

Mecanismos de Ajustamento Automático na Previdência

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (*)

Uma tendência importante nos regimes previdenciários em nível internacional tem sido a utilização de mecanismos de ajustamento automático (MAAs). Esses referidos mecanismos garantem a correção automática de parâmetros previdenciários fundamentais, como idade legal de aposentadoria e/ou valor dos benefícios, de acordo com a evolução demográfica ou econômica, por exemplo, em relação ao comportamento da expectativa de (sobre)vida.

Cerca de dois terços dos países da OCDE empregam esses mecanismos, incluindo esquemas de contribuição definida nocional, vínculos da idade legal de aposentadoria ou do valor dos benefícios às mudanças na expectativa de vida, proporções demográficas ou massa salarial e mecanismos de balanceamento ou de equilíbrio. Os MAAs podem ser ferramentas úteis para evitar que os regimes de previdência se tornem cada vez mais insustentáveis à medida que as populações envelhecem e permitem correções sem ou com redução das naturais resistências políticas. De qualquer forma, há necessidade

de um amplo acordo político sobre sua introdução.

O Brasil possui um mecanismo desse tipo que é o fator previdenciário. Contudo, embora tenha sido criado legalmente em 1999, com a promulgação da Lei 13.183/2015 o fator foi fortemente flexibilizado e, depois da reforma de 2019, a aplicação se refere apenas a uma regra de transição para as aposentadorias por tempo de contribuição, mais especificamente para homens que tinham 33 anos de contribuição e mulheres que tinham 28 anos de contribuição em novembro de 2019. Portanto, na prática, a aplicação do fator previdenciário deve estar no seu fim. Foram feitas propostas de mecanismos desse tipo na PEC 6/2019 que, no entanto, não foram aprovadas pelo Congresso Nacional. Com objetivo de analisar os MAAs, o presente artigo está organizado da seguinte forma:

- a) Na primeira seção será feita uma análise desses mecanismos no âmbito da OCDE;
- b) Na segunda parte serão apresentadas as considerações finais.

1 Mecanismos de Ajustamento Automático na OCDE

Os regimes previdenciários são um elemento crucial da proteção social dos idosos, sendo projetados para fornecer aos indivíduos uma renda em um futuro (distante), o que os torna suscetíveis às incertezas em torno dos desenvolvimentos demográficos e econômicos. Neste contexto de incerteza, torna-se uma difícil missão manter a sustentabilidade no longo prazo à luz do envelhecimento da população com uma crescente relação entre beneficiários e contribuintes. As opções de não agir e aceitar as consequências negativas que essas tendências podem ter para a sustentabilidade financeira ou para a adequação do sistema ou ir ajustando os parâmetros de forma discricionária tendem a maximizar as dificuldades políticas associadas às reformas previdenciárias e podem não garantir que os ajustes sejam feitos com a velocidade necessária.

Por essa razão, cresce a importância de ajustes que ocorram automaticamente, definindo regras sobre como os parâmetros do regime

devem ser ajustados ao longo do tempo ou à medida que as circunstâncias evoluam. As regras automáticas são uma maneira de incluir melhor as gerações futuras que hoje não têm voto nem voz.

Os MAAs referem-se a regras predefinidas que alteram automaticamente os parâmetros previdenciários com base na evolução de uma situação demográfica, econômica ou indicador financeiro. Dessa forma, os MAAs protegem os regimes previdenciários das incertezas. Atualmente, cerca de 24 países da OCDE empregam alguma forma de MAAs nos seus regimes previdenciários. Seis países têm esquemas de contribuição definida nacional. Sete países ajustam as condições de qualificação para a aposentadoria e seis ajustam os benefícios às mudanças na expectativa de vida, proporções demográficas ou massa salarial. Finalmente, sete países têm mecanismo de equilíbrio ou balanceamento.

Como o envelhecimento da população é resultado de várias tendências demográficas, vários MAAs podem ser necessários para alcançar a sustentabilidade financeira no sistema previdenciário. Os aumentos da expectativa de vida devem ser compensados, pelo menos parcialmente, pelo aumento da idade legal de aposentadoria, uma vez que isso protege tanto a adequação como a sustentabilidade financeira do sistema. Pode ocorrer que também seja necessária

alguma correção suplementar para ajustar as mudanças do número de contribuintes para o sistema, bem como esses ajustes podem não ser suficientes para alcançar ou manter o equilíbrio financeiro ao longo do tempo e, portanto, pode ser necessário um mecanismo de balanceamento ou equilíbrio.

A análise da OCDE (2021) sobre esses MAAs apontou que:

- Os MAAs protegem os sistemas previdenciários das incertezas demográficas, econômicas e financeiras que afetam a adequação das aposentadorias e/ou a sustentabilidade financeira;
- Embora tenham surgido como uma ferramenta para manter a adequação das aposentadorias por meio da indexação de salários ou preços, houve uma mudança de foco nas últimas décadas para a sustentabilidade financeira;
- Em comparação com a alternativa de mudanças discricionárias, os MAAs podem ser projetados para gerar mudanças menos erráticas, mais transparentes e mais equitativas entre gerações;
- Os MAAs reduzem o custo político de manter ou melhorar a sustentabilidade financeira de um sistema previdenciário, bem

como a necessidade de reformas previdenciárias frequentes;

- Como os MAAs devem operar no médio ou no longo prazo, é fundamental que permaneçam politicamente sustentáveis. Isso pode ser alcançado por meio de amplo apoio político para sua introdução e por projetar mecanismos que evitem ajustes severos;
- Os MAAs destinam-se a ajustar-se às tendências futuras e podem não substituir integralmente medidas discricionárias em um esquema de previdência financeiramente desequilibrado;
- É improvável que os ajustes automáticos dos parâmetros previdenciários sejam suficientes para atender aos principais objetivos do sistema previdenciário e, por essa razão, precisam ser complementados por um sistema automático de mecanismo de equilíbrio ou balanceamento;

Embora os MAAs (que surgiram na década de 1930) estivessem voltados inicialmente à indexação dos benefícios, para reduzir incerteza do poder de compra – na medida em que a sustentabilidade financeira passou a ser uma preocupação crescente –, os referidos mecanismos foram se voltando a indicadores demográficos para garantia da

sustentabilidade. Atualmente, no âmbito da OCDE temos (ver Tabela 1) MAAs em 24 países:

- a) Regime de Contribuição Definida com Capitalização – existe em 12 países, mais especificamente, Austrália, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Estônia, Islândia, Letônia, México, Noruega, Reino Unido e Suécia;
- b) Regime de Contribuição Definida Nocional ou de Contas Nocionais – existe em 6 países, mais especificamente, na Grécia, Itália, Letônia, Noruega, Polônia e Suécia;
- c) Idade de aposentadoria vinculada à expectativa de vida – existe em 7 países, mais especificamente, na Dinamarca, Estônia, Finlândia, Grécia, Holanda, Itália e Portugal;
- d) Benefícios vinculados a expectativa de vida, relações demográficas, salários ou PIB – mecanismo que agrega Estônia, Finlândia, Grécia, Japão, Lituânia e Portugal (6 países);
- e) Mecanismo de balanceamento ou de equilíbrio – existe em 7 países, podendo ser citados Alemanha, Canadá, Estados Unidos,

Finlândia, Holanda, Luxemburgo e Suécia.

Foge do escopo e das possibilidades do presente artigo uma análise detalhada e individualizada de cada um dos mecanismos existentes nos países. A finalidade é, acima de tudo, mostrar que a adoção de mecanismos de ajustamento automático é bastante disseminada entre os países da OCDE, bem como mostrar as possibilidades de tipo de mecanismos existentes.

Em relação a esses mecanismos, cabe se perguntar para onde ir e como chegar a esses objetivos. De modo mais geral, os gastos previdenciários têm aumentado e o nível de benefícios pode estar sob pressão em muitos países da OCDE devido às mudanças demográficas impulsionadas por melhorias na longevidade, aposentadoria da geração *baby-boom* e baixas taxas de fecundidade. Dado o alto custo da inação, os formuladores de políticas devem tomar medidas para mitigar os efeitos do envelhecimento da população na previdência ou aumentar as receitas do sistema de forma automática ou discricionária. Nesse contexto, os ajustes automáticos são uma ótima maneira

de enfrentar esses desafios para melhorar a sustentabilidade financeira e social dos regimes.

Os MAAs são frequentemente apontados como a inovação mais importante da política previdenciária nas últimas décadas, pois reduzem a incerteza em torno de futuras mudanças no sistema de previdência em resposta à evolução demográfica e econômica. As escolhas políticas são essenciais na implementação, pois inevitavelmente há um *trade-off* entre sustentabilidade financeira e adequação, embora alguns mecanismos como ajustes de taxas de contribuição ou das idades legais de aposentadoria podem limitar esse *trade-off*. Os mecanismos de ajuste automático oferecem solução técnica para lidar com tendências de longo prazo que afetam os sistemas previdenciários, mas precisam ser incorporados aos processos políticos, tendo em vista que endereçam questões de como os custos do envelhecimento da população são distribuídos entre as gerações. Nesse contexto, estabelecer objetivos e decidir quais parâmetros previdenciários ajustar são, portanto, decisões de caráter político e não apenas técnico.

Tabela 1 – Mecanismos de Ajustamento Automático nos Regimes de Previdência dos Países da OCDE

PAÍS	Contribuição Definida – Capitalização	Contribuição Definida Nocial	Idade de Aposentadoria vinculada à expectativa de vida	Benefícios vinculados à expectativa de vida, relações demográficas, salários ou PIB	Mecanismo de balanceamento ou equilíbrio
Alemanha					A
Austrália	A				
Áustria					
Bélgica					
Canadá					B
Chile	A				
Colômbia	A				
Coreia					
Costa Rica	A				
Dinamarca	A		S		
Eslovênia					
Espanha					
Estados Unidos					A
Estônia	A		A	A	
Finlândia			A	A	A
França					
Grécia		A	A	A	
Holanda			A		A
Hungria					
Islândia	A				
Irlanda					
Israel					
Itália		A	A		
Japão				A	
Letônia	A	A			
Lituânia				A	
Luxemburgo					S
México	A				
Nova Zelândia					
Noruega	A	A			
Polônia		A			
Portugal			A	A	
República Eslováquia					
Reino Unido	A				
Suécia	A	A			A
Suíça					
Turquia					

Fonte: OCDE (2021). A = ajustamento integralmente automático. S = mecanismo de ajustamento semiautomático ou que requer aprovação política para ser ativado. B = mecanismo de backstop automático, onde o processo político é desencadeado e o ajuste é ativado automaticamente na ausência de um acordo político ou uma solução alternativa.

2 Considerações Finais

Conforme mostrado neste artigo, os chamados mecanismos de ajustamento automático (MAAs) são tendências importantes dentro dos regimes previdenciários em nível internacional e também bastante disseminados no âmbito dos países da OCDE. Cerca de dois terços dos países da OCDE (24 países) empregam esses mecanismos, incluindo esquemas de contribuição definida nocional, vínculos da idade legal de aposentadoria ou do valor dos benefícios às mudanças na expectativa de (sobre)vida, proporções demográficas ou massa salarial e instrumentos de balanceamento ou de equilíbrio.

OS MAAs protegem os sistemas previdenciários das incertezas demográficas, econômicas e financeiras que afetam a adequação das aposentadorias e/ou a sustentabilidade financeira. Frequentemente, são apontados como uma entre as principais inovações mais importantes da política previdenciária nas últimas décadas, exatamente porque reduzem a incerteza em torno de futuras mudanças no sistema em resposta à referida evolução demográfica e econômica. Por essa razão, o estudo e o debate aprofundado desses mecanismos deve fazer parte da agenda brasileira. Por fim, cabe destacar que na proposta de reforma previdenciária enviada pelo governo ao Congresso Nacional no ano de 2019, a PEC 6/2019, havia MAAs. Contudo, mesmo considerando que a proposta aprovada (EC 103/2019) tenha sido um grande avanço na direção da sustentabilidade, é preciso recordar que os MAAs

contidos na PEC 6/2019 foram eliminados no debate da reforma no Congresso Nacional.

Referência

OCDE. **Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators**. OECD Publishing, Paris, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.

() Mestre em Economia pelo IPE/USP e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/Espanha e pela Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS). Doutorando em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid. O autor teve passagens pelo Ministério da Previdência Social (assessor especial do Ministro, Diretor do Departamento do RGPS e Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários), Ministério do Trabalho e Emprego (assessor especial do Ministro e Coordenador-Geral de Emprego e Renda), Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA (Coordenador de Seguridade Social) e OIT. Foi membro do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Ganhador do Prêmio Interamericano de Proteção Social (2º lugar) da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) em 2015 e do Prêmio SOF de Monografia (2º lugar) do Ministério do Planejamento/ESAF em 2016. Foi Presidente do Cone Sul da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) e Vice-Presidente da Comissão de Adultos Mayores da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS). (E-mail: rogerio.costanzi@uol.com.br).*