TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1214

# FUNDAMENTOS ACERCA DOS RISCOS ASSOCIADOS À PREVIDÊNCIA SOCIAL

**Marcelo Abi-Ramia Caetano**

Brasília, setembro de 2006

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1214

# FUNDAMENTOS ACERCA DOS RISCOS ASSOCIADOS À PREVIDÊNCIA SOCIAL*

**Marcelo Abi-Ramia Caetano****

Brasília, setembro de 2006

* Este Texto para Discussão (TD) recebeu diversas sugestões de pessoas que graciosamente concederam seu tempo à leitura de uma versão preliminar. A Marcelo Estevão, Maurício Saboya, Rogério Miranda, Vinicius Pinheiro meus sinceros agradecimentos. Como de praxe, estas pessoas compartilham dos acertos, mas devem ser eximidas por qualquer erro ou omissão do texto. Também devo agradecer a Marcelo Piancastelli e José Aroudo Mota por criarem um ambiente de trabalho propício à criação deste estudo.
** 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

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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 OS FUNDAMENTOS 7

3 DEFINIÇÃO PRECISA DO RISCO PREVIDENCIÁRIO 15

4 COMPARTILHAMENTO DO RISCO PREVIDENCIÁRIO 21

5 FORMAS DE FINANCIAMENTO DO RISCO PREVIDENCIÁRIO 26

6 DETERMINANTES DA SUSTENTABILIDADE E DO CUSTO PREVIDENCIÁRIO 30

7 REFORMA PREVIDENCIÁRIA 40

8 CONCLUSÃO 47

REFERÊNCIAS 50

## SINOPSE

Este texto parte dos elementos fundamentais de uma relação de seguro para tratar de questões relacionadas ao desenho de um plano previdenciário. Procura-se definir o risco previdenciário, apresentar suas formas de compartilhamento e financiamento, assim como apontar os determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário.

## ABSTRACT

This paper makes use of the first principles of an insurance relationship in order to analyze questions related to a social security plan design. It aims at defining social security risk, presenting its risk sharing and ways of financing as pointing to the determinants of social security costs and sustainability.

# 1 INTRODUÇÃO

Este texto é sobre previdência social. Sua abordagem considerará a previdência como um tipo de seguro. Não há nada inovador ou herético nessa visão do tema. A própria Constituição Brasileira considera a previdência como um dos componentes da seguridade social.[1] É, portanto, um seguro. Certo que social, não privado; mas não deixa de ser um seguro por esta razão.

Este Texto para Discussão (TD) partirá dos elementos fundamentais de uma relação de seguro para tratar de questões relacionadas ao desenho de um plano previdenciário até suas diversas conseqüências econômicas nas perspectivas de distribuição, alocação e estabilização.

O primeiro aspecto relevante consiste na identificação da razão de existência da previdência. A seção 2 afirma que seu objetivo finalístico é dar à sociedade cobertura de um conjunto de riscos de natureza social e define os elementos constitutivos do risco previdenciário que o diferenciam das demais categorias de risco. Na seqüência, a seção 3 mostra o risco previdenciário como mutante no tempo e no espaço. Por outro lado, dado que a previdência social é uma relação entre segurados e seguradores, faz-se necessária a compreensão do compartilhamento do risco entre essas duas partes. Nesse sentido, a seção 4 detalha as questões relativas aos planos de contribuição definida e benefício definido. Discussão paralela diz respeito a como a previdência se financia, como se estabelece o elo entre as distintas gerações, tema tratado na seção 5, que aprofunda a discussão sobre as formas de financiamento e as distintas conseqüências do financiamento por repartição ou capitalização. A seção 6 identifica os elementos determinantes da sustentabilidade previdenciária e dá especial ênfase a questões demográficas, de mercado de trabalho e de desenho do plano previdenciário. Apresentam-se os fins e meios da reforma da previdência na seção 7, ponto relevante pois é usual a confusão entre instrumentos e objetivos. A seção 8 conclui este TD.

Já existe um grande conjunto de livros e artigos escritos sobre o tema. Leituras claras e abrangentes encontram-se em *International Labour Office* (1984) e *World Bank* (1994). Estes textos servem como introdução a considerações amplas sobre previdência social. Bom também como leitura comparativa das distintas visões destes dois importantes organismos internacionais que refletem ativamente a previdência. Aos leitores que desejarem se aprofundar tecnicamente sobre o tema, Feldstein e Liebman (2001), assim como Valdés Pietro (2002), apresentam várias discussões acerca da literatura econômica da previdência social; por seu turno, Iyer (1999), Palmondon *et al.* (2002) e Mascarenhas *et al.* (2004) servem para aprofundar noções atuariais sobre previdência.[2]

# 2 OS FUNDAMENTOS

Previdência é um seguro. Como tal, há quatro elementos constitutivos de qualquer relação básica de seguro: segurador, segurado, risco e contribuições ou prêmios. Um *segurador* recebe *contribuições* (ou prêmios) de um *segurado* com o objetivo de assu-

1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 194.

2. A Secretaria de Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social (MPS) disponibiliza gratuitamente em seu endereço eletrônico a *Coleção Previdência Social,* com vários trabalhos sobre política previdenciária no Brasil e no mundo. Vide <http://www.previdencia.gov.br/07_13.asp>.

mir, ao menos parcialmente, os *riscos* aos quais o segurado se sujeita. Para diferenciar o seguro previdenciário das demais categorias de seguro, faz-se necessário que se especifique suas características próprias, aquelas que o tornam diferente de um seguro de vida, roubo, saúde ou incêndio, apenas para citar alguns exemplos.[3]

## 2.1 O RISCO PREVIDENCIÁRIO: PERDA DE CAPACIDADE DE TRABALHO E HORIZONTE TEMPORAL

Começar pelas particularidades do risco previdenciário torna a análise mais fácil. A previdência surge para amparar os segurados e suas famílias do risco da perda ou redução de sua capacidade laborativa e, por conseqüência, sua capacidade de geração de renda por meio do trabalho por um horizonte temporal cujo início e fim é, em grande parte dos casos, incerto.[4] As duas dimensões do risco previdenciário estão definidas: redução de capacidade de geração de renda devido à menor capacidade laborativa e horizonte temporal.

Previdência não é um seguro cujo beneficiário é somente o próprio segurado, mas também sua família. A noção é mais ampla. A perda da capacidade da geração de renda não é apenas do segurado, mas da família. Com base nessa perspectiva, surgem os benefícios tipicamente previdenciários: as aposentadorias e pensões. Uma aposentadoria por idade ou por tempo de contribuição tem como finalidade garantir a renda de um segurado quando, por questões relativas ao maior tempo de contribuição ou idade, não existem as mesmas condições para a manutenção de sua renda. A aposentadoria por invalidez fornece cobertura ao risco de perda de capacidade de trabalho e geração de renda em decorrência de doença ou acidente. As pensões têm como foco a família do segurado e não ele próprio. Previdência não é o único seguro com estas características. No seguro de vida, por exemplo, o segurado paga um prêmio para beneficiar a outros e não a si próprio.

Os benefícios citados anteriormente são todos de longa duração. Em situação convencional são vitalícios. Porém, há outros benefícios, também previdenciários, temporários. Auxílio-doença, salário-maternidade ou pensões para filhos que não apresentam algum tipo de incapacidade são alguns exemplos.[5] Não há regra geral para a duração destes benefícios. Alguns podem durar apenas alguns meses, como o salário-

3. A Constituição de 1988 fornece as características gerais da previdência social brasileira. O artigo 40 versa sobre a previdência dos servidores públicos, os artigos 195 e 201 sobre o regime geral previdência social (previdência pública) e o artigo 202 sobre a previdência complementar privada. A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, dispõe sobre o plano de benefícios da previdência social brasileira. Em relação à previdência dos servidores públicos, a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social. As leis complementares 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001, dispõem sobre o regime de previdência complementar. Versões das mesmas estão disponíveis no endereço eletrônico <http://www.planalto.gov.br>.

4. Há dez benefícios na seguridade social brasileira: aposentadorias por idade, tempo de contribuição, invalidez e especial; pensões por morte, os auxílios-doença, reclusão e acidente e os salários família e maternidade. O endereço eletrônico <http://www.previdenciasocial.gov.br> é sempre um bom referencial para conhecimento do desenho do plano previdenciário brasileiro.

5. Há no Brasil grande contingente de filhas de militares que recebem pensões vitalícias. O direito à pensão vitalícia para as filhas foi extinto para os militares que ingressam na carreira a partir de setembro de 2001. Os demais puderam tomar a opção de pagar uma alíquota de contribuição previdenciária maior para manter o direito à pensão vitalícia para as filhas. Em respeito aos direitos adquiridos, nenhuma pensionista filha de militar teve seu benefício suspenso.

maternidade, alguns anos como o auxílio-doença, ou então findar em função da idade do segurado, como no caso das pensões por morte devida a órfãos capazes.[6]

Estão já presentes as duas dimensões do risco previdenciário que o diferenciam em relação aos demais riscos. *Perda de capacidade de trabalho e caráter temporal*. O segundo aspecto traz outra característica muito peculiar à previdência, ou seja, previdência é uma relação de seguro de longo prazo que se estabelece entre o segurador – Estado na maioria das vezes – e o segurado. Por exemplo, alguém inicia o pagamento de contribuição previdenciária aos 20 anos, aposenta-se aos 60, falece aos 80 e, ainda assim: gera uma pensão para o cônjuge que dura cinco anos. É uma relação de longuíssimo prazo que se estende para além da vida do segurado, em função de seu benefício pensão. Não apenas isso, mas o próprio momento de início e término é, na maioria das vezes, indeterminado. Ninguém sabe se atingirá a idade de aposentadoria, quanto tempo viverá depois de se aposentar ou ainda se deixará alguma pensão e quanto tempo durará. Mais ainda: tampouco alguém tem conhecimento se algum infortúnio o atingirá e terá que recorrer, em algum momento, a uma aposentadoria por invalidez. Daí o nome de previdência. Bem distinto dos outros seguros. A cobertura de um seguro comum tem prazo temporal bem definido, usualmente um ano no caso de seguros elementares, como no segmento de automóveis ou incêndio, ou enquanto se paga mensalidade, como no seguro de saúde.

## 2.2 SEGURADOS E SEGURADORES: OS TRÊS REGIMES DE PREVIDÊNCIA NO BRASIL

Definido o primeiro elemento constitutivo, risco previdenciário, é necessário averiguar quem dará cobertura ao risco (segurador), quem estará coberto (segurado) e como se financiarão os riscos.

No caso brasileiro, a seguridade social divide-se em três regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC).

O RGPS tem filiação obrigatória e é público, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS). O RGPS fornece cobertura aos trabalhadores do setor privado, assim como dos trabalhadores das esferas governamentais que não são servidores públicos titulares de cargo efetivo.[7] Internacionalmente, o desenho institucional mais comum é ter algum órgão governamental como responsável pela previdência social básica. Porém, tal fato não se constitui regra única. O caso chileno serve como exemplo, onde a administração da previdência social é privada. Para o RGPS o segurador é o Estado, por meio do INSS, e os segurados são todos aqueles que não são servidores públicos titulares de cargo de efetivo.[8]

6. No caso brasileiro, a pensão para filho ou filha não inválido termina quando o beneficiário da pensão completa 21 anos.

7. Há também a possibilidade de estudantes, donas de casa ou mesmo alguém fora do mercado de trabalho se filiar ao RGPS.

8. Como se verá mais adiante, os segurados de regime de previdência complementar fechado são, enquanto estão ou estiveram em atividade, segurados obrigatórios do RGPS. A previdência complementar, como o próprio nome induz, complementa os benefícios oferecidos pelo RGPS. Mesmo servidores públicos titulares de cargo efetivo podem ser filiados ao RGPS quando seus cargos permitirem acumulação com atividades no setor privado. Professores e médicos são os exemplos mais comuns.

Antes de apresentar os segurados e seguradores dos outros dois regimes, vale destacar a discussão a respeito de o segurador da previdência social básica de um país ser público ou privado. Apesar de a experiência internacional mostrar a administração da previdência social como tipicamente pública, há defensores de seguradores privados.[9] Dois argumentos fundamentam a escolha pela previdência social pública: solidariedade social e miopia. A previdência seria um instrumento de solidariedade entre gerações, na qual a geração com capacidade laborativa financiaria a geração mais velha. Nesse caso, o setor público, por meio de contribuições ou impostos, recolheria os recursos suficientes para o financiamento da seguridade social. Por outro lado, as pessoas podem não poupar o suficiente para seu sustento na fase inativa, seja por falta de precaução ou por erro de previsão em relação a sua expectativa de vida ou rentabilidade financeira de seu patrimônio pessoal. Mesmo os indivíduos mais prudentes correm o risco de não pouparem o suficiente para seu sustento. O comportamento míope somente se atacaria de modo definitivo por meio da compulsoriedade da previdência social. Naturalmente que a previdência compulsória pode ser tanto pública quanto privada. Entretanto, faz-se difícil imaginar um arranjo institucional que obrigue os cidadãos a aderirem a um seguro privado. Surgiria daí a necessidade da previdência pública para impedir pobreza acentuada em pessoas de idade avançada. A opção pela previdência social privada justifica-se com base no argumento que caberia ao próprio indivíduo, e não ao governo, a liberdade de escolha de sua forma pessoal de poupança para a inatividade.[10] Retornando à apresentação dos outros dois regimes de previdência, constata-se que os regimes próprios de previdência social provêem cobertura aos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Vale lembrar que nem todo indivíduo que trabalha para um órgão público é necessariamente filiado a um RPPS. Por exemplo, os cargos comissionados e os empregados públicos são filiados ao RGPS, e não ao RPPS, ainda que os mesmos estejam na folha de pagamento de um ente público. Tampouco há necessidade de que um ente público tenha seu RPPS. Há vários municípios brasileiros que não têm RPPS constituído. Logo, seus funcionários são filiados ao RGPS, e não a um RPPS. Cada um dos entes públicos administra de forma independente seu próprio regime de previdência. Em caso de insuficiência de recursos, o ente deve arcar com os seus próprios compromissos previdenciários. Não há resseguro por parte da União, de um estado ou entre municípios. Para os RPPS, os segurados são os servidores públicos titulares de cargo efetivo e o segurador é o ente público que os emprega.

Há argumentos favoráveis e contrários à manutenção de um regime de previdência para os servidores públicos titulares de cargo efetivo distinto dos demais trabalhadores. O ponto central da defesa de um regime único para servidores públicos e

9. A privatização da previdência é uma experiência tipicamente latino-americana, valendo destacar os casos do Chile e da Bolívia. Diversas economias de transição do leste europeu também passaram pelo processo de privatização. Os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mantêm previdência social de caráter público.

10. Não se deve confundir privatização da previdência com capitalização. Privatização ocorre quando a administração da previdência é privada, e não pública. Capitalização, seja total ou parcial, existe quando o regime previdenciário tem ativos financeiros para arcar com seus compromissos futuros (passivo atuarial). A coincidência entre passivo atuarial e ativos financeiros indica a existência de capitalização total. Quando os ativos financeiros são expressivos, mas insuficientes para cobertura do passivo atuarial, diz-se que o regime apresenta capitalização parcial ou repartição com ativos financeiros. *A Social Security Administration* dos EUA, que equivaleria ao INSS brasileiro, constitui um exemplo de previdência pública, mas com ativos financeiros.

trabalhadores do setor privado é a eqüidade. As atividades não apresentam distinção suficiente que justifique a adoção de regimes separados. Maiores incidências de riscos específicos se resolveriam com aposentadorias por invalidez, especial ou auxílios. Diferenças de condições de trabalho deveriam se resolver no mercado de trabalho, e não na previdência. A defesa da manutenção dos regimes distintos pode se basear em pontos conceituais ou pragmáticos. Alguns vêem a atividade do servidor público como algo distinto do setor do privado e que, portanto, necessitaria de um regime de previdência próprio. Há questões econômicas e jurídicas que fundamentam o raciocínio. Do ponto de vista econômico, o mercado de trabalho no serviço público é distinto do setor privado. A determinação dos salários sofre influência de restrições fiscais e poder de barganha de diversas categorias profissionais, tendo menor relacionamento com a produtividade marginal do trabalho. Do ponto de vista jurídico, os servidores públicos têm estabilidade, mas não têm direito ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os trabalhadores do setor privado têm FGTS, mas não gozam de estabilidade. Ainda na perspectiva jurídica, a relação entre o servidor público e o ente não cessa no momento da aposentadoria, diferente, por conseguinte, do setor privado. De fato, algo que desabone a atividade do servidor enquanto estava na ativa pode suspender sua aposentadoria, mesmo após sua concessão.

Outra linha de argumentação, mais pragmática e pouco conceitual, é que os custos da unificação dos regimes de previdência seriam muito altos em termos econômicos e políticos por gerar efeitos distributivos expressivos entre os diversos entes da federação, além dos elevados custos de transição. A unificação, para a União, imporia custos de curto prazo evidentes. A arrecadação do regime próprio sofreria redução imediata. As contribuições dos servidores se limitariam ao teto do RGPS, e não mais ao salário total, como é o caso dos RPPS. Por sua vez, a redução da despesa seria gradual. Os benefícios já concedidos, por uma questão de direito adquirido, não sofreriam mudanças em decorrência da unificação. Em relação aos benefícios a conceder, regras de transição acompanhariam o processo de unificação dos regimes. Servidores cujo tempo restante para aposentadoria não fosse expressivo dificilmente teriam seus benefícios limitados ao teto do RGPS. Para estados e municípios os custos de curto prazo seriam superiores. Toda receita seria recolhida pelo governo federal para financiar o regime único.[11] A perda de arrecadação, para estados e municípios, seria expressiva e imediata. Os ganhos fiscais obtidos com a redução de despesas ocorreriam apenas no longo prazo, tendo em vista a existência de direitos adquiridos para os benefícios concedidos e as possíveis regras de transição para os benefícios a conceder.

Configura-se aqui um bom exemplo no qual os objetivos de eqüidade de uma política pública, a unificação de regimes, se confrontam com os objetivos de estabilização. Mesmo em relação à eqüidade, o conflito distributivo inicial entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada se estende para outras dimensões, como os conflitos de interesse entre os diversos entes da federação. Em outras palavras, pode-se não alcançar um objetivo inicial de eqüidade em função de um contexto de estabilização e outros reflexos do aspecto distributivo.

11. Em linhas gerais, além de terem de recolher aproximadamente 20% de contribuição patronal para o INSS, a contribuição do servidor deixaria de ir para o próprio ente e seria recolhida para o INSS.

O último dos regimes, previdência complementar, tem caráter privado e filiação facultativa.[12] Há dois tipos de previdência complementar no Brasil: fechada e aberta.[13] A previdência fechada engloba apenas uma empresa e seus empregados. Os exemplos mais conhecidos no Brasil são as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) das estatais ou empresas públicas: Petros da Petrobras, Previ do Banco do Brasil, Funcef da Caixa Econômica Federal, para citar alguns exemplos. Há também empresas privadas que contam com suas EFPC. Seu objetivo é complementar as aposentadorias e pensões recebidas pelo RGPS dos associados das EFPC. A criação de uma EFPC surge em decorrência do interesse de uma patrocinadora ou instituidor de oferecer plano de benefício previdenciário, exclusivamente, aos servidores ou empregados dos patrocinadores, ou membros ou associados dos instituidores.[14]

Em relação à previdência complementar aberta, sua adesão é livre, sem necessidade de vinculação a alguma pessoa jurídica específica. Os únicos limites que surgem à adesão referem-se a idades máximas ou mínimas. Estabelece-se um contrato entre um segurado e uma seguradora ou entidade aberta de previdência complementar (EAPC). Para previdência complementar aberta, o segurado é um indivíduo que, por sua livre e espontânea vontade e sem necessidade de vinculação a empresa ou atividade profissional, decide realizar um contrato com uma seguradora ou EAPC para receber benefícios de aposentadoria conforme condições estabelecidas no contrato ou regulamento do plano.[15]

Há diferenças importantes do regime de previdência complementar quando comparado aos outros dois que merecem comentários: governança e capitalização. Os RPPS são parte constituinte do ente ao qual se vinculam. Não há sequer necessidade de estabelecimento de personalidade jurídica com autonomia financeira e administrativa em relação ao ente. Somente sua contabilidade deve se apartar do ente. O RGPS é administrado por uma autarquia do governo federal. A previdência complementar fechada separa, no sentido organizacional, a patrocinadora da EFPC. A EFPC tem personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos, e autonomia financeira e administrativa em relação à patrocinadora. Em segundo lugar, vários RPPS e o RGPS se financiam na

12. A previdência complementar tem terminologia própria e distinta da presente neste Texto para Discussão. Para a fechada, que se chama aqui de segurados, seriam os participantes ou beneficiários. A firma que os emprega seria a patrocinadora. A Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) não tem fim lucrativo, é dotada de patrimônio próprio e autonomia financeira e administrativa do patrocinador. Algo que não ocorre no RGPS e no RPPS.

13. A previdência complementar fechada sofre supervisão e regulamentação pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC), subordinada ao MPS. Por sua vez, a supervisão e regulamentação da previdência complementar aberta ficam a cargo da Superintendência de Seguros Privados (Susep), autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda (MF).

14. Patrocinador é empresa ou grupo de empresas. Instituidor é pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial. Assim, por exemplo, a Petrobras, por ser uma empresa, é a patrocinadora da Petros. O Instituto Brasileiro de Atuaria (IBA), por ser uma entidade de classe, é instituidor do IBAprev, fundo de pensão dos atuários.

15. O leitor deve ficar atento a dois detalhes. Em primeiro lugar, uma pessoa jurídica pode aderir a um plano de previdência aberto. Em outras palavras, pessoas jurídicas podem criar uma EFPC ou aderir a uma EAPC. No caso de adesão à EAPC, a única responsabilidade da pessoa jurídica é agir como consignante, ou seja, efetivação dos descontos em folha de pagamento, em favor da EAPC, das contribuições dos segurados. Em segundo lugar, há um ordenamento jurídico que estabelece limites para o contrato.

forma de repartição ou orçamentária. As EFPC, caso não estejam perfeitamente capitalizadas, podem sofrer intervenção da SPC.[16]

## 2.3 FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA: A FOLHA SALARIAL DEVE SER A BASE DE INCIDÊNCIA?[17]

Esta subseção trata do quarto elemento constitutivo da relação de seguro: as contribuições, ou de forma mais genérica, os recursos que financiam a seguridade social. Há discussões sobre qual a base de incidência ideal para o financiamento da previdência, se folha salarial ou outra base de arrecadação.[18] Questões conceituais e pragmáticas dominam o debate. Do ponto de vista conceitual, existem dois modelos básicos de previdência: a previdência serviria para repor a renda de pessoas que contribuíram previamente e seus benefícios seriam relacionados ao histórico contributivo ou, então, sua função seria retirar as pessoas da pobreza, independentemente de contribuição anterior.[19] O RPPS e o Regime de Previdência Complementar se adequam ao primeiro modelo. Contribuintes recolhem contribuições que lhes dão direito a benefício previdenciário futuro, desde que cumpridos determinados requisitos. Em outras palavras, recai sobre o RGPS toda a discussão sobre a qual modelo pertence ou deveria fazer parte. Na prática, o RGPS apresenta elementos dos dois modelos. Por exemplo, as aposentadorias urbanas se enquadram tipicamente no primeiro modelo. As aposentadorias rurais guardam características de ambos.

A folha salarial é o candidato natural para a base de incidência de contribuições para previdências do primeiro modelo. Regra geral, os benefícios servem para repor a renda do antigo ativo quando se aposenta. O valor de seu benefício guarda relação com o histórico salarial. Então, para se estabelecer elo entre o que se contribui e o que se recebe, parece natural que as contribuições incidam sobre a folha.[20] Em termos jurídicos[21] parte da contribuição é paga pelo próprio segurado, parte por seu empregador e, em alguns casos, uma terceira parte pelo Estado.

---

16. Mais à frente, a diferenciação entre repartição e capitalização será explicada. Em linhas gerais, regime de repartição ou orçamentário ocorre quando coincidem os momentos de arrecadação e pagamento de benefícios; o termo em inglês é bem sugestivo: *Pay as You Go* (PAYG). Capitalização quando há poupança prévia ao pagamento de benefícios, os quais se pagam com os ativos financeiros acumulados.

17. A apresentação sobre as formas de financiamento (repartição, capitalização, repartição por capitais de cobertura, capitalização escritural) se dará em seção à frente. Por hora, a análise se centrará na origem dos recursos para financiamento da previdência.

18. Não necessariamente as fontes de financiamento da seguridade social vêm apenas de contribuições. Podem ter origem em impostos. No caso brasileiro, o art. 195 da Constituição de 1988 estabelece as diversas fontes das contribuições sociais, mas também prevê o financiamento da seguridade social com recursos provenientes dos orçamentos.

19. Um estudo clássico sobre como pensar um modelo previdenciário é o *The Beveridge Report* (1942). O relatório Beveridge está disponível na página <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>.

20. A fórmula de cálculo do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS é um retrato fiel desta lógica. Calcula-se o salário de benefício em dois passos: em primeiro lugar, determina-se o valor médio dos 80% maiores salários de contribuição, os quais são indexados por índices de inflação de preços. Portanto, a base para o cálculo do benefício são os antigos salários do segurado. Em segundo lugar, multiplica-se aquela média pelo fator previdenciário, cujo valor depende positivamente da idade do aposentado e de seu tempo de contribuição. De outro modo, quem contribui mais e/ou receberá aposentadoria por menos tempo tem maior valor de benefício.

21. Em termos jurídicos, porque para os familiarizados com economia do setor público a incidência jurídica na maioria das vezes não coincide com a incidência no sentido econômico. Isto é, quem efetivamente paga o imposto ou a contribuição pode não ser a pessoa, física ou jurídica, sobre a qual legalmente incide a contribuição.

No segundo modelo, a seguridade social tem o objetivo de retirar as pessoas da pobreza.[22] Não existem necessariamente relação entre o que se recebe da seguridade e o histórico contributivo. Vê-se a seguridade como um mecanismo de redistribuição de renda dos menos necessitados para os mais desafortunados. Dentro desse contexto, não há razão específica para a escolha da folha salarial como base de incidência dos impostos ou contribuições que financiarão a seguridade social.

A opção pela base de incidência se pauta também por outras considerações que não somente o modelo previdenciário. Aspectos econômicos e pragmáticos permeiam o debate.

Do ponto de vista econômico, dois aspectos fazem parte do debate da base de incidência das contribuições: o peso morto gerado pelas contribuições sociais no mercado de trabalho e a Curva de Laffer.

Em relação ao primeiro aspecto, impostos ou contribuições reduzem o tamanho do mercado ao diferenciar o preço que o demandante paga daquele que o ofertante recebe, gerando o peso morto. O custo salarial para as firmas supera os salários recebidos pelos trabalhadores. Há dois desincentivos: firmas contratam menos e, a princípio, trabalhadores ofertariam menos trabalho. A seqüência lógica deste argumento é que, para criar menores distorções no mercado de trabalho e, com isso, aumentar o emprego, as contribuições deveriam incidir em outras fontes que não a folha. Os contra-argumentos a esta posição são, em primeiro lugar, a possibilidade de incoerência entre o modelo previdenciário e a base de financiamento. Com a previdência se financiando com impostos ou contribuições genéricas, não há maiores razões para a defesa de um equilíbrio financeiro ou atuarial do regime, dada a impossibilidade do estabelecimento de elo entre o que se contribui e o que se recebe. Em outras palavras, a base de contribuição deveria apresentar relação com o modelo previdenciário escolhido. Em segundo lugar, do ponto de vista distributivo, a substituição de contribuições sobre folha por impostos sobre valor adicionado, por exemplo, tende a aumentar o caráter regressivo dos impostos ou contribuições. Contribuições sobre folha são, em geral, proporcionais ou progressivas em relação à renda, enquanto os impostos indiretos incidem mais fortemente sobre pessoas de menor renda. Em terceiro lugar, com repercussões simultâneas sobre aspectos distributivos e alocativos, surge a difícil discussão de qual setor produtivo ou tipo de firma deveria se onerar e qual beneficiar pela estrutura tributária. Merecem cuidados incentivos a setores que se baseiam em trabalho barato e desestímulos a firmas que inovam tecnologicamente. Em quarto lugar, surgem dúvidas se o peso morto gerado no mercado de bens não será superior ao do mercado de trabalho. Por fim, do ponto de vista de estabilização, deve se verificar até que ponto a substituição de bases de incidência afetará a arrecadação previdenciária total.

O segundo argumento econômico favorável à desoneração da folha seria a Curva de Laffer. Não se trata de um argumento necessariamente contrário à folha como base de incidência, mas sim favorável a sua desoneração. Menores alíquotas de contribuição sobre folha poderiam incentivar a formalização, as firmas a contratarem mais, assim como os trabalhadores a trabalharem mais. Em conseqüência, ainda que o governo perca na arrecadação de cada contribuinte, ganharia por incentivar a ampliação da base

22. Naturalmente, há várias definições possíveis de pobreza. Para a legislação de assistência social brasileira, pobre é aquela pessoa cuja renda familiar *per capita* é inferior a um quarto do salário mínimo. Vide art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social.

de contribuição. O contra-argumento tem cunho bastante pragmático: conservadorismo fiscal. Não há, a princípio, garantia alguma que a redução da alíquota de contribuição incentivará os indivíduos a produzirem mais de forma a compensar a menor alíquota.

Em resumo, questões básicas sobre o regime previdenciário como a definição do risco previdenciário, a necessidade de regimes previdenciários diferenciados e a base de incidência dos recursos que financiam a previdência social são partes integrantes de um debate no qual aspectos de alocação, distribuição e estabilização apresentam contradições não apenas entre si, mas mesmo dentro de um só aspecto. A próxima seção tratará da escolha social do regime previdenciário.

## 3 DEFINIÇÃO PRECISA DO RISCO PREVIDENCIÁRIO

A definição precisa do risco previdenciário é dinâmica e mutante entre as diversas sociedades. Mesmo dentro de um país, os desenhos dos planos previdenciários se alteram em decorrência, por exemplo, da categoria profissional a qual se vincula o segurado. Um bom exemplo é o caso brasileiro, no qual há diferenciação de regimes para servidores públicos e trabalhadores do setor privado. O caráter dinâmico e variável entre sociedades decorre da impossibilidade da existência de uma definição científica e absolutamente técnica acerca de qual momento, ou sob quais condições, um segurado reduz sua capacidade laborativa e necessitaria receber benefício previdenciário. Somente para citar alguns exemplos clássicos: há países que estabelecem uma idade mínima para aposentadoria programada aos 65 anos de idade sem diferenciação por gênero (EUA), outros que unificarão a idade no futuro, mas hoje permanecem com a diferença (Reino Unido), aqueles com idades diferenciadas (Chile e Austrália) e ainda os que sequer exigem idade mínima (Brasil).[23]

Não há razão alguma para afirmar que a partir de uma idade determinada alguém perde ou reduz substancialmente sua capacidade de trabalho. Tampouco vivemos em um mundo descontínuo no qual no primeiro dia após completar 65 anos o indivíduo tem várias características alteradas em relação à véspera. Isso somente ocorre porque juridicamente deve-se estabelecer um limite de corte objetivo e de fácil averiguação no qual os segurados passam a ter direito a se aposentar. Da mesma forma, EUA e Reino Unido não são sociedades tão distintas a ponto de se justificar, por razões geográficas ou científicas, que as inglesas tenham direito de se aposentar mais jovens que os homens e as americanas não. Similarmente, os aposentados rurais no Brasil podem se aposentar com cinco anos a menos que os urbanos em decorrência de uma decisão política, e não científica.

Em resumo, a definição das contingências cobertas pelo seguro previdenciário tem caráter político, decorre da política previdenciária, daquilo que a sociedade optou por meio dos processos legislativos necessários à aprovação de um plano de previdência social. Por esta razão, o risco previdenciário é dinâmico e variável de acordo com as sociedades ou, ainda, entre os distintos grupos sociais de uma mesma sociedade como o usual diferencial de tratamento entre urbanos e rurais, civis e militares, ho-

23. Ao leitor interessado em comparações internacionais de seguridade social, recomenda-se o CD *Social Security World Wide,* da Associação Internacional de Seguridade Social (AISS).

mens e mulheres, servidores públicos e trabalhadores do setor privado, para citar alguns exemplos.

As próximas subseções abordarão com mais detalhes as razões para as diferenças ao longo do tempo e entre as sociedades dos diversos regimes de previdência social.

### 3.1 VARIABILIDADE TEMPORAL

A Constituição Brasileira de 1988 já sofreu, até a data de edição deste TD, três emendas referentes à reforma da previdência.[24] Junto a isso, o fator previdenciário, fórmula de cálculo de benefício aplicada ao RGPS, passou a vigorar a partir do final de 1999.[25] Outros países também passaram por reformas previdenciárias que servem como estudos de caso nas últimas décadas, valendo destacar, nos anos 1980, a reforma da previdência no serviço público americano no governo Reagan e a passagem para capitalização com contribuição definida no Chile. Nos anos 1990, criou-se a capitalização escritural na Suécia, modelo seguido pela Itália, alguns países do Leste Europeu e que inspirou o fator previdenciário no Brasil.[26]

A razão para isso é que as sociedades são dinâmicas e a previdência social se ajusta às mutações sociais, demográficas e econômicas. Dentre as causas das necessidades de ajuste da previdência social há questões demográficas, médicas, fiscais[27] e de mercado de trabalho. Neste último quesito, destaca-se a maior inserção feminina no mercado laboral e o papel das novas tecnologias nas relações de trabalho.

Da perspectiva demográfica, espera-se que as sociedades envelheçam. Tal fenômeno tem repercussões em diversas áreas das políticas públicas: saúde, educação, seguro desemprego, assistência social e, também, talvez com impactos mais discutidos, previdência. O envelhecimento populacional afeta os regimes previdenciários financiados por repartição simples ou capitalizados. Repartição ocorre quando a geração ativa recolhe, em alguns casos junto com a geração inativa,[28] contribuições e impostos para o pagamento de benefícios dos aposentados e pensionistas. Aqui a ligação entre gerações é explícita, dado que a geração ativa financia o pagamento ds benefícios da geração inativa. A capitalização acontece quando uma geração recebe seus benefícios com base naquilo que poupou no passado. Em outras palavras, uma geração acumula recursos por meio de aplicações financeiras e, baseada em suas reservas, recebe seus benefícios. O elo entre as gerações para os regimes capitalizados é mais sutil, mas nem por isso deixa de existir. Afinal, quando usufruir de sua aposentadoria, a geração inativa deverá vender seus ativos para a geração ativa. Se o número de ofertantes de ativos financeiros supera o de demandantes, então, a lei da oferta e da procura afirma que os preços desses ativos cairão. As reservas da geração inativa podem valer menos que o esperado. A geração inativa pode frustrar suas expectativas em relação às aposentadorias e a geração

24. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998; Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 e Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Todas disponíveis no endereço eletrônico <http://www.planalto.gov.br/>.
25. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.
26. Nas seções à frente se definirão contribuição definida e capitalização escritural.
27. As médicas impactam particularmente a definição de invalidez ou incapacidade. Por seu turno, as fiscais se relacionam ao equilíbrio das contas públicas.
28. Este é o caso dos RPPS brasileiros nos quais os inativos e pensionistas contribuem solidariamente com os ativos para o custeio da previdência.

ativa talvez se veja forçada a trabalhar mais, poupar mais ou aceitar um menor nível de benefícios da previdência.

De todo jeito, a dinâmica demográfica afeta os regimes previdenciários, sejam eles financiados por repartição ou por capitalização.[29] Nos regimes de capitalização, o envelhecimento populacional, apesar de impactar segurados e beneficiários, pouco interfere nas contas públicas previdenciárias. Somente afetará a política fiscal caso o governo resolva tomar alguma atitude para compensar os aposentados das perdas não esperadas; porém, seu impacto não é automático, depende da reação governamental. Há discricionariedade da política previdenciária. Já para os regimes financiados por repartição, as conseqüências sobre as contas públicas são imediatas. Como há menos contribuintes para cada beneficiário, os governos se defrontam com um leque de opções pouco desejável: ou manterão as regras e suportarão maior déficit da previdência; ou, para controlar o desequilíbrio, deverão alterar as regras previdenciárias de forma a tornar o fluxo de recebimento de contribuições mais próximo ao de pagamento de benefícios. Em resumo, alterações demográficas sugerem a necessidade de ajuste da previdência, seja financiada por repartição ou capitalizada.

Alterações nas condições médicas também exigem novas definições da política previdenciária, em particular, mas não só no que diz respeito aos benefícios por invalidez ou auxílio-doença. Moléstias ontem incapacitantes são hoje erradicadas ou facilmente curadas. Enfermidades novas aparecerão. Com a maior velocidade de transporte, males outrora restritos geograficamente se globalizaram.[30] Os avanços da medicina tornam facilmente executáveis atividades antes inimagináveis para pessoas de idade avançada. Se o câncer hoje habilita alguém para aposentadoria por invalidez, não mais o fará quando for descoberta sua cura. Na década de 1970, não fazia sentido colocar a Aids no rol de doenças incapacitantes porque ela sequer era conhecida. Com os avanços em seu tratamento pode suceder com a Aids o que ocorreu com a tuberculose ou com a varíola. Em outras palavras, a própria definição de incapacidade varia ao longo do tempo.

O mercado de trabalho também é suficientemente dinâmico para induzir modificações no regime previdenciário. Duas características atuais se destacam: evolução da participação feminina no mercado de trabalho e novas formas de organização de trabalho.

Dois motivos justificam[31] a existência de tratamento previdenciário distinto para mulheres e homens, no qual as primeiras se aposentam antes dos últimos. Em primei-

29. É comum encontrar dois argumentos que afirmam que a capitalização não é tão vulnerável à evolução demográfica quanto a repartição. O primeiro é que a internacionalização dos mercados de capitais permitiria a população idosa de países envelhecidos vender seus ativos para população jovem de países não tão envelhecidos. O segundo argumento afirma que o crescimento econômico geraria maior demanda por ativos financeiros, o que compensaria a maior oferta por parte da população idosa. O autor não concorda com estes argumentos por considerar que essas *soluções* seriam igualmente válidas para repartição. A globalização de um sistema previdenciário de repartição envelhecido permitiria incorporar mais contribuintes que beneficiários e, portanto, atenuar as pressões sobre a repartição. Além disso, o processo de envelhecimento populacional é global, e não local. O segundo argumento de que o crescimento econômico atenua os efeitos da evolução demográfica na capitalização também é valido para a repartição. Com mais crescimento, aumenta a renda, o que eleva as contribuições. Cabe ao leitor se posicionar no campo mais adequado as suas convicções pessoais.

30. A preocupação inicial causada por uma possível difusão da gripe asiática é um bom exemplo.

31. A depender do ponto de vista, justificavam.

ro lugar, a dupla jornada de trabalho. Às mulheres caberia não só obter recursos para renda familiar com atividades desempenhadas no mercado de trabalho, como também as atividades domésticas. Já os homens, apesar de sua participação mais ativa no mercado de trabalho, teriam papel pouco expressivo no cuidado direto da casa e da família. As regras menos restritivas para o sexo feminino compensariam sua maior jornada de trabalho. Em segundo lugar, a participação da mulher no mercado de trabalho e seus salários médios tendem a ser inferiores aos masculinos. Novamente, a distinção das regras previdenciárias por gênero objetivaria contrabalançar este diferencial.

Utilizam-se outros argumentos para a defesa da igualação das regras entre os gêneros. O primeiro pouco tem a ver com o dinamismo do mercado de trabalho e poderia ser enquadrado na subseção seguinte; porém, os demais posicionamentos refletem modificações no tempo que justificariam ajustes na previdência. Primeiro, a expectativa de vida feminina é superior à masculina. Nesse raciocínio, regras iguais para homens e mulheres já representariam um subsídio para as mulheres, tendo em vista que receberão benefício por maior tempo. Não haveria necessidade de ampliar o subsídio ao reduzir a idade ou tempo de contribuição feminino. Segundo, o papel dos diferentes membros da família se alterou no tempo. Homens participam mais ativamente do cuidado dos filhos e afazeres domésticos. As novas tecnologias para o desempenho das atividades do lar, como máquinas de lavar roupa e forno microondas, para citar alguns exemplos, reduzem a carga da segunda jornada. Criaram-se mercados para atividades antes desenvolvidas apenas na residência como creches, comidas semiprontas ou congeladas. Com base nesse ponto de vista, a nova realidade familiar não mais fundamentaria o subsídio para as mulheres. Por último lugar, a participação feminina no mercado de trabalho aumentou nos últimos anos. As conseqüências fiscais da maior cobertura feminina se farão sentir. Há de se averiguar se a sociedade como um todo, inclusive as mulheres, aceitarão pagar maiores contribuições com a finalidade de manter regras de aposentadoria diferenciadas por gênero.

O segundo aspecto que caracteriza a influência do dinamismo do mercado de trabalho sobre a previdência são as novas relações de trabalho. A maior participação do setor de serviços em detrimento do industrial, o papel relevante das pequenas firmas na geração de empregos, a importância das atividades autônomas e a preocupação com os impactos sobre a geração de renda e emprego dos impostos ou contribuições sobre a folha de salários justificam, para alguns, alterações na forma de arrecadação de recursos previdenciários. Como já discutido em seção anterior, esse raciocínio levanta o debate sobre as diferentes bases de financiamento da previdência social.

As modificações dinâmicas do mundo concreto demandam aperfeiçoamentos da previdência para sua adequação à nova realidade social e econômica.

### 3.2 DIFERENÇAS CULTURAIS ENTRE SOCIEDADES

Os fatores expostos na subseção anterior afetam as sociedades de forma diferenciada. Umas envelhecem mais rapidamente que outras. As questões fiscais ganham relevância distinta em função da relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB) de cada país. A dinâmica do mercado de trabalho tem efeitos específicos sobre a previdência social da sociedade em análise e assim por diante. Entretanto, mesmo que todos esses reflexos fossem iguais nas mais diversas sociedades, ainda assim o desenho

do plano previdenciário seria peculiar a cada realidade social. Isso porque a maior abrangência da definição de risco previdenciário implica maior custo de financiá-lo.

"Não há almoço grátis", afirma uma conhecida frase entre os economistas. Tudo tem seu preço e o da previdência social não é nada barato. Países que optam por maior cobertura social pagam maiores contribuições ou enfrentam maiores déficits. Tampouco adianta ter contas perfeitamente ajustadas se a cobertura do seguro social se mostra parca. Cobertura completa com custo total ou cobertura nula com custo zero são situações sociais pouco desejáveis.

Infelizmente, não há maiores conselhos além desse. Sabe-se apenas que as soluções intermediárias são preferíveis às extremas. Mas não é possível afirmar qual solução de meio termo é a ideal. A eliminação de extremos não indica o melhor caminho. Ao fim e ao cabo, a decisão é política, como se discutirá na subseção seguinte.

A tabela 1 expõe o conflito entre aposentadorias precoces e alíquotas de contribuição.

TABELA 1
**Alíquotas de contribuição e idades mínimas de aposentadoria em diversos países**

| País | Alíquota | Idade mínima dos homens | Idade mínima das mulheres |
|---|---|---|---|
| Brasil | 31% a 33% | Não há | Não há |
| França | 16,45% | 60 | 60 |
| EUA[32] | 12,4% | 65 | 65 |
| Turquia[33] | 20% a 22% | 60 | 58 |
| Argentina[34] | 28% a 32% | 65 | 60 |

Fonte: AISS.
Elaboração do autor.

Observa-se forte correlação entre o valor das alíquotas de contribuição e as idades exigidas para aposentadoria. Claro é que o desenho do plano previdenciário não se limita ao estabelecimento de idades mínimas de aposentadoria. Entretanto, as mesmas constituem importante elemento do plano. Em resumo, há confronto entre a amplitude de direitos e seus respectivos custos e cada sociedade opta pela combinação destes dois fatores.

### 3.3 UMA DECISÃO DE POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA[35]

Em virtude de seu caráter dinâmico e das diversas combinações possíveis entre planos de custeio e de benefícios, a previdência que uma sociedade tem é fruto de uma decisão política. Para ilustrar este ponto, será mostrado que debates importantes acerca do plano previdenciário e da análise da previdência não apresentam soluções estritamente técnicas, mas são decisões de política previdenciária.

32. Não há diferenciação de idade entre homens e mulheres. O limite etário aumentará gradualmente para os 67 anos até o ano de 2027. Há direito ao recebimento de aposentadoria reduzida aos 62 anos.
33. A Turquia passou por uma reforma da previdência em 1999. Há muita diferenciação de regras. A depender do caso, esses limites não se aplicam.
34. Há combinações que permitem a redução dessas idades.
35. Vale citar uma passagem de Bhagwati (2004), aplicada a um outro contexto, mas que guarda semelhanças com as questões discutidas nesta seção: *It's the policy, stupid. But which policy?* (p. 52).

Não se pode, de modo algum, interpretar o argumento anterior como a irrelevância ou insignificância da técnica, mas sim como percepção dos seus limites. A boa técnica deve apoiar a decisão final, a qual é política. Há um ponto onde a técnica não se torna capaz de estabelecer a decisão final; porém, a técnica merece eliminar decisões políticas ineficientes.

Distintas situações exemplificarão o ponto de vista. Em primeiro lugar, especialistas em previdência gostam de utilizar as expressões conflito de gerações e solidariedade de gerações. Parecem, a princípio, tratar de realidades pouco similares. São termos muito usados por pessoas e organismos influentes nas questões previdenciárias, em particular na análise dos regimes de repartição.[36] Solidariedade de gerações significa que, como a geração inativa recebe seus benefícios com base nas contribuições da geração ativa, as duas gerações são solidárias porque uma sustenta a outra. Conflito de gerações quer dizer que o sustento de uma geração pela outra gera potencial divergência de interesses entre elas. Não há, portanto, diferença alguma entre os dois conceitos. Trata-se apenas de análise de um mesmo fenômeno, o sustento de uma geração por outra, por dois pontos de vista distintos, ou seja, reflete a posição política e ideológica que o técnico tem a respeito do tema. O fenômeno é o mesmo, o que muda é a percepção de quem o analisa. Não há uma verdade absoluta. A verdade é a forma como o técnico a quer ver. Em outras palavras, a análise técnica sofre influência da posição política e ideológica de quem a realizou.

Outras situações, não tão de essência como o exemplo anterior, mostram a técnica como importante instrumento para uma decisão que, no final, é política. Regimes previdenciários apresentam subsídios cruzados. Em outras palavras, determinadas categorias de segurados detêm condições de habilitação para seus benefícios menos restritivas que outras. Logo, recebem suas aposentadorias por mais tempo, além de terem contribuído por menor número de anos. No Brasil, os exemplos mais conhecidos são as diferenças de tratamento entre professores e não-professores, rurais e urbanos, assim como entre mulheres e homens.

O papel da técnica é, em primeiro lugar, mostrar se há fundamentação econômica ou social para o tratamento diferenciado ou se o pleito concerne simplesmente a interesse de grupos específicos que buscam usufruir de decisões políticas, e das suas conseqüências econômicas, em benefício próprio. Como observado nas seções anteriores, a fundamentação se modifica com o tempo e entre as sociedades. Em segundo lugar, cabe à técnica apresentar as conseqüências da manutenção dessas diferenças da perspectiva alocativa, distributiva e de estabilização. A técnica é positiva, e não normativa. Analisa as coisas como elas são e procura antever conseqüências de determinadas políticas. É comum os aspectos alocativos, distributivos e de estabilização apresentarem contradições não somente entre si mas também internamente. Avanços distributivos podem resultar em retrocessos alocativos. Conseqüências alocativas positivas acompanham outras negativas. Políticas de redução de diferenças regionais podem resultar em ampliação das setoriais. A técnica eliminaria as situações ineficientes onde é possível avançar simultaneamente nos três aspectos. Entretanto, nas situações onde não se torna possível progredir em um aspecto sem retroceder noutro, a política fará a escolha.

36. Vale lembrar que a repartição simples é uma forma de financiamento da previdência na qual a contribuição da geração ativa paga os benefícios da geração aposentada.

O mundo concreto não replica a situação ideal descrita antes. Há momentos em que grupos de interesse, em decorrência de seu poder de barganha, aprovam políticas que os beneficiam em detrimento da boa técnica. Em outras palavras, o limite entre a orientação técnica e a decisão política é tênue.

# 4 COMPARTILHAMENTO DO RISCO PREVIDENCIÁRIO

O risco previdenciário se decompõe em dois elementos básicos: *biométrico e financeiro*. A relação previdenciária pressupõe contribuições por um período e recebimento de benefícios em outro.[37] Há duas incertezas intrínsecas neste vínculo entre segurado e segurador.

## 4.1 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DOS RISCOS BIOMÉTRICO E FINANCEIRO

O primeiro risco é em relação ao tempo. Não há certeza do momento de aposentadoria e falecimento do segurado, da duração ou existência do benefício de pensão para algum familiar, se o indivíduo se invalidará ou se haverá desligamento do plano previdenciário. Em outras palavras, não se conhece com segurança a data de término da fase ativa, porque o segurado pode resolver postergar sua aposentadoria além dos limites legais por questão de preferência pessoal ou para ficar elegível a um outro benefício programado de maior valor. Para tornar a incerteza ainda maior, benefícios de risco como as aposentadorias por invalidez e as pensões por morte podem sequer ocorrer. Não há incerteza apenas sobre quando ocorrerão, mas também se existirão. A esse risco dá-se o nome de biométrico. Em resumo, o risco biométrico envolve as incertezas relativas a uma possível entrada em aposentadoria, a um eventual desligamento de um plano previdenciário em particular e à data de falecimento do segurado e de seus familiares. A forma matemática de modelá-los se dá por meio de tábuas atuariais que representam as hipóteses biométricas utilizadas em uma avaliação atuarial: tábuas de mortalidade ou sobrevivência, de entrada em invalidez, de mortalidade de inválidos, de rotatividade e de morbidez.[38]

A outra incerteza se refere aos aspectos financeiros. Duas variáveis determinam o risco financeiro: taxa de juros e evolução salarial. Em regimes capitalizados, as contribuições previdenciárias se transformam em ativos financeiros que serão utilizados na fase de recebimento de benefícios. Quanto se faz necessário contribuir ou, de outra forma, quanto será possível receber de aposentadoria e pensão depende da rentabilidade auferida pelos ativos acumulados. Quanto maior a taxa de juros, menores serão as contribuições necessárias e maior serão os benefícios recebidos. Porém, a taxa de juros é volátil mesmo no curto prazo. Difícil é a previsão da taxa de juros para o próximo ano. A incerteza se amplia para o horizonte temporal da relação previdenciária, a qual se estende por décadas.

37. Vale lembrar que há permissão legal para pagamento de contribuições previdenciárias durante o recebimento de aposentadorias e pensões. O exemplo acima é puramente exemplificativo e para facilitar a compreensão.

38. Tábuas de rotatividade representam o risco de desligamento. Tábuas de morbidez sintetizam a probabilidade de entrada e saída em benefícios temporários como auxílio-doença.

A evolução salarial é o outro elemento de incerteza do risco financeiro. Há planos de benefícios cujos valores de aposentadoria e pensão guardam estreita relação com os salários de contribuição, sejam estes os últimos ou referentes a um período mais longo do histórico de remunerações. Entretanto, o segurado contribui ao longo de sua vida com base em diversos salários distintos. Desconhece-se *a priori* a evolução salarial que fornecerá a base de contribuições do segurado, tampouco os salários, sejam finais ou ao longo de toda sua vida laborativa, que, mediante uma fórmula de cálculo preestabelecida, definirão o valor do benefício do segurado. Não há como programar com certeza a evolução das contribuições e do valor do beneficio a ser pago ao segurado porque ambos se baseiam em componentes antecipadamente desconhecidos tanto pelo segurado quanto pelo segurador.

A incerteza se exacerba quando se indexam os benefícios à inflação de salários e não à inflação de preços. O desconhecimento apriorístico do valor do benefício no momento de sua concessão se amplia para todo o período de recebimento em função da incerteza quanto à evolução do salário real ao longo do tempo. Em planos cujos benefícios se indexam à inflação de preços, há incerteza quanto à evolução da taxa de juros real, mas não quanto ao valor real do benefício após sua concessão. Naqueles reajustados pela inflação de salários, há incerteza quanto à evolução dos juros que capitalizarão as contribuições e quanto ao valor real mesmo da aposentadoria ou pensão, após sua concessão.

Por ser um seguro, a previdência convive com riscos biométricos e financeiros intrínsecos a sua existência e manutenção.

## 4.2 QUEM ASSUME OS RISCOS? PLANOS DE BENEFÍCIO DEFINIDO (BD) E DE CONTRIBUIÇÃO DEFINIDA (CD)

Dada a existência de riscos associados à própria natureza da atividade previdenciária, surge a questão de como se compartilham. Em outras palavras, qual das partes, segurado ou segurador, assume a maior parte dos riscos? A resposta a essa questão está nos planos BD e CD.

A princípio, em planos do tipo CD, o segurado assume o risco e o segurador somente realiza a administração. Com planos BD ocorre o oposto, o segurador toma todo risco para si, seja financeiro ou biométrico. Naturalmente, essa é uma visão simplista e radical, mas útil para elucidar os pontos. Na prática, vários planos mantêm elementos híbridos que tornam o risco compartilhado, em vez de assumido por uma única parte.

Não existe uma taxonomia universal para classificar um plano precisamente como BD ou CD. Alguns analistas podem considerar um plano como BD, enquanto outros como CD. Somente os casos extremos permitem a distinção perfeita.

Um exemplo radical de CD seria um caso onde o segurado recolhe suas contribuições, o segurador as aplica no mercado financeiro e, ao fim do período contributivo, o beneficiário recebe o montante aportado acrescido dos juros para gastá-lo como bem entender. Muitos consideram este mecanismo como uma mera aplicação financeira ou formação de poupança de longo prazo. Não há elementos previdenciários por não garantir renda ao segurado quando da redução de sua capacidade de trabalho.

Apesar de ser uma situação limite, esse caso serve para ilustrar o CD em sua forma pura. Se as aplicações renderem além ou aquém do esperado, o segurado é quem se beneficia ou arca com os prejuízos. De modo análogo, se viver além de suas expectativas, faltarão recursos no futuro; se viver aquém, sua família poderia receber uma pensão de maior quantia.

Outra modalidade de CD puro, não tão simples quanto a anterior e que muitos classificam como previdência, apresenta as seguintes características: o segurado recolhe contribuições durante sua fase ativa, as quais se capitalizam como uma aplicação financeira convencional; contudo, no momento de sua aposentadoria, o montante acumulado se converte em renda vitalícia.[39] O valor de seu benefício é revisto periodicamente conforme os recursos ainda disponíveis e expectativa de sobrevida do segurado. O beneficiário tem direito a receber cotas periódicas, na maioria das vezes mensais, cujo valor em unidades monetárias é revisto a cada momento em função do valor financeiro das cotas. Além disso, a cada ano, recalcula-se a quantidade mensal de cotas com base na esperança de sobrevida do beneficiário.

O plano fica mais complexo ao tratar de benefícios de risco como aposentadorias por invalidez ou pensões. Apesar do senso comum indicar o contrário, não há dificuldade, do ponto de vista técnico, em modelar esses benefícios como CD; porém, a capitalização toma uma perspectiva coletiva, e não individual, como no exemplo da aposentadoria programada. O grupo de segurados contribuirá para formação de uma reserva para benefícios de risco. À medida em que indivíduos do grupo se invalidem ou faleçam, parte da reserva acumulada se transforma em benefícios de risco, os quais, na fase de recebimento, terão o mesmo tratamento dos benefícios programáveis.

Certo é que o valor de uma aposentadoria por invalidez ou pensão pode variar substancialmente em função do momento da concessão haver maior ou menor quantidade de beneficiários. Alguém que se invalide quando poucas pessoas sofreram do mesmo infortúnio terá maior benefício de aposentadoria por invalidez; no entanto, se muitos se incapacitam no mesmo intervalo de tempo, as reservas deverão se dividir entre maior número de beneficiários e, por conseguinte, menor será o valor da aposentadoria.

O plano é totalmente CD. O segurado assume todo risco, mas recebe uma renda vitalícia. Em outras palavras, não há incompatibilidade entre renda vitalícia e planos CD puros. O segurado assume o risco financeiro porque o valor das suas cotas e de seu patrimônio pessoal é revisto regularmente de acordo com a rentabilidade dos ativos acumulados. Mesmo o risco biométrico é assumido pelo segurado, não há garantia do recebimento de quantia fixa de cotas ao longo da vida, pois se revê seu valor com base na expectativa de sobrevida do beneficiário.

Dificilmente uma previdência social será totalmente estruturada com planos CD. Ao menos parte do risco é usualmente assumido pelo segurador, seja público ou privado. Do ponto de vista social, não é desejável se defrontar com uma conjuntura onde idosos, viúvas ou inválidos tenham renda por demais reduzida ou mesmo nula porque seus ativos financeiros não renderam o suficiente ou porque viveram demais.

39. Sempre bom recordar que a limitação temporal das contribuições à fase ativa serve somente como exemplo simplificador.

Situação ainda mais delicada quando essas pessoas tiveram altas taxas de poupança no período de acumulação. Regra geral, mesmo países com previdência com marcantes elementos de CD, como Chile e Austrália, contam com uma rede de proteção social básica, na qual o sustento de um beneficiário é garantido caso o plano CD não retire essa pessoa das condições de pobreza.[40] No caso brasileiro e estadunidense, os planos do tipo CD, os quais nem sempre são puros como os exemplos descritos anteriormente, restringem-se à previdência complementar.[41] Em resumo, dificilmente se concebe a previdência social básica puramente como um plano de acumulação de ativos financeiros. A perspectiva da previdência como formação de poupança caberia para um patamar de renda mais elevada. O primeiro pilar tem elementos redistributivos e de retirada da população de situações de pobreza. Opta-se por um arranjo institucional onde a sociedade como um todo assume os riscos previdenciários dos menos afortunados.

Planos de BD puros apresentam compartilhamento de risco oposto aos de CD. O segurador assume todo risco. Mesmo em seguros elementares, não é comum o caso extremo, onde o segurado não assume risco algum. Por exemplo, as franquias em seguros de automóveis representam uma situação onde o segurador somente assume o risco a partir de valores superiores à mesma. Os seguros de saúde não cobrem os custos dos remédios prescritos aos pacientes.

Em previdência, um caso que se classifica como BD puro é o RPPS, mesmo após a promulgação das Emendas Constitucionais (EC).[42] A bem da verdade, as regras de transição criadas pelas EC permanecem com benefícios programados, nos quais ao servidor é permitida a aposentadoria com seu último salário. É certo que tal preceito vale somente como regra de transição, mas de todo jeito os servidores que ingressaram antes das EC mantiveram o direito de se aposentar com benefício equivalente ao último salário e indexado à remuneração do servidor ativo. Em outras palavras, independentemente do valor aportado com contribuições, o servidor não corre risco de ter o valor de seu beneficio alterado em decorrência de riscos de natureza financeira ou biométrica.[43]

Governos não são empresas que vendem seus bens ou serviços para cobrir seus custos e obter lucros, mas sim agentes que recolhem compulsoriamente recursos da sociedade para arcar com seu custeio e oferecer uma série de serviços e bens em troca dos impostos e contribuições. Portanto, a sociedade como um todo assume os riscos financeiros e biométricos da previdência dos funcionários públicos caso os RPPS se

40. A definição de pobreza varia entre as sociedades. Usualmente, algum instrumento normativo, uma lei por exemplo, estabelece as condições para que uma pessoa, família ou domicílio seja considerado pobre. Em outras palavras, a unidade considerada como pobre não necessariamente o indivíduo. A depender do contexto, a definição de pobreza verifica somente renda; outras vezes, observa não somente renda, mas também patrimônio.

41. A Emenda Constitucional nº 41/03 permitiu a criação de previdência complementar em CD para os novos entrantes no serviço público. Até a data de publicação deste TD nenhum RPPS instituiu previdência complementar.

42. Não custa recordar. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998; Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 e Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Todas disponíveis no endereço eletrônico <http://www.planalto.gov.br>.

43. Alterações no plano de benefícios introduzidas pela EC 41/03 modificaram a fórmula de cálculo do benefício do último salário para a média dos salários de contribuição, corrigidos pela inflação de preços, de julho de 1994 até a data da aposentadoria. A maioria dos autores ainda classificaria o plano como BD puro; entretanto, vale ressaltar que tal modificação permite maior vínculo entre benefício e contribuição.

defrontem, em conseqüência de sua natureza de BD, com insuficiência de recursos para o pagamento das aposentadorias e pensões dos servidores públicos. Paga-se o risco por meio de arrecadação do governo. Em outras palavras, do ponto de vista distributivo, os planos BD para o funcionalismo público representam uma distribuição de riscos deste segmento social para toda a população.

É comum encontrar planos previdenciários que contenham simultaneamente elementos de CD e BD. O hibridismo assume duas formas: interpilar ou intrapilar. Na primeira, segmenta-se a previdência em pilares. O primeiro pilar, ou pilar básico, abarcaria todos os indivíduos que poderiam obter seus benefícios somente em situação de pobreza, como ocorre no caso australiano. Em outro arranjo institucional distinto, o plano previdenciário do primeiro pilar cobriria toda a população, independentemente da situação de pobreza do indivíduo, até determinado limite de renda, como no caso brasileiro. O primeiro pilar guardaria mais características de BD. Nos pilares superiores, elementos de CD começariam a aumentar sua participação. Após a garantia de uma renda que minimamente garanta o padrão de vida dos segurados, a previdência teria mais traços de acumulação individual de riqueza e menos distributivos.[44]

O segundo tipo de plano híbrido acontece dentro de um mesmo pilar. Um exemplo é a capitalização escritural com a qual o fator previdenciário brasileiro apresenta semelhanças.[45] As contas nocionais seguem os passos descritos na seqüência. Em primeiro lugar, criam-se contas escriturais que registram as contribuições periódicas dos segurados. Segundo, os aportes são capitalizados apenas em termos nocionais; não há pagamento efetivo de juros. Os segurados têm conhecimento do total recolhido e de sua correção. Terceiro, o valor da aposentadoria é calculado em função do total acumulado de modo escritural e da expectativa de sobrevida do beneficiário no momento da aposentadoria. Por fim, corrige-se o benefício de forma a preservar-lhe o valor. O regime de financiamento se mantém em repartição simples. O plano previdenciário é do tipo CD na fase de acumulação e BD na fase de recebimento. Tem-se, portanto, um plano previdenciário híbrido no pilar básico.

O RGPS não adota capitalização escritural, mas a fórmula de cálculo do valor da aposentadoria por tempo de contribuição busca compatibilizar contribuições e benefícios. Não existe escrituração das contribuições, tampouco sua capitalização como no caso sueco, porém o valor do benefício é calculado em dois passos que objetivam reproduzir elementos de CD. Em primeiro lugar, obtém-se a média dos 80% maiores salários de contribuição, atualizados pela inflação de preços de julho de 1994 até o momento da aposentadoria. Procura-se com esse primeiro passo harmonizar o valor do benefício com o histórico contributivo do segurado. Em segundo lugar, multiplica-se aquela média pelo fator previdenciário, o qual aumenta com o tempo de contribuição e idade do contribuinte no momento de sua aposentadoria e decai com sua expectativa de sobrevida, também obtida no momento da aposentadoria. Apesar de não ser uma forma clássica de calcular o benefício em CD, fundamenta seus preceitos básicos nesse tipo de plano. Porém, após a concessão do benefício, seu valor é indexado à inflação

44. Esta é justamente a proposta presente na EC 41/03 para os RPPS. Até o teto de benefícios e contribuições do RGPS, os servidores públicos teriam um plano previdenciário em BD. Para além do teto do RGPS, a previdência seria de CD.

45. A capitalização escritural ou contas nocionais foram introduzidas pela reforma previdenciária sueca de meados da década de 1990 do século XX.

de preços. Em outras palavras, a aposentadoria por tempo de contribuição é BD na fase de recebimento. O segurado não assume risco financeiro ou biométrico.

A previdência brasileira contém hibridez inter e intrapila. O desenho final do plano é uma decisão de política previdenciária. Deve-se considerar o quanto do risco será assumido por segurados e seguradores.

# 5 FORMAS DE FINANCIAMENTO DO RISCO PREVIDENCIÁRIO

Apresentada a definição do risco e suas possíveis formas de compartilhamento, cabe expor como se financia. Há duas formas extremas: Repartição Simples (RS) e capitalização. Os regimes intermediários são a Repartição por Capitais de Cobertura (RCC) ou repartição com ativos financeiros. Cada uma destas formas de financiamento, ou também chamados regimes financeiros, terá conseqüências específicas sobre três variáveis: a acumulação de ativos financeiros, os impactos distributivos entre as diferentes coortes e a evolução ao longo do tempo das alíquotas necessárias ao equilíbrio previdenciário entre contribuições e benefícios.

## 5.1 SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE OS REGIMES FINANCEIROS

A palavra repartição em previdência tem significado próprio e fornece uma característica comum aos três tipos de repartição citados anteriormente: simples, por capitais de cobertura e com ativos financeiros. Repartição significa que o grupo ou coorte que recebe os benefícios não é o mesmo que os custeia. A RS é a mais fácil de se explicar: a geração mais jovem que, portanto, é ativa e ainda permanece no mercado de trabalho, recolhe contribuições e impostos para pagar os benefícios de aposentadorias, pensões e auxílios para a geração inativa, usualmente a mais velha.[46] De outro modo, a geração ou coorte receptora de benefícios da previdência é diferente daquela que o custeia. Esse último aspecto é comum a qualquer repartição. Tal forma de financiamento exibe efeitos distributivos entre distintas coortes, o que pode gerar conflito ou solidariedade entre gerações. As outras duas variáveis, acumulação de ativos e evolução temporal das alíquotas de equilíbrio, se distinguem entre os três tipos de repartição.

A propriedade distintiva da RS em relação às demais formas de repartição é a completa ausência da acumulação de ativos financeiros para pagamento das aposentadorias futuras. A cada momento se coletam os recursos suficientes para o custeio daquele mesmo período. Como conseqüência dessa propriedade da repartição simples, as alíquotas têm trajetória ascendente ao longo do tempo. Nos anos iniciais de um plano previdenciário as alíquotas seriam próximas a zero ou até mesmo nulas. Não é preciso extrair muitos recursos quando pouco se tem a pagar. Entretanto, o tempo passa e os segurados se aposentam ou falecem e geram pensões. A quantidade de beneficiários aumenta mais rapidamente que a de contribuintes. As alíquotas necessitam de elevação para o financiamento das aposentadorias e pensões. Em outras palavras, não há regime financeiro que comece mais barato que a RS, porém, não há outro que

46. Cabe lembrar que essa é uma forma de simplificar a exposição. Repartição simples é compatível com contribuição de inativos, os quais solidariamente contribuiriam para o custeio do regime previdenciário.

termine mais caro. Percebe-se que a escolha entre os distintos regimes financeiros é uma opção social entre como custear a previdência intertemporalmente.

O outro caso extremo de financiamento é a capitalização. Caracteriza esse regime financeiro o fato de um indivíduo, coorte ou geração recolher contribuições que financiarão as aposentadorias e pensões deste mesmo indivíduo, coorte ou geração. Poupa-se no período jovem para, por meio dos recursos acumulados nessa fase, usufruí-los na aposentadoria ou pensão. O indivíduo ou geração se autofinancia.

Algumas concepções equivocadas existem em torno da capitalização. Em primeiro lugar, capitalização não significa necessariamente acumulação individual de ativos para aposentadoria. Há capitalização tanto individual quanto coletiva. Nada impede que um grupo de indivíduos recolha contribuições para pagar as aposentadorias desse mesmo grupo no futuro. Segundo, capitalização não se confunde com CD, tampouco repartição com BD. É perfeitamente factível financiar em capitalização um plano de benefícios que prometa pagar valor de aposentadoria previamente conhecido com indexação pela inflação de preços ou de salários. Da mesma forma, as contas nocionais, descritas na seção anterior, em nada se afastam da repartição, mas introduzem elementos de CD. Terceiro, a capitalização quando não é individual embute propriedades distributivas. Se um grupo se autofinancia e paga uma alíquota comum, há distribuição dos que se aposentarão mais velhos para os mais jovens ou dos que obtêm benefícios com maior tempo de contribuição para os de menor tempo. Em outras palavras, não há incompatibilidade entre capitalização e a presença de elementos distributivos intrageracões. Por fim, o autofinanciamento de uma mesma geração não implica a inexistência de vínculo intergerações. Quando a geração que acumulou ativos se aposentar, terá que vendê-los para a geração mais jovem que os venderá para uma geração futura. É ponto comum a qualquer previdência o elo entre gerações. Pode ser distinta a forma de dependência: se explícita no plano previdenciário, como na repartição, ou se por meio de mecanismos de preços de mercado, como na capitalização. De todo jeito, independentemente da forma de financiamento, uma geração necessita da outra, seja pela coleta de contribuições, seja pela venda de seus ativos. Não passa de um mito a hipótese que a capitalização seja imune à dinâmica demográfica.

A capitalização, em qualquer das suas formas, pressupõe a acumulação de ativos financeiros em plano previdenciário desde sua instituição. Desta forma, busca-se um agente adicional ao financiamento da previdência: o mercado. Às contribuições acumulam-se os juros. Poupa-se nos primeiros momentos para formação de reservas para aposentadoria. Em decorrência deste mecanismo, as alíquotas nos anos iniciais de um plano previdenciário não deveriam ser muito distintas das alíquotas praticadas quando o plano atingir sua maturidade. A capitalização torna a distribuição das alíquotas de contribuição mais suave ao longo do tempo, o que não significa que a mesma seja uniforme.[47] A escolha entre repartição e capitalização revela-se, ainda que parcialmente, uma opção acerca da distribuição das alíquotas de contribuição ao longo do tempo; se menores no presente e maiores no futuro, como na RS; ou, se maiores no presente e menores no futuro, como na capitalização.

47. Existem em atuária vários métodos possíveis de capitalização: agregado, crédito unitário não projetado, crédito unitário projetado e idade de entrada normal, para citar alguns exemplos. A diferença entre os métodos se dá, entre outros, na velocidade de acumulação de ativos e na diferenciação da alíquota de equilíbrio atuarial ao longo do tempo.

Os casos intermediários contêm elementos dos extremos. A RCC tem em comum com a RS o fato de uma geração pagar o benefício da outra e, tal como na capitalização, existir acumulação de ativos financeiros. A alíquota cobrada em RCC dos atuais segurados é, por definição, suficiente para gerar recursos equivalentes ao valor presente dos benefícios futuros das aposentadorias ou pensões concedidas no período.

Um exemplo elucida o conceito. Considere um plano previdenciário em que se preveja que, no próximo ano, dez de seus segurados falecerão. As dez novas pensões geradas custarão desde o momento de sua concessão até a data estimada de falecimento dos cotistas um total de cem mil Unidades Monetárias (UM). No exemplo apresentado, com hipóteses por demais simplificadoras, as cem mil UM poderiam advir do fato de os dez pensionistas receberem cada um o equivalente a mil UM por dez anos.[48] Observe que não se estima o valor a ser despendido para as pensões naquele ano em particular, mas sim o total de recursos necessários ao pagamento das pensões que surgirão naquele ano até o fim das mesmas. Em outras palavras, as cem mil UM. correspondem ao valor presente esperado dos benefícios que serão concedidos no período. Para as pensões concedidas em períodos anteriores já houve a coleta de recursos para seu financiamento até sua extinção. Em cada ano ou mês, recolhem-se contribuições em montante suficiente para arcar com o pagamento do fluxo de pensões concedidas no mesmo período até o término das mesmas. Se no caso em questão a folha de pagamentos anual fosse de 100 milhões de UM, a alíquota de financiamento em RCC seria 1%.[49]

Do ponto de vista distributivo, a RCC apresenta os elementos intergerações comuns a qualquer forma de repartição. Seu traço distintivo da RS é que a geração jovem não recolhe a cada momento o total de contribuições para o pagamento do total de benefícios daquele mesmo período determinado. As contribuições servem para formação de reserva a ser utilizada apenas para o pagamento dos benefícios concedidos naquele dado intervalo de tempo. À diferença da RS, a RCC apresenta formação de ativos. Certo que se realizam aplicações financeiras somente após a concessão de benefícios. Porém, o benefício se paga com a riqueza formada à época da sua concessão, e não com o dinheiro arrecadado a cada momento como na RS. Em função de uma velocidade de acumulação de ativos intermediária aos casos da RS e da capitalização, a evolução intertemporal das alíquotas de equilíbrio em RCC se situa no meio-termo entre os outros dois regimes financeiros.

Para a repartição com ativos financeiros inexiste um princípio geral que a fundamente, portanto, opera de modo distinto dos outros três regimes financeiros expostos. As sobras de recursos se transformam em aplicações financeiras; mas os benefícios futuros, assim como os já concedidos, não estão totalmente provisionados, tampouco há regra para provisão. Somente se acumulou porque sobraram recursos ou porque se estabeleceu juridicamente alíquota superior à de RS.[50] Em decorrência destas características,

48. 10 pensionistas x 1.000 UM anuais x 10 anos = 100.000 UM necessárias ao financiamento por RCC. As hipóteses estão muito simplificadas porque se deveriam descontar os fluxos com base em alguma taxa de juros e, do ponto de vista biométrico, deveria se considerar uma tábua de sobrevivência para cada conjunto de cotistas que compõem uma pensão.

49. Valor obtido por meio da divisão entre o valor atual do benefício futuro (cem mil UM) e o valor da folha para o período de um ano (cem milhões UM).

50. A previdência social dos EUA opera desta forma.

a repartição de ativos financeiros não apresenta lei de formação para velocidade de acumulação de ativos, tampouco para evolução intertemporal das alíquotas de equilíbrio.

A única regra geral pertinente a todos os regimes financeiros é: quanto maior a velocidade de acumulação de ativos, maiores serão as alíquotas iniciais e menores serão as finais.

## 5.2 SEGMENTAÇÃO DE REGIMES FINANCEIROS

Diversos regimes financeiros são capazes de financiar concomitantemente um mesmo plano previdenciário. O hibridismo das formas de financiamento se desenvolve por meio da segmentação, a qual pode assumir duas formas: de benefícios ou de massa.

Segmentação por tipo de benefício ocorre em situações onde aposentadorias, pensões e auxílios apresentam formas distintas de financiamento. Consultores atuariais usualmente recomendam essa modalidade de segmentação. Sua fundamentação se pauta nos argumentos a seguir.

As aposentadorias programadas se financiariam por capitalização. Para esses benefícios, o tempo de contribuição necessário à elegibilidade é previamente conhecido e de longa duração; freqüentemente dura no mínimo três décadas. Além disso, todos potencialmente completarão em algum momento suas condições de qualificação a uma aposentadoria programada. Haveria condições para uma formação prévia de ativos, os quais formariam a reserva para uso durante a aposentadoria programada.

Aposentadorias por invalidez e pensões utilizariam o regime financeiro da RCC. Desconhece-se quem sofrerá o sinistro e em que momento esses benefícios de risco ocorrerão. Em relação às pensões, ainda que todos saibam que um dia falecerão, não se sabe se haverá geração deste tipo de benefício. O grupo como um todo financiaria aquelas pessoas ou famílias que padecerão do dano da invalidez ou morte. É ponto comum aos seguros elementares que todos paguem suas apólices de forma a dividir os custos da incidência do risco entre grande número de indivíduos, porém apenas as pessoas sobre as quais recaiu o sinistro recebem indenizações. Como esses benefícios são de longa duração, recomenda-se conciliar o caráter solidário da repartição com a acumulação de ativos da capitalização, isto é, no momento da concessão destes benefícios haveria reservas suficientes para seu custeio até o falecimento dos seus beneficiários. Não se coletariam contribuições para financiá-los após seu início, porque toda reserva se formou no momento da concessão.

Os auxílios teriam a forma de financiamento da RS. A repartição faz sentido em função do risco inerente aos auxílios, ou seja, todo o grupo pagaria contribuições para indenizar as pessoas que sofreram o sinistro. Como esses benefícios são de curta duração, no máximo alguns meses, não há maiores razões para financiá-los mediante acumulação de ativos. Essa segmentação dos regimes financeiros, apesar de não ser única, é utilizada em diversos planos de aposentadorias e pensões.

A segunda modalidade de segmentação de formas de financiamento é a de massa. Sugere-se esse tipo de segmentação em situações onde se deseja transitar da RS para a capitalização. Há planos previdenciários já maduros completamente financiados por RS, como se sucede em vários RPPS. Em alguns casos, existe um desejo político e econômico que o RPPS deixe absorver muitos recursos do orçamento do governo local. Somente a capitalização permitirá no longo prazo o autofinanciamento do RPPS.

Porém, transitar rapidamente de RS para capitalização implica custos fiscais de grande monta, além da exigência de alíquotas infactíveis. Todos os benefícios concedidos continuarão a ser pagos e se estabelecem regras de transição para os benefícios a conceder. Por sua vez, destina-se o fluxo de contribuições à formação de ativos financeiros para capitalizar o plano previdenciário, e não mais para o custeio das aposentadorias e pensões. De outra perspectiva, a capitalização completa de um plano previdenciário maduro requer alíquotas de contribuição por demais elevadas, porque se deve celeremente dispor de ativos que durante décadas sequer se acumularam.

Uma forma de suavizar este custo de transição consiste em estabelecer uma segmentação de massas onde, por um lado, os atuais aposentados e pensionistas, junto aos ativos de maior antigüidade, formariam um grupo cujo financiamento se daria por RS e, por outro lado, uma massa de servidores ativos mais jovens e futuros entrantes se financiariam por capitalização. Ainda se permaneceria por alguns anos, ou até mesmo décadas, com o orçamento parcialmente a financiar as gerações mais antigas; porém, no longo prazo, a previdência obteria autofinanciamento com o uso de alíquotas de contribuição exeqüíveis.

# 6 DETERMINANTES DA SUSTENTABILIDADE E DO CUSTO PREVIDENCIÁRIO

Esta seção tem o objetivo de identificar os fatores que influenciam o custo de um plano previdenciário e sua sustentabilidade. Há razões relacionadas à demografia, ao mercado de trabalho e ao próprio desenho do plano de previdência. Para melhor 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.[51]

## 6.1 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 seguinte equação matemática: [52]

$$\tau W_t L_t \geq B_t A_t \qquad (1)$$

onde:

$\tau =$ alíquota média de contribuição previdenciária;

$W_t =$ salário médio de contribuição para a previdência no intervalo de tempo t;[53]

51. A equação de Zelenka generaliza a formulação matemática para um contexto de equilíbrio dinâmico e com força de generalidade para os diversos regimes de financiamento. Ao leitor interessado, recomenda-se a leitura de Iyer (1999).

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

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

$L_t$ = quantidade média de contribuintes da previdência no intervalo de tempo t;[54]

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

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

Novas interpretações surgem ao reescrever a equação (1):

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

onde:

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

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

De (2) se observam 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.[55]

No contexto das equações (1) e (2) anteriores, os impactos das alíquotas de contribuição sobre a sustentabilidade previdenciária são bastante claros e simples e, portanto, não merecem uma subseção à parte. Maiores alíquotas de contribuição, dentro da perspectiva simplificada de (1) e (2), aumentarão o recolhimento para previdência e tornam o regime mais sustentável. Abordagens mais amplas não devem circunscrever a análise da alíquota previdenciária a este aspecto. Há uma pletora de repercussões distributivas, alocativas e até mesmo com conseqüências negativas sobre a estabilização. Porém, as outras duas variáveis desde já fazem jus a subseções específicas.

### 6.2 A RDP COMO DETERMINANTE DA SUSTENTABILIDADE

Esta 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

54. 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 1/12; já as pessoas que fizeram apenas uma contribuição durante todo o ano seriam computadas na média com peso equivalente a 1/12.

55. Há três definições distintas para taxa de reposição. Em comum, todas representam relação entre benefícios e salários de contribuição. Na definição presente neste TD, toma-se o ponto de vista da coletividade e se divide 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 o quociente entre a soma de todos benefícios a receber e o total dos salários ao longo da vida.

próprio desenho do plano previdenciário, mais especificamente, as condições de qualificação aos benefícios.

Os efeitos da dinâmica populacional sobre a previdência já são bastante discutidos e claros. O aumento da Razão de Dependência (RD) demográfica dos idosos tende a aumentar a quociente entre beneficiários e contribuintes, ou seja, a RDP, pelo simples fato de que as pessoas usualmente recebem seus benefícios quando mais velhas e são ativas em idades menores.[56] Os avanços da medicina e da saúde pública permitiram redução das taxas de mortalidade em idades avançadas, o que eleva a expectativa de vida e, por conseqüência, o tempo de recebimento de benefício previdenciário. Por outro lado, a quantidade média de filhos por mulher se reduz ao longo das últimas décadas e traz 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 renda 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 dado que a arrecadação se baseia primordialmente em folha de pagamentos. A quantidade de contribuintes tende a diminuir em períodos recessivos em função da perda de dinamismo do mercado de trabalho. Entretanto, o número de beneficiários 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 manutenção de renda.[57]

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 a dos homens. Em segundo lugar, as regras vigentes permitem aposentadoria feminina com condições de elegibilidade menos restritas que as masculinas. Em outras palavras, para o sistema previdenciário como um todo, aumenta-se o tempo médio de fruição de

56. Razão de dependência demográfica para idosos e razão de dependência previdenciária são conceitos distintos. O limite etário para que um indivíduo seja considerado como idoso não coincide com a idade em que o mesmo esteja apto à aposentadoria. Tampouco a pessoa em idade ativa é necessariamente contribuinte da previdência. Porém, a razão de dependência demográfica para idosos constitui um dos elementos chaves, em conjunto com mercado de trabalho e desenho do plano, para a determinação da razão de dependência demográfica.

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

benefícios e se reduz o de contribuição. Estes dois fatores elevam a razão de dependência previdenciária.

Revela-se o especial cuidado que a política previdenciária deve tomar no que diz respeito ao tema 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 a sua sustentabilidade no longo prazo.

Por fim, o último elemento determinante da magnitude e 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 como a estadunidense 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 seria, por definição, sustentável, dadas as características demográficas atuais. Por esse motivo que grande parte das reformas previdenciárias centram no item elegibilidade e buscam equilibrar o conflito entre sustentabilidade e alcance social da previdência.

A influência indireta surge em função 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. Por outro lado, o acesso a benefícios assistenciais também prescinde de contribuição prévia e gera incentivo a 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 deste aumento de custo se compensou pelas regras mais rígidas que se impuseram 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 se repete 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 no que tange aos benefícios e baixa no que se refere a contribuições.

### 6.3 A TR 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, se determina 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 especifica quanto o segurado receberá de aposentadoria, pensão ou auxílio quando fizer jus ao benefício. Há diversos tipos. No primeiro inexiste 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 do mesmo.[58] 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 dos mesmos, 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.[59]

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. Porém, há regra de transição para o RPPS na qual se considera somente o último salário. Alguns países levam em conta todo 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. Neste 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 deste primeiro passo sobre a TR. Via de regra, 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 concentram-se na fase final da vida ativa e os menores na inicial. Portanto, quanto mais longo o período de referência para a coleta dos salários de contribuição, maior será a quantidade de salários de contribuição de valor mais baixo. Espera-se, desta forma, que os regimes previdenciários cuja fórmula de cálculo de benefício contenha maior histórico salarial apresentem menor taxa de reposição que os de curto histórico contributivo.

O segundo passo diz respeito a como se indexam as contribuições ou os salários de contribuição.[60] Neste aspecto, o tratamento dado à correção se distingue entre as situações nas quais a fórmula de cálculo leva em consideração os salários de contribuição ou simplesmente as contribuições. Em um primeiro momento se realizará análise

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

59. Há desenhos de plano onde 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 conseqüências sobre o regime de previdência se diferenciarem em função da seleção das contribuições ou dos salários de contribuição.

60. 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 do benefício quando já em recebimento ou à indexação após a concessão da aposentadoria ou pensão.

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 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 objetiva atualizá-los de forma a 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. Neste 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 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 terá 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 perfizesse 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.[61] De todo jeito, 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 diz respeito a este aspecto em particular, buscam inspiração nos planos de CD. A cada período, aportam-se

61. 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.

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.[62] Há diversas opções. Um primeiro tipo seria um ganho real fixo predeterminado; por exemplo, seis por cento ao ano. As alternativas se referem a índices pós-fixados: taxa de juros de mercado, 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 supeior à taxa de crescimento do PIB, a indexação por rentabilidade das aplicações financeiras torna 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.

O terceiro passo presente nas fórmulas de cálculo de benefício mais complexas refere-se à imposição de valores máximos e mínimos das contribuições ou dos salários de contribuição.[63] Para este 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. No entanto, a política previdenciária intenciona não somente que o benefício de aposentadoria ou pensão reponha 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 no qual se busca concomitantemente distribuição e que o benefício guarde semelhanças com a renda média auferida em vida ativa. Trabalhadores que recebem acima do teto do RGPS recolhem contribuições limitadas ao mesmo; porém, não há teto para contribuição patronal. Em outras palavras, os segurados de renda mais alta contribuem além dos salários de contribuição que serão utilizados no cálculo de seus benefícios. Por outro lado, um trabalhador rural que 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.

62. A capitalização escritural exige definição dos parâmetros de indexação das contribuições, ao se ter em vista que a mesma busca replicar regras de CD em um contexto de financiamento por RS.

63. Não se deve confundir a discussão deste item com a imposição de tetos para um pilar básico. Toda argumentação centra-se no uso deste instrumento para a fórmula de cálculo do benefício. Nesse contexto, a contribuição ou o salário de contribuição são valores já 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 os mesmos no momento do cômputo da fórmula de cálculo. Por exemplo, ainda que o salário de contribuição de um indivíduo no passado tenha sido mil UM, discute-se se o valor considerado deveria ser inferior ou superior a este montante.

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. Primeiro 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 oitenta por cento 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. 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 setenta por cento, a título de exemplo, sobre a parcela da média que excedesse ao limiar de dois salários-mínimos. Como regra geral, esta fórmula de cálculo apresenta taxas de reposição decrescentes com a renda. Seu objetivo é reduzir o encargo sobre as contas públicas dos benefícios de maior valor e, simultaneamente, 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 aposenta, maior será seu benefício. Dois exemplos merecem destaque. Em primeiro lugar, pode-se estabelecer uma penalização de percentual determinado por ano de antecipação. A EC 41, por exemplo, reduz em 5%, ou a depender do caso 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 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 salários acrescida de um indexador específico para o ganho real, obtém-se o montante acumulado pelo segurado, seja de forma efetiva ou escritural. A questão seguinte resume-se 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 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 beneficio 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 TR. Novamente, não há TR ideal, trata-se de uma questão de política previdenciária. Um regime previdenciário sustentável, mas 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 freqüência 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 se sustenta na idéia 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 este. 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 de compra provocada pelo aumento de preços.

Tal perfil de reajustes tem duas implicações. A primeira reflete a 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, em 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 função de sua pressão sobre a despesa do RGPS. Nenhuma das partes está totalmente correta ou errada. Seu posicionamento revela 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 função 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 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 conseqüência do aumento da produtividade do trabalho, espera-se que os salários reais apresentem ganhos ao longo do tempo, a indexação por preços tende a gerar TR inferior à indexação por salários. Portanto, fornece 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 freqüência 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 que reajustes mensais, ou seja, a subindexação e a diminuição da freqüência de reajustes permitem 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 antigüidade.

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 se mostra neutra à inflação salarial porque ganhos ou perdas ocorridas no salário real médio se repassarão 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 efeito 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 se mostra de maior variabilidade e flexibilidade. As razões são idênticas àquelas apresentadas no parágrafo anterior. Com indexação por salários, ganhos salariais por produtividade se repassam 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 antigüidade. 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 devido a sua maior experiência, os ganhos por mérito ou antiguidade. Observa-se que o ganho meritocrático tem caráter individual, portanto, sua influência sobre a TR se dá por meio da fórmula de cálculo do benefício. Em sociedades onde a evolução salarial por mérito é mais acentuada, as fórmulas de cálculo que compreendem um maior período contributivo implicam menores TR ao se considerar salários menores para o cômputo do benefício.

## 7 REFORMA PREVIDENCIÁRIA

Nesta seção, procura-se descrever os passos de uma reforma previdenciária. As duas questões básicas da reforma são: para que fazê-la e com quais instrumentos, ou seja, é essencial a separação entre fins e meios. Elevação de idade para aposentadoria, transição de um regime de repartição para capitalização, entre outros, são meios disponíveis para alcance de um objetivo finalístico. As duas subseções seguintes procuram dar as respostas para estas duas perguntas fundamentais.

### 7.1 OBJETIVOS DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA

Várias finalidades fundamentam uma reforma previdenciária. Apesar da hegemonia de temas fiscais no discurso do Brasil contemporâneo, nem sempre a estabilização é o

foco único de interesse; aspectos relacionados à distribuição e alocação de recursos também apresentam relevância.

A importância de temas fiscais é inquestionável: no ano de 2004, o gasto com benefícios do RGPS e dos RPPS estaduais e federal totalizou 10,9% do PIB brasileiro e suas necessidades de financiamento somaram 4,2%. Neste contexto, é natural que as finanças públicas protagonizassem as reformas previdenciárias ocorridas após o período de controle inflacionário. Entretanto, mesmo nas alterações no desenho do plano previdenciário no Brasil, outros objetivos concorriam com as questões fiscais.

Nos aspectos da alocabilidade, merecem destaque a influência de temas previdenciários no processo de acumulação de capital, na alocação da carteira de investimentos e no mercado de trabalho, em particular o impacto da previdência sobre a decisão de abandonar o mercado de trabalho em idades mais avançadas e as repercussões das alíquotas de contribuição sobre a decisão de contratar empregados por parte das firmas e de ofertar trabalho por parte dos trabalhadores. Por sua vez, a diversidade de tratamentos estabelecida no próprio desenho do plano previdenciário evidencia uma série de subsídios cruzados entre gêneros, categorias profissionais, gerações e grupos de renda. Qualquer um dos elementos dispostos anteriormente pode se relevar como objetivo principal ou coadjuvante de uma reforma da previdência.

A teoria econômica não fornece conclusão definitiva acerca dos impactos da previdência sobre formação de poupança e acumulação de capital. A previdência pode incentivar um indivíduo a poupar menos porque a seguridade social forneceria os recursos que antes era obrigado a obter por meio de poupança individual. Não haveria necessidade de poupar tanto para sua aposentadoria tendo em vista que o governo pagará seu benefício. Entretanto, também é capaz de incrementar a poupança nacional caso o indivíduo pense que o governo não pagará os benefícios prometidos ou caso haja outros motivos para poupança além da formação de reservas para usufruto na aposentadoria, por exemplo, poupança por precaução. Nesse último caso, o aumento da arrecadação pública poderia superar uma eventual queda da poupança privada e aumentar, portanto, a poupança nacional. Por não confiar no governo ou por poupar por outros motivos além da aposentadoria, o setor privado não promoveria alterações substanciais em sua poupança. Tampouco, do ponto de vista empírico, existem evidências suficientes para determinar o impacto da previdência sobre a poupança. Em outras palavras, é temerária qualquer tentativa de promover a acumulação de capital mediante reforma previdenciária, dada a ambigüidade dos resultados teóricos e empíricos.

De modo semelhante, não há consenso teórico, tampouco empírico, a respeito das conseqüências de um regime previdenciário sobre a decisão de ofertar trabalho em idades abaixo dos limites de aposentadoria, mesmo porque os incentivos que a previdência coloca aos trabalhadores são idiossincráticos e dependem, além das preferências intertemporais peculiares a cada um dos segurado, de seu gênero, idade, renda, estado civil etc. Características particulares determinam se o indivíduo ganha ou perde na comparação entre aquilo que paga de contribuições e que recebe de benefícios. Difícil, portanto, concluir acerca do efeito da reforma previdenciária sobre a participação no mercado de trabalho em idades inferiores aos limites etários estabelecidos nas condições de elegibilidade para aposentadoria.

A evidência estatística não é ambígua em outro aspecto da alocação. A segunda metade do século XX apresentou aumento na expectativa de vida em idades mais avançadas e melhora nas condições de saúde. Esses dois aspectos estudados isoladamente induzem o analista a estimar que a participação no mercado de trabalho em idades avançadas incrementaria ao se ter em consideração que as pessoas vivem mais e melhor. Entretanto, as estatísticas mostram que houve redução. Em outras palavras, a existência de regimes previdenciários fez as pessoas abandonarem o mercado de trabalho mais cedo, já que recebiam sua aposentadoria e não mais necessitavam trabalhar para garantir seu sustento. Esse fato empírico é consistente com demais resultados encontrados sobre o mercado de trabalho no século passado quando, por exemplo, a redução do número de horas na jornada de trabalho ocorreu concomitantemente ao maior salário real médio por hora. Ou seja, as pessoas aproveitam seus maiores ganhos para trabalhar menos e se dedicar mais ao lazer, e não se engajam numa fúria acumuladora para amealhar mais porque ganham mais. A conseqüência deste fato estilizado sobre a política previdenciária e de mercado de trabalho é que o aumento da idade mínima de aposentadoria incrementa a participação no mercado de trabalho de pessoas em idades próximas aos limites estabelecidos no plano de previdência. Não se pretende introduzir juízo de valor a respeito da validade da elevação da idade mínima de aposentadoria, mas tão-somente esboçar seus efeitos empíricos.

O último aspecto referente à previdência e alocação diz respeito à composição da carteira de investimentos. Duas abordagens diferentes surgem. Em primeiro lugar, é possível investigar se a existência de um regime previdenciário alteraria a forma como as pessoas fazem suas aplicações financeiras; por exemplo, se a previdência exerce influência sobre a composição da carteira entre imóveis, renda fixa e renda variável. Em relação a este primeiro aspecto, de novo, não há evidência empírica ou fatos teóricos que permitam conclusão sem ambigüidade. Uma segunda abordagem consideraria países como o Brasil, que regulamentam as aplicações de investidores institucionais como fundos de aposentadoria e pensão. Para essa situação, como há imposição direta de limites quantitativos, a regulamentação altera composição de carteira, a não ser em casos de estruturas regulamentares bastante flexíveis.

Como conclusão geral, a ambigüidade das evidências empíricas e a diversidade de resultados teóricos a respeito de temas relacionados à alocação indicam que as reformas previdenciárias não devem se pautar por objetivos alocativos. Talvez esse fato explique a pouca relevância destes temas nos debates das reformas previdenciárias.

Do ponto vista distributivo, as diferenças das regras do plano previdenciário provocam efeitos tanto intercoorte quanto intracoorte. De ponto de vista intercoorte, como a maioria dos regimes previdenciários se financia por RS, uma análise estática indicaria que há espaço para solidariedade ou conflito de gerações. A bem da verdade, o fato de uma geração financiar a outra produz na sociedade este caráter contraditório. A geração mais jovem se incomoda ao ver os inativos em situação de penúria, mas, ao mesmo tempo, também se aflige por ver suas contribuições direcionadas para outros, e não para si própria.

Da perspectiva dinâmica, a evolução histórica do desenho do plano previdenciário trouxe benefícios e custos diferenciados por gerações. Por exemplo, no Brasil os servidores públicos que ingressaram antes das emendas constitucionais contam com

regras de elegibilidade menos restritas comparados aos demais funcionários. O mesmo raciocínio se aplica ao RGPS e a várias outras reformas mundo afora. Como regra geral, percebe-se que as reformas da previdência impõem maior carga de ajuste sobre as gerações mais novas. Todo marco institucional e, em especial, o respeito a direitos adquiridos provocam alterações menores nos benefícios já concedidos, modificações intermediárias nas coortes próximas a completar as condições de qualificação à aposentadoria e remodelamento mais profundo para as gerações mais jovens e futuras. Em outras palavras, ainda que o objetivo da reforma seja meramente fiscal, as características institucionais estabelecem impactos diferenciados entre as distintas coortes.

A previdência é plena de subsídios cruzados que causam distribuições dentro de uma mesma coorte. As regras de condições de acesso aos benefícios e sua fórmula de cálculo dependem do gênero, atividade, renda, idade de entrada no mercado de trabalho e situação de domicílio (se urbano ou rural) do segurado, entre outras. Algumas vezes, o tratamento jurídico isonômico implica subsídio cruzado. Por exemplo, ainda que homens e mulheres se aposentassem na mesma idade, as mulheres receberiam o benefício por mais tempo devido a sua maior longevidade. Daí, o aparente tratamento igualitário ainda embutiria distribuição do gênero masculino para o feminino. Em outras situações, a diferenciação de regras não anula os subsídios cruzados decorrentes das características intrínsecas a cada grupo particular. Por exemplo, no Brasil as camadas médias e altas da sociedade apresentam menor taxa de reposição devido à incidência do fator previdenciário, enquanto os segmentos mais pobres conseguem benefícios de aposentadoria próximos ao seu salário final graças ao piso de um salário-mínimo. A princípio, imagina-se um sistema previdenciário progressivo, em que os segurados mais pobres teriam maior retorno da previdência que os de renda elevada. Entretanto, esse traço progressivo pode ser compensado por um tempo de fruição de benefício maior para os segmentos de maior renda que os de menor, decorrente, por exemplo, da expectativa de sobrevida ser uma função crescente da renda ou, então, de uma correlação positiva entre formalização no mercado laboral e renda que permitiria aposentadoria em idades mais jovens dos mais abonados. Em outras palavras, subsídios aparentemente progressivos podem se mostrar efetivamente regressivos. Por fim, regras deveras diferenciadas dificultam a compreensão de qual grupo recebe e qual fornece o subsídio. Por exemplo, os servidores públicos no Brasil contam com fórmula de cálculo de benefício e regra de indexação dos mesmos que, *a priori*, seriam mais benéficas que as do RGPS; entretanto, as condições de qualificação são mais restritas. Somente cálculos atuariais bem fundamentados indicariam a direção dos subsídios, ainda assim hipóteses atuariais e a idade de entrada no mercado de trabalho teriam a capacidade de alterar os resultados.

Muitas vezes as reformas previdenciárias buscam reduzir o peso fiscal da previdência ou alterar a distribuição de subsídios cruzados ou, então, obter um por meio do outro. Por exemplo, sugestões de igualar idade de aposentadoria entre homens e mulheres, professores e não-professores, servidores públicos e segurados do setor privado, urbanos e rurais; ou, então, de desvincular o salário-mínimo do piso previdenciário têm concomitantemente impactos fiscais e distributivo intra e intercoortes. Não é possível reconhecer, *a priori,* se quem originalmente propôs essas idéias tinha objetivos distributivos ou se pretendia obter resultados fiscais mediante alterações distributivas. Tal fato é essencial em uma reforma da previdência. Ainda que o objetivo

seja exclusivamente fiscal, faz-se necessário averiguar sobre quais categorias recairão as alterações de subsídio cruzado para identificar os grupos de interesse que apoiarão e se oporão à reforma.

Em conclusão, da tríade de objetivos de estabilização, alocação e distribuição, observa-se predominância dos aspectos de estabilização macroeconômica; porém, somente é possível alcançá-lo com modificação da estrutura dos subsídios cruzados intra e/ou intercoorte. Ainda assim, a depender da conjuntura político-econômica, objetivos distributivos podem dominar a estabilização como se observa, por exemplo, nos freqüentes aumentos reais do salário-mínimo neste início de século. Por outro lado, devido à ambigüidade dos resultados tanto empíricos quanto teóricos da previdência sobre alocação, colocou-se, amiúde, este aspecto ao largo do debate previdenciário.[64]

## 7.2 INSTRUMENTOS PARA REALIZAÇÃO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

As seções anteriores descreveram os sete elementos determinantes da sustentabilidade de um plano de previdência: demografia, mercado de trabalho, alíquotas de contribuição, formas de financiamento, condições de acesso aos benefícios, assim como sua fórmula de cálculo e regra de indexação. Uma reforma da previdência altera pelo menos um destes elementos, mas nem todos são passíveis de modificação. Não se muda a demografia por legislação. Também parece carecer de sentido remodelar a legislação trabalhista com o intuito de reformar a previdência. Restaram os cinco demais elementos para servir como meios.

As reformas se classificam em duas categorias: estruturais e paramétricas. Costuma-se chamar de reformas estruturais aquelas que alteram a forma de financiamento de repartição para capitalização. Estiveram em voga nos anos 1980 e 1990 do século XX na América Latina e têm o Chile como exemplo. Brasil, Europa Ocidental e Estados Unidos mantiveram a forma de financiamento de seus regimes.[65]

O empecilho à adoção de reforma estrutural no Brasil é seu custo fiscal. Vive-se um momento conjuntural em que o país necessita de obtenção de superávits fiscais para redução de sua dívida pública. Nesse contexto, descarta-se qualquer proposta que venha a elevar custos fiscais a curto e médio prazos. A razão de existência do chamado custo de transição é que, por um lado, o fluxo de despesa de curto prazo se mantém inalterado devido à garantia dos direitos adquiridos para os benefícios já concedidos ou em vias de concessão e, por outro lado, há redução de receita porque a contribuição das gerações mais jovens se encaminha para uma conta que financiará suas próprias aposentadorias e pensões futuras. Isto é, a transição para um regime de capitalização impõe custos de curto e médio prazos devido à manutenção da despesa e à queda da receita. Os ganhos fiscais da reforma estrutural ocorrem no longo prazo quando o regime de previdência passaria a ter independência do orçamento governamental pois se autofinanciaria, ou seja, os benefícios seriam pagos com ativos acumulados previamente, e não mais com recursos públicos. Os elevados custos de curto

64. Apesar de o sugestivo título do *World Bank* (1994), na prática, as reformas da previdência no Brasil não se justificaram por meio de argumentos alocativos.

65. Até a data de finalização deste TD, havia nos EUA proposta de capitalização, ainda que parcial, de seu regime de previdência. Porém, nada de concreto recebeu aprovação do Congresso. Ao leitor interessado, recomenda-se visita à página <http://www.csss.gov>.

prazo em um ambiente de restrição fiscal sequer propiciaram o surgimento de um debate onde se contrapusessem os benefícios de longo prazo. A ambigüidade acerca dos impactos alocativos da previdência tampouco colabora com a propositura de reformas estruturais.

As reformas paramétricas se concentram nos quatro elementos restantes: alíquotas de contribuição, condições de qualificação, fórmula de cálculo do benefício e sua regra de indexação. É usual a afirmação de que a elevada carga tributária brasileira impediria que reformas previdenciárias futuras utilizem o instrumento de elevação de alíquotas. De fato, esta é uma crença do autor deste TD. Entretanto, a reforma de 2003 majorou a contribuição em três oportunidades. A primeira ao instituir a contribuição de inativos e pensionistas no serviço público; a segunda ao elevar a teto de contribuição e benefício do RGPS; e a terceira ao impor piso de contribuição aos servidores estaduais e municipais. Uma possível explicação para aumento de arrecadação é que este é, de fato, o único instrumento capaz de oferecer resultados fiscais no curtíssimo prazo, embora se reconheça suas conseqüências negativas em um país de renda média e carga tributária elevada. Todos os demais instrumentos apresentam seus impactos no médio e no longo prazos por não alterarem o valor do benefício ou a condição de elegibilidade de um segurado já aposentado. Por pragmatismo, instrumentos descartados de início podem se mostrar de alguma serventia.

Alterações nas condições de acesso aos benefícios também são usuais, seja pela necessidade de redução dos custos da previdência, seja pelo envelhecimento populacional que aumenta os anos de recebimento de aposentadorias, mas não prolonga o período de contribuição. A restrição das condições de qualificação alivia a carga fiscal da previdência ao ampliar o tempo contributivo e decrescer o período de gozo de benefício. Deve-se observar dois cuidados relacionados a este tipo de reforma paramétrica: de um lado, a relação entre fórmula de cálculo e idade de aposentadoria e/ou tempo de contribuição; do outro lado, a identificação dos grupos de pressão contrários às alterações.

A primeira precaução se deve ao fato de a fórmula de cálculo de benefício usualmente implicar maior valor em decorrência de uma idade de aposentadoria mais avançada ou de um maior tempo de contribuição. Há de se averiguar exatamente como a condição de acesso se interage com a fórmula de cálculo para que a reforma reduza a insolvência de longo prazo do regime de previdência. Por exemplo, ao se aventar a introdução do fator previdenciário para os servidores públicos, o contra-argumento que rapidamente surge evoca o fato de que as idades limites de aposentadoria dos servidores implicariam maior valor de aposentadoria ou pensão. De modo genérico, o ganho fiscal obtido pela postergação da concessão do benefício pode se compensar pelo seu maior valor. Em conseqüência, este tipo de redesenho do plano traria ganhos fiscais de curto prazo, ao prorrogar o momento inicial do benefício, mas poderia causar perdas de longo prazo ao se pagar aposentadorias e pensões mais altas ao contingente de beneficiários. Tudo dependerá das magnitudes de queda da razão de dependência previdenciária e de aumento, se houver, da taxa de reposição.

A segunda cautela consiste na identificação dos grupos de pressão às modificações propostas. Reformas muito abrangentes, isto é, aquelas que restringem as condições de acesso para todos os grupos de forma indiscriminada, tendem a apresentar

menor probabilidade de aprovação, maior número de emendas que desfiguram a proposta original e tempo mais prolongado de negociação e aprovação. Na opinião deste autor, a rápida tramitação e as poucas emendas sofridas pela lei que criou o fator previdenciário e pela EC 41/03 ocorreram, entre outros fatores, por se focarem em poucos temas – a fórmula de cálculo do benefício no caso do fator previdenciário – ou em grupos específicos – servidores públicos para a Emenda Constitucional nº 43. Por sua vez, o longo tempo de tramitação e as emendas que alteraram substancialmente o teor da EC 20 podem ter sua origem relacionada à abrangência da proposta. Em conclusão, propostas ambiciosas podem apresentar resultados modestos; projetos focados têm maior chance de corresponder às expectativas. Isso é um indicativo de que as reformas vindouras estão mais para um processo continuado que para outra que faça o ajuste definitivo.

O terceiro instrumento para uma reforma paramétrica é a alteração da fórmula de cálculo do benefício. O advento da capitalização escritural em vários países europeus e o fator previdenciário no Brasil, todos na última década do século XX, mostram a relevância deste instrumento na história recente das reformas previdenciárias. Em resumo, busca-se alterar a taxa de reposição ao longo do tempo. Esse tipo de reforma apresenta pequeno impacto financeiro no curto prazo, mas podem ser expressivos no longo. Os diminutos efeitos de curto prazo decorrem da manutenção do valor dos benefícios já concedidos e das regras de transição para os benefícios que se iniciarão nos próximos períodos.[66] Conforme a passagem do tempo, seus impactos incrementam em decorrência da gradativa queda intertemporal da taxa de reposição.

É usual combinar os objetivos fiscais da nova fórmula de cálculo de benefício com outros de natureza distributiva. Isso porque, em várias oportunidades, essas reformas sequer impactam ou alteram em menor intensidade os benefícios de menor valor e incidem mais fortemente sobre as aposentadorias e pensões mais altas. Como exemplos no Brasil, o fator previdenciário não reduz o benefício para aquém do salário-mínimo e, por outro lado, os benefícios de pensão dos RPPS repõem a integralidade da aposentadoria até o limite do teto de benefício do RGPS e 70% daquilo que excede este valor. Observa-se conjugação de objetivos de estabilização e distributivos.

O último instrumento de reforma paramétrica é a forma de indexação dos benefícios. A Emenda Constitucional nº 41 institui uma transição, ainda que gradual, da indexação pela inflação de salários para inflação de preços dos benefícios dos RPPS. De fato, essa é uma linha universal de reforma. No Brasil atual, um dos temas polêmicos diz respeito à sobreindexação dos benefícios equivalentes a um salário-mínimo. Todos os anos presencia-se intenso debate acerca dos impactos fiscais e distributivos dos ganhos reais concedidos ao piso previdenciário. Em síntese, há duas formas de alterar as regras de indexação: em primeiro lugar, ao se alterar o próprio indexador de forma generalizada; em segundo lugar, ao unificar ou distinguir o indexador por tipo de benefício ou faixa de valor.

Como ponto final desta seção, vale lembrar que é comum ver os ganhos fiscais se esvaírem em nome da justiça distributiva. Usualmente, no momento da proposição da reforma se demonstram os ganhos fiscais a auferir. Pouco tempo após sua aprova-

66. O período de transição se define caso a caso. A depender das circunstâncias políticas à época da aprovação da reforma, pode durar alguns anos ou até mesmo décadas.

ção – com ganhos usualmente inferiores aos inicialmente previstos por causa das emendas sofridas – sugere-se ampliação de benefício para algum grupo específico com base naquilo que se economizou com a reforma; por exemplo, aumento do salário-mínimo. Em síntese, reforma da previdência costuma apresentar dois momentos políticos: no primeiro, enfatizam-se os ganhos fiscais; no segundo, aspectos distributivos, com a justificativa de aumento do gasto com base na redução das necessidades de financiamento obtida pela reforma. Esse círculo vicioso pode gerar um longo ciclo de reformas.

## 8 CONCLUSÃO

A previdência é um dos componentes da seguridade social. Por ser um seguro, deve se financiar por meio de contribuições para cobrir a sociedade de um conjunto de riscos associados à perda de capacidade familiar de geração de renda em função da menor capacidade de trabalho. Como tudo na vida, há benefícios e custos. O benefício que a sociedade obtém se caracteriza pelo fato de o Estado assumir o pagamento de aposentadorias, pensões ou auxílios quando os indivíduos, ao menos em tese, reduziram seu potencial de geração de renda. Porém, alguém tem que pagar por isso. Governos não criam recursos do nada, apenas os transferem de um grupo para outro.

Dois itens são fundamentais para que uma sociedade escolha a previdência social que deseja: a definição precisa dos riscos que pretende dar cobertura a seus cidadãos e o quanto se dispõe a pagar por isso. Os extremos representam soluções menos desejáveis que os arranjos intermediários. Pouco adianta uma previdência financeiramente sólida caso não cubra minimamente a sociedade dos seus riscos básicos. Tampouco a ampla cobertura caso torne o sistema financeiramente inviável. A grande dificuldade está em encontrar o ponto intermediário onde custos e benefícios se equilibram.

O desafio é ainda maior quando se leva em consideração a definição tanto dinâmica quanto político-social de risco. Não há uma definição estritamente técnica ou científica para afirmar quando uma pessoa de fato perdeu capacidade laboral. A idade de 60 ou 65 anos é uma convenção social. Não se vive em um mundo descontínuo onde no primeiro dia após seu sexagésimo aniversário o indivíduo tem menor capacidade de geração de renda que no dia anterior. A própria definição de invalidez ou incapacidade é mutável no tempo e entre sociedades. Doenças ontem incapacitantes são hoje facilmente curadas. Outras enfermidades, ainda desconhecidas, surgirão. De modo semelhante, uma moléstia ou acidente que torna alguém elegível a uma aposentadoria por incapacidade em uma sociedade pode não torná-lo em outra. Em resumo, o desenho de um plano previdenciário não assume caráter estritamente técnico. É político e social, mutante no tempo e entre sociedades em decorrência de suas preferências, da força política dos diversos grupos de interesse, da dinâmica demográfica, do mercado trabalho e da estrutura familiar.

Um mesmo fato socioeconômico pode gerar políticas ou interpretações distintas. Apenas dois exemplos. A maior participação feminina no mercado de trabalho abre duas possibilidades para o desenho das pensões. De um lado, como a renda feminina compõe parcela significativa da renda familiar, as pensões deveriam ser deixadas também para os viúvos. De outro lado, pode-se chegar a uma conclusão distinta. Como cada cônjuge consegue retirar seu próprio sustento, o segurado deveria optar entre re-

ceber sua aposentadoria ou o benefício de pensão. De modo semelhante, as tão usadas expressões *conflito de gerações* e *solidariedade de gerações* são dois lados da mesma moeda. Depende de como o observador interpreta o fato. Quando o sustento de um grupo depende de outro, pode-se dizer que isso é solidariedade, caso um grupo mais abonado torne mais confortável o grupo menos provido, ou um potencial gerador de conflito, caso um grupo se incomode em sustentar o outro.

A eliminação de cenários extremos não torna mais fácil a busca de soluções intermediárias. Busca ainda mais complexa quando se aprofunda e não mais se abstrai das relações entre previdência e finanças públicas, acumulação de capital, mercado de trabalho e distribuição de renda.

## ABREVIATURAS

AISS - Associação Internacional da Seguridade Social. Vide ISSA.

BD – Benefício Definido.

CD – Contribuição Definida.

EAPC – Entidade Aberta de Previdência Complementar.

EC – Emenda Constitucional.

EFPC – Entidade Fechada de Previdência Complementar.

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

IBA – Instituto Brasileiro de Atuária.

ILO – International Labour Office. Vide OIT.

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

ISSA – International Social Security Association. Vide AISS.

MF – Ministério da Fazenda.

MPS – Ministério da Previdência Social.

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. Vide ILO.

PAYG – Pay As You Go (repartição simples em inglês).

PIB – Produto Interno Bruto.

RCC – Repartição com (ou de) Capitais de Cobertura.

RD – Razão de Dependência.

RDP – Razão de Dependência Previdenciária.

RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

RPPS – Regimes Próprios de Previdência Social.

RS – Repartição Simples.

SPC – Secretaria de Previdência Complementar.

SPS – Secretaria de Previdência Social.

SUSEP – Superintendência de Seguros Privados.

TD – Texto para Discussão.

TR – Taxa de Reposição.

UM – Unidade Monetária.

## REFERÊNCIAS


BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

_____. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

_____. Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social.

_____. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Normatizou o fator previdenciário.

BHAGWATI, J. *In defense of globalization*. New York: Oxford University Press, 2004.

BEVERIDGE, W. H. *Social Insurance and Allied Services*. 1942. Disponível em: <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>.

FELDSTEIN, M.; LIEBMAN, J. *Social Security*. Cambridge, EUA, 2001 (NBER Working Paper Series n. 8.451). Disponível em: <http://papers.nber.org/papers/w8451.pdf>.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Introduction to Social Security*. Genebra, 3. ed. 1984.

IYER, S. *Actuarial Mathematics of Social Security Pensions*. Genebra: ILO/Issa, 1999. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/docs/volume16.pdf>.

MASCARENHAS, R. *et al. Análise atuarial da reforma da previdência do funcionalismo público da União*. Brasília: MPS, Coleção Previdência Social, v. 21, 2004. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/docs/volume21.pdf>.

PALMONDON, P. *et al. Actuarial practice in social security*. Genebra: ILO, 2002.

VALDÉS PIETRO, S. *Políticas y mercados de pensiones*. Santiago do Chile: Ediciones Universidad Católica, 2002.

WORLD BANK. *Averting old age crisis*: policies to protect the old and promote growth. New York: Oxford University Press, 1994.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2006


## EDITORIAL

**Coordenação**
Iranilde Rego

Supervisão
Aeromilson Mesquita

Revisão
Luís André Barreto
Silvia Maria Alves
Camila de Paula Santos (estagiária)
Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)
Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)
Sheila Santos de Lima (estagiária)

Editoração
Elidiane Bezerra Borges
Lucas Moll Mascarenhas

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) 2215-1044 R. 234
Fax: (21) 2215-1043 R. 235
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