

UMA PROPOSTA PARA A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O BRASIL

Autoria: Hélio Zylberstajn, Eduardo Zylberstajn, Luís Eduardo Afonso, Andre Portela Souza

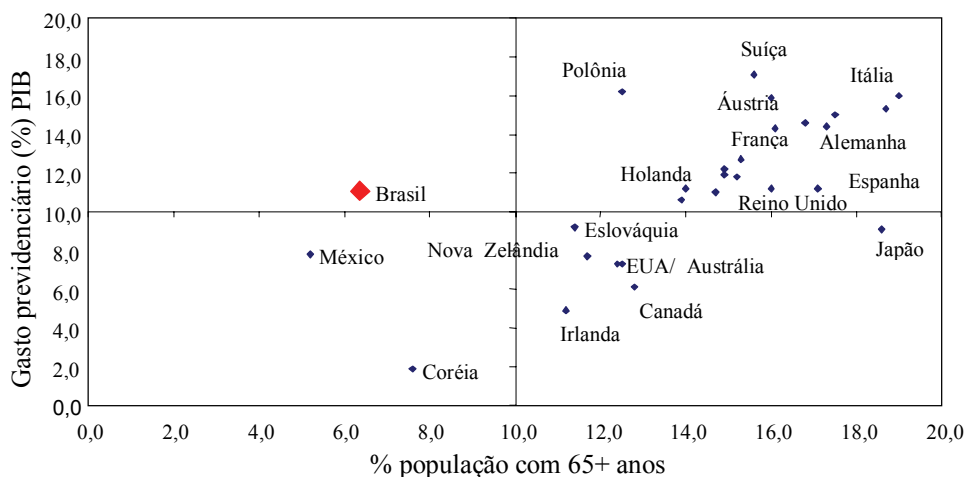
Resumo

Este artigo propõe uma estratégia gradual para uma reforma estrutural ampla da Previdência Social no Brasil e estima sua viabilidade fiscal. A proposta incorpora o conceito de sistemas de múltiplos pilares que atendam as especificidades do país. Para os novos trabalhadores o modelo proposto cria um sistema inteiramente novo e universal, composto por quatro pilares. Com foco nas camadas mais pobres da população, seria criada a Renda Básica do Idoso (RBI), um benefício universal e não contributivo, que faria o papel de primeiro pilar do novo sistema. O segundo pilar seria um benefício contributivo, em regime de repartição. O terceiro pilar seria constituído por um benefício financiado por um regime de capitalização, de contribuição compulsória (assim como o segundo pilar), por meio da transformação do FGTS, que passaria a ter um caráter híbrido, funcionando simultaneamente como seguro-desemprego e poupança capitalizada para aposentadoria. Haveria ainda um quarto pilar, financiado no regime de capitalização, com contribuições voluntárias. Para os atuais trabalhadores, os autores propõem mudanças paramétricas graduais que se completariam depois de mais de 20 anos. A quantificação dos impactos fiscais e do custo da transição indica a viabilidade do modelo proposto.

1. Introdução

O Brasil gasta cerca de 11% do seu PIB com o pagamento de benefícios previdenciários. Como avaliar a magnitude deste dispêndio? No Gráfico 1 são representados dois grupos de países: um deles tem população idosa pequena e apresenta pequenos gastos com aposentadorias. O outro grupo tem uma proporção grande de idosos e gasta muito com aposentadorias. O gráfico mostra que a variável fundamental para explicar os gastos previdenciários é a proporção de idosos. O Brasil, curiosamente, não pertence a nenhum dos grupos. De um lado, nossa população de idosos é relativamente pequena, o que nos colocaria no primeiro grupo. Mas, ao mesmo tempo, o gasto com benefícios previdenciários é similar ao dos países com população mais idosa. Os dados revelam que o Brasil gasta muito com benefícios previdenciários, quando comparado com os padrões internacionais.

Gráfico 1: Gastos previdenciários e população idosa na OCDE e no Brasil



Não é necessário olhar para fora do país para saber que o Brasil gasta excessivamente com aposentadorias e benefícios assemelhados. Ao se examinar apenas nossos números percebe-se que o volume de gastos com a Previdência responde por uma parcela exageradamente grande do dispêndio público. O mesmo argumento é advogado por Caetano e Miranda (2007) em seu estudo comparativo sobre os sistemas previdenciários de diversos países. A Tabela 1 mostra que, em 2006, os três níveis da administração pública arrecadaram 34,7% do PIB e gastaram 37,6% (gerando assim um déficit de 2,9% do PIB). Do lado do gasto, as despesas estão divididas em três categorias: benefícios previdenciários (11,0% do PIB), juros nominais (7,3%) e demais gastos (19,3%). A última coluna resume o argumento, pois representa a distribuição do gasto: para cada R\$100 de dispêndio do governo, R\$19 destinam-se ao pagamento dos juros da dívida pública, R\$29 para o pagamento de benefícios previdenciários e R\$51 para os demais gastos. O custeio da Educação, da Saúde, da Segurança, da Justiça, dos Transportes e os investimentos na infra-estrutura têm que se contentar com pouco, porque o governo está comprometido com as duas outras despesas. Em particular, o gasto excessivo com os benefícios previdenciários induz o Estado a aumentar a arrecadação e, ao mesmo tempo, a desviar os recursos para financiar a Previdência Social¹. Esses dados são apresentados abaixo, na Tabela 1.

Tabela 1: Receita tributária e gasto público no Brasil – 2006

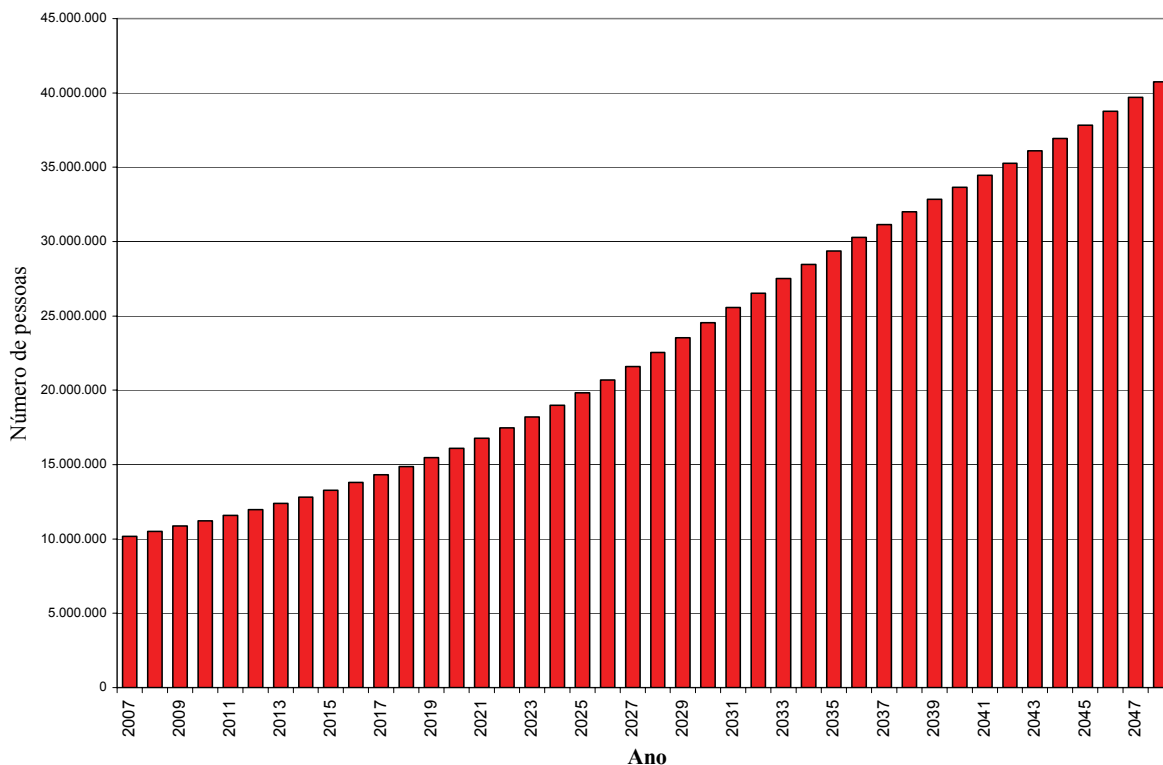
Receita tributária e gasto público	R\$ bilhões	% PIB	Distribuição do gasto (%)
1. Receita tributária total	806,0	34,7	
2. Gasto público total	873,4	37,6	100,0
Benefícios previdenciários	255,5	11,0	29,0
Juros nominais	169,6	7,3	19,0
Demais gastos	448,3	19,3	51,0
3. Resultado nominal (1 – 2)	65,4	2,9	

Fonte: IBGE, com ajustes dos autores

O Brasil é um país ainda relativamente jovem, mas está envelhecendo rapidamente. A proporção de idosos crescerá e com ela, a magnitude dos gastos com aposentadorias. O Gráfico 2 a seguir mostra a evolução da população com idade igual ou superior a 67 anos prevista pelo IBGE. De acordo essa estimativa, esse conjunto de indivíduos deverá quadruplicar no Brasil ao longo dos próximos 45 anos. Tal aumento esperado no número de futuros beneficiários implicará incremento análogo nas despesas previdenciárias. Os gastos com os benefícios previdenciários atingiram tal nível (com perspectivas de significativa elevação) que se pode afirmar que a reformulação do sistema é uma condição necessária para a correção do desequilíbrio fiscal e a retomada do crescimento econômico.

Com base nesse quadro, neste artigo propõe-se uma ampla reforma na Previdência Social no Brasil. Na próxima seção, é feita uma revisão breve da literatura sobre reformas de sistemas da previdência. Na Seção 3 apresenta-se o modelo de previdência social idealizado para os futuros trabalhadores, e na Seção 4 algumas medidas para alterar as regras de aposentadoria dos atuais trabalhadores, com especial cuidado para o tema da transição de regimes e dos direitos adquiridos. A Seção 5 mostra a quantificação dos impactos fiscais das medidas sugeridas. Finalmente, na Seção 6 são feitas as considerações finais.

Gráfico 2 - Projeção da população com 67 anos ou mais (Brasil)



Fonte: IBGE

2. Breve revisão dos estudos sobre reformas de sistemas de aposentadorias

Muitos países implementaram reformas previdenciárias recentemente. Em geral, elas seguiram um modelo de três pilares de estrutura rígida (World Bank, 1994). Porém, tais reformas não alcançaram todos os objetivos almejados de universalização e equilíbrio atuarial (Matijascic e Kay, 2006). O relativo insucesso desta unicidade conceitual das reformas foi reconhecido implicitamente por Holzmann e Hinz (2005) e Gill, Packard e Yermo (2005). Estes dois trabalhos marcam uma mudança na percepção de muitos autores no tocante a dois pontos. O primeiro é o reconhecimento que as especificidades de cada país são relevantes para a adoção do modelo previdenciário. O segundo ponto é a necessidade de políticas específicas contextualizadas. Stensnes e Stølen (2007) tratam do caso norueguês. Os autores avaliam as reformas aprovadas pelo parlamento no triênio 2005-2007 e mostram que se o novo sistema (com características mais fortes de justiça atuarial) for implantado, aumentará a disparidade nos benefícios. Adicionalmente, o aumento de alíquota proposto (de 11% para 18% em 2040) será insuficiente para os futuros dispêndios do sistema previdenciário. Conclusão similar, no tocante à desigualdade dos benefícios, para a Dinamarca, é obtido por Sørensen, Hansen e Bovenberg (2006).

No Brasil as reformas efetuadas nos últimos anos deram origem a alguns estudos empíricos, com metodologias distintas. Barreto e Oliveira (2001) e Ferreira (2004) usam modelos de equilíbrio geral computável do tipo AK (Auerbach e Kotlikoff, 1987). No primeiro artigo os autores avaliam os efeitos da mudança repartição-capitalização e no segundo contempla-se a redução da taxa de reposição e o adiamento da reforma por alguns anos. Suas conclusões são similares, mostrando que um regime de capitalização traria um maior nível de bem-estar no longo prazo. No entanto, a questão do financiamento da transição ainda permanece uma questão em aberto.

Por outro lado, Giambiagi et alii (2004) concentram seus esforços na análise do RGPS, por eles considerado o maior problema de nosso sistema previdenciário. Esse diagnóstico tem como base o fato de o resultado do INSS ter passado do equilíbrio financeiro em 1995 para um déficit da ordem de 1,7% do PIB. Esta deterioração deve-se principalmente ao aumento das despesas, que neste período passaram de 5,0 para 7,3% do PIB. Este desequilíbrio tem razões estruturais na heterogeneidade de tratamento aos segurados do INSS². Ausência de idade mínima, aposentadoria precoce para mulheres e professores são exemplos deste quadro. Adicionalmente, mudanças conjunturais somaram-se, agravando a situação. As mais relevantes são o expressivo aumento real do salário mínimo (ao qual mais de dois terços dos benefícios previdenciários estão atrelados), a expansão dos benefícios de cunho assistencial e as baixas taxas de crescimento econômico dos anos recentes.

Souza et alii (2006) seguem um caminho similar. Os autores quantificam as medidas da reforma previdenciária de 2003-04, feita no governo Lula. São calculados os efeitos isolados e o efeito conjunto das mudanças, nas suas quatro versões: a proposta original enviada pelo governo, a versão com as modificações feitas na Câmara dos Deputados, a versão aprovada no Senado e, finalmente, a redação final, que incorpora a alteração feita pelo STF. Os autores encontraram uma expressiva redução dos ganhos com a reforma, visto que a redução efetivamente obtida foi de pouco mais de metade daquela que seria conseguida se a proposta original tivesse sido aprovada. Apesar disso, o resultado final foi bastante razoável, reduzindo a dívida implícita do sistema previdenciário³.

Miessi e Souza (2006) adotam a metodologia de contabilidade geracional para analisar as reformas previdenciárias dos governos Lula e FHC. Os resultados evidenciam que ambas desempenharam importante papel na redução do desequilíbrio intergeracional. As mudanças mais relevantes foram a introdução do fator previdenciário no RGPS e o estabelecimento de idades mínimas de aposentadoria nos RPPSs. A primeira medida, tomada no Governo FHC, reduziu em cerca de 1/3 o desequilíbrio entre as gerações presentes e futuras.

Delgado et alii (2006) avaliam a implantação do Fator Previdenciário em 1999. Os autores concluem que houve quatro resultados principais: a redução no fluxo de aposentadorias por tempo de serviço, aumento na idade média e no período contributivo dos aposentados e a redução nas aposentadorias por tempo de contribuição em relação ao estoque total de benefícios. Como resultado, no quinquênio 2000-2004 houve uma redução média de 11,1% nos dispêndios com as aposentadorias por tempo de contribuição.

A visão consensual dos trabalhos brevemente revisados (principalmente os brasileiros) aponta que a maior parte dos sistemas previdenciários apresenta problemas estruturais de financiamento de longo prazo. Se este permanecer como está, a solvência desses sistemas estará seriamente comprometida. Esse é um motivo suficientemente forte para se pensar em uma reforma drástica em nosso sistema previdenciário.

3. Os elementos de um novo sistema de aposentadoria dos novos trabalhadores.

Tendo como objetivo corrigir as conhecidas distorções do atual sistema, cinco princípios fundamentais⁴ devem pautar o modelo do novo sistema previdenciário para os novos trabalhadores:

I. Universalidade: O novo sistema adota a idéia de universalizar benefícios, concedendo-os sem nenhuma contrapartida e sem nenhuma exigência, além da condição de ser cidadão. Este princípio se aplicaria a apenas parte dos benefícios, com o objetivo de garantir a todos os brasileiros um nível mínimo de renda ao atingir a idade de aposentadoria.

II. Eqüidade: as regras do novo sistema seriam as mesmas para todos os participantes, independentemente do setor de atividade e independentemente da relação de emprego. Hoje, as regras para cada situação são diferentes e partem de princípios diferentes, o que gera tratamentos mais e menos generosos e produz desigualdade e percepção de injustiça.

O novo sistema trataria todos os novos trabalhadores segundo as mesmas regras, inclusive os servidores públicos, eliminando as causas da desigualdade.

III. Equilíbrio atuarial: O novo sistema, ao contrário do atual, seria estabelecido de forma a garantir que, para uma mesma geração, o total arrecadado seria igual ao total pago. Contribuições e benefícios seriam equivalentes financeiramente, a taxas de desconto razoáveis. Dessa forma, uma geração não transferiria encargos para as outras gerações.

IV. Eficiência: O novo sistema procuraria minimizar a interferência no mercado de trabalho, para favorecer a demanda e a oferta de trabalho formal. Para tanto, procuraria reduzir e equalizar alíquotas de contribuição sobre os salários, tanto as que são pagas pelos trabalhadores como as que são pagas pelas empresas.

V. Simplicidade: Finalmente, haveria um conjunto pequeno de regras e estas seriam muito simples, fáceis de explicar e fáceis de entender. A comunicação do novo sistema para a massa de participantes seria facilitada com esse princípio.

Com base nestes princípios, o novo sistema se estabeleceria na forma de um modelo único, com regras simples e iguais para todos os brasileiros: trabalhadores assalariados do setor privado, funcionários públicos, autônomos e empregados domésticos. As regras seriam as seguintes:

(a) Taxa de reposição de 100% para a base da pirâmide social: o desenho do novo sistema para os novos trabalhadores seria ajustado intencionalmente para garantir a manutenção integral da renda para quem tem renda mensal no trabalho de até R\$1.200,00⁵.

(b) Idade mínima para aposentadoria: todos os novos trabalhadores se aposentariam aos 65 anos.

(c) Tempo de contribuição: para se aposentar com o valor integral do respectivo benefício previsto, todos contribuirão durante pelo menos 40 anos. Pessoas que cheguem aos 65 anos sem ter contribuído durante 40 anos poderiam se aposentar, mas o valor do seu benefício seria proporcional ao número de contribuições.

(d) Quatro pilares: os novos trabalhadores teriam um sistema de aposentadoria constituído de quatro pilares:

Pilar 1: Renda Básica do Idoso (RBI)

Pilar 2: Benefício Contributivo por Repartição (BCR)

Pilar 3: Benefício Contributivo por Capitalização (BCC)

Pilar 4: Benefício Contributivo Voluntário por Capitalização (BCVC)

(e) Pilar 1: Renda Básica do Idoso – RBI. A RBI seria um benefício universal e não contributivo. Todos os brasileiros receberiam sua RBI quando completassem 65 anos, independentemente de terem ou não contribuído para a Previdência Social. Todos o receberiam, independentemente de sua renda. A RBI seria intransferível: a morte do beneficiário implicaria a extinção do benefício, que não se transformaria em pensão para o cônjuge. A RBI seria um programa financiado com recursos do Tesouro Nacional e administrado pelo próprio INSS. O valor da Renda Básica do Idoso poderia ser R\$200,00.

(f) Pilar 2: Benefício Contributivo por Repartição – BCR. O BCR equivaleria ao atual RGPS (administrado pelo INSS), mas seria estendido aos novos funcionários públicos também. Para receber o BCR o indivíduo deveria cumprir dois requisitos: primeiro ter completado 65 anos e segundo, ter contribuído durante 40 anos. O valor do BCR variará entre R\$200,00 e R\$1.000,00. Os indivíduos que tiverem contribuído durante 40 anos sobre uma renda equivalente a R\$400,00, receberão um BCR de R\$200,00. Para estes, aos 65 anos, os dois benefícios (RBI e BCR) somarão R\$400,00, garantindo assim a taxa de reposição de 100%. Os indivíduos que tiverem contribuído durante 40 anos sobre R\$1.200,00 receberão um BCR de R\$1.000,00 e a soma dos dois benefícios resultará em R\$1.200,00, novamente proporcionando uma taxa de reposição de 100%. Os que tiverem contribuído sobre rendas maiores que R\$1.200,00 terão o BCR limitado a R\$1.000,00. Os indivíduos que completarem

65 anos e não tiverem contribuído durante 40 anos receberão um BCR proporcional ao tempo e ao valor médio sobre o qual contribuíram de contribuição. Por exemplo, para um tempo de contribuição de 20 anos sobre R\$1.200,00, o valor do benefício será reduzido pela metade, ficando em R\$500,00. O BCR será um programa financiado por meio de contribuições sobre a renda dos segurados e administrado pelo INSS.

(g) Pilar 3: Benefício Contributivo por Capitalização - BCC. Este pilar poderia ter diversos formatos. Muitos defendem que a participação seja compulsória, com gestão privada dos fundos. Os autores deste artigo não recomendam este formato por diversas razões. Nossa restrição mais importante se baseia na contradição que se criaria com participação compulsória e a gestão privada. Se o Estado compele o cidadão a adquirir um bem ou um serviço, deve também de alguma forma oferecer garantias sobre essa aquisição. Assim, o Estado teria que garantir rendimentos e liquidez aos fundos administrados por organizações privadas. Um arranjo desse tipo resultaria em custos grandes de administração (como mostra o exemplo do Chile) e criaria comportamentos oportunistas de difícil prevenção.

Para evitar estes problemas, os autores sugerem um outro arranjo, mais simples e mais viável: a transformação do FGTS simultaneamente em Seguro-Desemprego e poupança capitalizada para aposentadoria. Por questões de espaço, não é possível aqui apresentar os detalhes dessa sugestão. Em linhas gerais, a justificativa é bastante simples⁶. Para propor mudanças nas regras de aposentadoria dos novos trabalhadores, é essencial levar em conta as instituições existentes no mercado de trabalho e as restrições e oportunidades a elas associadas. Nessa perspectiva, é necessário lembrar que existe desde 1966 um sistema de poupança compulsória da qual participam todos os trabalhadores assalariados do setor formal privado, o FGTS, que é administrado pela Caixa Econômica Federal.

Para se transformar num fundo de desemprego e aposentadoria, as empresas continuariam a depositar 8% do salário dos empregados nas contas do FGTS, mas os valores depositados poderiam ser sacados em apenas três situações: desemprego, aposentadoria e morte. O novo FGTS continuaria sendo depositado nas contas individuais na Caixa Econômica Federal. Seria uma poupança compulsória, gerida exclusivamente pelo Estado, por meio da CEF e remunerada a taxas reais e competitivas, similares às taxas de títulos públicos. Hoje, o fluxo do FGTS é praticamente zerado ano a ano, pois os trabalhadores sacam o montante que acumularam em cada desligamento e tendem a transformá-lo em consumo. O volume de saques praticamente iguala o volume de depósitos. Nas nossas simulações (não apresentadas aqui), é feita a estimação do fluxo líquido positivo durante as duas primeiras décadas depois do início da reforma. Os saques por desemprego e por morte seriam menores que os depósitos, gerando uma poupança líquida.

Finalmente, o novo FGTS seria estendido aos funcionários públicos. Dessa forma, o governo completaria a reforma de 2003, que previa a constituição de um fundo de aposentadoria complementar para os servidores públicos. Esta solução teria uma vantagem adicional: como a taxa de rotatividade dos funcionários públicos é praticamente nula, o volume de saques seria muito pequeno, gerando um fluxo líquido positivo por algumas décadas, que ajudaria a financiar a transição para o novo modelo, sem necessidade de aportes.

(h) Pilar 4: Benefício Contributivo Voluntário por Capitalização - BCVC: Este benefício complementa os três primeiros pilares. Tem caráter voluntário e se baseia em contas individuais capitalizadas, cujos gestores são escolhidos pelos participantes.

Financiamento do novo sistema. Para financiar o Pilar 2 todos os novos trabalhadores contribuiriam com 5% de seus rendimentos (incidindo até o teto de R\$1.200,00) e as empresas com 10% (incidindo sobre todo o salário). Hoje, as empresas contribuem com 20% (sobre todo o salário) e os empregados contribuem com 7,65% a 11% (incidindo até o teto atual, aproximadamente R\$2.880,00). A carga de contribuições do novo sistema seria menos que a carga que incide sobre os trabalhadores atuais e poderia criar uma dualidade no

mercado de trabalho, implicando em diferentes níveis de encargos previdenciários. Para evitar que isso ocorresse, haveria uma contribuição adicional de 10% sobre as empresas, incidindo sobre todo o salário, denominadas de **contribuição isonômica**. Além de equalizar a carga de contribuições dos novos trabalhadores com os atuais trabalhadores, a contribuição isonômica proporcionaria receitas adicionais para financiar a transição do atual sistema para o novo modelo proposto. As receitas da contribuição isonômica se juntarão às receitas das contribuições dos atuais ativos e se destinarão a financiar todos os benefícios para os atuais ativos, sejam eles previdenciários, sejam não previdenciários.

O novo modelo de aposentadorias para os novos trabalhadores tem vantagens evidentes sobre o modelo atual. Primeiro, a RBI, que é uma garantia de renda para todos os idosos, sem nenhuma restrição, exceto a idade de 65 anos. Este benefício substituirá para os novos trabalhadores os benefícios não contributivos que hoje são conhecidos como LOAS. Indivíduos que nunca contribuíram para o INSS e mesmo indivíduos que nunca trabalharam teriam direito à RBI. A concessão da RBI não dependeria de nenhuma comprovação exceto a apresentação do Registro de Nascimento. A decisão de conceder ou não a RBI não dependeria da boa vontade de algum agente governamental ou da intervenção de alguma instituição, como hoje ocorre com a concessão do LOAS. O cidadão estaria livre para exercer seu direito e obter a RBI, automaticamente.

A segunda vantagem é que a RBI seria claramente definida como um benefício não contributivo, financiado com recursos do Tesouro e não com contribuições sobre a folha de salários. As contribuições dos segurados se destinariam exclusivamente a financiar os benefícios contributivos. A diferença na natureza dos benefícios (contributivos e não contributivos) implicaria a separação das respectivas fontes de financiamento (tributos gerais financiando a RBI e contribuições sobre a folha de salários financiando o BCR). A distinção conceitual e a separação das fontes de financiamento tornariam mais transparentes as contas do novo sistema previdenciário.

A terceira vantagem seria a desoneração da folha de pagamentos. Ao transferir o financiamento do benefício não contributivo explicitamente para o Tesouro, reduzir-se-ia a necessidade de recursos para financiar o INSS. Ao mesmo tempo, como o benefício contributivo dos novos trabalhadores terá um teto de R\$1.000,00, as alíquotas de contribuição incidentes sobre a renda dos segurados serão menores do que as atuais alíquotas. Ou seja, a necessidade de recursos para financiar o INSS quando o novo sistema estiver plenamente implantado e começar a pagar suas aposentadorias, será sensivelmente menor do que no atual. Sendo assim, o volume de encargos previdenciários sobre a folha de salários será menor que o atual, com impactos positivos no mercado de trabalho.

Em quarto lugar, o novo sistema introduziria um grau de equidade hoje inexistente na concessão de aposentadorias. Todos os brasileiros receberiam o mesmo tratamento, até a renda de R\$1.200,00. Seria um sistema único, nos dois primeiros pilares, para todos. Como mais de 75% dos trabalhadores se encontram nesta faixa de renda, o novo sistema preservaria para os novos trabalhadores todos os direitos prometidos pelo sistema atual e ainda asseguraria a RBI a todos, mesmo os que não trabalham. Com este desenho, o novo sistema seria superior, para a grande maioria dos trabalhadores. Além disso, todos os trabalhadores participariam também do terceiro pilar, e por ocasião da aposentadoria teriam um reforço na sua renda com a poupança acumulada. Os demais trabalhadores que tiverem capacidade de poupança poderiam acumular recursos por meio das contas individuais do Pilar 4 e, dessa forma, obter aposentadorias mais elevadas, na medida de suas capacidades de poupança.

4. Ajuste gradual no sistema dos atuais trabalhadores

Ao criar o novo sistema para os novos, o país projetaria um cenário mais ameno no futuro, mas ainda teria que atravessar um duro caminho de desequilíbrio entre receitas e

gastos previdenciários dos atuais trabalhadores e dos atuais inativos. Para suavizar a travessia e até mesmo para viabilizá-la, seria preciso mudar o atual sistema também. Naturalmente, estas mudanças precisariam ser feitas com muito critério. Cuidado especial deveria ser reservado para os trabalhadores que estão na iminência de se aposentar pelas regras atuais. Não é desejável mudar regras abruptamente para estes indivíduos. Além de não ser justo, a mudança abrupta criaria resistências à própria reforma desejada, como já ocorreu no passado e essas resistências poderiam inviabilizar o ajuste tão necessário⁷. É preciso compatibilizar a necessidade do ajuste com a realidade econômica e política das pessoas atingidas pelo ajuste.

O ajuste seria implementado por meio de um conjunto de medidas que tem dois princípios como ponto de partida. Primeiro, reduzir a pressão fiscal dos gastos com benefícios previdenciários nas próximas décadas. Segundo, levar em conta as expectativas dos atuais ativos. As medidas levariam tanto mais em conta estas expectativas quanto mais próxima a data da aposentadoria, nas regras atuais. Nenhuma das medidas se aplicaria aos atuais aposentados e pensionistas. Todas as medidas tratariam dos trabalhadores que estão em atividade, e sua aplicação se daria de forma gradual, atingindo com menor intensidade os que estão próximos da aposentadoria pelas regras atuais e aprofundando os efeitos de forma crescente para aqueles cujas aposentadorias não são iminentes. O conjunto de medidas para os atuais ativos configuraria uma reforma paramétrica com as seguintes medidas:

(a) Instituição gradual de idade mínima de aposentadoria para os atuais trabalhadores. Esta medida se justifica pela precocidade da aposentadoria no nosso país e, por outro lado, pelo fato de que a expectativa de vida dos brasileiros está crescendo em ritmo forte. Nossas simulações, que serão apresentadas mais adiante, mostram que a imposição de uma idade mínima para a aposentadoria traria um grande alívio para as contas da Previdência.

A idade mínima seria introduzida apenas no quinto ano, contado a partir do momento de adoção da reforma aqui proposta. Portanto, durante 5 anos, as pessoas continuariam a se aposentar nas regras atuais. A partir do ano 6, todos os homens se aposentariam com 60 anos e as mulheres com 55 anos. Os professores se aposentariam com 60 anos e as professoras com 53 anos. A partir daí, a idade de aposentadoria cresceria gradualmente, até chegar a 65 anos para homens e mulheres. A transição demoraria 14 anos para os não professores de ambos os sexos e para os professores homens. Para as professoras, a transição demoraria 16 anos. A partir daí, todos os brasileiros, homens e mulheres, funcionários públicos e trabalhadores do setor privado, professores e professoras se aposentariam aos 65 anos.

(b) Eliminação gradual de diferenças no tempo de contribuição para os atuais trabalhadores. Simultaneamente à introdução da idade mínima, seria introduzida a equalização do tempo de contribuição para todos os segurados. Ao final do período de transição da instituição da idade mínima, todos os segurados se aposentariam também após terem contribuído durante 40 anos para o INSS. Para se aposentar, a condição necessária seria a idade de 65 anos. Para os que não completassem 40 anos de contribuição, o valor do benefício seria proporcional ao período contributivo.

(c) Desvinculação do benefício previdenciário mínimo do Salário Mínimo. A Constituição estabelece que o menor benefício do INSS seja igual ao Salário Mínimo. Essa vinculação tem impedido o crescimento do Salário Mínimo. Hoje, R\$1 de aumento no Salário Mínimo faz a despesa do INSS crescer em R\$200 milhões por ano. A partir de 1994, com o Plano Real, o Salário Mínimo tem crescido em termos reais, mas esse aumento tem agravado as contas da Previdência. Há neste caso dois objetivos conflitantes: de um lado, é preciso aumentar o Salário Mínimo, para aumentar a renda dos trabalhadores menos qualificados. De outro, é preciso controlar o crescimento dos gastos com benefícios previdenciários. Para sair desse dilema será necessário desfazer a vinculação institucional entre o mercado de trabalho e os gastos da Previdência. Seria necessário emendar a Constituição para alterar a vinculação entre o menor benefício previdenciário e o Salário Mínimo.⁸

(d) Renda Básica do Idoso para os atuais idosos. A RBI, já mencionada como o benefício universal e não contributivo que constitui o Pilar 1 do sistema de aposentadorias para os novos trabalhadores, seria estendida imediatamente aos atuais idosos. A partir da promulgação da reforma aqui proposta, todos os brasileiros com 65 anos passariam a ter direito à RBI, independentemente de terem ou não contribuído para a Previdência Social. A RBI substituiria imediatamente os benefícios denominados genericamente como LOAS. Seria concedida a partir da data da solicitação, sem retroatividade. Para preservar o princípio do gradualismo na reforma, o valor inicial da RBI poderia ser igual ao Salário Mínimo na época da sua implantação. Gradualmente, esse valor seria reduzido ao longo de 40 anos, até atingir o equivalente a R\$200 de 2007. Neste período, os primeiros novos trabalhadores estariam se aposentando e receberiam então esse valor de R\$200 na sua RBI.

O financiamento dos benefícios dos atuais inativos e dos atuais ativos. O fluxo de gastos com benefícios dos atuais inativos e pensionistas, bem como o dos benefícios dos atuais ativos quando se aposentarem teria que ser previsto e os formuladores da reforma teriam que dimensionar as magnitudes dos recursos necessários. A transição duraria algumas décadas e esse é o ponto crítico de toda a mudança sugerida. Como foi mencionado, haveria uma redução na arrecadação porque os novos trabalhadores contribuirão com apenas 5% do seu salário (contra os 7,65% a 11% dos atuais trabalhadores). Para financiar os benefícios até que o último dos atuais trabalhadores deixe de receber sua aposentadoria e/ou sua pensão ficariam definidas as seguintes fontes:

(i) Contribuições dos atuais ativos: estas contribuições permanecem nos níveis atuais, ou seja: 20% da empresa, sem teto e 7,65% a 11% do trabalhador até o teto do INSS.

(ii) Contribuições sobre a renda dos novos trabalhadores: estas contribuições de 5% e 10% respectivamente, do trabalhador e da firma, serão coletadas pelo INSS.

(iii) Contribuição isonômica da empresa: As alíquotas de contribuição das empresas para os novos trabalhadores seriam menores que as alíquotas para os atuais trabalhadores. Para evitar que a diferença de tratamento contributivo crie espaço para arbitragens no mercado de trabalho, seria instituída uma contribuição isonômica sobre a empresa. O custo do novo trabalhador será equiparado ao custo do trabalhador já contratado, evitando a emergência de incentivos à rotatividade para apropriação de diferenciais de tributação. Além disso, a contribuição isonômica sobre a empresa referente aos novos trabalhadores adicionaria recursos para fazer frente aos benefícios do sistema atual.

(iv) Aportes do Tesouro: As três fontes acima mencionadas incidirão sobre a folha de salários, mas não serão suficientes para financiar a transição do sistema atual até o pleno funcionamento do novo sistema. Hoje, a arrecadação sobre a folha é insuficiente para financiar os benefícios do INSS e do funcionalismo público. O governo tem criado nas duas últimas décadas, diversas “contribuições”, que são impostos com aplicação exclusiva nos gastos da Seguridade Social. Adicionalmente, o Tesouro aporta recursos adicionais. Essa situação persistiria por alguns anos, mesmo que as medidas aqui propostas fossem adotadas. Na verdade, se as medidas não forem adotadas, as necessidades de recursos serão maiores ainda. Nossas simulações mostrarão mais adiante, ano a ano, a necessidade de aportes adicionais às contribuições sobre a folha, em diversos cenários. Pode-se adiantar, neste ponto, que se a reforma aqui proposta for feita, após alguns anos, as necessidades de financiamento da transição diminuirão, até desaparecerem em algumas décadas.

5. Resultados das simulações

Antes de apresentar os resultados das simulações, faz-se aqui um breve resumo dos principais elementos da nossa metodologia⁹. O ponto de partida é o conjunto de microdados da PNAD 2005. Para cada indivíduo da PNAD que pertence à PEA estima-se a trajetória de renda futura. Com base na estimação de uma equação de mínimos quadrados do logaritmo da

renda bem como em hipóteses de crescimento da produtividade geral do trabalho sob diferentes taxas de crescimento do PIB. Como a PNAD fornece a posição na ocupação, associam-se para cada indivíduo as regras dos respectivos sistemas de aposentadoria correspondentes a quatro grupos: assalariados formais, funcionários públicos, autônomos formais e empregados domésticos formais. Para os informais, associa-se a condição de não contribuintes, com o direito a receber benefício não contributivo aos 65 anos. Sabendo a trajetória da renda, as regras de contribuição, a idade de aposentadoria e a expectativa de vida ao se aposentar, calculou-se o valor da contribuição ao longo do ciclo de vida ativa e o valor do benefício na inatividade. Também foi calculado o valor da pensão para os casados.

Essa metodologia permite atribuir a cada indivíduo as regras do seu sistema de aposentadoria, e também atribuir as regras decorrentes de mudanças nos sistemas. Ou seja, é possível simular os fluxos esperados de contribuições e benefícios no sistema atual, bem como em sistemas hipoteticamente reformados. Agregando os valores de todos indivíduos, é possível obter os valores totais de contribuições, benefícios e saldo líquido (déficit ou superávit), ano a ano e comparar os resultados da situação atual com a situação depois da reforma. A comparação dos resultados fiscais de cada cenário oferece informações para avaliar comparativamente cada escolha.

Além de projetar a trajetória de renda no ciclo de vida dos atuais ativos, procura-se também simular a entrada no mercado de trabalho dos indivíduos que na data da realização da pesquisa PNAD 2005 não exerciam atividade econômica. Para tanto, foi empregada uma série sequencial de modelos *logit*, pelos quais se estima o ano provável de entrada no mercado e, uma vez definida a data de entrada, por meio de novo conjunto de *logits*, estima-se a probabilidade de entrar em uma das seguintes posições na ocupação: (a) assalariado formal, (b) funcionário público, (c) trabalhador por conta própria formal, e (d) informal. Uma vez conhecida a data de entrada no mercado de trabalho e a posição na ocupação, o procedimento de imputação da renda inicial e da estimação da trajetória dessa renda para os novos trabalhadores é similar ao adotado para os atuais trabalhadores.

Serão construídos três cenários (em todos o PIB cresce à taxa de 3,5% ao ano):

Cenário I (Situação atual): não há nenhuma reforma, o benefício básico da Previdência Social permanece vinculado ao Salário Mínimo e este permanece constante em termos reais após 2011.

Cenário II (Reforma Paramétrica): A partir de 2011, é feita apenas a reforma paramétrica, com a instituição e equalização gradual da idade mínima, para os atuais ativos e para os novos trabalhadores. Benefício básico e crescimento do PIB iguais ao Cenário I.

Cenário III (Reforma Estrutural): Vale o Cenário II (Reforma Paramétrica) e adota-se o novo sistema imediatamente para os novos trabalhadores.

Em todos os cenários, os resultados são expressos em PIBs de 2005 e cobrem os primeiros 60 anos após a implementação da reforma. O primeiro resultado apresenta o usual indicador da situação de sistemas de Previdência, a Dívida Atuarial. Esta é o valor presente da diferença dos fluxos anuais de contribuições e desembolsos (representados pelos benefícios da aposentadoria e pensões). No cenário básico, a dívida é equivalente a 1,9 PIBs de 2005. Praticamente metade da dívida (0,9 PIB) se refere aos RPPS dos três níveis da administração pública brasileira. A outra metade da dívida atuarial se divide em partes praticamente iguais, referentes ao RGPS e aos benefícios não contributivos (LOAS/RMV). Se o país fizesse a Reforma Paramétrica, a Dívida se reduziria a 0,8 PIB. Neste caso, o RGPS seria superavitário, e sua dívida se transformaria em superávit de 0,2 PIB. Finalmente, se o país decidisse fazer a Reforma Estrutural a dívida atuarial da Previdência Social seria equivalente a 1,6 PIBs (incluídas as despesas com os benefícios não contributivos). Neste terceiro cenário, a dívida é maior que no cenário da reforma paramétrica porque embora o teto dos benefícios se reduza para R\$1.200, as contribuições sofrem também uma redução significativa (Tabela 2).

Tabela 2: Dívida Atuarial nos três cenários de reforma, expressa em PIBs de 2005 (crescimento do PIB = 3,5% ao ano; Taxa de desconto = 3% ao ano)

Segmento	Cenário básico	Reforma paramétrica	Reforma estrutural
RGPS	0,5	-0,2	0,3
LOAS/RMV ou RBI	0,4	0,2	0,6
RPPS	0,9	0,8	0,7
Total	1,9	0,8	1,6

Fonte: Cálculos dos autores

Utiliza-se outro indicador, o Valor Presente Médio do Déficit (*VPMD*). Este é obtido por meio da diferença entre o valor presente do fluxo do gasto e o valor presente do fluxo das contribuições, dividida pelo valor presente do fluxo do PIB. Considerando a taxa de desconto de 3% ao ano e computando a despesa com os benefícios não contributivos, o déficit médio no Cenário Básico se situa na casa dos 3,7% do PIB anual. Com a reforma paramétrica, o déficit médio se reduziria para 1,6% do PIB anual e com a reforma estrutural, se elevaria para 3,1% do PIB anual. Portanto, repete-se o padrão exibido no indicador anterior. Novamente, a reforma paramétrica apresenta resultados fiscais superiores aos da reforma estrutural (Tabela 3). Frise-se, no entanto que a reforma estrutural produziria um efeito alocativo superior no mercado de trabalho, devido à redução significativa nas alíquotas de contribuição.

Tabela 3: Valor presente médio do déficit previdenciário como proporção do valor presente médio do PIB (crescimento do PIB = 3,5% ao ano)

Cenário	Taxa de desconto = 3% aa.		Taxa de desconto = 4% aa.	
	Com LOAS/RBI	Sem LOAS/RBI	Com LOAS/RBI	Sem LOAS/RBI
Cenário Básico	3,7%	3,3%	3,8%	3,4%
Reforma Paramétrica	1,6%	1,2%	1,8%	1,4%
Reforma Estrutural	3,1%	2,0%	3,3%	2,1%

Fonte: Cálculos dos autores

Os resultados que permitiram construir as Tabelas 2 e 3 acima são agora utilizados para produzir dois gráficos. No primeiro deles, o Gráfico 3, apresentam-se os impactos fiscais apenas da Reforma Paramétrica, em dois conjuntos de curvas. Uma delas mostra a evolução anual do gasto com benefícios previdenciários no caso de não se fazer nenhuma reforma (o Cenário Básico, que no gráfico é designado por CB) vis-à-vis a evolução dos mesmos gastos no caso de se fazer a reforma paramétrica. Nos dois casos, a tendência dos gastos é declinante como proporção do PIB (supostamente crescente à taxa de 3,5% ao ano). O outro conjunto de curvas representa a evolução anual do déficit previdenciário, que também apresenta tendência declinante. Vale observar que na hipótese de se fazer a reforma paramétrica, o déficit se anularia por volta do ano 45 depois da sua implementação (Gráfico 3).

No próximo gráfico, comparam-se os impactos fiscais das duas reformas examinadas neste texto. Com a reforma paramétrica, o nível de gastos fiaria exatamente igual ao da reforma estrutural, até o ano 40, quando os primeiros novos trabalhadores se aposentam, com benefícios menores. A partir desse ano, os gastos com a reforma estrutural são menores do que os com a reforma paramétrica. A arrecadação com a reforma paramétrica é sempre maior que a com a reforma estrutural (em razão da redução das alíquotas). Como já evidenciado nas tabelas acima, o déficit na hipótese da reforma estrutural seria maior que o na hipótese da reforma paramétrica. Mas, é importante ressaltar que com a reforma estrutural, o déficit também se encaminharia para zero, alguns anos depois disso suceder na reforma paramétrica. Ou seja, as curvas de gastos, arrecadação e déficit mostram que a reforma estrutural teria um custo de transição da ordem de 1% do PIB anual. Esta é a magnitude do custo de transição, aproximadamente. É o preço que o país teria de pagar para que ao final de três ou quatro décadas a contribuição sobre a folha de salários possa ser sensivelmente reduzida (Gráfico 4).

Gráfico 3: Impactos Fiscais da Reforma Paramétrica

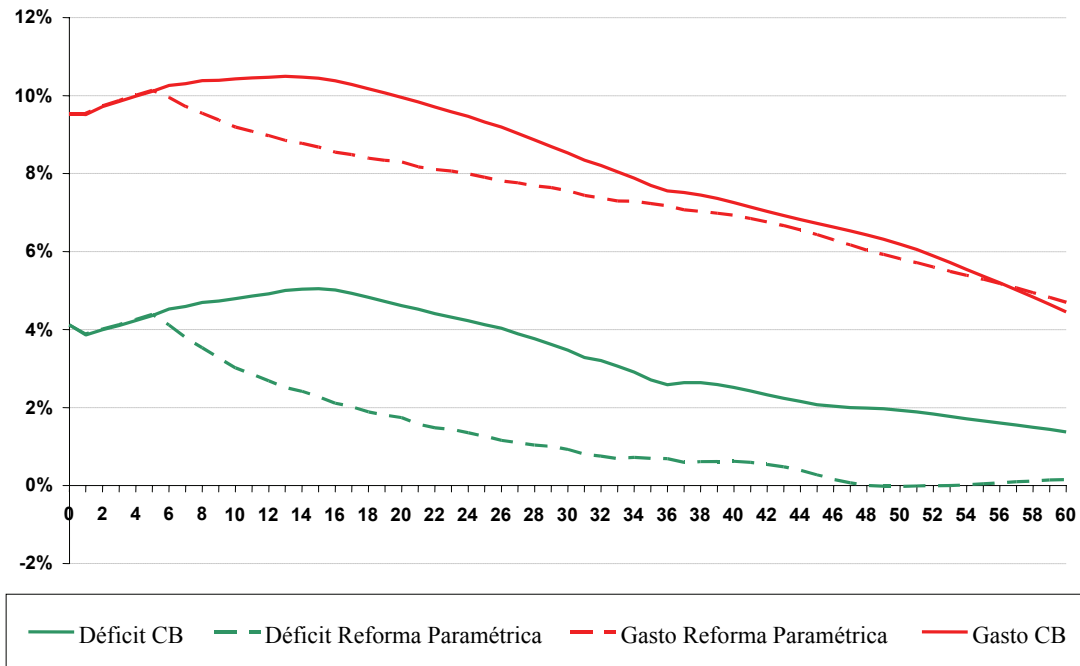
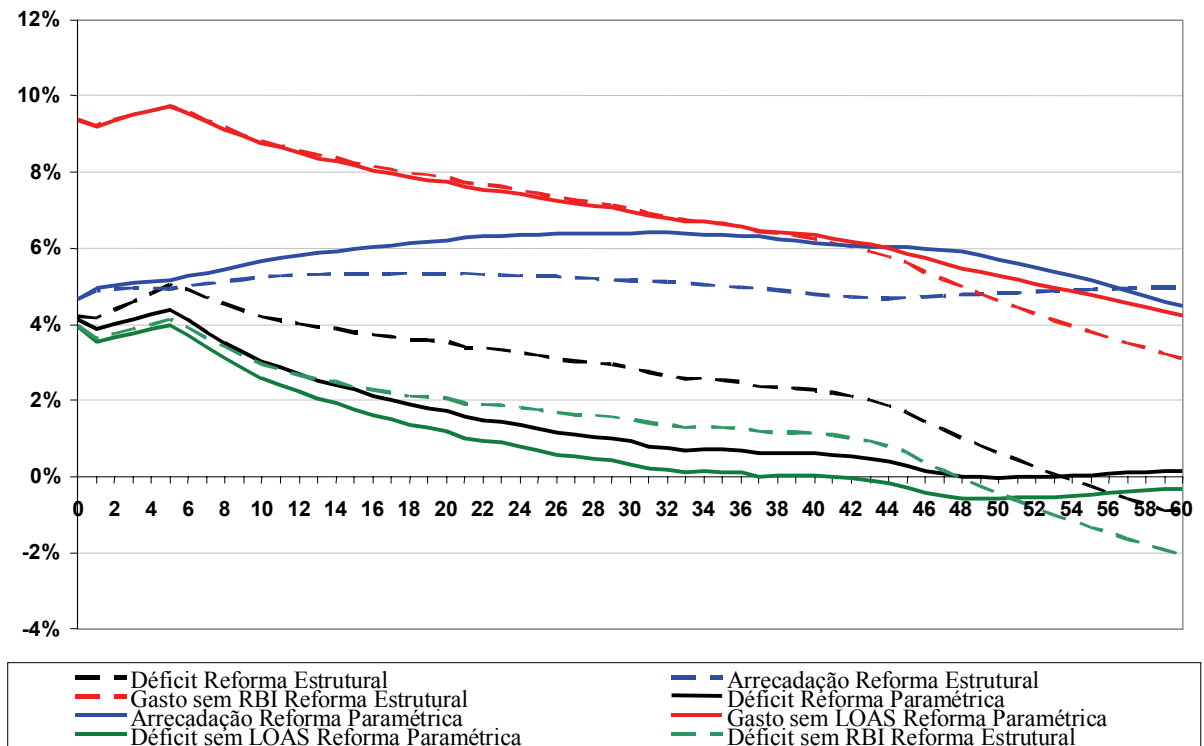


Gráfico 4: Impactos Fiscais da reforma paramétrica e estrutural



6. Considerações finais

Neste texto procurou-se desenhar um novo modelo para a previdência social no Brasil. É sabido que proposições de reformas previdenciárias encontram dificuldades de se viabilizar politicamente. Por essa razão foram propostas medidas que afetassem minimamente os atuais

trabalhadores. Essa estratégia aumenta a probabilidade de aceitação política, pois remove a resistência dos indivíduos que têm expectativas em relação às suas aposentadorias. Com essa idéia em mente, foram examinados então os aspectos fiscais das duas alternativas de reforma, que foram designadas como *reforma paramétrica* e *reforma estrutural*. As duas propostas têm em comum a instituição de uma idade mínima de aposentadoria no Brasil e a manutenção do valor real do benefício mínimo contributivo. A primeira delas não altera as estruturas de contribuição e de benefícios. A segunda propõe a redução do teto do INSS, a unificação dos dois regimes em único regime e propõe a criação de um pilar no regime de capitalização (com aproveitamento do FGTS, idéia que apenas sugerida, sem exame mais acurado de seus aspectos quantitativos). Por meio de microssimulações, foram construídos cenários e fluxos de contribuições e de benefícios nas duas propostas. Mostrou-se que existe um *tradeoff* entre as duas propostas. A reforma paramétrica mantém a arrecadação com as alíquotas atuais que incidem sobre a folha de salários e posterga as aposentadorias daqueles que vão se deixar o mercado de trabalho num futuro distante. O resultado é um alívio fiscal, mas a um nível alto de gastos e de contribuições. A reforma estrutural reduz as alíquotas de contribuição e os tetos dos benefícios. O resultado é uma redução nos gastos, acompanhada de redução nas contribuições, resultando em um custo de transição, inexistente na reforma paramétrica. O resultado mais importante das simulações é a quantificação do custo da transição. As estimativas indicam que uma reforma previdenciária estrutural nestes moldes não seria inviável do ponto de vista fiscal. Finalmente, o artigo propõe a adoção da Renda Básica do Idoso, um benefício universal e não contributivo, como o primeiro pilar do novo sistema de previdência social.

Referências

- AFONSO, L. E.; FERNANDES, R. Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 59(3), 2005.
- AUERBACH, A.; KOTLIKOFF, L. *Dynamic Fiscal Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- BARRETO, F. A. F.; OLIVEIRA, L. G. S. de. Transição para regimes previdenciários de capitalização e seus efeitos macroeconômicos de longo prazo no Brasil. *Estudos Econômicos*, vol. 31(1), 2001.
- BECKER, F. W. Reactions to social security retirement reform proposals in the United States. *International Social Security Review*, vol. 60(1), 2007.
- BROWN, R. L. Designing a social security pension system. *International social security review*. Vol. 61(1), 2008.
- CAETANO, M. A. R.; MIRANDA, R. B. "Comparativo internacional para a previdência social". Ipea. Texto para discussão N° 1302, 2007.
- DELGADO, G. C.; QUERINO, A. C.; RANGEL, L.; STIVALI, M. Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário 1999-2004. Ipea. TD N° 1161, 2006.
- FERREIRA, S. G. Social security reforms under an open economy: the Brazilian case. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 58(3), 2004.
- FELDSTEIN, M. Rethinking social security. NBER Working Paper N° 11250, 2005.
- FERNANDES, R., GREMAUD, A. P. "Regime de previdência dos servidores públicos: equilíbrio financeiro e justiça atuarial". Artigo apresentado no XXXII Encontro Nacional de Economia, João Pessoa, 2004.
- FERNANDES, R.; NARITA, R. D. T. "Contribuição ao INSS: equilíbrio financeiro e imposto sobre o trabalho". Artigo apresentado no XXXIII Encontro Nacional de Economia, Natal, 2005.
- GIAMBIAGI, F. "Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007" Ipea. Texto para discussão N° 1309, 2007.

GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J. L. de O.; BELTRÃO, K. I.; ARDEO, V. L. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 34(3), 2004.

GIAMBIAGI, F., ZYLBERSTAJN, H., AFONSO, L. E., Souza, A. P. e ZYLBERTAJN, E., Impacto de Reformas Paramétricas na Previdência Social Brasileira: Simulações Alternativas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 37(2), 2007.

GILL, I. S.; PACKARD, T.; YERMO, J. *Keeping the promise of social security in Latin America*. Washington: Stanford University Press/The World Bank, 2005.

HOLZMANN, R., HINZ, R. *Old-age income support in the 21st century: an international perspective on pension system and reform*. Washington: The World Bank, 2005.

MATIJASCIC, M.; KAY, S. J. Social security at the crossroads: toward effective pension reform in Latin America. *International Social Security Review*, vol. 59(1), 2006.

SANCHES, F. A. M.; SOUZA, A. P. F. de. UnSustainability and reform of the social security system in Brazil: a generational accounting approach. *Revista Brasileira de Economia*, 2007, no prelo.

SARFATI, H. Social dialogue: a potential "highroad" to policies addressing ageing in the EU member states. *International Social Security Review*, vol. 59(1), 2006.

SØRENSEN, P. B.; HANSEN, M. I.; BOVENBERG, A. L. Individual savings accounts and the life-cycle approach to social insurance. Working Paper 03. Department of Economics, University of Copenhagen.

SOUZA, A. P.; ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L. E.; FLORI, P. M. Resultados fiscais da reforma de 2003 no sistema de previdência brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 36(1), 2006.

STENSNES, K.; STØLEN, N. M. Pension reform in Norway: microsimulating effects on government expenditures, labour supply incentives and benefit distribution. Discussion Papers No. 524, Statistics Norway, Research Department, 2007.

STIGLITZ, Joseph E.; YUN, Jungioll. Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance; *Journal of Public Economics* vol. 89, 2005.

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

¹ Argumento similar é apresentado e detalhado em Giambiagi (2007).

² Um resultado complementar, que mostra as características distributivas inter e intrageracionais do sistema previdenciário é encontrado por Afonso e Fernandes (2005).

³ Os autores calculam também as alíquotas de contribuição necessárias para que haja justiça atuarial nos RPPSs e no RGPS. Foram encontrados valores superiores a 50% no primeiro caso e próximos a 20% no segundo. Valores similares foram obtidos por Fernandes e Gremaud (2004) e Fernandes e Narita (2005).

⁴ Sobre as bases fundamentais dos sistemas previdenciários, ver também a abordagem de Brown (2008).

⁵ O valor de R\$1.200 corresponde a aproximadamente 3 vezes o Salário Mínimo vigente em 2007. A partir desse ponto, os valores dos benefícios sugeridos na proposta de reforma serão expressos sempre em Reais, procurando colocar em prática a idéia de desvinculação entre benefícios previdenciários e Salário Mínimo.

⁶ A transformação do FGTS em Seguro-Desemprego foi sugerida por Ricardo Paes de Barros, José Marcio Camargo, José Paulo Z. Chahad e Hélio Zylberstajn ao então Ministro do Trabalho, Francisco Dornelles, em 2001. Stiglitz e Yun (2005) e Feldstein (2005, seção IV) defendem idéia semelhante à dos autores deste artigo.

⁷ A dificuldade na implementação de reformas não é exclusiva do Brasil. Para uma análise das dificuldades enfrentadas pelo governo Bush nos anos 2004-2005, ver Becker (2007).

⁸ Como estratégia alternativa, o governo poderia adotar pisos salariais nacionais, diferenciados por categorias ocupacionais, conforme disposto no Art. 7º, inciso V da Constituição Federal. Os trabalhadores ativos teriam sua remuneração mínima definida pelos pisos salariais enquanto os inativos continuariam com seus benefícios mínimos atrelados ao Salário Mínimo. Esta estratégia tem duas vantagens: não precisaria de mudanças na Constituição e o crescimento real da base salarial do setor privado deixaria de afetar as contas públicas.

⁹ O procedimento metodológico é análogo àquele descrito em detalhes em Giambiagi. et. al. (2007).