

temas de economia aplicada



Previdência Social: Reforma em Três Atos

HÉLIO ZYLBERSTAJN (*)
BRUNO OLIVA (**)
LUIS EDUARDO AFONSO (***)
EDUARDO ZYLBERSTAJN (****)

O envio da PEC 287 ao Congresso Nacional representou um passo importantíssimo em direção ao equilíbrio fiscal. A reforma da Previdência proposta é bastante arrojada pois, uma vez aprovada, alterará de forma significativa alguns parâmetros do nosso sistema de aposentadoria. Mas, ao mesmo tempo, é muito conservadora, exatamente porque se limita apenas a alterar parâmetros, deixando intocadas as bases conceituais do modelo. Este texto desenvolve dois argumentos. Primeiro: que a reforma paramétrica proposta por Temer, embora necessária, terá impactos não imediatos e será necessário complementá-la com medidas mais drásticas para aliviar as

contas do governo no curto prazo. Segundo: a reforma paramétrica não é suficiente e é preciso ir além, reformulando os fundamentos do atual sistema para construir um modelo sustentável e mais justo na Previdência Social.

1 A Necessidade da Reforma

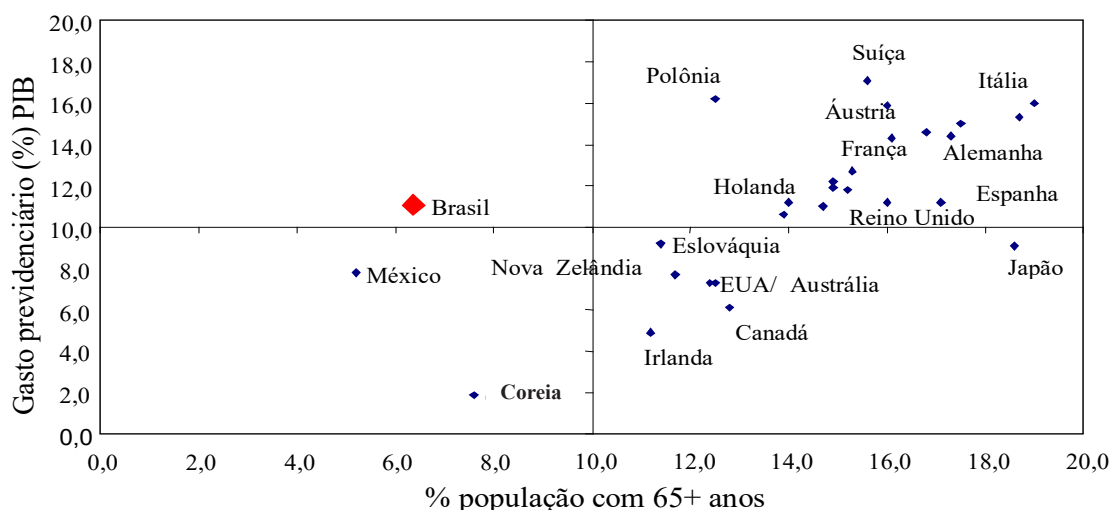
O Brasil precisa reformar sua Previdência Social por uma razão muito simples e dramática, que o gráfico a seguir deixa bem claro. Nele estão representados em duas dimensões os países que compõem a OCDE. O eixo horizontal representa a parcela de idosos (pessoas com 65 anos ou mais de idade) na população total. O eixo vertical

representa os gastos com aposentadorias e pensões como proporção do PIB. Vamos começar com o quadrante superior direito. Neste quadrante aparecem países com grande proporção de idosos e que, por essa razão, gastam mais com benefícios previdenciários. Basicamente, estão nesse quadrante os países europeus desenvolvidos. No quadrante inferior estão os países com parcelas grandes de idosos na população, mas que gastam relativamente pouco com aposentadorias e pensões. Este segundo grupo é constituído por países desenvolvidos, mas que, por diversas razões, têm sistemas menos generosos de Seguridade Social. O quadrante inferior esquerdo é

constituído por países que têm proporções pequenas de idosos na população e que, por essa razão, ainda gastam relativamente pouco com benefícios previdenciários. Finalmente, o quadrante superior esquerdo

está reservado para países com população idosa ainda pequena, mas que, mesmo assim, gastam muito com aposentadorias. Há apenas um país nesse grupo: o Brasil!

Gráfico 1 – Gastos Previdenciários e População Idosa na OCDE e no Brasil



A comparação internacional revela a dramaticidade do quadro brasileiro, de duas formas. Primeiro, se hoje, com aproximadamente 7% de idosos na população, já gastamos mais de 12% do PIB, como estaremos daqui a duas ou três décadas, quando a parcela de idosos triplicar? Vamos passar aos nossos filhos e netos essa carga enorme e desproporcional? Segundo, o volume de gastos é de tal monta que perde qualquer sentido discutir se há ou não déficit na Previdência Social. Depois da promulgação da Constituição de 1988, o País criou novas contribuições sociais e aumentou a carga tributária exatamente para tentar equilibrar receitas e despesas na Seguridade Social e nas demais áreas. Discutir a existência de déficit é uma maneira de encobrir o real problema, que é o nível absurdamente alto de gastos, que precisa ser não apenas contido, mas também reduzido.

Em suma, o padrão brasileiro de gastos previdenciários é comparável em termos de proporção do PIB aos países nórdicos e à Alemanha, que são sociedades envelhecidas e desenvolvidas. O Brasil, ao contrário, está muito longe de poder ser considerado um país desenvolvido e ainda é jovem, embora esteja envelhecendo rapidamente. O nível do gasto atual e a rapidez do envelhecimento da população indicam que a situação atual é insustentável.

2 A Reforma Paramétrica de Temer

A PEC 287 altera tanto o Regime Geral de Previdência Social – RGPS (operado pelo INSS), quanto os Regimes Próprios de Previdência Social, os RPPS's (operados pelos diversos níveis da Administração Pública). Com ela, o governo pretende modificar alguns parâmetros

do sistema atual, mantendo tanto suas bases conceituais quanto os mecanismos de seu financiamento. As principais medidas são: (a) convergência de regras entre o RGPS e os RPPS's; (b) idade mínima para aposentadoria, fixando-a inicialmente em 65 anos e revendo-a periodicamente, para compatibilizá-la com o crescimento da expectativa de vida da população; (c) regras de transição para a idade mínima, mais suaves para os homens e as mulheres com mais de 50 e 45 anos, respectivamente, e mais duras para os indivíduos com idade até 50 anos; (d) regra de cálculo dos benefícios que exige no mínimo 25 anos de contribuição para obter 76% do benefício pleno e 49 anos para alcançar 100%; (e) idade mínima de 65 anos para a aposentadoria rural; (f) restrições ao acesso e redução do valor das pensões; (g) obrigatoriedade da adoção da aposentadoria complementar para os servidores públicos dos Estados e dos Municípios; (h) desvinculação do valor dos benefícios assistenciais do salário mínimo, bem como o aumento progressivo da idade mínima para 70 anos para a habilitação para estes benefícios.

Temer deixou para mais tarde a proposição de medidas para as aposentadorias dos militares (Forças Armadas e Polícias Militares estaduais). Mesmo assim, no seu conjunto, o que se está propondo não é pouco. São medidas profundas, impopulares e rigorosas e por isso estão encontrando grande resistência nos meios sindicais, no funcionalismo público e entre os trabalhadores e funcionários públicos ativos. Deputados e senadores certamente apresentarão emendas para suavizar e reduzir seu alcance. Dificilmente o conjunto da PEC passará incólume e, ao final, os impactos pretendidos pelo governo serão retardados e diminuídos.

Como a reforma Temer respeita os direitos adquiridos e altera apenas os valores e as datas de início de benefícios futuros, por este motivo tal reforma produzirá apenas efeitos marginais no fluxo de dispêndios futuros. Nos dois ou três primeiros anos, não haverá nenhum impacto, ou o impacto será muito pequeno. Apenas a partir do quarto ou quinto ano ocorrerá uma redução importante na taxa de crescimento do gasto previdenciário. A demora dos impactos não reduz a importância da proposta.

Aprovada a reforma, o País terá produzido um sinal importante de que começa a controlar o lado fiscal do seu futuro. Mas os efeitos concretos nas contas públicas não serão imediatos. Os cálculos do próprio governo apontam para um impacto de R\$ 640 bilhões ao longo dos 10 primeiros anos, se a PEC for aprovada com o conteúdo original preservado. Como o gasto anual está na faixa dos R\$ 700 bilhões, pode-se dizer que o governo estima uma redução de menos de 10% ao longo dos 10 primeiros anos, defasada em dois ou três anos. Para que o governo consiga diminuir o déficit fiscal no curto prazo, terá que recorrer a medidas que afetem o estoque de benefícios existentes e não apenas o fluxo de novos benefícios.

3 O Espaço para Conseguir Impactos Fiscais Imediatos

A comparação do RGPS (INSS) com os RPPS's pode contribuir para avaliar possíveis espaços para redução de gastos. Isso é feito por meio da Tabela 1, que mostra o quadro existente em 2015 (último ano para o qual esse tipo de dado é disponível):

Tabela 1 - Número de Beneficiários e Valor dos Benefícios – INSS e Funcionários Públicos Segundo Faixas de Renda em Salários Mínimos – 2015

Número de beneficiários (milhões)				
Faixas de renda	INSS	F. Públicos	INSS	F. Públicos
Até 5 Salários Mínimos	32,4	1,9	99%	53%
Maior que 5 Salários Mínimos	0,2	1,7	1%	47%
Total	32,6	3,6	100%	100%
Valor dos benefícios (R\$ bilhões)				
Faixas de renda	INSS	F. Públicos	INSS	F. Públicos
Até 5 Salários Mínimos	408,4	52,5	98%	21%
Maior que 5 Salários Mínimos	10,1	203,2	2%	79%
Total	418,5	255,7	100%	100%

Fonte: INSS, Ministério do Planejamento e RAIS. Para determinar a proporção dos gastos segundo as faixas de renda, aplicaram-se as proporções das faixas de renda da RAIS no gasto com os benefícios do funcionalismo público.

- Em 2015, havia 32,6 milhões de aposentados e pensionistas no INSS e 3,6 milhões nos RPPS's da Administração Pública;
- No INSS, 99% dos beneficiários recebiam até 5 Salários Mínimos enquanto nos RPPS's apenas 53% estavam nessa faixa de renda;
- O País gastava com os benefícios do INSS, em 2015, R\$ 418,5 bilhões, e com os funcionários públicos aposentados e pensionistas o gasto era de R\$ 255,7 bilhões;
- No INSS, 98% do gasto se destinava a benefícios de até 5 Salários Mínimos, enquanto no funcionalismo

público 79% do gasto era feito com os benefícios acima de 5 Salários Mínimos.

Em suma, o INSS tem dez vezes mais aposentados e pensionistas que o Funcionalismo Público, mas o gasto com este grupo representa cerca de 60% do gasto do INSS. Além disso, cerca de 1,9 milhões de funcionários públicos aposentados e pensionistas recebem metade do que se paga a todos os 32,6 milhões de beneficiários do INSS.

Além da Tabela 1, apresentam-se a seguir os Gráficos 2 e 3, que permitem uma avaliação visual e imediata da situação e que mostram a enorme disparidade e desigualdade que prevalecem entre os dois subsistemas.

Gráfico 2 – Beneficiários Segundo o Valor do Benefício (Porcentagem) – 2015

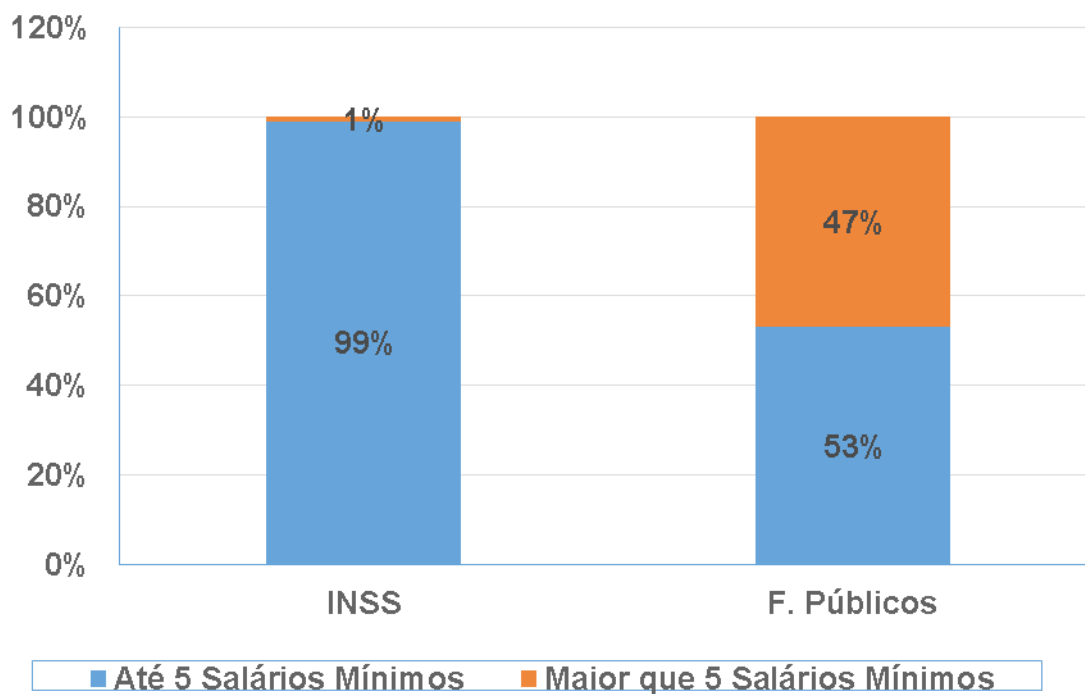
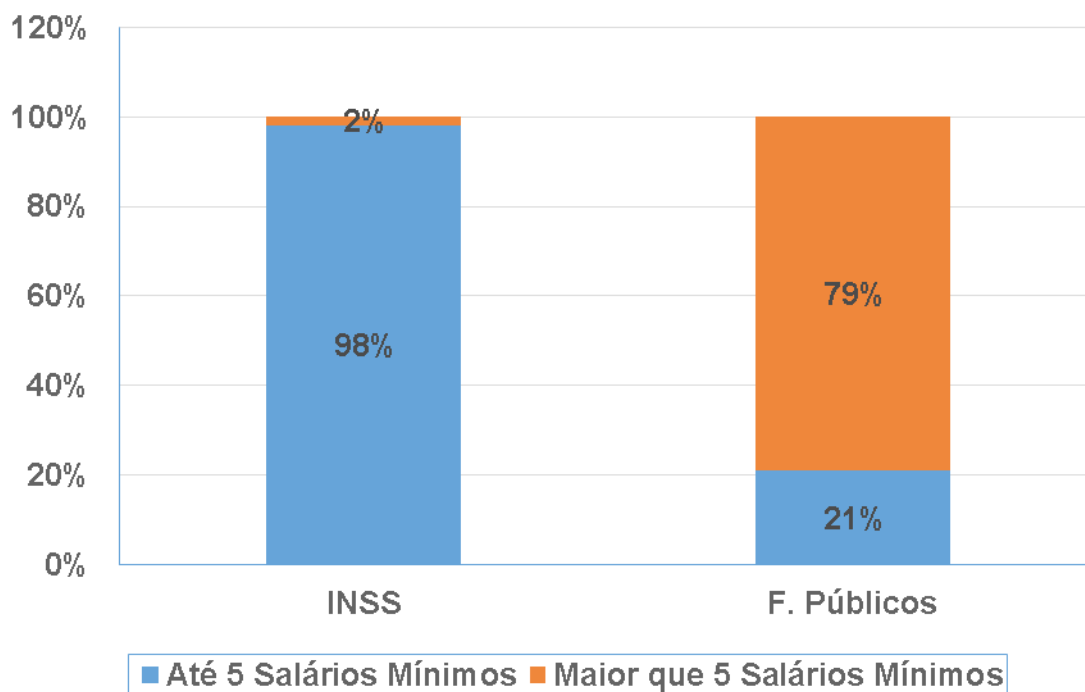


Gráfico 3 – Gasto Segundo o Valor do Benefício (Porcentagem) - 2015



4 A Proposta Fipe: Uma Nova Aposentadoria para os Novos Trabalhadores

Entre os estudiosos do tema da Previdência Social brasileira existe considerável consenso sobre os defeitos do sistema atual. São eles: (a) a coexistência de benefícios contributivos, não contributivos e parcialmente contributivos, sem diferenciação de fontes de financiamento; (b) a precocidade da aposentadoria por tempo de contribuição no INSS; (c) o tratamento diferenciado para mulheres; (d) a insuficiência nas restrições a pensões; (e) a oneração excessiva da folha de salários, convivendo com isenções e regimes especiais de contribuição; (f) a desigualdade entre funcionários públicos e trabalhadores sob a CLT e (g) a vinculação do piso dos benefícios ao Salário Mínimo. Por não ser objetivo deste texto, e por estarem bastante debatidos, deixa-se de aprofundar a descrever cada um dos problemas aqui listados. O importante é lembrar que devido a estas deficiências, o sistema previdenciário brasileiro acumula uma série grande de distorções que desembocam no excessivo nível de gastos apontado na seção anterior.

O Brasil escolheu até hoje o modelo de repartição para seu sistema de aposentadoria, caminho que está colocado em xeque em todos os países que o adotaram devido à mudança na estrutura etária da população. Por causa das transfor-

mações do mercado de trabalho e do envelhecimento populacional, os estudiosos recomendam mudanças nos sistemas de repartição para transformá-lo em um sistema misto, no qual repartição e acumulação convivam em pilares distintos. A Fipe tem se alinhado nessa corrente e tem defendido a ideia de que a reforma da Previdência deve começar com a criação de um sistema inteiramente novo, com bases conceituais e regras distintas das atuais. Dessa forma, dentro de algumas décadas, o País teria a maioria dos seus trabalhadores sob a cobertura de uma Previdência Social livre das distorções hoje existentes, sustentável e, principalmente, mais justa. O novo sistema começaria a valer, em princípio, para os brasileiros nascidos a partir de um determinado ano (por exemplo, 2000) e funcionaria fundamentado em cinco princípios:

Universalidade: Cobriria todos os trabalhadores, independentemente do setor de atividade e da relação de emprego (assalariados, funcionários públicos, militares, empregados domésticos e trabalhadores autônomos).

Equidade: Trataria todos os participantes segundo as mesmas regras, inclusive os servidores públicos e os militares, eliminando as causas da desigualdade.

Equilíbrio atuarial: Seria desenhado de forma a garantir que, no longo prazo, o total arrecadado

seria igual ao total pago, para cada coorte de participantes. Contribuições e benefícios seriam equivalentes financeiramente, a taxas de desconto razoáveis.

Eficiência: Minimizar a interferência no mercado de trabalho, para promover a demanda e a oferta de trabalho formal. Promoveria a redução e a equalização das alíquotas de contribuição incidentes sobre os rendimentos dos trabalhadores, tanto as que são pagas pelos trabalhadores como as que são pagas pelas empresas.

Simplicidade: Seria baseado em um conjunto pequeno de regras simples, fáceis de explicar e de entender, para todos os brasileiros.

4.1 Desenho da Proposta Fipe

Devido às restrições demográficas e fiscais que hoje já são grandes e crescerão no futuro, a Fipe propõe que o novo sistema para os novos trabalhadores tenha vários pilares e combine as vantagens do modelo de repartição com as do modelo de capitalização. O modelo proposto preserva a solidariedade entre as gerações e incentiva a poupança, que é a condição necessária do investimento. A renda de aposentadoria de cada indivíduo será formada por benefícios patrocinados pelo Estado com benefícios decorrentes de acumulação privada em contas individuais. Para tanto, terá quatro pilares:

Pilar 1: Renda Básica do Idoso (RBI) – Benefício não contributivo, de caráter universal. Será um direito do cidadão, independentemente de ter ou não contribuído para o sistema de aposentaria. Único requisito exigido: atingir a idade mínima (65 anos, a princípio, para homens e mulheres). Será financiado pelo Tesouro, que utilizará as receitas dos impostos gerais, sem onerar a folha de salário das empresas. Na verdade, o Brasil está muito próximo de ter um pilar não contributivo, pois a maior parte dos benefícios atuais é usufruída por pessoas que não contribuíram ou que contribuíram muito pouco e essa parcela tende a crescer com a ampliação de programas como o MEI e o SIMPLES. Com o RBI se reconheceria a necessidade de amparar os idosos que, por diversas razões, não contribuem durante sua vida ativa e explicitaria esse reconhecimento, concedendo o benefício com apenas um requisito: a comprovação da idade mínima de aposentadoria.

Pilar 2: Benefício Contributivo por Repartição (BCR) – Seria operado pelo INSS no sistema de repartição e cobriria todos os novos trabalhadores, inclusive os novos servidores públicos e os novos militares. O teto do BCR seria algo em torno de R\$1.500,00 a R\$ 2.000,00, e, com estes valores, as alíquotas de contribuição poderiam ser significativamente menores do que as atuais. Somados, o RBI e o BCR garantiriam reposição de algo pró-

ximo a 100% da renda a aproximadamente 80% dos participantes, que constituem base da pirâmide social. Para receber o benefício pleno, os participantes teriam que contribuir durante 40 anos. Das mulheres se exigiriam 35 anos de contribuição, e a mesma idade mínima de aposentadoria.

Pilar 3: Benefício Contributivo por Capitalização (BCC) – Pilar construído com a fusão do FGTS com o Seguro-Desemprego. Cada indivíduo teria uma única conta vinculada ao número do CPF, na qual deveria acumular montante suficiente para 12 meses de Seguro-Desemprego. Atingido o montante mínimo, os valores excedentes não poderiam ser sacados, mas poderiam ser aplicados em fundos de aposentadoria de livre escolha, ou deixados rendendo na conta vinculada. Naturalmente, os rendimentos teriam que ser compatíveis com as taxas de mercado (o que não ocorre hoje nas contas vinculadas ao FGTS).

Este pilar altera profundamente as regras de funcionamento de dois programas de proteção ao desempregado, ampliando os objetivos dos mesmos. A Fipe considera que, nos formatos atuais, tanto o FGTS quanto o Seguro-Desemprego criam incentivos à rotatividade no mercado de trabalho. A proposta Fipe sugere que os dois programas sejam fundidos em um só, e passem a ter dois objetivos: a conta vinculada seria remunerada a taxas de

mercado e nela o trabalhador teria que acumular o montante para seu Seguro-Desemprego e, atingido este montante, passaria a poupar para sua aposentadoria. Toda vez que estivesse desempregado, poderia sacar a parcela referente ao Seguro-Desemprego. Quando voltasse a trabalhar, teria que acumular novamente o montante para o Seguro-Desemprego, antes de continuar a acumular a poupança de aposentadoria. Portanto, cada vez que usasse o Seguro-Desemprego, o trabalhador estaria sacando contra sua aposentadoria. Essa regra criaria um incentivo ao retorno mais rápido ao emprego, e também removeria os incentivos atuais à rotatividade.

Pilar 4: Benefício Contributivo Voluntário por Capitalização (BCVC) – Finalmente, o novo modelo se completa com este pilar, que é composto de planos de aposentadoria complementar de livre escolha e não compulsório. Tais planos, que já existem hoje, continuariam no novo modelo, podendo assumir novos formatos. Por exemplo, as empresas poderiam aportar aos seus empregados valores complementares na conta vinculada do terceiro pilar, reforçando a poupança de longo prazo para a aposentadoria.

5 Considerações Finais

A reforma paramétrica é absolutamente necessária para controlar

os gastos com benefícios previdenciários. No entanto, não é suficiente para preparar o País para os desafios demográficos e para as transformações profundas que ocorrerão no mercado de trabalho. A interface da reforma da Previdência com o mercado de trabalho não pode ser ignorada e os efeitos das transformações demográficas e tecnológicas que já estão ocorrendo têm que ser enfrentados com a criação de um novo sistema, nos moldes propostos pela Fipe. Tal sistema combina cumulativamente (a) uma garantia estatal de uma renda mínima; (b) um benefício contributivo modesto no regime de repartição, baseado na solidariedade e

em alguma transferência de renda intrageracional; e (c) benefícios acumulados em contas individuais capitalizadas, com contribuições compulsórias e voluntárias. De quebra, a proposta Fipe procura resolver o nó hoje existente no mercado de trabalho, representado por dois programas de proteção ao desempregado que criam incentivos equivocados e que não contribuem para relações de trabalho saudáveis e produtivas. Finalmente, a reforma Fipe enfrenta a difícil questão da redução da taxa da folha de salários. A nova e dupla destinação proposta para o FGTS e o Seguro-Desemprego (apoio ao desempregado e poupança capita-

lizada para a aposentadoria) abre espaço para a redução gradual das contribuições sociais, que podem promover tanto o emprego como a formalização do trabalho.

() FEA-USP e Fipe. (E-mail: hzy@usp.br).*

*(**) Fipe. (E-mail: boliva@fipe.org.br).*

*(***) FEA-USP. (E-mail: lafonso@usp.br).*

*(****) Fipe. (E-mail: ezyberstajn@fipe.org.br).*