

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 436

REFORMA DA PREVIDÊNCIA: MODELO DE OPÇÕES

Francisco Eduardo Barreto de Oliveira^{*}
Kaizô Iwakami Beltrão^{**}
Maria Tereza Marsillac^{***}

Rio de Janeiro, setembro de 1996

^{*} Do IPEA/DIPES.
^{**} Do IBGE/ENCE.
^{***} Bolsista da PNPE.



O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente

Fernando Rezende

Diretoria

Claudio Monteiro Considera

Luís Fernando Tironi

Gustavo Maia Gomes

Mariano de Matos Macedo

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Murilo Lôbo

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: (021) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF

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

Telefax: (061) 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 - CONSIDERAÇÕES GERAIS	1
2 - DIRETRIZES ESPECÍFICAS	1
3 - DETALHAMENTO DA PROPOSTA.....	4
4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	7

RESUMO

Garantido um mínimo compulsório em termos de valor do seguro social público, o “modelo de opções” prevê liberdade para que o segurado opte entre vários planos alternativos. Desde que cada um pague o custo integral de seu plano, estes podem ser bastante diversificados em termos de valores máximos de benefícios e condições de elegibilidade. A transição obedeceria aos princípios da opcionalidade e às “expectativas de dever”, dentro de um critério de **pro-rata**.

Assim, abandonar-se-ia a estratégia de desconstitucionalização, mantendo-se, com poucas alterações, o atual texto constitucional .

ABSTRACT

Guaranteed a minimum value of compulsory public social security benefits, the “Options Model” gives the user freedom of choice among alternative plans. As long as each participant pays for the full costs of his plan, these plans can offer a large variety of eligibility conditions and benefit values. The transition process would also obey the optionality principle and would respect “acquired duties” in a **pro-rata** criterion.

The deconstitucionalization strategy would be abandoned, and the present Constitutional text would be kept with minor changes.

1 - CONSIDERAÇÕES GERAIS

A definição do que deve ser um plano de previdência básica 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.

Evidentemente, não se trata de discutir a necessidade ou não de um sistema de previdência básica, pública e compulsória. Trata-se de um ponto absolutamente pacífico que a determinação quanto à necessidade de haver uma cobertura previdenciária não pode ser deixada ao sabor da livre decisão dos indivíduos. Trata-se de um “mercado” onde, dadas as inúmeras imperfeições e assimetrias de informação, os problemas de seleção adversa¹ e a própria complexidade da matéria, existe total justificativa teórica e prática para a intervenção do Estado.

Os objetivos de uma reforma devem, portanto, ser direcionados para o aperfeiçoamento do sistema, atendendo aos critérios básicos de equidade e de equilíbrio financeiro-atuarial. Desde que satisfeitos os critérios previamente enunciados, a reforma previdenciária deve também atentar para o potencial de geração de poupança interna. Particularmente em países em desenvolvimento, com enormes carências de fontes de capital para aplicações com retorno a médio e longo prazos, a alternativa de formação de poupança através dos sistemas de previdência deve ser analisada com bastante atenção.

2 - DIRETRIZES ESPECÍFICAS

Além dos critérios de ordem geral supracitados, uma reforma do sistema básico deve subordinar-se às seguintes diretrizes específicas:

- O respeito aos direitos adquiridos e às expectativas de direito, evitando-se, ao máximo, as “quebras de contrato”. Esta diretriz impõe-se não só pelos mais elementares princípios de direito, mas também encontra respaldo no campo econômico. Poupança é, antes de mais nada, uma variável cultural, forjada pela certeza de que a renúncia ao consumo presente redundará em maiores possibilidades de consumo no futuro. Infelizmente, o governo, como fiel e avalista destes pactos, tem freqüentemente alterado casuisticamente as regras, não raro interferindo em contratos entre agentes privados. Neste sentido, a restauração de

¹Ou seja, aqueles indivíduos de maior risco são justamente os que aderem ao seguro, encarecendo enormemente o prêmio médio.

regras confiáveis e perenes é imprescindível à criação de uma cultura de poupança no país, onde, certamente, a previdência privada terá seu nicho de mercado.

- A manutenção do conceito de Seguridade Social, enquanto conjunto integrado de políticas e ações no campo da previdência, saúde e assistência social, mas absoluta separação em termos de fontes de custeio e mecanismos operacionais. Assim, se, por um lado, a integração conceitual entre os vários componentes da Seguridade, introduzida na Carta de 1988, pode ser considerada um avanço a ser preservado, a mistura dos recursos de custeio, dentro do Orçamento da Seguridade, foge a qualquer lógica elementar. Um orçamento único tem implícito uma intercambialidade dos gastos, o que não é absolutamente o caso das componentes da Seguridade Social (Previdência, Assistência e Saúde). Simplesmente, não se deve e não se pode realocar os recursos destinados à cobertura dos benefícios da previdência às áreas de saúde e/ou assistência, ao sabor das prioridades de cada momento. Em assim fazendo, estar-se-ia violando um contrato de longo prazo entre Estado e cidadão, implícito no sistema previdenciário. Finalmente, a não separação dos custeios tem o grave inconveniente de prejudicar a transparência de todo o sistema, dificultando a correta percepção dos problemas pela opinião pública.

- A destinação exclusiva dos recursos oriundos da incidência sobre a folha de salários para custeio da previdência. Provisoriamente, os recursos oriundos da Contribuição para Financiamento da Seguridade (Cofins) e da incidência sobre lucro seriam destinados à saúde. Dentro de uma ampla reforma tributária, tanto a saúde como a assistência social deverão ser financiadas por recursos gerais do Estado. A lógica aqui é bastante simples: como os benefícios previdenciários repõem, total ou parcialmente, a capacidade de ganho do segurado quando da perda da capacidade laborativa, é natural que a base de cálculo do prêmio tenha a mesma natureza do que se está segurando (essencialmente salários). Em contrapartida, não há qualquer racional para custear programas de saúde e de assistência social com contribuições previdenciárias sobre folha.

- Estrita obediência ao princípio contributivo nos programas de previdência básica, admitindo-se apenas alguma redistribuição ao nível dos benefícios mínimos. Em outras palavras, mesmo mantendo-se o sistema de repartição, cada indivíduo deverá contribuir com o custo atuarial equivalente ao benefício que irá receber, evitando-se os confusos, e frequentemente injustos, subsídios cruzados entre indivíduos da mesma geração e de sucessivas gerações apresentados pelo atual sistema.

- Contribuições previdenciárias essencialmente pagas pela pessoa física. Em decorrência do princípio contributivo acima enunciado, propõe-se que, gradativamente, as contribuições sobre salários “pagas” pela pessoa jurídica

deixem de existir, evitando-se, assim, que acabem sendo repassadas ao preço e pagas pela sociedade em geral.²

- Completa “autarquização” do sistema básico de previdência social, em termos de financiamento e de administração. O orçamento da previdência não deve receber outras fontes de recursos que não as suas próprias contribuições; por outro lado, e por mais fortes razões, não deverá destinar recursos para outras aplicações que não o pagamento de benefícios e sua própria administração.³

- Obedecido o princípio contributivo e garantido um mínimo compulsório em termos de valor do seguro social público, liberdade para que o segurado opte entre vários planos alternativos, mesmo dentro do sistema público. Assim, garantindo-se que cada um pagaria o custo integral de seu plano de benefícios, estes poderiam ser bastante diversificados em termos de valores máximos e de condições de elegibilidade (anos de tempo de serviço, idade de aposentadoria, valor do benefício etc.). É claro que a cada opção de plano deve corresponder a respectiva opção de custos, a serem integralmente pagos pela pessoa física, sem possibilidades de repasse à sociedade como um todo. Assim, pode-se manter toda uma diversidade de esquemas — compatível com a diversidade de demandas de uma sociedade tão heterogênea como a nossa — sem que se criem privilégios. Em outras palavras, se cada um paga o que deve, não há privilégio, mas sim diversidade.

- Estabelecimento de sobrealíquotas patronais apenas para o caso das atividades perigosas ou insalubres, cobrindo o custo atuarial adicional do benefício dos trabalhadores que fazem jus a aposentadorias em condições especiais. Evita-se, assim, que o empregador que expõe seus trabalhadores a condições adversas possa, através de alíquotas indiferenciadas, socializar o custo desta conduta.

- Transição obedecendo-se aos princípios da opcionalidade e às “expectativas de dever”, dentro de um critério de **pro rata**. Em outras palavras, mantêm-se todos os atuais direitos, inclusive os chamados regimes de privilégio. Aqueles que optarem por permanecer nos atuais planos apenas pelo tempo remanescente entre a data da opção e a de efetivo exercício do direito (data de concessão do benefício) deverão pagar as alíquotas de equilíbrio atuarial individual.⁴

²Vale lembrar que as planilhas de custos utilizadas em negociações pelos empresários com o governo para determinação de preços e margens de lucro incluem sempre os encargos sociais.

³Dado que, no Brasil, há grande parte da população não coberta pelo regime previdenciário, não faz qualquer sentido custear a máquina administrativa deste através de recursos da União. Quando isto é feito, gera-se uma iniquidade adicional, onde impostos pagos por toda a sociedade são alocados para custear a administração de um programa que cobre apenas uma parcela desta mesma sociedade — no caso, a parcela melhor situada na escala social.

⁴A alíquota de equilíbrio atuarial individual seria aquela que equilibraria valor presente dos aportes e de benefícios de cada segurado, considerando-se a data em que, efetivamente, o segurado entrou no respectivo regime e plano.

3 - DETALHAMENTO DA PROPOSTA

As propostas usualmente formuladas, inclusive aquela consubstanciada na emenda constitucional submetida pelo governo para a reforma da previdência (PEC 33-A 95), partem de um princípio não necessariamente verdadeiro. A hipótese principal é que deve haver um único regime básico compulsório e igual para todos os brasileiros. Em outras palavras, está implícita a premissa de que o Estado sabe sempre o que é melhor para o indivíduo em termos de poupança para o futuro. A discussão converge então para as características “ideais” do tal regime básico universal: qual o teto de contribuições e de benefícios, qual o regime de financiamento, qual a idade para a aposentadoria, se deve haver ou não aposentadoria por tempo de serviço etc.

A proposta que se segue parte de uma formulação exatamente oposta, ou seja, de que não é necessário e nem mesmo desejável se ter um único sistema. Pelo contrário, mantidos o princípio contributivo, intrínseco ao próprio conceito de seguro social, e o indispensável condicionante de equilíbrio atuarial, o modelo propõe que o próprio sistema público ofereça uma multiplicidade de sistemas e regimes de previdência, dentre os quais o segurado possa escolher o plano que mais lhe convém. Em outras palavras, desde que cada um pague contribuições que cubram integralmente o que vai receber em termos de benefícios e assegurado um mínimo de cobertura compulsória, pode haver uma multiplicidade de planos que se adequem às preferências de cada um. Alguns certamente vão preferir um plano de benefícios do sistema público mais modesto; talvez sem o dispositivo de aposentadoria por tempo de serviço e com tetos de benefícios inferiores aos atuais, em troca de uma redução no nível das contribuições. Em contrapartida, é bastante provável que alguns venham a preferir planos de previdência pública muito mais generosos do que os atuais, inclusive com uma perspectiva de aposentadoria por tempo de serviço antecipada e/ou um teto maior de benefícios; é claro que, para estes, os custos em termos de contribuições a serem pagas serão substancialmente maiores. Finalmente, pode-se imaginar que cada indivíduo possa, inclusive, mudar de um plano para outro desde que pague o diferencial, se a mudança implica aumento de custos, ou recebendo de volta a parcela do que já pagou se optar por um plano mais modesto.

Exemplificando, o INSS poderia oferecer uma variedade de planos, onde estariam fixados apenas os tetos mínimos de cobertura obrigatória — talvez equivalente a R\$ 300,00⁵ e máximos de cobertura permitida — que, inclusive, poderá ser bastante superior ao atual limite de cerca de 8,9 salários mínimos. Outros itens passíveis de opção poderiam ser a idade de aposentadoria, a taxa de reposição (relação entre o valor do benefício e o valor do salário de contribuição) e condições de aposentadoria por tempo de serviço. Conforme o plano escolhido pelo indivíduo, fazem-se os cálculos atuariais e determina-se o valor da alíquota da contribuição correspondente no presente e para os períodos futuros. Os cálculos

⁵Aproximadamente o valor modal dos salários de contribuição.

seriam revisados⁶ a cada ano, segundo a boa técnica, conforme a evolução dos parâmetros demográficos e econômicos. Finalmente, um demonstrativo consolidado, inclusive com projeções de custeio para, no mínimo, os próximos 50 anos, seria anexado ao orçamento anual da previdência a ser enviado ao Congresso Nacional, constituindo-se na Lei de Custeio e Benefício.

Um possível argumento contrário ao modelo proposto baseia-se no fato de que, se o INSS administra o atual plano de benefícios de forma extremamente deficiente, uma multiplicidade de planos poderia redundar em um absoluto caos institucional. Embora exista este risco, é fundamental que não se confunda diversidade com complexidade. O que existe hoje é uma enorme complexidade, dado o gigantesco conjunto de regras — e de exceções — que rege o custeio, a concessão e a manutenção de benefícios, que está contida em um verdadeiro cipoal de leis, decretos, portarias, circulares e ordens de serviço. Ainda hoje existem cerca de 90 tipos diferentes de benefícios, só no INSS, sem mencionar os outros regimes especiais (congressistas, militares, servidores civis etc.)

O que a instituição não tem, e que é indispensável à administração de qualquer plano de benefícios — dos mais singelos aos mais sofisticados — é, simplesmente, informação sobre o segurado. Por mais incrível que pareça, a previdência é uma seguradora que nem mesmo tem uma lista nominal de seus contribuintes e de suas principais características, tais como sexo, idade, renda, composição familiar, tempo de filiação ao sistema etc. Aliás, a desordem é tanta que não se conhece nem mesmo o número preciso de contribuintes do sistema. Um cidadão empregado simplesmente não existe individualmente perante o atual sistema, até a hora em que precisa do benefício. Nesta hora, inclusive, é obrigado a fazer prova da sua situação, embora tenha, muitas vezes, contribuído durante toda a sua vida laboral.

Em suma, uma profunda reformulação do INSS, com o estabelecimento de bases de informação ao nível de cada segurado, é absolutamente indispensável, qualquer que seja o sistema. Se este é o caso, a proposta apresentada acrescenta pouca ou nenhuma complexidade administrativa adicional.

A bem da verdade, a utilização — ou imposição — de “sistema único” apenas revela um profundo desconhecimento das informações individuais. A característica básica do mundo moderno é a diversidade e não a padronização massificada; o cidadão médio é uma ficção, útil sob o ponto de vista estatístico, mas, muitas vezes, catastrófica sob o ponto de vista administrativo.

Uma segunda objeção que poderia ser levantada é aquela que questiona o caráter redistributivo de um plano de previdência pública diversificada, onde cada um paga os respectivos custos. É claro que, em um sistema assim, não haveria

⁶Esta necessidade de recálculo se deve ao fato de que os seguros de invalidez e de sobrevivência, além dos auxílios doenças e reclusão, são em regime de repartição de cobertura, sendo, portanto, dependentes da evolução demográfica e de outros fatores não previsíveis no tempo, inclusive da composição do estoque de contribuintes. De qualquer modo, os ajustes seriam, provavelmente, de pequena magnitude.

transferências significativas entre indivíduos e/ou gerações. Ainda que haja forte evidência de que o atual sistema seja redistributivo às avessas, ou seja, com as classes mais pobres pagando subsídios às classes menos pobres, o argumento teria, provavelmente, algum apelo. Estaria condenada à morte a figura da solidariedade?

Para refutar esta linha de argumentação, é necessário recorrer ao próprio conceito de previdência, ou seja, de seguro social. O objetivo precípua de um sistema previdenciário não é o de redistribuir renda; visa repor, total ou parcialmente, o ganho do indivíduo (e de seu grupo familiar) quando cessa ou se interrompe a capacidade laborativa em função de idade, desgaste profissional, doença, invalidez, morte ou desemprego involuntário. Em síntese, previdência é um seguro, onde há relação forte entre os aportes pagos e os benefícios recebidos. A redistribuição é (deveria ser) de caráter marginal, respeitados sempre os princípios securitários.

Também neste particular, toda e qualquer reforma da Seguridade deverá separar claramente os benefícios previdenciários — securitários e devidos aos contribuintes — dos benefícios assistenciais — redistributivos e direcionados àqueles que precisam. Assim, a proposta formulada não implica eliminar as perspectivas de redistribuição. Trata-se apenas de explicitar claramente estas transferências e de utilizar os instrumentos corretos, ou seja, a política de assistência social.

Finalmente, um argumento contrário poderia ser que, ao estabelecer planos diferenciados, haveria possibilidade de colocar em risco o pagamento daqueles que já estão em gozo de benefício (aposentados, pensionistas etc.). Esta deve ser, de novo, uma preocupação central de toda e qualquer reforma: garantir não só os direitos já adquiridos, mas também os direitos em aquisição (expectativa de direitos). Nossa proposta é simples e objetiva. Para o primeiro caso, propõe-se uma “contribuição solidária” correspondente à atual contribuição patronal sobre folha; progressivamente, na medida em que o estoque de beneficiários fosse se extinguindo no tempo, esta contribuição iria se reduzindo, até desaparecer por completo. Por outro lado, as contribuições para o novo esquema seriam, também gradativamente, transferidas aos empregados (pessoas físicas), obtendo-se, no mínimo, duas vantagens: maior transparência do sistema, facilitando o controle pelo próprio indivíduo, e, de quebra, a eliminação dos subsídios cruzados entre indivíduos que agora ocorrem via repasses ao preço das contribuições patronais.

Quanto à compensação pelos direitos em aquisição, esta seria devida àquele segurado que optasse por um plano público mais modesto. No caso, nossa proposta contempla que a integralidade dos aportes excedentes seja convertida em um “certificado de poupança”, lastreado pelos ativos da União, em termos de participação acionária desta nas empresas estatais. Abre-se, assim, a oportunidade de um verdadeiro processo de privatização popular, evitando-se, inclusive, a substituição de monopólios públicos por privados.

Finalmente, toda a transição consideraria um **pro rata** de deveres. Por exemplo, um desembargador ou funcionário público, às vésperas da aposentadoria e que optassem por permanecer nos atuais planos,⁷ pagariam o ônus adicional por um período muito curto de tempo.⁸ Já aqueles em início de período contributivo arcariam com o custo integral do respectivo plano.

Em suma, não se cancelaria ou modificaria qualquer direito ou regime hoje existente; simplesmente, manter-se-ia e até se aumentaria a diversidade de planos e regimes previdenciários, sempre mantido o princípio do equilíbrio atuarial entre contribuições aportadas por cada um e os respectivos benefícios.

As vantagens são muitas. Em primeiro lugar, abandonar-se-ia a estratégia de desconstitucionalização, evitando-se que direitos garantidos na Carta viessem a ser ameaçados. Pelo contrário, manter-se-ia, com poucas alterações, o atual texto constitucional, adicionando-se os artigos que permitam a opção pelos regimes diversificados e flexíveis. Em segundo, manter-se-ia toda a diversidade de regimes, abandonando-se a utopia, centralizadora e desnecessária, de um único regime universal. Finalmente, ganharia a soberania do consumidor, que passaria a existir individualmente enquanto segurado perante o sistema público de previdência e, ao invés de ter suas decisões impostas por um Estado onisciente e onipotente, se tornaria um pouco mais dono de seus próprios desígnios.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma da previdência social é um dos elementos fundamentais do processo de transição pelo qual passa a sociedade brasileira. Conseguida a estabilização monetária — diga-se de passagem, com custos sociais relativamente baixos — urge repensar o modelo de desenvolvimento sustentável para o país.

É sempre conveniente lembrar que um país só cresce se poupa e investe. O atual esquema de estabilização de curto prazo privilegia a captação de poupança externa, via uma taxa de juros extremamente elevada. É claro que, no médio prazo, este modelo não é sustentável, como bem demonstrou a experiência mexicana. Há que se ter mecanismos permanentes de financiamento do desenvolvimento, menos dependente do volátil capital internacional e mais lastreado na formação de poupança doméstica.

Sem recorrer a uma “privatização” radical da previdência, mesmo porque, a rigor, esta é uma figura de retórica, há que se incentivar o hábito da poupança previdenciária no âmbito da sociedade brasileira. Neste sentido, sempre reconhecendo o papel de um Estado forte, efetivo normatizador e controlador das

⁷ Por hipótese, mais generosos que o Regime Geral.

⁸ Ou seja, pagariam a alíquota correta de equilíbrio atuarial de seus respectivos planos apenas durante o período restante até o exercício do direito. Observe-se que, neste caso, todo o subsídio recebido no passado é incorporado pelo beneficiário.

atividades, a previdência privada aberta poderá desempenhar um papel de importância.

Um estudo aprofundado do processo de transição e do novo sistema proposto deve levar em conta três pontos de vista, os atores envolvidos: o indivíduo, os empregadores e o governo. Para o indivíduo, além das características intangíveis como a confiabilidade e a segurança do sistema, o que interessa é o **take home**, ou seja, o salário líquido descontados os encargos sociais e o imposto de renda de pessoa física (IRPF). Para o governo, o que interessa é a arrecadação, **vis-à-vis** encargos, e a possibilidade de sobras para investimentos produtivos. Para o empregador, o que interessa é o custo da mão-de-obra, salários mais encargos. Numa transição, todos estes atores estão interessados em saber como as mudanças os afetam. Aumentam gastos, salário líquido aumenta, receita varia? Mudanças são mais facilmente assimiladas se a curto prazo existe uma melhora.