para ausência de limite de idade de aposentadoria. Por fim, um ponto ainda polêmico no contexto internacional é a concessão de aposentadorias em idades inferiores para as mulheres.

Condições de elegibilidade às aposentadorias programadas

	Idade mínima	Tempo de contribuição mínimo	Resumo
Brasil	Não	Sim, diferenciado por gênero	35 anos de contribuição para homens e 30 para mulheres.
Alemanha	Sim, sem diferenciar por gênero	Sim, diferenciado por gênero	60 anos de idade com 15 de contribuição. Para mulheres, o tempo de contribuição pode, a depender de condições, reduzir-se para 10 anos.
Argentina*	Sim, com diferenciação por gênero	Sim, sem diferenciação por gênero	60 anos para homem, 55 para mulher com pelo menos 30 anos de contribuição e serviço. As idades aumentarão nos próximos anos para 65 e 60.
Canadá	Sim, sem diferenciar por gênero	Não	60 anos de idade.
Chile	Sim, com diferenciação por gênero	Sim, sem diferenciar por gênero	65 anos para homem e 60 para mulher com 10 anos de contribuição. É possível reduzir as exigências a depender do montante acumulado nas contas individuais.
Estados Unidos	Sim, sem diferenciar por gênero	Sim, sem diferenciar por gênero	62 anos com 10 anos de contribuição.
França	Sim, sem diferenciar por gênero	Sim, sem diferenciar por gênero	60 anos de idade e 37,5 trimestres de contribuição.
Itália*	Não, na regra de transição, e sim na permanente	Sim, na regra de transição e na permanente	38 anos de contribuição para aqueles que ingressaram no mercado de trabalho antes de 1996. 57 anos de idade e 5 de contribuição em caso contrário.
México	Sim, sem diferenciar por gênero	Sim, sem diferenciar por gênero	60 anos com 1.250 contribuições semanais.
Suécia	Sim, sem diferenciar por gênero	Não	61 anos de idade.

Fonte: Social Security Administration (2004, 2006)

Elaboração do autor.

Obs.: * Regras de transição decorrentes da reforma dos anos 1990. Há mais detalhes que o exposto no quadro 3.

Os limites etários para órfãos podem variar a depender das condições de estudo e de invalidez.

4.1.4.3 Comparativo internacional para as condições de fórmula de cálculo do benefício programado

Esta subseção em particular contém uma profusão de detalhes que torna difícil sua comparação no cenário internacional. De todo modo, o fator previdenciário brasileiro se inspirou, nas reformas previdenciárias da Suécia e da Itália, de modo que, para esse aspecto específico, o Brasil em muito se assemelha a um tipo de reforma iniciada em meados dos anos 90 do século XX na Europa que se chama contas nacionais.

4.2 COMPARATIVO DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS

No Brasil, a previdência divide-se em três grandes regimes. O RGPS fornece cobertura aos trabalhadores do setor privado e aos empregados de governo que não são titulares de cargo efetivo. As comparações desse regime encontram-se na subseção anterior. O regime de previdência complementar, o qual não é foco deste trabalho, busca prover renda adicional ao RGPS das aposentadorias e pensões de empregados de determinada empresa ou a alguém que voluntariamente optou por complementação de sua aposentadoria por meio de uma previdência aberta.¹⁴ O RPPS oferece previdência para os servidores públicos titulares de cargo efetivo. Há algumas características institucionais desses regimes que merecem explicação. Em primeiro lugar, cada um dos entes da Federação tem a

14. São exemplos de previdência complementar fechada a Previ do Banco do Brasil, a Funcef da Caixa Econômica Federal e a Petros do Petrobras, dentre outros. A previdência complementar aberta se representa, também dentre outros, pelo Plano Gerador de Benefício Livre (PBGL).

discricionariedade de instituir o seu regime próprio. Tanto a União quanto os estados contam cada um com seus respectivos RPPS; porém, ainda há vários municípios que mantêm seus funcionários no RGPS. Em segundo lugar, cada RPPS é financeiramente independente dos demais. Nesse sentido, por exemplo, se a previdência de um estado sofre dificuldades, a União não tem obrigação alguma de socorrê-lo. Em terceiro lugar, as regras básicas de um RPPS, condições de acesso, fórmula de cálculo e regras de indexação estão estabelecidas na Constituição Federal, de modo que uma possível reforma na previdência dos servidores envolve uma tramitação de proposta de emenda constitucional e, portanto, há pouco espaço para um RPPS estadual e municipal promover modificação profunda em seu RPPS. Como outra conclusão se pode afirmar que, no caso brasileiro, servidores civis titulares de cargo efetivo sujeitam-se ao mesmo conjunto de regras independentemente do ente da Federação do qual são funcionários. Por fim, há categorias específicas que podem contar com regras diferenciadas de aposentadoria, como é o caso, em vários países, dos militares e dos profissionais da área de segurança.

Não há fontes sistematizadas para comparações internacionais acerca das previdências dos servidores públicos. Desse modo, o estudo se pautou em um recente texto para discussão do Banco Mundial, Palacios e Whitehouse (2006), para realizar tal comparativo. Em decorrência da ausência de informações, o estudo se limitará a comparar os regimes próprios de previdência dos servidores civis dos governos federais, mesmo ao reconhecer a existência de diferentes regimes para previdências de governos subnacionais (o que não é o caso brasileiro), empregados de estatais e para categorias profissionais específicas, como militares ou professores.

A primeira questão relevante na contraposição entre os diversos países se refere à existência de um regime de previdência para os servidores públicos apartado dos trabalhadores do setor privado.¹⁵ Para esse tópico, os países se dividem em três categorias. Na primeira, incluem-se aqueles que mantêm previdência para seus servidores com características distintas. Estão nesse grupo, Brasil, Alemanha, França e México. O segundo grupo diz respeito a nações, tais como Suécia, Canadá e Itália, em que os servidores públicos se integram ao regime geral de previdência; porém, contam com previdência complementar própria. Por fim, EUA, Argentina e Chile reformaram suas previdências entre os anos 80 e 90 do século XX e passaram a integrar os novos servidores no regime geral de previdência e deram opção de permanência no regime antigo para os demais.

A situação do Brasil não destoa da dos demais países nesse quesito. Outros três compõem o grupo brasileiro. Ademais, a unificação dos regimes de previdência é opção infactível dadas as restrições tanto de natureza fiscal como política. Em primeiro lugar, ao fundirem-se os regimes, deixariam de aportar as contribuições dos servidores referentes à parcela salarial excedente o teto do RGPS. Por sua vez, o valor dos benefícios não se alteraria no curto prazo em razão do respeito aos direitos adquiridos e ao conjunto de possíveis regras de transição. Em outras palavras, a unificação reduziria a arrecadação do já frágil RPPS, mas manteria no curto e no médio prazos os dispêndios com benefícios. Em segundo lugar, há outra restrição que conjuga elementos fiscais e políticos. Os custos da unificação são ainda maiores para os governos estaduais e municipais porque, além daqueles anteriormente expostos, as contribuições de seus servidores não mais verteriam para os cofres dos seus RPPS, e sim para o RGPS administrado pela

15. Vale lembrar que a análise se limita aos servidores públicos civis do governo federal.

União. Em resumo, o espaço para futuras reformas se restringirá à harmonização dos regimes e não à sua unificação.

No que tange às regras de acesso aos benefícios programados as últimas duas reformas constitucionais na previdência brasileira, a Emenda Constitucional nº 20/98 e a nº 41/03 estabeleceram idades mínimas de 60 anos para homens e 55 para mulheres para aposentadoria.¹⁶ A isso se somam carências de tempo no serviço público e de tempo de contribuição como um todo. Essas reformas aproximaram o Brasil do padrão internacional nesse aspecto em particular. Segundo Palacios e Whitehouse (2006), a idade mediana de aposentadoria no serviço público (estabelecida juridicamente) é de 58,6 anos para homens. O que destaca o Brasil é a diferenciação das regras para homens e mulheres. México, França e Alemanha não diferenciam os gêneros nesse item e exigem idades mínimas de 55, 60 e 62 anos, respectivamente.

Nesse aspecto, o que diferencia o Brasil dos demais países é que as condições de qualificação aos benefícios do RPPS são mais restritas do que no regime geral; contrário, portanto, a um padrão internacional em que as regras são, em geral, mais favoráveis aos servidores. A contradição é que se mantém a diferenciação por gênero, a que tende a se extinguir no cenário internacional, mas o país é mais restritivo nos critérios de elegibilidade dos servidores do que dos demais segurados.

Em relação à fórmula de cálculo de benefício, é comum observar reposições superiores para servidores públicos do que para trabalhadores nos regimes gerais; porém, não se encontrou caso no qual se alcança a integralidade do último salário como no Brasil. De fato, Alemanha e França repõem no máximo 75% dos salários. Esse ponto deve merecer atenção nas futuras reformas para aproximar o Brasil do padrão internacional.

No que se refere à indexação dos benefícios, a Emenda Constitucional nº 41/03 criou um mecanismo de transição da indexação de salários para indexação de preços. Apesar de ser um processo longo, isso coloca o Brasil dentro da boa prática internacional e à frente do México, da França e da Alemanha, que mantêm a indexação pelos salários dos servidores ativos.

5 CONCLUSÃO

Os indicadores apresentados neste trabalho colocam o Brasil no grupo de países com maior dificuldade de manter sua sustentabilidade previdenciária. O autor defende o fato de os indicadores quantitativos (fiscais, atuariais ou financeiros) refletirem o frágil desenho dos indicadores qualitativos, representados pelo desenho do plano previdenciário, qual sejam: condições de acesso aos benefícios, assim como suas fórmulas de cálculo e regras de indexação.

Com o benefício da visão retrospectiva, as últimas reformas constitucionais da previdência do serviço público tornaram os RPPS brasileiros próximos dos internacionais, as diferenças que ainda permanecem são as altas taxas de reposição e o diferencial de tratamento em razão do gênero. Talvez esses sejam pontos a se focar em uma futura

16. Há regras de transição pelas quais é possível se aposentar com 53 anos, se homem, e 48, se mulher.

reforma previdenciária dos servidores. O RGPS brasileiro é, porém, distante e muito mais generoso do que os congêneres de outras nações. Por isso, a aposta do autor é a de que esse regime seja o alvo das próximas reformas da previdência.

ANEXO

Abreviaturas

BD – Benefício Definido

BEPS – Boletim Estatístico da Previdência Social

CD – Contribuição Definida

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MPS – Ministério da Previdência Social

PGBL – Plano Gerador de Benefício Livre

PIB – Produto Interno Bruto

PME – Pesquisa Mensal de Emprego

PNB – Produto Nacional Bruto

RD – Razão de Dependência

RDP – Razão de Dependência Previdenciária

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

RS – Repartição Simples

TR – Taxa de Reposição

REFERÊNCIAS

CAETANO, M. *Fundamentos acerca dos riscos associados à previdência social*. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1214)

PALACIOS, R.; WHITEHOUSE, E. *Civil-services pension schemes around the world*, The World Bank, 2006. (Discussion Paper n. 0602).

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Social Security Programs Throughout the World: Europe*. Washington: Social Security Administration/AISS, 2004.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Social Security Programs Throughout the World: The Americas*. Washington: Social Security Administration /AISS, 2005.

WORLD BANK. *World Development Indicators*. Washington: World Bank, 2006.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Aeromilson Mesquita

Revisão

Luísa Guimarães Lima

Maria Carla Lisboa Borba

Camila de Paula Santos (estagiária)

Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Sheila Santos de Lima (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Luis Carlos da Silva Marques

Gustavo de Souza Ferraz de Oliveira

Rosa Maria Banuth Arendt

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br