

Nota Técnica

Reforma da Previdência: Contas Nacionais

Nº 53

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Março de 2019

Rogério Nagamine Costanzi

Otávio José Guerçi Sidone



Governo Federal
Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes



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

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Constantino Cronemberger Mendes

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

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

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

REFORMA DA PREVIDÊNCIA: CONTAS NOCIONAIS

Rogério Nagamine Costanzi¹

Otávio José Guerci Sidone²

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990, com a realização de reformas da previdência que introduziram regimes de contas nocionais em países como Suécia, Itália, Letônia e Polônia, tem crescido o interesse internacional a respeito desse tipo de regime/reforma. Um dos motivos é que tal reforma não envolve os custos de transição associados com a migração de um regime de repartição pública, ou *pay-as-you-go* (PAYG, doravante), para um esquema de capitalização. Outro motivo é que, embora o regime previdenciário continue funcionando, do ponto de vista de financiamento, com base na repartição, elementos típicos da capitalização são introduzidos, mais especificamente no que se refere ao cálculo do valor do benefício. Nos esquemas de contas nocionais, também passam a haver contas individuais que, contudo, não recebem os recursos das contribuições, mas as referidas contribuições são contabilizadas de forma escritural, e o “saldo acumulado” serve como base para cálculo do valor do benefício. Trata-se de um regime de repartição com contribuição definida, e não benefício definido, como é, atualmente, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Os sistemas de contribuição definida nocional (CDN) ou simplesmente contas nocionais, teriam importantes vantagens em relação a regimes públicos de repartição, em especial uma tendência mais natural à sustentabilidade financeira pela sua lógica interna de equilíbrio entre os passivos do sistema (obrigações de pagamentos de benefícios para aposentados e pensionistas) e os ativos (contribuições escriturais “capitalizadas” por uma taxa de juros ou de retorno nocional). Nesse sentido, o sistema seria mais justo, do ponto de vista intergeracional, e equilibrado, do ponto de vista atuarial. Atualmente, na previdência brasileira, há muitos casos em que o fluxo esperado de pagamento de benefícios superaria o valor das contribuições caso estas fossem capitalizadas em função de várias regras, como a integralidade e a paridade nos Regimes Próprios de Servidores Públicos (RPPS) ou em esquemas extremamente subsidiados no RGPS.

¹. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), do Ipea.

². Auditor federal de finanças e controle em exercício na Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

Com o objetivo de debater de forma sintética os esquemas CDN, esta nota está organizada da seguinte forma: *i)* na segunda seção, é feita uma discussão bastante sintética e conceitual do que é o regime de contas nocionais; *ii)* na terceira seção, é apresentada, brevemente, a experiência internacional com base nas reformas da Suécia, Itália, Letônia e Polônia; e *iii)* na quarta seção, são feitas as considerações finais.

2 CONTAS NOCIONAIS OU CDN – ASPECTOS CONCEITUAIS

Entre as reformas estruturais, existe a possibilidade de migração ou constituição de um subsistema previdenciário de *contribuição definida nocional* (CDN), o qual também é denominado de *contas nocionais*, *repartição atuarial* ou *nonfinancial (notional) defined contribution schemes*.³ Do ponto de vista da experiência internacional, observa-se que alguns países, como Suécia, Polônia e Itália, implementaram subsistemas como esse mecanismo em suas reformas previdenciárias, situações que têm provocado o interesse de especialistas em avaliar a factibilidade de tal mecanismo para o caso brasileiro (Nery, 2018).

Sucintamente, a lógica desse sistema é aplicar o mecanismo de contribuição definida (CD), mas manter o financiamento por repartição. De outra maneira, as contas nocionais consistem num arranjo no qual o plano de benefícios é do tipo contribuição definida, em que existe ligação direta com a quantidade de contribuições realizadas pelo indivíduo ao longo de sua trajetória laboral, mas o financiamento dá-se pelo método de repartição (contribuições realizadas pelos ativos continuam a financiar os benefícios dos inativos), funcionando, assim, a partir da mimetização de contas individuais a partir do registro contábil (escritural) das contribuições. Tal concepção faz com que muitos especialistas interpretem o esquema de contas nocionais como um meio termo entre repartição e capitalização, uma vez que, embora financiado por repartição, o arranjo de contribuição definida assemelha-se àquele verificado no mecanismo de capitalização de contas individuais. Outros especialistas afirmam que o arranjo de contas nocionais seria um sistema de repartição “disfarçado” de capitalização, pelo menos no que diz respeito ao cálculo do valor do benefício.

³. Na literatura internacional, o termo *nonfinancial* é empregado a fim de destacar seu caráter “não financeiro” em contrapartida ao aspecto efetivamente financeiro de esquemas financiados por capitalização, em que os recursos das contas individuais são, de fato, investidos no mercado financeiro.

Na prática, o Estado assume o registro das contribuições individuais de cada trabalhador⁴ e promove a acumulação do saldo a partir dos rendimentos auferidos por meio da aplicação de uma taxa de juros nocional, enquanto que as contribuições monetárias efetivas são utilizadas para o pagamento dos benefícios dos inativos, como é típico na repartição. Quando o indivíduo atinge as condições de elegibilidade à aposentadoria, sua acumulação nocional é convertida em uma anuidade vitalícia, calculadas a partir do saldo da conta escritural do indivíduo e da expectativa de vida da coorte de nascimento na aposentadoria. Ainda que a administração de tal estrutura seja comumente pública, não existe empecilho para uma eventual participação privada.

Teoricamente, um sistema puro de contas nocionais (CDN), por estabelecer uma ligação entre contribuições e benefícios do tipo CD, teria o valor dos benefícios determinados atuarialmente, e seus riscos concentrados nos indivíduos. Contudo, o sistema pode ser desenhado de maneira a compartilhar riscos e promover alguma redistribuição de renda, como pela criação de benefícios mínimos como direitos não contributivos desvinculados das contribuições dos indivíduos, focalizadas nas pessoas que não conseguiram “acumular” saldo suficiente para a garantia de um valor mínimo. No entanto, tais direitos, sejam desenhados como uma aposentadoria universal ou como um complemento de renda, devem ser acompanhados por uma fonte de financiamento externa ao esquema CDN financeiramente autossuficiente.

Observa-se que, dada a ligação atuarial entre benefícios e contribuições, não haveria, obrigatoriamente, a necessidade de definir um período mínimo de contribuição para elegibilidade ou uma idade final de aposentadoria fixa, parâmetros normalmente existentes nos arranjos de repartição. Contudo, a definição de uma idade mínima ainda é desejável como forma de mitigar o risco de comportamentos míopes que resultem em saídas precoces do mercado de trabalho, as quais podem acarretar benefícios insuficientes no futuro.

O interesse na aplicabilidade dos esquemas CDN é oriundo da necessidade de promover sustentabilidade financeira aos sistemas de previdência num mundo de mudanças demográficas e econômicas aceleradas, mas de maneira compatível ao estabelecimento de justiça entre as gerações, visto que se reduz a perspectiva de criação de encargos adicionais para os futuros trabalhadores.

Por outro lado, o CND é, em princípio, financeiramente estável, já que assume a manutenção da equivalência de longo prazo entre ativos e passivos. De outra maneira, a

⁴. Há necessidade de que o governo estabeleça uma taxa de contribuição sobre os rendimentos do trabalho, que, em princípio, é fixa para todas as gerações, sendo paga pelos indivíduos e/ou por empregadores em seu nome.

lógica fundamental do CDN é a exigência de que cada unidade monetária do passivo tenha necessariamente que ter uma contrapartida financeira (contribuições dos trabalhadores ativos ou do governo com base em outras fontes de financiamento). Tal princípio, quando cumprido, garante um equilíbrio atuarial de longo prazo, ainda que tal situação não signifique a inexistência de desequilíbrios ou *deficit* de curto prazo. Por outro lado, o CDN estabeleceria maior justiça intrageracional (equidade horizontal), por meio da existência de ligação direta entre contribuições e benefícios, na medida em que os indivíduos são recompensados com aposentadoria maior para cada contribuição adicional. Portanto, cada um receberia o valor justificado por sua contribuição: duas pessoas da mesma coorte de nascimento que fazem as mesmas contribuições, no mesmo período, poderiam esperar receber a mesma aposentadoria, característica que permite pôr fim ao desincentivo à contribuição típico de esquemas de benefício definido não financeiros. Assim, o CDN possibilitaria lidar com os efeitos do envelhecimento da população automaticamente, ainda que o equilíbrio entre ativos e passivos dependa de um desenho adequado do regime,⁵ com escolhas consistentes de parâmetros fundamentais, tais como a taxa de juros nocional ou taxa de retorno, e fatores de indexação tanto na fase de acumulação como durante o recebimento de benefício (Holzmann e Palmer, 2006; Holzmann, Palmer e Robalino 2012).

No nível macroeconômico, a equidade intergeracional e a estabilidade financeira de longo prazo dependem diretamente de como o sistema é projetado e de seu funcionamento prático na capacidade de dar resposta às mudanças demográficas e econômicas. Como exemplo, a tentativa de evitar o crescimento dos passivos superior ao das contribuições no longo prazo poderia ocorrer por meio do emprego de estabilizadores automáticos nos esquemas de contas nocionais, ainda que esses também ocorram outros tipos de sistemas.

Em princípio, o CDN permanece no equilíbrio financeiro de longo prazo se a taxa de retorno é adequadamente projetada e se os erros de projeção dos valores de expectativa de sobrevida usados nas anuidades computacionais são aleatórios. Logo, existem algumas poucas maneiras pelas quais os desequilíbrios de longo prazo podem surgir. Um caso seria uma escolha inadequada da taxa interna de retorno nocional na indexação das contas dos trabalhadores na fase de acumulação ou mesmo uma indexação inadequada do benefício dos aposentados. Outra possibilidade seria a ocorrência de erros sistemáticos na estimativa da expectativa de sobrevida utilizada no cálculo do valor das anuidades.

⁵. No caso da Suécia, por exemplo, o desenho do sistema também inclui um mecanismo de ajustamento (balanceamento) automático que visa à manutenção do sistema em equilíbrio.

De qualquer forma, mudanças que orientam o sistema na direção do equilíbrio financeiro podem ser direcionadas exclusivamente para as contas de trabalhadores ou para os aposentados ou para ambos. Qualquer força que leva a uma situação de desequilíbrio ou mudanças sistemáticas na capacidade de pagamento, como um declínio de longo prazo para um nível mais baixo de fertilidade, precisa gerar ajustes correspondentes do lado dos benefícios. Do ponto de vista ideal, contribuições para a conta dos trabalhadores são vinculadas a uma taxa de retorno igual à taxa de crescimento da base de contribuição, de forma a manter o equilíbrio do sistema. No momento da aposentadoria, o capital é transformado em uma anuidade atuarialmente justa, a partir da melhor estimativa do tempo de vida restante. Os benefícios previdenciários na fase pós-aposentadoria também são indexados à base de contribuição.

É importante mencionar que um esquema de contas nocionais também poderia acarretar impactos positivos sobre a oferta de mão de obra, a partir da percepção, por parte dos indivíduos, de que as contribuições aportadas funcionariam como o pagamento de prêmio num sistema de seguro, ou seja, o arranjo provavelmente seria entendido como um plano de poupança de carreira que acumularia saldos que, ainda que ilíquidos até a aposentadoria, seriam devolvidos futuramente sob a forma de pagamento de uma anuidade.

Do ponto de vista político, os ajustes necessários para a garantia de sustentabilidade do sistema poderiam ser facilitados sob o arranjo de contas nocionais, uma vez que a maior transparência em relação aos direitos e mecanismos de ajuste, conhecidos com antecedência, torna mais plausível a promessa de pagamento de beneficiários a partir do resultado de sua acumulação. Tal realidade é muito diferente dos esquemas de sistemas de repartição com benefício definido, em que as reformas necessárias sofrem fortes resistências, na medida em que os ajustes tendem a ser interpretados como *ad hoc*, totalmente desconhecidos *a priori*, ou seja, como um rompimento de expectativas ou falta de compromisso contratual do Estado.

Já no âmbito do esquema CDN, os indivíduos são informados sobre o montante de sua contribuição e de que seus benefícios são condizentes e estritamente proporcionais à riqueza acumulada na sua conta individual. Ainda que tal retrato pressuponha razoável grau de racionalidade por parte dos agentes em sua capacidade de avaliar o impacto da reforma em seus benefícios futuros, tal situação poderia dar à sociedade uma maior sensação de justiça. De qualquer forma, a maior facilidade política para realizar mudanças que garantam a sustentabilidade do sistema costuma ser argumento importante a favor das contas nocionais, a despeito de o equilíbrio ser de longo prazo, não havendo, necessariamente, ganhos financeiros e imediatos de curto prazo.

As dificuldades fiscais e de sustentabilidade que enfrentam os regimes previdenciários ao redor do mundo afetam negativamente a credibilidade dos Estados soberanos, pois uma grande parcela dos compromissos futuros é reflexo do envelhecimento populacional acelerado, culminando com elevadas dívidas previdenciárias, ainda que implícitas. A incerteza sobre a evolução dos passivos previdenciários faz com que seja improvável que um processo de consolidação das finanças públicas tenha êxito sem reformas previdenciárias, particularmente em economias desenvolvidas em que o envelhecimento da população está mais avançado e as taxas de sobrevivência da população aposentada estão subindo rapidamente. Nesse contexto de dificuldades fiscais, destaca-se o interesse por reformas que implementem mecanismos de contas nocionais, tanto em países desenvolvidos como também em desenvolvimento, tendo em vista tanto a possibilidade de ganhos decorrentes de maior transparência como por meio da garantia de solvência e de sustentabilidade financeira.

A maior facilidade de reformas para arranjos nocionais é evidente em meio a cenários fiscais adversos. Ao manter o financiamento do pagamento dos benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) por meio da transferência de renda dos trabalhadores ativos para os inativos, não se verifica a existência dos custos de transição usualmente associados à mudança de financiamento de repartição para capitalização. Assim, mesmo nas situações em que o objetivo final é a implantação de um sistema totalmente capitalizado, as contas nocionais podem servir como instrumento de transição, ao estabelecer um sistema de contas individuais mesmo sem acúmulo real de ativos financeiros, reduzindo a dificuldade do passo seguinte rumo à capitalização dos ativos.

Também cabe citar que alguns países que tentaram fazer reformas em direção à capitalização acabaram tendo que promover algum recuo posteriormente, como países do Leste Europeu e a Argentina, na América Latina. De acordo com SSA e ISSA (2018b), de 1994 até o final de 2008, havia na Argentina um sistema misto composto por um primeiro pilar de repartição pública e um segundo pilar de capitalização de contas individuais. Uma lei de 2008 fechou as contas individuais do segundo pilar e transferiu todos os trabalhadores e seus respectivos saldos nas contas individuais para um novo sistema de repartição.

Em termos de implementação, existem algumas possibilidades de transição de arranjos convencionais de benefício definido financiado por repartição para um esquema CDN. Uma alternativa é determinar que apenas os novos participantes sejam obrigados a aderir ao novo esquema, ou seja, apenas indivíduos com idade inferior a uma idade determinada passariam ao novo regime, como ocorrido na Itália, em que

apenas os trabalhadores com menos de dezoito anos de contribuição foram obrigados a aderir ao novo esquema, que acabou resultando num longo período de transição. A segunda alternativa seria obrigar a participação de todos os trabalhadores no novo sistema, transição completa e imediata adotada pela Letônia, em que todos os que não estão aposentados, são obrigados a aderir, gerando uma transição muito mais rápida, mas com maior resistência política. Uma terceira possibilidade seria estipular a conversão dos direitos adquiridos sob o antigo esquema em capital inicial no novo sistema CDN, sendo creditados na conta pessoal do indivíduo.

Borsch-Supan (2003) e Holzmann (2017) avaliam as vantagens e as desvantagens dos esquemas de CDN. Entre as vantagens estão: *i)* tendência de adaptação ou ajustamento automático mudanças da dependência previdenciária (contribuintes para beneficiários), não necessitando intervenções de elevado custo político, típicos de esquemas de repartição de benefício definido; *ii)* estrutura atuarialmente justa, ou seja, por meio da conversão atuarial da “poupança” escritural em uma anuidade, o sistema adapta-se automaticamente à evolução da expectativa de vida; *iii)* evita arbitrariedade das regras de indexação de benefícios, que podem minar a credibilidade de sistemas de benefício definido; *iv)* maior vinculação entre contribuições e benefícios, de maneira a fortalecer o princípio de equivalência e, por esse motivo, minimizar a cunha entre receita bruta e líquida, que resulta em distorções de impostos e contribuições; *v)* maior transparência ao pilar PAYG, identificando claramente os subsídios cruzados do sistema por meio da comparação entre as contribuições individuais e os valores de benefícios resultantes; *vi)* reforça o princípio de que as aposentadorias se baseiam em uma poupança construída ao longo da vida laboral e tende a favorecer pessoas que ingressam precocemente no mercado de trabalho; e *vii)* permite alguma flexibilidade para os trabalhadores na escolha da idade de aposentadoria, incentivando até mesmo o trabalho após a idade mínima de aposentadoria.

Entre as desvantagens apontadas, destacam-se: *i)* maior transparência de situações insustentáveis pode minar ainda mais a confiança no sistema; *ii)* se a taxa de contribuição for fixa, cria-se uma grande incerteza em relação à taxa de reposição; *iii)* sistema não altera a tensão entre declínio nos ganhos relacionados ao ciclo de negócios e compromissos de gastos de longo prazo, necessitando de uma reserva de liquidez; *iv)* insuficiência de mecanismos de estabilização em casos de aumentos na expectativa de vida após a aposentadoria; *v)* a complexidade do sistema pode impor um risco de perda de transparência em relação a decisões discricionárias, como a definição taxa de juros nocional; e *vi)* não substitui a capitalização, mas apenas otimiza o pilar de repartição.

3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM CONTAS NOCIONAIS

Segundo Holzmann, Palmer e Robalino (2012), os esquemas de CDN surgiram em meio à necessidade de gerenciar as pressões da reforma demográfica e econômica, evitando criar encargos adicionais para os futuros trabalhadores. No entanto, estes arranjos ainda estão na fase da adolescência, tendo em vista que as primeiras experiências efetivas tiveram início na década de 90, principalmente em decorrência da repercussão no âmbito dos debates que permearam a reforma precursora ocorrida na Suécia. Embora a implementação mais completa tenha ocorrido apenas em poucos países, como Itália, Letônia, Polônia e Suécia, alguns componentes-chaves dos esquemas CDN foram introduzidos em outros países.

Ainda que o conceito de contas nocionais tenha sido apresentado ao povo da Suécia em 1992, a primeira legislação previdenciária sobre o tema foi aprovada em 1994 e sua implementação ocorreu apenas após cinco anos, em função das circunstâncias políticas. O pioneirismo do novo modelo sueco culminou com uma discussão internacional acerca do tema, de maneira a inspirar a introdução de subsistemas semelhantes em outros países. A Itália e Letônia introduziram o mecanismo de CDN em 1995 e 1996, respectivamente.⁶ Já em 1999, foi a vez da Polônia iniciar sua reforma com CDN.⁷

Ao analisar a experiência desses países, Holzmann, Palmer e Robalino (2012) afirmam que os caminhos de reforma escolhidos refletiram, em grande medida, o contexto vigente. Nos casos de Itália e Suécia, ambas enfrentavam a necessidade de manutenção do controle de gastos sociais em meio às perspectivas de envelhecimento progressivo da população e de crescimento econômico menor do que nas décadas anteriores. No caso de Letônia e Polônia, esses países eram ex-membros do bloco soviético que se viram, em 1990, repentinamente, na posição de ter que promover adaptações de seus sistemas de previdência herdados dos tempos de comunismo para uma economia de mercado emergente, e em meio a um momento de extrema turbulência no mercado de trabalho.

A experiência dos quatro países mencionados evidencia a necessidade de enfrentamento do processo de envelhecimento populacional bem como a necessidade de introdução de regras de aposentadoria que pudessem eliminar os desincentivos e, na melhor das hipóteses, criar incentivos para a participação no mercado de trabalho formal. O encorajamento da participação na força de trabalho formal estava no topo da agenda política tanto na Letônia quanto na Polônia, mas também era importante na Itália e

⁶. O Quirguizistão também o fez em 1996, porém apenas para novos participantes.

⁷. Além desses casos mais emblemáticos, outras reformas previdenciárias mais recentes também fizeram uso de elementos do CDN como, por exemplo, no caso da Rússia em 2002.

Suécia, lugares onde as altas taxas de imigração de países com costumes e práticas culturais diferentes criavam um risco claro de propiciar o aumento da informalidade, principalmente no setor de serviços, o qual estava em plena expansão.

No início dos anos 90, Itália e a Suécia necessitam de reforma em seus sistemas de previdência de benefício definido (BD), tendo em vista que, em ambos os casos, não havia perspectiva de sustentabilidade e equilíbrio financeiro de longo prazo, fazendo com que o debate público tenha sido pautado pela perspectiva de um aumento insustentável dos gastos. Na Suécia, tal cenário motivou a publicação de um esboço da reforma de contas nocionais por um grupo de trabalho em 1992, o qual culminou com a reforma em 1994.

A experiência da Itália mostra um início de reformas previdenciárias em 1992 (reforma de Amato), na qual o governo introduziu uma série de mudanças paramétricas discutidas na década de 1980. Os ajustamentos foram necessários para restabelecer rapidamente a confiança na sustentabilidade das finanças públicas, uma vez que permitiram a redução dos passivos previdenciários em cerca de 25%, por meio de: aumento da idade de aposentadoria em cinco anos; transferência do fator de indexação de benefícios de índice de salários para índice de preços; novo cálculo dos benefícios a partir dos rendimentos durante toda a vida laboral (em vez da média dos últimos cinco anos para empregados do setor privado e o salário final para funcionários do governo). Contudo, continuou a prevalecer a lógica de benefício definido, bem como foi mantida a possibilidade de aposentadoria com 35 anos de tempo de contribuição para os funcionários do setor privado, ainda que para os funcionários públicos, o tempo de contribuição aumentava rapidamente de 20 para 35 anos.

Após essa importante reforma no início da década de 90, a Itália partiu para introdução de um esquema de contas nocionais em 1995, a partir do qual os valores das aposentadorias foram convertidos em anuidades por meio do emprego de coeficientes baseados estimativas da expectativa de vida. A implementação das novas regras foi gradual, de maneira que a aplicação integral deu-se apenas aos novos entrantes na força de trabalho. Assim, a rápida introdução do CDN representou um notável desenvolvimento na política previdenciária italiana, a qual propiciou melhora na estrutura de incentivos e teve êxito significativo na tentativa de ajustar automaticamente os benefícios em meio às tendências demográficas e econômicas. Contudo, Holzmann (2012) alerta que diversas dificuldades políticas na implementação do esquema de contas nocionais foram originadas da pouca informação fornecida ao público e do fracasso na condução de debate aberto e extenso. Nesse sentido, a falta de amplo consenso baseado em um entendimento compartilhado dos princípios da

reforma fez com que algumas mudanças ocorridas ao longo do tempo não tenham sido consistentes com a concepção da abordagem inicial, como, por exemplo, nos casos de remoção de qualquer flexibilidade na aposentadoria para trabalhadores masculinos e do adiamento do ajustes de novas aposentadorias por meio de novos coeficientes. Além disso, avalia-se que considerações políticas de curto prazo implicaram uma transição muito lenta do antigo para o novo sistema, na medida em que evitaram reduções imediatas nas taxas de reposição, adiando, portanto, a redução nas despesas previdenciárias.

Portanto, a experiência italiana revela um ponto importante: a complexidade inerente ao esquema de contas nocionais pode tornar bastante difícil a comunicação e compreensão do tema por parte da sociedade, principalmente em relação ao valor das futuras aposentadorias. Assim, é necessário priorizar os esforços de comunicação, visto que a dificuldade de compreensão pode acarretar, posteriormente, problemas sérios de implementação ou mesmo reações políticas e sociais adversas.

No caso da Letônia, a introdução do esquema de nocionais foi realizada com a aprovação da legislação em 1995, com início da implementação em 1996. Dentre suas motivações, a reforma da Letônia foi impulsionada, em parte, pela perspectiva de futuros desequilíbrios financeiros acompanhados pelo envelhecimento da população, mas também pela necessidade de adoção de um sistema funcional numa emergente economia de mercado. No âmbito da discussão, um argumento comum era que a reforma, ao vincular o valor dos benefícios às contribuições realizadas, traria incentivos positivos para a formalização no mercado de trabalho, estímulo fundamental numa realidade em que cerca de 30% a 40% dos ganhos individuais não eram declarados. Dentre as mudanças paramétricas, a idade mínima foi aumentada de 55 para mulheres e 60 para homens para 62 (ambos os sexos), a partir de 1994. Nesse caso, houve necessidade dos trabalhadores entenderem que a postergação da aposentadoria seria necessária para o aumento do valor do benefício e diminuição da probabilidade de pobreza durante a velhice.

Em relação aos resultados esperados de incentivo à contribuição e à formalização, esses foram avaliados como reduzidos no início, decorrente da dificuldade da população na compreensão da lógica do novo esquema CDN, entretanto, por volta de 2004, já havia evidências mais robustas de que a reforma teria tido o efeito desejado de incentivar as contribuições e a formalização. Contudo, tais resultados não garantem o sucesso da CDN ou de contribuição definida (CD) como estímulo à formalidade. No caso da análise de cobertura na América Latina, por exemplo, ainda se observam sérios problemas, apesar da disseminação de esquemas de CD em vários países. Nesses

casos, o baixo nível de contribuição parece estar mais relacionado à baixa capacidade contributiva de parcela relevante da população.

O contexto observado na Polônia certamente favoreceu a opção pelo esquema de contas nocionais. Desde o início dos anos 90, o país lutou contra a desorganização do mercado de trabalho criado pela transição da economia planificada para a de mercado. Nesse contexto, a alta taxa de desemprego verificada e o maior engajamento no trabalho informal alavancaram uma pressão política para a concessão de benefícios previdenciários para trabalhadores do antigo regime, processo que resultou num crescente déficit na previdência, situação ainda mais deteriorada pela combinação de envelhecimento demográfico e generosos privilégios advindos de aposentadorias precoces. Nesse contexto, a busca por um sistema que pudesse incentivar os trabalhadores a ampliar suas carreiras de trabalho era bastante condizente com a implementação de um esquema de contas nocionais. Embora o trabalho tenha iniciado em 1996, a proposta de reforma, incluindo transformação do sistema para um CDN, foi publicada no início de 1997, e a implementação do novo sistema deu-se em 1999.

A questão da determinação da idade mínima de acesso à aposentadoria é fundamental em qualquer reforma previdenciária. Tanto a experiência da Letônia quanto da Polônia mostram que as políticas de incentivo à saída precoce da força de trabalho, uma vez implementadas em atendimento aos interesses de curto prazo, são de custosa alteração, com conseqüências prejudiciais no longo prazo.

Itália, Letônia e Polônia iniciaram seus processos de reforma na década de 1990 com idades de aposentadoria relativamente baixas: as idades legais eram de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens nos três países. No entanto, a utilização generalizada de tratamentos diferenciados ou especiais na Letônia e na Polônia permitia a concessão de aposentadorias em idades inferiores às legais. Como exemplo, pessoas trabalhando em condições perigosas podiam reivindicar benefícios a partir dos 40 anos de idade. No caso da Itália, as regras também permitiam a aposentadoria, especialmente para homens, antes da idade legal. Em contraste, na Suécia, onde a idade mínima da aposentadoria era de 60 anos, a idade de saída do trabalho, incluindo casos de deficiência, era de cerca de 62 anos em meados da década de 1990, mesmo antes da reforma que implementou o mecanismo de CDN.

Como visto, a reforma de 1992 na Itália aumentou a idade estatutária de aposentadoria de 55 para 60 anos para as mulheres e de 60 para 65 anos para os homens, mas com regras de transição que atenuaram significativamente seus efeitos. Já no sistema CDN, introduzido em 1995, a aposentadoria no esquema CDN foi

inicialmente autorizada entre as idades de 57 e 65. Em 2004, a idade mínima do CDN foi fixada em 65 para os homens, sem qualquer flexibilidade, e em 60 para mulheres, com a possibilidade de adiamento da aposentadoria até os 65 anos. Ainda em 2004, a aposentadoria por tempo de contribuição, a qual desapareceria com a retirada progressiva do regime de BD, foi estendida ao esquema CDN: tanto homens como mulheres com 40 anos de contribuição foram autorizados a se aposentar em qualquer idade. Também havia a possibilidade de se aposentar aos 61 anos (62 para os trabalhadores independentes) para aqueles com 36 anos de contribuição. Além disso, a partir de 2013, todos os critérios de idade passaram a ser ajustados automaticamente de acordo com as mudanças na expectativa de vida. No caso daqueles que estão totalmente sob as regras do sistema de CDN (novos contribuintes pós 1996), a idade de aposentadoria passou para 63 anos (com ajuste às mudanças na expectativa de vida), mas condicionado ao valor de aposentadoria de no mínimo 2,8 vezes o valor de auxílio para os idosos pobres.

No caso da Letônia, houve um aumento gradual na idade mínima de aposentadoria das mulheres de 55 para 60 anos, idade idêntica a dos homens à época. Em um esquema de CDN, as anuidades são baseadas na expectativa de vida na aposentadoria, assim, uma baixa idade de aposentadoria implica valor mais baixo de benefício, o que aumenta a chance de pobreza na velhice. Logo, idades mínimas baixas, como de 55 anos para as mulheres, implica, muitas vezes, a consumação de benefícios insuficientes por um longo período de tempo. Por essa razão, desde 2010, a idade mínima de aposentadoria para homens e mulheres passou a ser de 62 anos.

Na Polônia, também houve um processo de aumento da idade mínima legal. Inicialmente em 1997, a proposta incluía a equalização aos 62 anos da idade de aposentadoria para homens e mulheres. Todavia, tal proposta não recebeu apoio político suficiente e a legislação final postulou 60 anos para mulheres e 65 para homens. Já em 2004, foi realizada outra tentativa no âmbito do programa Hausner, vice-primeiro-ministro que propôs uma série de mudanças estruturais para melhorar os gastos sociais, mas que também foram retiradas devido a divergências políticas. Em 2008, o *ombudsman* polonês alegou que a diferenciação de idades de aposentadoria para homens e as mulheres contrariavam o direito constitucional de igualdade de tratamento e o princípio da não discriminação. De qualquer forma, a Polônia conseguiu reduzir as opções de aposentadoria antecipada, incluindo as das mulheres, que conseguiam se aposentar aos 55 anos com trinta anos de contribuição.

Os exemplos mostrados deixam claro que qualquer migração para um esquema de contas nocionais deve ser complementada por reformas paramétricas que melhorem a sustentabilidade de regimes com graves problemas fiscais.

Nos quatro países, a nova legislação exigiu a introdução de novas tecnologias de informação e desenvolvimento de estratégias de comunicação para o público sobre o funcionamento do esquema de contas nocionais, que tende a ser complexo para o público em geral. A fórmula de cálculo do valor do benefício também implica que as informações estejam bem organizadas e em bases individuais, condicionalidade que parece existente para o caso brasileiro.

Certamente, a cobertura dos esquemas de contas nocionais também pode ser um ponto de preocupação, pois pode haver uma parcela relevante de trabalhadores com trajetória laboral marcada por elevada informalidade ou pela irregularidade e baixo valor das contribuições, que podem gerar uma reserva acumulada insuficiente para evitar uma situação de pobreza durante a velhice. No caso da Letônia e da Suécia, os esquemas CDN são verdadeiramente universais e abrangem toda a força de trabalho, inclusive porque a cobertura universal já era uma característica desses países mesmo antes da introdução do CDN. Na Polônia, contudo, algumas parcelas da força de trabalho não são cobertas pelo esquema CDN geral, e na Itália, as condições de cobertura não são homogêneas. O quadro 1 mostra a cobertura dos esquemas de nocionais nos quatro países citados.

QUADRO 1

Cobertura dos esquemas de contas nocionais na Suécia, Letônia, Polônia e Itália

País/ano de implementação	Itália 1995	Letônia 1996	Polônia 1999	Suécia 1999
Cobertura	Empregados e conta própria	Universal	Empregados e conta própria	Universal
Exceções	Alguns planos independentes com um pequeno número de trabalhadores	Sem exceções	Fazendeiros (a partir de 1999), juízes e promotores (1999), militares (2001), polícia (2001), agente carcerário (2001), guardas de fronteira (2001) e mineiros (2005)	Sem exceções

Fonte: Holzmann, Palmer e Robalino (2012, p. 45).

A maior exceção ao princípio da universalidade nos quatro países é o grupo dos fazendeiros/agricultores da Polônia, os quais constituem quase 20% do total de

trabalhadores do país, caracterizados, em geral, por propriedades muito pequenas. Contudo, o tratamento especial concedido aos fazendeiros/agricultores excluiu esse grupo do pagamento de contribuições e, certamente, contraria o princípio de esquema universal de CDN, o que gera distorções quando comparados aos trabalhadores de outros setores e estimula a demanda para outros tratamentos diferenciados. De acordo com Holzmann, Palmer e Robalino (2012), as contribuições dos agricultores poloneses cobriam apenas cerca de 5% dos custos do seu sistema previdenciário, percentual muito similar ao observado na previdência rural brasileira.⁸ Inicialmente, o esquema CDN da Polônia também cobria pessoas que trabalhavam nas Forças Armadas (militares e policiais), mas em 2001, o governo decidiu levar esses grupos de volta a um regime não contributivo, com direito à aposentadoria após quinze anos de serviço. Em 2005, após manifestações nas ruas de Varsóvia, antes da campanha presidencial e das eleições parlamentares, os mineiros também conseguiram obter um retorno a um generoso esquema de benefícios definidos PAYG, com a possibilidade de aposentadoria após 25 anos de trabalho em atividades no subsolo.

Esses exemplos de tratamentos diferenciados na Polônia mostram com clareza que o apoio inicial a reformas do tipo CDN pode enfraquecer ao longo do tempo, à medida que a sociedade percebe os impactos no valor dos benefícios, em especial para grupos que tradicionalmente gozavam de tratamento diferenciado. Uma vez concedido um tratamento diferenciado, há grande dificuldade política para sua reversão, bem como se abre brecha para demandas adicionais. Portanto, um princípio básico de qualquer sistema previdenciário deve ser o rigor na criação ou manutenção de tratamentos diferenciados e explicitação de seus custos à sociedade.

Nos quatro países citados, a aposentadoria derivada dos esquemas do tipo CDN é a principal fonte de renda para os aposentados, mas não é a única. No caso da Letônia, Polônia e Suécia, a renda derivada dos esquemas nocionais é complementada por um componente obrigatório de contribuição definida de caráter financeiro. No caso da Letônia, foi estabelecida uma nova divisão, de 14% para as contas nocionais e 6% para a contribuição definida financeira, a partir de 2012, o que significa que 70% das contribuições são destinadas às contas da CDN. Na Polônia, cerca de 63% das contribuições totais vão para a CDN e, no caso da Suécia, 86,5% do total das contribuições é destinado as contas nocionais. As alíquotas prevaletentes para o esquema CDN e o esquema mandatório de contribuição definida financeiro

⁸. Em 2017, a previdência rural brasileira teve uma despesa de R\$ 120 bilhões e uma arrecadação de R\$ 9,3 bilhões. Portanto, a arrecadação cobriu apenas 7,7% da despesa conforme dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

(capitalização) são apresentados na tabela 1. No caso da Itália, o esquema de capitalização não tem caráter obrigatório.

De qualquer forma, esse parece ser um ponto importante: o esquema de contas nocionais pode ser combinado com outros pilares, inclusive com pilares compulsórios de capitalização, dentro de um esquema de multipilares, ou também com algum pilar de caráter não contributivo ou assistencial.

TABELA 1

Alíquotas de contribuição previdenciária para esquemas de contas nocionais e outros pilares
(Em % dos salários)

Esquema ou Pilar	Itália	Letônia	Polônia	Suécia
Contas nocionais	33 para empregados; 20 conta própria; 24 contratos atípicos	20 (a partir de 2012)	19,5	18,5
Contribuição definida financeira (capitalização)	Voluntário	6 (a partir de 2012)	7,3	2,5

Fonte: Holzman, Palmer e Robalino (2012).

Um ponto fundamental de qualquer esquema do tipo CDN é que há uma taxa de juros ou retorno nocional, que estabelece a rentabilidade das contas individuais nocionais. Do ponto de vista da sustentabilidade, a definição dessa taxa de juros ou de retorno, deve ser um parâmetro que garanta a sustentabilidade do sistema ou a solidez do financiamento do regime. Nesse sentido, a escolha da “taxa de juros ou retorno” é fundamental para a sustentabilidade de qualquer esquema do tipo nocional. No caso dos quatro países citados, as escolhas foram: *i)* Itália – crescimento do produto interno bruto (PIB); *ii)* Letônia e Polônia – crescimento da folha de salários “coberta”, ou formal; e *iii)* Suécia – crescimento do salário *per capita*. Embora a escolha possa variar, o mais lógico é que a escolha recaia sobre alguma variável que faça sentido do ponto de vista de financiamento do sistema ou algum parâmetro que garanta a sustentabilidade a médio e longo prazo do regime.

A escolha da indexação das contas nocionais individuais, tanto durante a fase de acumulação como para a fase de benefícios pagos aos aposentados, é um parâmetro

fundamental para o equilíbrio financeiro de um esquema do tipo CDN. A taxa nocional de juros ou a taxa interna de retorno deve ser igual ao crescimento da massa salarial coberta, ou formal, que irá depender tanto do crescimento médio dos salários como de mudanças na força de trabalho. Essa taxa seria aplicada a todos os passivos, e, como resultado, as receitas de sistema cresceriam no mesmo ritmo das obrigações.

No caso da Itália, por exemplo, há algum risco na utilização do crescimento do PIB, usando uma média móvel de três anos. Isso porque, no longo prazo, o salário e o produto interno bruto podem crescer mais ou menos na mesma proporção, mas a história revela discrepâncias consideráveis entre os dois por longos períodos, as quais podem levar a um *deficit* de longo prazo ou a um descasamento entre as contribuições e os passivos do sistema, os quais deveriam crescer no mesmo ritmo para manter o equilíbrio.

Em princípio, o cálculo de uma anuidade em um esquema de contas nocionais deve seguir uma lógica relativamente simples: o “capital” escrituralmente acumulado de um indivíduo é dividido por um fator. Na Itália, esse fator é chamado de fator de conversão; na Suécia, de divisor; e na Polônia, de valor G. Nos casos de Letônia e Polônia, esse fator é simplesmente a expectativa de vida dos aposentados na coorte de nascimento do indivíduo no momento em que o indivíduo se aposenta. Intuitivamente, é obvio que esse fator tende a estar relacionado com a expectativa de sobrevivência, para equilibrar o “saldo” da conta nocional com as obrigações de pagamento de benefícios. Na criação da anuidade, o fator de conversão pode ser fixo, usando uma idade especificada na legislação. Contudo, por essa lógica, também é possível alguma flexibilidade na idade. Por exemplo, na Suécia, a idade mínima de aposentadoria pode ser antecipada para 61 anos, mas com ajuste respectivo. Uma grande dificuldade é a capacidade de prever corretamente a expectativa de sobrevivência em idades avançadas, pois eventual subestimação é fonte de desequilíbrio financeiro. A questão de quem deve suportar o risco de longevidade precisa ser abordada explicitamente.

Outro parâmetro importante em um esquema do tipo CDN é a indexação após a fase de acumulação, ou seja, das aposentadorias ou benefícios. Durante a fase de acumulação, prevalece a taxa de juros nocional ou de retorno nocional. Na fase posterior dos benefícios concedidos, também existe a necessidade de estabelecer um indexador. Tanto no caso da Itália quanto da Letônia e Suécia, há indexação à inflação, ou seja, a um índice de preços. No caso da Suécia, entretanto, há um ajuste anual ao desvio da taxa real de crescimento do salário *per capita* de 1,6% ao ano (a.a.), bem como mecanismo de compensação que, quando acionado, pode gerar efeitos negativos na indexação.

Como colocado anteriormente, um dos principais objetivos da aposentadoria é proteger os idosos da pobreza. Como os esquemas do tipo CDN puro não contêm mecanismo de redistribuição de renda em sua fórmula de aposentadoria, isso pode gerar situações em que pessoas tenham benefícios abaixo de um nível mínimo aceitável. Para prevenir esses casos, esquemas CDN podem ser complementados com um nível mínimo de renda garantida. Todos os quatro países citados (Itália, Letônia, Polônia e Suécia) possuem alguma garantia de renda mínima (quadro 2).

O esquema sueco de CDN possui ainda um mecanismo de balanceamento automático. O mecanismo funciona da seguinte maneira: em cada período, os passivos e os ativos do sistema são calculados. Caso a taxa de solvência (ativos sobre passivos) seja inferior à unidade, o mecanismo de equilíbrio é desencadeado, e a indexação das contas dos trabalhadores e das aposentadorias é reduzida para garantir um retorno à situação de equilíbrio.

Na experiência da Suécia, Letônia, Polônia e Itália, é comum o reconhecimento de direitos ou períodos fora do emprego ou mesmo pelo crédito de contribuições adicionais com financiamento atrelado a receitas públicas de caráter geral, mecanismos importantes do ponto de vista da política social. Também existe a cobertura de períodos de desemprego, bem como períodos de licença-maternidade. Outras possíveis exceções observadas são os anos de cuidados de crianças deficientes, períodos de doença, lesões no trabalho e incapacidades, as quais são, muitas vezes, cobertas por seguro público. Enfim, de qualquer forma, do ponto de vista social e distributivo, é importante avaliar a possibilidade de créditos não contributivos em determinadas situações ou mesmo um patamar mínimo de renda que garanta o papel da previdência na questão do combate à pobreza entre a população idosa e seu papel na distribuição de renda. Contudo, é fundamental ter transparência nesses mecanismos, a qual tende a ser obtida pelo financiamento por “fora do regime” desses componentes ou com receitas de caráter geral, e não com contribuições previdenciárias.

QUADRO 2

Principais características dos modelos de contas nocionais

Item	Itália	Letônia	Polônia	Suécia
Taxa de juros nocional ou taxa nocional de retorno (indexação na fase de acumulação)	Crescimento do PIB.	Crescimento da folha de salários formal ou coberta.	Crescimento da folha de salários formal ou coberta.	Crescimento salário <i>per capita</i> .
Denominador no cálculo do benefício	Expectativa de vida ajustada, com taxa de retorno fixada em 1,5%.	Expectativa de vida (unisex) na idade de aposentadoria.	Expectativa de vida (unisex) na idade de aposentadoria.	Expectativa de vida ajustada, com uma taxa de retorno fixada em 1,6%.
Indexação da aposentadoria	Preços/inflação.	Preços/inflação a partir de 2011.	Mix de preços/inflação e salários.	Preços/inflação mais discrepância entre o crescimento real do salário <i>per capita</i> e a taxa de retorno de 1,6%.
Idade de aposentadoria (homem/mulher)	Idade de 66 anos e sete meses, subindo para 67 anos em 2019 e, posteriormente, aumentando gradualmente com base na expectativa de vida. Há regras diferentes devido à transição. Para os trabalhadores segurados após 1º de janeiro de 1996, o saldo da conta deve ser suficiente para garantir uma aposentadoria de pelo menos 1,5 vez o subsídio social mensal para idosos (<i>assegno sociale</i>) ou o segurado deve atingir 70 anos e sete meses de idade e ter pelo menos cinco anos de contribuição, independentemente do saldo da conta nocional.	Aposentadoria por idade (CDN e contas individuais de capitalização compulsórias): idade de 63 e três meses, aumentando gradualmente em três meses até atingir 65 anos em 2025.	65 anos para homens e 60 anos para mulheres.	65/65 anos, com possibilidade de antecipar, com idade mínima de 61 anos. Portanto, a idade de aposentadoria é flexível, começando aos 61 anos.

Período mínimo de contribuição	Vinte anos.	Dez anos.	Para uma garantia mínima, é 25 anos para homens e vinte anos para mulheres.	Um ano de contribuição baseada em ganhos que ultrapassam o piso para a tributação de renda pessoal.
Nível mínimo de benefício – valor e financiamento	Cerca de 25% do salário médio líquido de imposto de renda, pago a partir dos 65 anos. Financiamento: por meio de receitas do orçamento geral do Estado.	Depende dos anos de contribuição, mas acima de um período mínimo; caso contrário, um benefício social mínimo. Financiamento por meio de receitas do orçamento geral do Estado – construído como complemento aos benefícios do esquema CDN e de capitalização juntos.	Em 2009, cerca de 20% do salário médio. Depende dos anos de contribuição, mas acima de um período mínimo; caso contrário, um benefício social mínimo. Financiamento por meio de receitas do orçamento geral do Estado – construído como complemento aos benefícios do esquema CDN e de capitalização juntos.	2,13 montante base para aposentados individuais, 1,90 montante base por pessoa para aposentados casados, sendo que o montante base, em 2009, era cerca de 15% do salário médio. Depende dos anos de contribuição, mas acima de um período mínimo; caso contrário, um benefício social mínimo. Financiamento por meio de receitas do orçamento geral do Estado – construído como complemento aos benefícios do esquema CDN e de capitalização juntos.

Fontes: Holzman, Palmer e Robalino (2012); SSA e ISSA (2018a).

Holzmann, Palmer e Robalino (2012) apresentam como conclusão das análises das experiências de contas nocionais que, em geral, esses esquemas funcionam bem, como mostrariam os casos da Suécia, Itália, Letônia e Polônia, mas que haveria espaço para fazê-los funcionarem ainda melhor. Entre as recomendações, estão: *i)* preferência pela transição imediata, em que todos os que estão no sistema e não aposentados são incorporados ao novo sistema; *ii)* adoção de mecanismos de estabilização explícitos para garantir a solvência – basicamente, há que garantir mecanismo de ajustamento do passivo ao comportamento das contribuições, sendo importante a definição da taxa de juros nocional; *iii)* estabelecimento de um fundo de reserva para garantir liquidez; e *iv)* desenvolver um mecanismo explícito para distribuição dos riscos de longevidade. Também é importante notar que os resultados positivos dos esquemas de contas nocionais estariam condicionados a um desenho adequado e corretamente implementado.

Segundo Nery (2018), outros países também teriam partido ou sido influenciados por reformas de contas nocionais, além dos quatro citados, seriam Noruega, Mongólia, Quirguistão, Azerbaijão, Turcomenistão e Egito. De acordo com o levantamento sistematizado por Nery (2018), os sistemas de contas nocionais podem ser resumidos conforme mostrado no quadro 3.

QUADRO 3
Parâmetros dos Sistemas de Contas Nocionais

País	Indexação das contribuições	Reajustes dos benefícios	Capitalização obrigatória	Benefícios de risco
Suécia	Salário médio	Inflação e salários	Sim	Parcialmente
Letônia	Massa salarial	Inflação e salários	Sim	Parcialmente
Itália	PIB	Inflação	Não	Sim
Polônia	Massa salarial	Inflação e salários	Sim	Parcialmente
Noruega	Salário médio	Inflação e salários	Não	Sim
Mongólia	Salário médio	Inflação	Não	Sim
Quirguistão		Inflação e salários	Sim	Sim
Azerbaijão		Inflação	Não	Sim
Turcomenistão		Salários	Não	Sim
Egito	Títulos do governo	Inflação	Sim	

Fonte: Nery (2018, p. 12).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os esquemas de contas nocionais, por serem de contribuição definida e, assim, realizarem o cálculo de benefícios de forma similar aos regimes de capitalização e terem na sua lógica o equilíbrio entre passivos e “ativos escriturais”, possuem uma tendência à sustentabilidade financeira sem envolver os custos de transição normalmente associados à migração de regimes de PAYG para capitalização. Em países com delicada situação fiscal, até mesmo pela pressão previdenciária, elevada dívida pública e alta carga tributária, o referido custo de transição pode não ser viável no curto prazo ou sem uma reforma paramétrica que reduza o ritmo de crescimento das despesas. A reversão de reformas nessa direção no Leste Europeu, como na Hungria, e na Argentina, mostra que essa transição tende a ser difícil, mesmo que seja desejável como forma de aumentar a poupança e tornar o sistema menos sensível às mudanças demográficas. Outra vantagem do sistema de contas nocionais é a não exposição ao risco de mercado, ou seja, o risco de perda do estoque de ativos capitalizados em função das tradicionais flutuações dos mercados financeiros, mas que podem gerar prejuízo aos ativos acumulados pelos fundos de pensão.

Um aspecto dos esquemas de contas nocionais, ou CDN, é que esses possuem em sua lógica uma tendência natural ao equilíbrio, na medida em que os valores dos passivos ou obrigações tenderiam a crescer, desde que devidamente desenhados, *pari passu* com as contribuições ou as fontes de financiamento do sistema. Além disso, o esquema de CDN também tenderia, naturalmente, a ser mais justo, do ponto de vista de equidade intergeracional, pois cada geração receberia o valor adequado ao seu fluxo de contribuições, diminuindo o risco existente em sistemas públicos de repartição das primeiras gerações jogarem custos excessivos para gerações futuras, que não se justificariam pelo que efetivamente contribuíram.

Outra possível vantagem é que a ligação direta entre contribuições e benefícios no CDN significa que os indivíduos são recompensados com aposentadoria maior para cada contribuição adicional, que garante a chamada equidade horizontal e base da reivindicação de justiça do sistema. Cada um receberia o valor que é justificado pela sua contribuição. Essa característica teria a vantagem de acabar com o desincentivo à contribuição, que caracteriza esquemas de benefício definido não financeiros. Por essa razão, os esquemas do tipo CDN poderiam gerar efeitos positivos sobre a oferta de mão de obra, porque as contribuições podem ser percebidas pelo indivíduo como pagamentos de prêmio em um sistema de seguro, ou seja, quanto maior a contribuição, maior será o valor do benefício. Neste sentido, o esquema também poderia ser um estímulo à formalização. Entretanto, precisa haver clareza de que a

informalidade também está relacionada com outras causas, como postos de trabalho com baixo e instável nível de rendimento, alta precariedade com pouca ou quase nenhuma capacidade contributiva. Nesses casos, a mudança dos incentivos não será eficaz para reduzir a informalidade.

Um aspecto muito importante que distingue os sistemas CDN dos sistemas PAYG é o fato de que as mudanças demográficas e econômicas tendem a se refletir imediatamente no valor dos benefícios. Quando a economia cresce a uma taxa mais lenta, os retornos nocionais diminuem e quando a expectativa de vida da população aumenta, diminuem implicitamente os valores da anuidade. Essa ligação tenderia a criar, automaticamente, uma tendência natural à sustentabilidade e evitar que custos pesados fossem jogados para as gerações futuras, ou seja, tenderia a ser um sistema mais justo do ponto de vista geracional. Os sistemas tradicionais de repartição pública têm uma tendência a serem mais generosos com as primeiras gerações ou enquanto os sistemas não estão maduros e cada vez mais duros com as gerações posteriores, tanto em termos de exigir maiores contribuições, como também exigências mais duras em termos de aposentadoria e valor de benefício. Há risco de falta de equidade entre gerações.

Também, como colocado anteriormente, os ajustes necessários a garantir a sustentabilidade seriam mais factíveis, do ponto de vista político, em esquemas de contas nocionais do que em tradicionais esquemas públicos de repartição com benefício definido. O argumento é que os direitos nos esquemas de contas nocionais são transparentes e os mecanismos de ajuste são conhecidos com antecedência. Tal realidade é muito diferente dos esquemas de repartição tradicionais, em que os ajustes tendem a ser vistos como *ad hoc* e são desconhecidos antecipadamente. Como nos esquemas capitalizados, nos esquemas CDN, os indivíduos são informados sobre o montante de sua contribuição e que terão benefícios condizentes com sua riqueza acumulada. O benefício é estritamente proporcional ao valor “acumulado” na sua conta individual, situação que poderia dar à sociedade uma sensação de justiça. De forma contrária, mudanças típicas de regimes de benefício definido podem ser vistas como uma certa falta de compromisso contratual do Estado.

Uma possível limitação dos esquemas do tipo CDN é, em seu estado puro, a inexistência explícita do mecanismo de distribuição de renda. No entanto, esse aspecto pode ser complementado com algum tipo de garantia de renda mínima para evitar a pobreza dos trabalhadores com menor renda e capacidade de poupança ou para aqueles com uma trajetória de trabalho mais precária, marcada pela alta informalidade, com baixa e instável renda do trabalho. Esses indivíduos podem não ter ganhos suficientes antes da aposentadoria para fornecer um benefício suficiente na velhice para evitar a pobreza. No

entanto, um esquema de CDN pode ser complementado com alguma forma de esquema de apoio de baixa renda, na forma de renda mínima ou garantia de benefício mínimo, ou com direitos não contributivos. Uma recomendação essencial é que estas sejam financiadas com receitas exógenas ao esquema CDN, tais como receitas fiscais de caráter geral. Esta recomendação é importante para dar maior transparência aos custos envolvidos com tratamentos diferenciados, que são bastante comuns na política previdenciária brasileira. Mais que isso, a criação e a manutenção de tratamentos diferenciados na previdência brasileira sempre pareceram muito vulneráveis à lógica de concessão de benefícios sem uma análise muito rigorosa sobre os impactos distributivos e fiscais desses referidos tratamentos.

O sistema CDN tenderia a gerar ganhos de transparência no atual sistema de repartição, explicitando todos os subsídios cruzados existentes. Por um lado, isso tornaria mais transparentes a magnitude e o custo de tratamentos privilegiados atualmente existentes na previdência brasileira. Por outro lado, tornaria mais compreensível a situação atuarial de determinados subgrupos, muitos dos quais são efetivamente recebedores líquidos do sistema devido a suas regras benevolentes, mas que se consideram transferidores líquidos. Tal situação advém, muitas vezes, da compreensão parcial da extensão do rol de benefícios que possuem direito ao efetuar suas contribuições, o que acaba por gerar enorme descontentamento e sensação de injustiça em meio às tentativas de reforma previdenciária.

Uma possível dificuldade com um esquema de contas nocionais é o fato de que tende a ser complexo ou pode haver alguma dificuldade de entedimento por parte da sociedade em relação ao seu funcionamento e seus impactos nos benefícios. Tal dificuldade pode diminuir a necessária transparência no debate com a sociedade e levar ao seu enfraquecimento político ao longo do tempo. Neste sentido, há necessidade de que qualquer tentativa de implementação de um esquema de contas nocionais ou CDN seja feita da forma mais transparente possível, o que tenderia a ser um desafio do ponto de vista da comunicação.

Como colocado anteriormente, cabe reconhecer que, aparentemente, no caso brasileiro, houve influência dos esquemas nocional na criação e instituição do fator previdenciário. A lógica de equilíbrio atuarial entre o fluxo de contribuições e o fluxo esperado de pagamento de benefícios, que explica o fator previdenciário, é muito similar à vinculação que existe entre passivos e ativos nos esquemas do tipo CDN. Isso reforça que os princípios dos sistemas de contas nocionais que buscam uma tendência à sustentabilidade e justiça entre as gerações são preceitos que devem balizar qualquer proposta de reforma previdenciária, mesmo que de caráter paramétrico. Por

fim, deveria ficar claro que qualquer reforma estrutural deve ser combinada com uma reforma paramétrica. Dito de outra forma: a reforma paramétrica para aqueles que ficarão na regra de transição ainda é inevitável.

REFERÊNCIAS

BORSCH-SUPAN, A. **What are CDN pension systems?** What do they bring to reform strategies? Alemanha: Mannheim University, 2003.

HOLZMANN, R.; PALMER, E. (Eds.). **Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (CDN) schemes.** Washington: World Bank, 2006.

HOLZMANN, R.; PALMER, E.; ROBALINO, D. (Eds.). **Nonfinancial defined contribution pension schemes in a changing pension world.** Washington: World Bank, 2012. v. 1.

HOLZMANN, R. **The ABCs of nonfinancial defined contribution (NDC) schemes.** Institute of Labor Economics, 2017. (Policy Paper, n. 130).

NERY, P. F. **A saída nórdica: o sistema de contas virtuais como alternativa aos regimes de previdência de repartição e de capitalização.** Brasília: Senado Federal, 2018. (Texto para Discussão, n. 249).

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION; ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social Security Programs Throughout the World: Europe,** 2018. Washington: SSA; ISSA, 2018a.

SOCIAL Security Programs Throughout the World: The Americas, 2017. Washington: SSA; ISSA, 2018b.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HOLZMANN, R.; HINZ, R. **Old age income support in the 21st century: an international perspective on pension systems and reform.** Washington: The World Bank, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2LmcvSr>>.

PALMER, E. **“The swedish pension reform model: framework and issues”.** Washington: World Bank, 2000. (Social Protection Paper, n. 12, Pension Reform Primer).

PALMER, E. Swedish pension reform: its past and its future. *In*: FELDSTEIN, M.; SIEBERT, H. (Eds.). **Social security pension reform in Europe.** Chicago: University of Chicago Press, 2002.

ROFMAN, R.; OLIVERI, M. L. Pension coverage in Latin America: trends and determinants. Washington: World Bank, 2012. (Discussion Paper – World Bank – Social Protection & Labor, n. 1217).

WORLD BANK. **Averting the old age crisis**. Policies to protect the old and promote growth. Oxford: Oxford University Press, 1994. (World Bank Policy Research Report).

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA