
PREVIDÊNCIA NO BRASIL: O QUE FAZER?

Paulo Tafner

1. Introdução

Os gastos previdenciários estão na raiz da crise fiscal brasileira. Não são os únicos responsáveis, mas são certamente os mais importantes e os mais expressivos. Há mais de duas décadas o resultado nominal consolidado é negativo. Nos três últimos anos também o resultado primário foi negativo, e nada há no horizonte que indique inflexão desse comportamento. Como consequência, a dívida bruta apresenta contínua e perigosa elevação, colocando em risco a solvência do setor público. Como é abordado em outros capítulos, neste volume, o Brasil vive uma crise fiscal que ainda está em estado latente, e que certamente se materializará na ausência de uma consolidação fiscal que, para que tenha sucesso exige a realização de uma reforma da previdência. O objetivo deste capítulo é discutir em profundidade uma reforma que supere o desequilíbrio da previdência.

Qual é atualmente esse desequilíbrio? O que nos mostram as projeções? Para a União, o maior gasto previdenciário é com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com despesas que superaram os R\$ 555 bilhões em 2017, com déficit de mais de R\$ 182 bilhões, mas seu gasto com o Regime Próprio (exclusivo para servidores públicos da União) é extremamente elevado, tendo atingido mais de R\$ 120 bilhões, com um déficit de R\$ 86,3 bilhões, em 2017. Para Estados o principal item de seus orçamentos – superando gastos com educação, saúde e segurança, por exemplo – é o pagamento de aposentadorias e pensões de servidores e pensionistas. No ano de 2017, os gastos com aposentadorias e pensões de ex-servidores públicos estaduais atingiu a marca de R\$ 162,9 bilhões, com déficit de R\$ 106 bilhões. Projeções de diversos pesquisadores indicam que mantidas as atuais regras e o comportamento demográfico projetado pelo IBGE, as despesas previdenciárias poderão consumir mais de 18,5% do PIB nos próximos 30 anos. Trata-se de algo inusitado que, se consumado, impedirão que o país retome o crescimento econômico, comprometendo as próximas gerações.

Nos últimos 20 anos algumas mudanças foram feitas – a maioria delas visando dar mais equilíbrio ao sistema. Foram, porém, insuficientes para conter a trajetória fortemente ascendente dos gastos, de modo que atualmente o país gasta quase 13% do PIB em previdência, gasto esse incompatível com o perfil etário da população. É necessário, portanto, que a questão seja enfrentada de forma corajosa e abrangente. Nada mais oportuno que sejam oferecidos ao novo governo que será eleito em outubro os elementos necessários à formulação de uma proposta de reforma previdenciária que possa garantir a renda aos idosos, que serão muitos em um futuro não muito distante, mas cuja estrutura contenha a perigosa e vertiginosa trajetória de crescimento da despesa previdenciária.

Este capítulo tem 5 seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 é feito um breve e sucinto diagnóstico da previdência no Brasil. Por razões de clareza e objetividade, serão apresentadas apenas as informações mínimas necessárias para que o leitor tenha ideia da dimensão do problema. Serão apresentadas, também, as informações da demografia brasileira para os próximos 40 anos, com o intuito de mostrar que a origem do crescente gasto com a previdência está na nossa dinâmica demográfica. Na seção 3 busca-se mostrar a gravidade da questão previdenciária no âmbito dos governos estaduais que, por definição constitucional, são os grandes prestadores de serviços à sociedade. Esse destaque se justifica porque diversas unidades federativas estão virtualmente estranguladas do ponto de vista fiscal, comprometendo a capacidade governamental de prestação de serviços, com graves consequências sociais, e a raiz desse estrangulamento fiscal são os gastos previdenciários. Na seção 4 discute-se quais devem ser os princípios básicos de uma proposta de reforma que busque garantir adaptabilidade ao nosso sistema de previdência, visando garantir equilíbrio estrutural do sistema e eliminar - ou pelo menos reduzir acentuadamente - a iniquidade nele existente. Em resumo, esta seção apresenta um esboço

de um sistema que poderá ser unificado para todos os trabalhadores, em um futuro previsível. A seção 5 apresenta as principais conclusões.

2. Diagnóstico

2.1. ALGUNS DADOS BÁSICOS

Em 1988, ano de promulgação da atual Constituição Federal, o Brasil tinha uma população de 141,3 milhões de indivíduos. Destes, apenas 9,2 milhões (6,5% do total) tinham 60 anos ou mais. Os que tinham 65 anos ou mais eram tão somente 5,9 milhões, ou 4,2% da população total. A esperança de vida ao nascer era de aproximadamente 63 anos. Em média, cada mulher tinha 3,1 filhos e a mortalidade infantil era de 51,8 óbitos para cada 1000 nascidos vivos. A idade mediana de nossa população era 21,3 anos. Éramos jovens, então, e havia 9,2 ativos para sustentar cada inativo. O gasto previdenciário, como proporção do PIB era algo próximo a 3,4% e a despesa do INSS era apenas 2,6% do PIB. Naquele ano, o INSS apresentou resultado financeiro positivo equivalente a 1,7% do PIB e pagou aproximadamente 9,6 milhões de benefícios previdenciários mensais, número 5% maior do que o número de indivíduos com 60 anos ou mais.

Decorridos 29 anos, a população estimada pelo IBGE em 2017 era de 206,8 milhões de indivíduos. Desses, 26,99 milhões tinham 60 anos ou mais (13,05% do total) e 18,49 milhões tinham 65 anos ou mais (8,94% do total). A população idosa – tanto para o grupo de 60 anos ou mais, quanto para o grupo de 65 anos ou mais – dobrou em termos relativos. A esperança de vida ao nascer elevou-se para 76 anos; a taxa de fecundidade caiu para menos de 2 filhos por mulher; a mortalidade infantil estava em torno de 12,8 óbitos para 1000 nascidos – e em alguns estados da federação esse número era inferior a uma dezena; a idade mediana elevou-se em dez anos, atingindo 32,2 anos; e o número de ativos para custear cada inativo havia caído à metade, sendo apenas

5. O gasto previdenciário atingiu, então, a marca de 13% do PIB, e os déficits (RGPS e Regimes Próprios) superaram a casa dos R\$ 340 bilhões, equivalente a mais de 5% do PIB. Para termos uma dimensão mais precisa, o déficit previdenciário foi o dobro do déficit primário do setor público em 2017. No mesmo ano foram pagos mensalmente mais de 29,2 milhões de benefícios, número 9% maior do que o total de indivíduos de 60 anos ou mais.

2.2. O GASTO COM PREVIDÊNCIA: EVOLUÇÃO E PERSPECTIVA COMPARADA

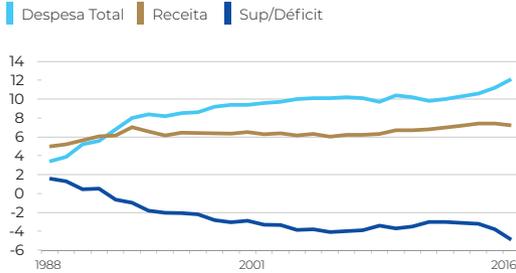
Em 1988 gastávamos 3,4% do PIB com previdência. O INSS apresentava superávit e os Regimes Próprios estavam em equilíbrio financeiro, de modo que o resultado agregado foi um superávit de 1,6% do PIB. De lá para cá, a situação mudou completamente, e essa mudança não foi algo inesperado ou surpreendente, mas simples resultado de um sistema estruturalmente desequilibrado, que ignorou os efeitos da dinâmica demográfica. Em 2017, gastamos 12,5% do PIB com previdência. O crescimento do gasto foi vertiginoso: 368% em vinte e nove anos, o equivalente a uma taxa anual de 4,6%. Nesse mesmo período, o superávit inicial se transformou em déficit de quase 5% do PIB, revelando a degradação da sustentabilidade do sistema.

O mais significativo, é que essa degradação financeira não pode ser atribuída ao desempenho da arrecadação, que cresceu à taxa de 1,5% ao ano, compatível (em realidade superior) com o crescimento da produtividade. O Gráfico 1 apresenta a evolução das receitas, das despesas e do resultado financeiro do sistema previdenciário.

Gráfico 1

Receita, Despesa e Resultado Previdenciário

Em % do PIB

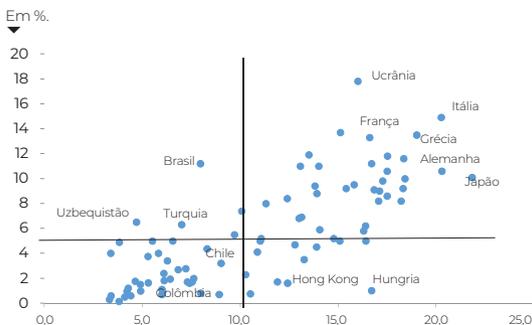


Fonte: MPOG, MPAS, STN e dados de execução orçamentária.
Os dados para o período 1988-1994 são aproximações feitas pelo autor.
Obs.: a despesa do RGPS inclui LOAS e RMV

A análise desses dados assume uma dimensão mais precisa quando comparados a outros países. Considerada uma amostra com 86 países de todos os continentes com informações sobre gastos previdenciários como proporção do PIB e percentagem de idosos na população (65 anos ou mais) fica evidente a relação positiva entre as duas variáveis. Países com população mais jovem apresentam gastos reduzidos com previdência e, em oposição, países com população mais envelhecida têm gastos mais elevados com previdência. Esse conjunto de dados é apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2

Gasto Previdenciário (% PIB) e participação da população de 65 anos ou mais no total da população



Fonte: Dados de Despesa – Banco Mundial. Dados Demográfico – ONU

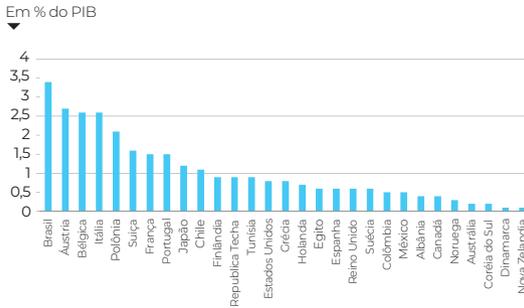
As linhas vertical e horizontal incorporadas ao gráfico representam as médias ponderadas de cada variável. É evidente que o Brasil é um caso bastante anômalo: gastamos como um país de estrutura etária muito mais envelhecida do que a nossa. Em suma: apesar de ainda sermos um país relativamente jovem, gastamos com um país habitado por velhos. Mais do que isso, gastamos demais com cada um dos benefícios; gastamos demais com aposentadorias – de todas as modalidades; gastamos demais com pensões; e gastamos demais com os outros benefícios.

Em uma amostra de 30 países para os quais temos dados específicos sobre pensões, o Brasil é o que mais gasta com esse benefício medido em proporção ao PIB. Nosso gasto é mais de três vezes superior à média, e 25% maior do que o segundo país que mais gasta, a Áustria. Essas informações estão no Gráfico 3. Uma análise fria desse conjunto de informações nos conduz inexoravelmente à conclusão de que gastamos demais com previdência, e gastamos demais

porque nossas regras são inadequadas, injustas e anacrônicas, permitindo aposentadorias precoces; a acumulação indiscriminada de benefícios¹; pagamos valores exagerados; e autorizamos pensões de forma indiscriminada.

Gráfico 3

Gasto com Pensões como proporção do PIB (diversos países)



Fonte: Banco Mundial e OCDE.

Mantidas as regras atuais, diante da profunda e acelerada mudança demográfica, caracterizada pelo rápido envelhecimento da população nas próximas décadas o ritmo de crescimento do gasto será muito acentuado. Este representa o principal desafio do país dado na busca de condições fiscais que permitam a retomada do crescimento econômico.

2.3. A PRESSÃO DEMOGRÁFICA

A literatura sobre previdência é farta em indicar que as mudanças demográficas e as profundas alterações no mercado de trabalho ocorridas em todos os países durante o século XX abalaram a sustentabilidade

¹ DADOS DE 2015 REVELAM QUE DOS 7,8 MILHÕES DE PENSIONISTAS 50% TÊM OUTRO RENDIMENTO. DESSE CONJUNTO, DOIS TERÇOS TÊM A RENDA ADICIONAL PROVENIENTE DE APOSENTADORIA.

dos sistemas previdenciários baseados em regime de repartição. Esse mesmo processo vem ocorrendo no Brasil, tornando-se poderoso desafio à sustentabilidade de nosso sistema previdenciário. O fato é que o número de idosos tem crescido e continuará a crescer em uma velocidade muito superior à da população em idade ativa, que é a que gera a receita que sustenta o sistema.

Em agosto de 2018 o IBGE divulgou nova previsão da estimativa da população 2010-2060, em substituição à revisão de 2013. Há diversas pequenas mudanças nas novas estimativas: a) a taxa de fecundidade foi ligeiramente elevada, de modo que o número de crianças será maior do que o anteriormente previsto; b) como consequência, o crescimento do número de adultos em idade ativa também se prolonga no tempo atingindo o máximo em 2034 (anteriormente era atingido em 2031); c) o impacto no tamanho da população de 60 anos ou mais é negligenciável; e d) o início do declínio do bônus demográfico foi antecipado de 2021 para 2017, quando a População em Idade Ativa terá um excedente em relação à população dependente (crianças e idosos) de 63,5 milhões de indivíduos.

A Tabela 1 apresenta dados resumidos da demografia brasileira, segundo recortes etários específicos. É também apresentada a razão de dependência demográfica e seu inverso, que é uma estatística que fornece o número de ativos para cada inativo: se todos os ativos contribuissem para o sistema previdenciário, esse seria o número de ativos que financiaria cada inativo².

2 ESSE, NO ENTANTO, NÃO É O NÚMERO REAL DE CONTRIBUINTES, EM DECORRÊNCIA DA ELEVADA INFORMALIDADE NA ECONOMIA BRASILEIRA. A PARTIR DE DADOS DO INSS, OBSERVA-SE QUE A RELAÇÃO CONTRIBUINTE/BENEFICIÁRIO ENCONTRA-SE RELATIVAMENTE ESTÁVEL NO PATAMAR DE 2,2 CONTRIBUINTES PARA CADA INATIVO. EM 2015 ESSE NÚMERO FOI 2,15.

Tabela 1: Informações demográficas – Brasil: 1980-2060³

ANO	DE 0 A 14 ANOS	DE 15 A 59 ANOS	60 ANOS OU MAIS	80 ANOS OU MAIS	TOTAL	RAZÃO DE DEPENDÊNCIA DEMOGRÁFICA	INVERSO DA RAZÃO DE DEPENDÊNCIA DEMOGRÁFICA
1980	46.328.331	67.553.231	8.199.948	673.239	118.562.549	0,12	8,24
	39,1%	57,0%	6,9%	0,6%	100,0%		
	52.107.064	107.105.551	14.235.731	1.772.466	173.448.346	0,13	7,52
	30,0%	61,8%	8,2%	1,0%	100,0%		
2000	0,59	2,33	2,80	4,96	1,92	0,22	4,55
	44.186.100	137.372.515	30.197.077	4.441.053	211.755.692		
	20,9%	64,9%	14,3%	2,1%	100,0%	0,39	2,55
	38.964.325	138.554.648	54.400.949	10.822.308	231.919.922		
2020	16,8%	59,7%	23,5%	4,7%	100,0%	0,61	1,65
	-0,63	0,04	2,99	4,55	0,46		
	33.597.781	121.227.620	73.460.946	19.085.995	228.286.347	0,61	1,65
	14,7%	53,1%	32,2%	8,4%	100,0%		
2060	-0,74	-0,67	1,51	2,88	-0,08	0,61	1,65

FONTE: IBGE: PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO – REVISÃO 2018, ELABORAÇÃO DO AUTOR.

Os dados mostram com clareza que está ocorrendo uma queda acelerada no número de ativos que será responsável pelo financiamento do sistema³. O inverso da razão de dependência demográfica era 8,2 em 1980 e será apenas 1,65 em 2060. Mantida a taxa de reposição de

3 O PROCESSO DE ENVELHECIMENTO POPULACIONAL BRASILEIRO É PARTICULARMENTE ACENTUADO QUANDO COMPARADO AOS DEMAIS PAÍSES. ENTRE OS 100 PAÍSES MAIS POPULOSOS DO MUNDO, AS PROJEÇÕES DA ONU INDICAM QUE O BRASIL ESTARÁ ENTRE OS 15 MAIS ENVELHECIDOS EM 2100. ENVELHECER É UM DESAFIO PARA QUALQUER PAÍS. ENVELHECER MAIS DO QUE OUTROS PAÍSES SIGNIFICA PERDA RELATIVA EM TERMOS DE COMPETITIVIDADE.

renda do sistema previdenciário, de aproximadamente 88%, isso implicaria uma alíquota de contribuição de 55% da folha de pagamento, o que é evidentemente impossível. Em poucas palavras, na ausência de uma reforma o nosso sistema previdenciário está condenado a uma crise sem precedentes.

3. Estados e grandes municípios: a tragédia anunciada

Todos os Estados, o Distrito Federal e 2.077 municípios, incluindo todas as capitais dos Estados, têm regimes próprios de previdência social para seus servidores. Até a reforma constitucional nº 20 de 1998, não havia nenhuma preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes. Todos os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) adotaram o modelo de repartição simples e em muitos casos ou não havia nenhuma contribuição dos servidores, ou elas eram apenas simbólicas. Além disso, as contas da previdência com frequência se misturavam com os custos da saúde dos servidores. Após a referida emenda constitucional e a lei nº 9.717/1998, começou uma reorganização dos RPPS estaduais e municipais. O Governo federal e vários tribunais de contas começaram a auditar os RPPS e editar as regras que regem o seu funcionamento.

Desde então tem melhorado a gestão dos RPPS, e muitos entes federativos já têm um sistema de capitalização e um plano de equalização de longo prazo do déficit atuarial. Os RPPS mais antigos, porém, apresentam elevados déficits financeiros que impactam negativamente a gestão orçamentária, e têm um enorme passivo referente ao período em que não havia nenhuma capitalização. São os casos da União, dos Estados e dos municípios das capitais. A Tabela 2 apresenta as informações dos resultados dos RPPS dos estados para os anos de 2015 a 2017. Os dados foram extraídos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) disponíveis na STN.

Tabela 2: Resultado do RPPS, segundo UF – 2015 a 2017 (*)

UF	2015	2016	2017
AC	-118.422.777	-48.367.214	
AM	-827.123.892	-877.912.060	-1.020.833.492
AP			-71.662.944
PA	-2.106.175.260	-2.174.740.978	-1.446.190.883
RO			174.965.760
RR			309.032.221
TO	535.433.188	-4.138.809	-200.153.193
AL	-709.189.876	-796.597.515	-1.049.407.754
BA	-1.876.124.534	-1.233.375.010	-2.473.831.091
CE	-1.233.614.279	-1.363.314.592	-1.520.133.492
MA	-643.178.099	-694.683.635	-710.472.035
PB	-1.014.846.174	-1.116.191.439	-1.279.440.719
PE	-1.745.390.229	-2.098.091.530	-3.920.910.800
PI	-609.015.542	-417.577.343	-379.997.032
RN	-1.102.744.704	-1.470.389.875	-2.029.278.873
SE	-932.093.258	-892.873.366	-1.205.818.782
ES	-1.541.741.296	-1.702.757.295	-1.921.786.842
MG	-8.850.520.823	-14.860.680.009	-16.477.518.075
RJ	-1.063.661.950	-11.513.294.232	-11.007.653.183
SP	-15.977.435.644	-16.304.682.534	-17.979.627.042
PR	-3.251.455.801	-2.787.912.104	-2.499.884.871
RS	-8.473.041.221	-8.970.804.194	-10.562.383.272
SC	-3.398.392.791	-3.511.470.765	-2.279.837.920
DF	-3.009.010.223	-3.053.372.457	-3.344.844.962
GO	-1.503.004.243	-1.774.942.270	-2.149.752.704
MS	-1.210.063.458	-1.299.717.073	-1.157.254.288
MT	-719.562.649	-880.474.917	-52.552.310
Total	-61.380.375.538	-79.848.361.216	-86.257.228.578

FONTE: DRPSP/SPPS/MF (DIPR E RREO).

(*) NOTE QUE HÁ LACUNAS DE INFORMAÇÃO PARA ALGUMAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO E ALGUNS ANOS

Uma forma mais adequada de mostrar o tamanho relativo da despesa previdenciária e da insuficiência de recursos dos RPPS estaduais é expressá-los como proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) de cada unidade federativa. Isso é feito na Tabela 3.

Tabela 3: Custo e Déficit do RPPS como proporção da RCL, segundo Unidade da Federação – 2015-17

ENTE	CUSTO DO RPPS PARA O ENTE EM % DA RCL			DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO EM % DA RCL		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
AC	6,2%	4,8%	3,5%	3,0%	1,1%	0,0%
AL	17,4%	18,2%	20,2%	11,2%	10,4%	13,7%
AM	11,2%	12,5%	13,6%	7,5%	7,7%	9,0%
AP	1,0%	1,0%	1,5%	0,0%	0,0%	1,5%
BA	14,9%	12,4%	16,7%	6,9%	4,3%	8,6%
CE	13,8%	13,1%	14,3%	8,1%	7,6%	8,5%
DF(2)	26,1%	23,9%	27,0%	16,3%	15,4%	18,1%
ES	17,8%	19,2%	20,8%	12,9%	14,3%	16,1%
GO	14,9%	14,9%	19,4%	8,7%	9,2%	12,4%
MA	10,1%	9,9%	11,2%	6,0%	5,6%	6,6%
MG	22,6%	33,6%	38,3%	17,1%	27,7%	31,9%
MS	21,4%	21,5%	26,4%	14,5%	13,9%	13,9%
MT	14,8%	16,5%	10,7%	6,2%	7,0%	0,5%
PA	17,3%	17,1%	15,2%	12,5%	12,1%	8,6%
PB	18,6%	18,0%	21,8%	12,7%	12,6%	16,0%
PE	16,8%	17,5%	29,0%	8,9%	10,1%	20,0%
PI	17,9%	13,5%	17,0%	9,2%	5,5%	5,8%
PR (1)	13,8%	12,4%	13,7%	10,2%	8,2%	7,8%
RJ	7,6%	30,0%	27,5%	2,1%	24,9%	21,5%
RN	23,6%	26,4%	37,8%	13,8%	17,1%	25,4%
RO	3,9%	3,7%	4,3%	0,0%	0,0%	-3,0%
RR	3,0%	1,6%	2,0%	0,0%	0,0%	-10,9%
RS	36,4%	33,3%	42,7%	28,1%	25,9%	35,0%
SC	22,2%	23,2%	19,0%	17,5%	17,1%	11,7%
SE	21,6%	20,5%	27,4%	14,7%	13,2%	19,0%
SP	16,5%	16,7%	17,9%	11,4%	11,6%	12,8%
TO	4,9%	4,4%	8,9%	-8,5%	0,1%	3,2%
Total	17,1%	19,7%	22,0%	11,1%	13,8%	15,4%

FONTE: DRPSI/SPPS/MF (DIPR E RREO).

(1) VALORES DO PARANÁ ESTÃO AJUSTADOS TENDO EM VISTA QUE ESSE ESTADO, AO CONTRÁRIO DA ORIENTAÇÃO DA STN, LANÇA A INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DO RPPS COMO OUTRAS RECEITAS CORRENTES, REDUZINDO O DÉFICIT REAL DO RPPS. ALEM DISSO, LANÇA A CONTRIBUIÇÃO PATRONAL E A INSUFICIÊNCIA COMO RECEITAS INTRAOBRAMENTÁRIAS DA PREVIDÊNCIA SEM DEDUZIR COMO DESPESA INTRAOBRAMENTÁRIA DO TESOURO ESTADUAL, INFLANDO SUA RECEITA GLOBAL E TAMBÉM SUA DESPESA GLOBAL.

(2) PARTE DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO DF 2017 FORAM LANÇADAS COMO DESPESAS INTRAOBRAMENTÁRIAS, O QUE CORRIGIMOS PARA EVITAR DISTORÇÃO.

É importante destacar que as despesas previdenciárias não somente estão em um patamar muito elevado (em 2017 responderam, em média por 22% da RCL dos estados) como também em trajetória crescente. No ano mais recente da série, o de 2017, a insuficiência de recursos dos sistemas consumiu, em média, mais de 15% da RCL. Note que em ambas as estatísticas houve um crescimento de mais de 4 pontos percentuais em apenas dois anos.

O tamanho relativo dos RPPS bem como sua insuficiência de recursos é a parte mais visível da questão. O déficit financeiro poderia ser algo passageiro – de curto prazo, mas este não é o caso. Estimativas feitas em 2017 indicam que o déficit atuarial da previdência (dívida dos entes com ativos, inativos e pensionistas) dos servidores civis da União está estimado em R\$ 1,4 trilhão; o dos Estados em R\$ 4,6 trilhões; e o das capitais está estimado em R\$ 0,8 trilhão. No total, o déficit atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos é de quase R\$ 7 trilhões⁴. Esse montante somado ao déficit atuarial do INSS (de cerca de R\$ 7,9 trilhões) compõe um quadro dramático da dívida previdenciária brasileira⁵ (ver Gráfico 4).

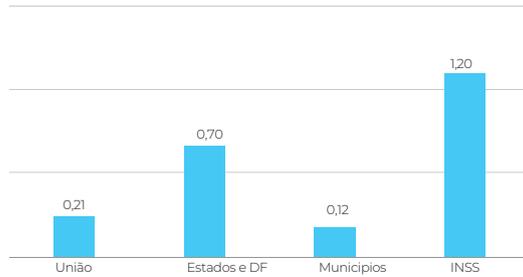
4 - NESTA CONTA ESTÃO OS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO, TODOS OS SERVIDORES DE ESTADOS E SERVIDORES DAS CAPITALS. DESSA FORMA, ESTÃO EXCLUÍDAS AS FORÇAS ARMADAS E TODOS OS SERVIDORES DE MUNICÍPIOS QUE NÃO SÃO CAPITALS (VER GRÁFICO 9).

5 - ISSO REPRESENTA 2,24 PIBS, TRÊS VEZES SUPERIOR À DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL (75,9% DO PIB, EM 04/2018, SEGUNDO RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, RAF Nº 11, JUNHO DE 2018. INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE).

Gráfico 4

Déficit atuarial 2018 a 2060 dos Regimes Próprios e Regime Geral

Expressos em PIB.



Fonte: DRPSP/SPPS/MF (DIPR e RREO)

Fica evidente que o passivo dos estados é significativamente elevado, atingindo mais do que o triplo do passivo da União com seus servidores, e seis vezes maior do que o de Municípios. As razões para isso são duas. Primeiro, os estados são constitucionalmente responsáveis pela prestação de serviços de segurança pública e ensino médio, ambos intensivos em mão-de-obra. Por isso mesmo, em praticamente todos os estados, mais da metade de sua mão-de-obra é composta por policiais e professores. Segundo, ambas as categorias têm regimes especiais de aposentadoria, com acesso antecipado em relação aos demais trabalhadores.

O Gráfico 5 apresenta o quadro dramático da previdência dos Estados, explicitando para cada unidade da federação o montante do passivo previdenciário (em R\$ bilhões) e sua magnitude expressa como um múltiplo da Receita Corrente Líquida (RCL). Cumpre destacar que das 27 unidades federativas, em 12 (45%) delas o passivo previdenciário

rio é superior a 10 vezes a RCL. Em outras oito unidades da federação, (30%) é superior a 5 vezes a RCL, e em apenas sete delas essa razão oscila entre 2,4 e 4,9 vezes a RCL. Encontram-se nessa situação os ex-territórios de Roraima e Amapá e os estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Maranhão e Mato Grosso (todos estados novos ou que se desmembraram, com regimes próprios menos antigos). Tomado em seu conjunto, o passivo corresponde, em média a 10,8 vezes a RCL global dos estados.

Destaque-se ainda que todos os quatro maiores estados da federação (SP, RJ, MG e RS) apresentam passivo previdenciário superior a 10 vezes suas respectivas RCLs (SP=14,1; RJ=12,3; MG=11,5 e RS=10,94)⁶.

Gráfico 5

Déficit atuarial 2018 a 2060 dos Regimes Próprios estaduais

Em R\$ bilhões

Passivo Atuarial em nº de vezes a RCL Passivo Atuarial do RPPS (R\$ 10⁶)



Fonte: DRPSP/SPPS/MF (DIPR e RREO).

6 NÃO HÁ DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÃO SOBRE PIB REGIONAL CONTEMPORÂNEO AOS DADOS DO DÉFICIT ATUARIAL DAS UFS. UTILIZANDO, PORÉM AS INFORMAÇÕES DE 2015, A DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA CONSOLIDADA EQUIVALE A 101 PIB. MAS HÁ CASOS EXTREMOS, COMO RN, EM QUE SEU PASSIVO EQUIVALE A 4,54 PIBS LOCAIS, SEGUIDO POR PB, COM DÍVIDA DE 2,06 PIBS.

Como foi mencionado, os estados respondem constitucionalmente pela segurança pública e pelo ensino médio, e não somente ambos são intensivos de mão-de-obra, como policiais e professores aposentam-se cinco anos antes dos demais trabalhadores. Os efeitos sobre a conta de benefícios são devastadores para as finanças estaduais. Infelizmente a disponibilidade de dados com despesas previdenciárias por grupos profissionais é parcial. Somente a categoria militar é destacada na contabilidade despesa previdenciária, de modo que não é possível determinar quanto desse gasto se deve a essas duas categorias profissionais. Mas é possível isolar do total a categoria militar, e neste caso verifica-se que 22% da despesa com previdência e 30% do déficit financeiro são devidas a ela (ver Tabela 4).

Tabela 4: Receita, Despesa e Resultado do RPPS militar e proporções em relação ao RPPS Total, segundo UF – 2017

UF	RECEITA		DESPESA		RESULTADO (DÉFICIT)	
	R\$	(%)	R\$	(%)	RESULTADO	(%)
AC	63.082.410	6,8%	185.637.000	23,8%	-122.554.589	
AL	244.391.942	28,6%	555.697.217	30,4%	-311.305.274	29,7%
AM	202.659.527	19,0%	327.753.296	20,7%	-125.093.769	12,3%
AP	66.755	0,1%			66.755	-0,1%
BA	880.255.584	14,5%	1.427.637.875	16,7%	-547.382.290	22,1%
CE	339.257.124	18,9%	568.614.571	18,2%	-229.357.447	15,1%
DF			34.926.839	0,6%	-34.926.839	
ES	210.959.036	17,9%	580.553.521	22,5%	-369.594.485	19,2%
GO	593.863.714	29,1%	1.012.108.574	24,4%	-418.244.861	19,5%
MA	160.865.789	11,5%	414.563.168	19,6%	-253.697.379	35,7%
MG	1.747.487.878	31,5%	6.487.757.823	29,4%	-4.740.269.944	28,8%
MS	240.718.428	11,9%	451.758.015	14,2%	-211.039.586	18,2%
MT	332.004.342	10,5%	467.370.794	14,5%	-135.366.452	257,6%
PA	208.630.810	11,6%	813.551.823	25,1%	-604.921.013	41,8%
PB	93.524.932	11,6%	238.488.989	12,0%	-144.964.057	11,3%
PE	571.767.026	19,8%	1.421.838.257	20,9%	-850.071.231	21,7%
PI	134.949.856	11,0%	183.651.215	12,0%	-48.701.359	12,8%
PR	387.503.336	6,0%	1.658.617.677	18,6%	-1.271.114.341	50,8%
RJ	1.371.426.010	10,6%	5.163.851.688	21,9%	-3.792.425.678	34,5%
RN	230.930.032	16,3%	593.085.848	17,2%	-362.155.816	17,8%
RO	74.834.116	10,5%	122.323.932	22,8%	-47.489.816	
RR	4.743.236	1,4%			4.743.236	
RS	1.045.981.894	21,4%	3.623.419.896	24,3%	-2.577.438.002	24,4%
SC	459.210.160	12,1%	1.355.679.869	22,4%	-896.469.709	39,3%
SE	169.035.684	17,6%	370.169.354	18,5%	-201.133.669	16,7%
SP	1.932.238.404	14,2%	8.171.421.118	25,9%	-6.239.182.714	34,7%
TO	92.439.243	12,0%			92.439.243	
Total	11.792.827.270	14,3%	36.230.478.358	22,0%	-24.437.651.088	28,3%

FONTE: DRPSP/SPPS/MF (DIPR E RREO).

Pode-se ver o tamanho e a importância da previdência para o equilíbrio dos entes subnacionais sob um ângulo diferente, fazendo-se o cálculo fiscal e retirando das contas dos respectivos entes subnacionais as receitas e despesas com previdência (regimes próprios). Os resultados apresentados na Tabela 4 revelam que os entes subnacionais têm apresentado resultado fiscal positivo, quando excetuado o gasto previdenciário e elevaram em mais de 50% esse resultado entre 2015 e 2017. Cotejando esses dados com os que constam na Tabela 3, verifica-se que para cobrir o aumento da despesa previdenciária foi necessário reduzir o volume de despesas em outras atividades, de modo a gerar excedente para arcar com essa despesa obrigatória. Esse esforço fiscal ocorreu de forma bastante generalizada entre as unidades da federação.

Tabela 5: Receita, Despesa e Resultado Fiscal exceto RPPS, por UF - 2015-217

UF	RECEITA EXCETO RPPS (1)			DESPESA EXCETO RPPS (2)			RESULTADO EXCETO RPPS			PROPORÇÃO RESULTADO/RECEITA		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
AC	4.439	4.848	4.472	4.480	4.545	4.707	-41	303	-234	-0,9%	6,2%	-5,2%
AL	7.322	8.993	8.727	6.825	7.360	7.438	497	1.633	1.289	6,8%	18,2%	14,8%
AM	13.403	14.325	14.484	13.098	12.975	13.171	305	1.351	1.313	2,3%	9,4%	9,1%
AP	3.929	3.659	4.584	3.539	3.241	3.962	390	418	622	9,9%	11,4%	13,6%
BA	34.616	36.121	36.917	33.063	35.114	34.763	1.553	1.007	2.154	4,5%	2,8%	5,8%
CE	19.676	22.404	23.370	18.678	20.057	21.010	997	2.347	2.361	5,1%	10,5%	10,1%
DF	23.739	24.038	19.759	23.731	21.141	16.673	8	2.897	3.086	0,0%	12,0%	15,6%
ES	12.209	11.905	12.154	10.440	9.293	9.410	1.768	2.613	2.744	14,5%	21,9%	22,6%
GO	18.163	19.424	21.661	18.520	18.142	19.912	-358	1.283	1.750	-2,0%	6,6%	8,1%
MA	12.618	14.810	14.451	12.059	13.500	14.956	559	1.310	-505	4,4%	8,8%	-3,5%
MG	59.405	68.402	69.996	57.974	57.341	62.460	1.431	11.061	7.535	2,4%	16,2%	10,8%
MS	12.284	10.104	10.135	10.599	9.228	10.604	1.685	876	-469	13,7%	8,7%	-4,6%
MT	11.878	14.020	13.327	11.439	13.379	14.863	439	641	-1.535	3,7%	4,6%	-11,5%
PA	19.459	20.357	21.314	17.677	17.022	19.246	1.782	3.335	2.068	9,2%	16,4%	9,7%
PB	8.508	9.264	9.264	7.790	8.043	7.979	717	1.221	1.285	8,4%	13,2%	13,9%
PE	23.913	25.357	26.511	22.540	23.179	25.364	1.373	2.178	1.147	5,7%	8,6%	4,3%
PI	7.059	8.445	8.529	6.353	7.488	8.027	706	956	502	10,0%	11,3%	5,9%
PR	38.896	42.434	44.324	33.482	38.957	42.586	5.414	3.477	1.738	13,9%	8,2%	3,9%
RJ	47.941	45.391	45.765	51.125	42.954	38.583	-3.184	2.437	7.182	-6,6%	5,4%	15,7%
RN	9.233	8.861	9.221	8.776	7.336	7.764	456	1.526	1.457	4,9%	17,2%	15,8%
RO	5.693	6.419	6.428	5.553	5.718	6.351	140	700	77	2,5%	10,9%	1,2%
RR	2.891	3.412	3.356	2.711	2.860	3.484	179	552	-128	6,2%	16,2%	-3,8%
RS	39.471	44.451	45.973	35.830	35.483	37.051	3.641	8.968	8.923	9,2%	20,2%	19,4%
SC	20.761	21.783	21.357	17.589	18.162	19.300	3.173	3.621	2.057	15,3%	16,6%	9,6%
SE	6.368	6.760	6.957	5.788	5.830	6.163	581	929	794	9,1%	13,8%	11,4%
SP	188.059	185.305	198.392	173.524	169.539	179.572	14.535	15.766	18.820	7,7%	8,5%	9,5%
TO	6.887	7.566	8.210	6.232	7.037	7.796	654	529	414	9,5%	7,0%	5,0%
Total	658.818	688.859	709.639	619.416	614.923	643.194	39.402	73.936	66.445	6,0%	10,7%	9,4%

FONTE: DRPS/SPPS/MF (DIPR E RREO).

(1) RECEITAS E DESPESAS EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS.

(2) VALORES EMPENHADOS.

Esse resultado é particularmente relevante, pois não há alternativas aos gestores locais senão encolher outras despesas para suportar a elevação dos gastos previdenciários. Isso porque, mesmo que quisessem, não poderiam alterar as regras da previdência de modo a conter sua elevação. Como se sabe, praticamente todo o escopo legal da previdência está na esfera federal, pouco restando ao governante local senão pequenos ajustes ao lado da contenção de contratações e aumentos salariais.

O fato é que o prolongado adiamento de uma reforma previdenciária, acabou por minar de forma decisiva a capacidade fiscal dos estados e dos grandes municípios, dentre os quais se destacam as capitais, como mostram os dados do Gráfico 6 sobre necessidade de financiamento dos RPPS das Capitais e seus déficits atuariais expressos em múltiplos da RCL.

Gráfico 6

Déficit atuarial (2017-2060) dos Regimes Próprios das Capitais expresso em múltiplos de sua RCL e déficit financeiro do RPPS em 2016

Em R\$ bilhão

Déficit atuarial em múltiplos de RCL | Déficit Financeiro (R\$ bilhão)



Fonte: Secretaria de Previdência/MF

Os dados revelam que apenas 11 das 26 capitais apresentaram resultado financeiro não negativo, sendo que somente oito apresentaram superávits relevantes. Mas nos próximos anos, muitas terão resultados negativos e, crescentemente negativos. No tocante ao equilíbrio atuarial todas, sem exceção, apresentam déficit. Na média, o passivo atuarial corresponde a 3,4 vezes a receita corrente líquida anual. Se não é tão grave quanto a situação dos estados, não deixa de ser preocupante, pois comprometerá parcelas significativas dos orçamentos locais para os próximos 20 ou 30 anos.

4. Reforma é necessária. Mas que reforma?

Hayek era crítico dos socialistas, e costumava afirmar que se estes soubessem economia não diriam o que dizem. É uma boa reflexão que nos torna críticos aos que caminham contra o consenso dos economistas quando afirmam que o sistema previdenciário brasileiro não precisaria de reformas⁷. O consenso atual entre os economistas brasileiros é o mesmo ao qual os economistas de pelo menos quatro dezenas de países chegaram, e reagiram propondo e aprovando reformas nos últimos 30 anos.

Trata-se, no entanto, de um consenso parcial, abrangendo apenas o reconhecimento do problema, estando longe de uma convergência com relação à natureza das reformas. Infelizmente o diabo mora nos detalhes, e é a eles que temos que prestar a devida atenção. Há aqueles que afirmam que a solução para o nosso problema seria um sistema puro de capitalização com contribuição definida. Há outros que propõem um sistema estruturado em pilares, que combinam aspectos do sistema

7 UM DESSES EXEMPLOS É O TRABALHO FEITO POR DENISE GENTIL QUE ESTIMA QUE NOS ANOS 2040, MANTIDAS AS REGRAS ATUAIS, NOSSO SISTEMA APRESENTARÁ SUPERÁVIT EXPRESSIVO. EM SEU MODELO, A ECONOMIA NÃO TERÁ INFORMALIDADE E O CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE SERÁ DE PELO MENOS 5% AO ANO.

de repartição e de capitalização. Há, ainda, aqueles que afirmam que basta alterar as regras dos servidores públicos (RPPS), posto que ali estão os maiores e abusivos privilégios. Há também os que afirmam que a reforma deveria se concentrar em elevar as receitas, pelo aumento da tributação sobre certos setores econômicos, e em especial o setor financeiro e pela cobrança da dívida ativa. Finalmente, há os que defendem mudanças paramétricas abrangentes que seriam protegidas pela constitucionalização completa da previdência como foi a proposta encaminhada ao Congresso pelo atual Governo. Com exceção daqueles que entendem que a solução se dá pelo lado da receita⁸, todas as demais propostas têm méritos e devem ser consideradas em uma análise mais pormenorizada e na eventual formulação de uma nova proposta.

O propósito deste capítulo não é debater cada uma das propostas mencionadas – até porque algumas delas são apenas ideias formuladas ainda vagamente, sem uma especificação de detalhes, e por isso não chegam a ser propriamente uma proposta. De um modo geral, essas “propostas” contêm apenas aspectos que guardam alguma semelhança com o que será discutido a seguir. Nosso foco será apresentar o delineamento básico de um conjunto de mecanismos para a formulação de uma proposta de reforma previdenciária que garanta: maior equidade do novo sistema⁹; a sua sustentabilidade financeira e atuarial; e a sua adaptabilidade às mudanças demográficas e condições macroeconômicas. Seu objetivo visa o estabelecimento futuro de um sistema único para todos os brasileiros.

Dois princípios fundamentais nortearão a proposição dos meca-

8 A DESPEITO DE SER NECESSÁRIA A AMPLIAÇÃO DA BASE DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA, É ABSOLUTAMENTE INVERDÍDICA A HIPÓTESE DE QUE O EQUILÍBRIO PREVIDENCIÁRIO PODERIA SER OBTIDO PELO TÉRMINO DE ISENÇÕES PREVIDENCIÁRIAS, COBRANÇA DE DÍVIDA ATIVA DA PREVIDÊNCIA E AUMENTO DE TRIBUTAÇÃO SOBRE ALGUNS SETORES ECONÔMICOS.

9 NESSE ASPECTO, AS DIFERENÇAS ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS E TRABALHADORES DA INICIATIVA PRIVADA SALTAM AOS OLHOS. TEM SIDO FREQUENTE, PORÉM EQUÍVOCADA, A PROPOSTA DE ESTABELEÇER IMEDIATAMENTE UM SISTEMA ÚNICO PARA TODOS OS TRABALHADORES.

nismos de ajustamento. O primeiro é a desconstitucionalização da previdência, ou mais precisamente, deixar como matéria constitucional apenas princípios gerais do funcionamento do sistema previdenciário brasileiro. Iniciamos a exposição precisamente por esse princípio fundamental. O segundo é realizar a reforma através de um gradualismo realista, ou seja, estabelecendo períodos de transição que terão necessariamente de ser curtos, posto que demoramos demais a fazer reformas que permitam a convergência de regras e a diluição de custos. Nesse aspecto, deve-se, desde logo, descartar propostas que propõem imediata igualdade entre servidores e trabalhadores da iniciativa privada. Isso é possível teoricamente, mas impossível no mundo real porque viola as óbvias restrições orçamentárias existentes no período de transição. Se há, como será visto, evidentes diferenças em termos de regras para acesso e fixação de valor, há igualmente nas regras que versam sobre contribuição.

4.1. POR QUE DESCONSTITUCIONALIZAR?

No Brasil a matéria previdenciária foi sendo incorporada no texto constitucional ao longo dos anos. Na constituição de 1946 constavam regras de aposentadorias para funcionários públicos; nas constituições posteriores foram sendo incorporadas mais regras e mais detalhes; e em 1988, a constituição incorporou a previdência na Seguridade Social e a consagrou como direito social (art. 6º).

A definição da Seguridade encontra amparo nos artigos 194 a 204 da constituição, e compreende um conjunto integrado de ações dos poderes públicos e da sociedade, com o objetivo de assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social, que são seus componentes básicos. Além disso, a constituição de 1988 garantiu a todos, independentemente de sua contribuição; a) um benefício mínimo equivalente a um salário mínimo; b) elevou de meio para um salário mínimo o benefício rural; c) reduziu em cinco anos a idade para

obtenção do benefício rural, e; d) garantiu aos funcionários públicos benefício equivalente à sua última remuneração e reajustes iguais aos praticados para o pessoal ativo¹⁰. Ademais, definiu direitos especiais aos servidores públicos como poderem se aposentar com remuneração integral e terem seus benefícios reajustados nas mesmas datas e percentuais conferidos aos servidores ativos.

A tendência a constitucionalizar a matéria esteve também presente na proposta formulada pelo atual governo. Ele propunha, por exemplo: a) fixar a regra de determinação do valor do benefício previdenciário¹¹; b) regras operacionais da aposentadoria rural, e; c) regras de tratamento especial para certas atividades laborais.

Uma das possíveis explicações para essa tendência a constitucionalizar toda e qualquer matéria (inclusive a previdência) é garantir a “perenidade” de direitos, de modo que qualquer alteração desejada ou necessária somente pudesse ser realizada com quórum qualificado, o que é extremamente difícil. Outra possível explicação é que ao consagrar regras no texto constitucional, segmentos mais responsáveis e comprometidos com as finanças públicas fariam um “seguro” contra proposições populistas e fiscalmente irresponsáveis por parte do Congresso, como ocorreu em 2015, com a chamada “pauta bomba”, por exemplo.

Seja com o objetivo de perenizar “direitos”, ou o de querer prevenir ações populistas fiscalmente irresponsáveis, o fato é que diversas matérias claramente objeto de regulação infraconstitucional ganharam progressivamente status constitucional, inclusive a matéria previdenciária. É necessário desatar esse nó, dado que a matéria previdenciária,

10 O AUMENTO DO VALOR DO BENEFÍCIO DEFINIDO PELA CONSTITUIÇÃO FEZ COM QUE DOBRASSE O NÚMERO DE APOSENTADORIAS RURAIS ENTRE 1991 E 1994. E APÓS ISSO, EM POUCOS ANOS, O VALOR REAL DO SM TAMBÉM DOBROU. ASSIM, EM POUCOS ANOS A DESPESA COM APOSENTADORIAS RURAIS POR IDADE SE MULTIPLICOU POR 8.

11 SE APROVADA, NÃO HAVERIA MAIS A POSSIBILIDADE DE SE ESTABELEÇER POR LEI ALGO COMO O FATOR PREVIDENCIÁRIO DA MESMA FORMA. SE ALGUMA ATIVIDADE LABORAL FOSSE TECNOLÓGICAMENTE MODIFICADA DE MODO A TORNÁ-LA MENOS INSEGURA OU MENOS INSALUBRE, APENAS UMA EC PODERIA ALTERAR SEU TRATAMENTO PREVIDENCIÁRIO.

por estar sujeita a tantas variáveis que se modificam (e muito) no tempo não pode ser matéria constitucional, senão apenas seus contornos básicos. Idade de aposentadoria; tempo mínimo de contribuição; regra de cálculo valor do benefício; tratamento específico de certas atividades laborais; ou mesmo valor mínimo de benefícios e sua indexação ao salário mínimo não são, evidentemente, matérias que devam constar do texto constitucional, e estes são apenas alguns exemplos. Há muito mais.

Desconstitucionalizar a matéria previdenciária é, ao contrário do que muitos alegam, garantir direitos a todos – e não apenas àqueles que circunstancialmente conseguiram cristalizar seus privilégios. Desconstitucionalizar é garantir que os custos inexoráveis de ajustamentos decorrentes, por exemplo, da maior longevidade da população, possam ser equitativamente distribuídos entre todos e entre as várias gerações. Desconstitucionalizar a previdência é garantir que ajustamentos possam ser feitos de forma suave, sem sobressaltos ou descontinuidades. Desconstitucionalizar é garantir que os recursos pagos pela sociedade sob a forma de impostos gerais retornem a ela sob a forma de bens e serviços públicos. Desconstitucionalizar a matéria previdenciária é, por fim, garantir maior equilíbrio fiscal, que é uma condição importante para a redução da taxa de juros e conseqüentemente para um maior potencial de crescimento econômico e de geração de riqueza.

4.2. EQUIDADE

É de relativo domínio público que no Brasil a grande maioria dos aposentados ganha salário mínimo ou algo pouco maior e alguns poucos ganham aposentadorias de valor muito elevado. Não haveria qualquer injustiça ou iniquidade se aqueles que recebem altos valores de aposentadoria tivessem contribuído para isso, de modo que sua aposentadoria fosse apenas o recebimento daquilo que ele poupou ao longo da vida. Mas não é esse o caso. O fato é que todos recebem mais do que contribuíram, mas como mostraremos, alguns recebem muito

mais do que contribuíram ao longo da vida. Isso confere enorme iniquidade ao nosso sistema previdenciário, mas ela não se restringe à diferença de tratamento entre “ricos” e “pobres”. Ocorre também entre indivíduos que recebem benefícios de salário mínimo.

Comecemos por este último caso. Suponha a existência de dois casais (A e C) e (B e D) que têm as mesmas características socioeconômicas. Ambos vivem com muitas dificuldades, pois ambos os maridos (A e B) têm baixa qualificação. O indivíduo A permanece oscilando entre um emprego formal e o trabalho na informalidade, mas lutou a vida inteira para contribuir para a Previdência. O indivíduo B não acredita na previdência – acha tudo errado e afirma que a Previdência só tem ladrão, que o governo rouba o povo, etc. Ele jamais contribuiu para a Previdência social. Suas mulheres (C e D) também jamais contribuíram. Aos 65 anos B requer o benefício assistencial (LOAS), e na mesma idade A se aposenta. As mulheres C e D são 3 anos mais novas do que seus maridos, e três anos mais tarde, D vai ao posto do INSS e descobre que pode pedir um auxílio do LOAS apesar de seu marido receber 1 SM e a renda per capita familiar ser de $\frac{1}{2}$ SM. Ela requer um benefício assistencial e logo em seguida passa a recebê-lo. Ela passa tal informação para C, e esta vai ao posto do INSS, mas ao chegar lá descobre que não está habilitada a receber o benefício, dado que seu marido recebe aposentadoria e essa renda entra na conta da renda per capita, enquanto a renda de LOAS não entra.

Ambos os casais são igualmente pobres. Ambos lutaram a vida inteira para sustentar a família. Um contribuiu; outro não. Quem contribuiu não pode receber o LOAS, mas quem não contribuiu, pode! Em média, ambos os casais irão receber seus benefícios por mais 17 anos. O primeiro casal (A e C) receberão apenas 1 salário mínimo e o segundo receberá 2 salários mínimos. Ambos receberão uma transferência líquida, mas a transferência líquida para o segundo casal, que nada contribuiu para a Previdência Social, será pelo menos 3 vezes maior. Certamente, este não representa o caso que normalmente as pessoas têm em mente quando se referem às injustiças da Previdência. Não

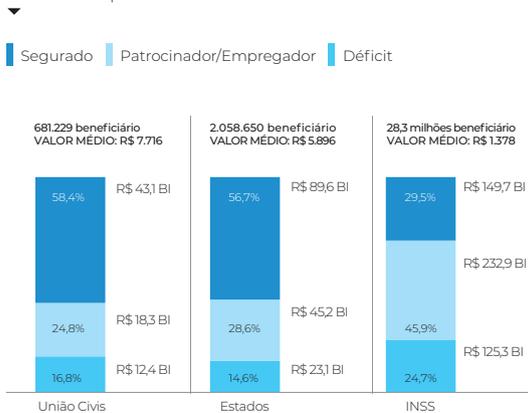
deixa, porém, de ser mais um dos numerosos equívocos das regras previdenciárias do país.

Vejamos agora o caso que povoa o imaginário das pessoas, e que representa um verdadeiro e poderoso imposto regressivo através do sistema previdenciário. Os casos mais paradigmáticos residem na comparação entre valores médios de benefícios pagos pelo INSS – em geral aos trabalhadores da iniciativa privada – e aqueles pagos pelo setor público. No Gráfico 7 está apresentada a decomposição da despesa previdenciária, segundo a fonte, para o ano de 2016.

Gráfico 7

Decomposição da despesa previdenciária do INSS, dos Regimes Próprios de Estados e da União (Civis)

Em valor e em percentual – Brasil: 2016



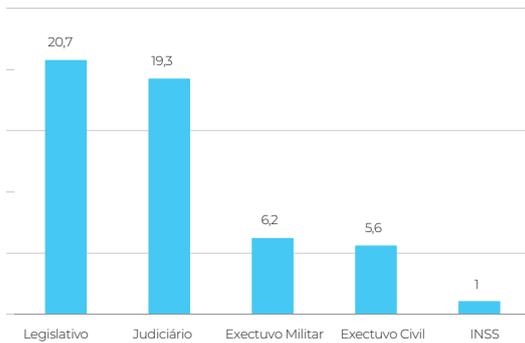
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

No mesmo gráfico consta o número de beneficiários de cada regime e o valor médio do benefício pago. Enquanto o valor médio dos benefícios previdenciários do INSS foi R\$ 1.378, o seu equivalente para os

servidores civis da União foi R\$ 7.716, mais de 5 vezes superior. Essa diferença pode ser ainda maior, como pode ser observado no Gráfico 8, em que são apresentadas as informações de valores médios de benefícios segundo Poder expressos em múltiplos do valor médio pago pelo INSS¹².

Gráfico 8

Valor Médio de benefício, segundo esfera de poder, expresso em múltiplos do benefício pago pelo INSS – Brasil: 2016



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Relatório de Pessoal (MPOC).

Como nosso sistema é estruturalmente desequilibrado, todos recebem uma transferência líquida. Uma estatística que mostra a profunda iniquidade do sistema previdenciário pode ser obtida dividindo o déficit (que afinal é financiado por impostos gerais) pelo número de beneficiários. Os resultados mostram que: a) cada beneficiário do INSS recebe uma transferência líquida de R\$ 5.283 anuais; b) os aposentados e pensionistas dos governos estaduais recebem, em média, R\$ 43.523 anuais de transferências, e; c) os servidores civis na União

12 OS VALORES NOMINAIS SÃO: LEGISLATIVO: R\$ 286 MIL; JUDICIÁRIO: R\$ 26,5; EXECUTIVO MILITAR: R\$ 8,6 MIL E EXECUTIVO CIVIL: R\$ 7,7 MIL. ESSES VALORES MÉDIOS SÃO PAGOS A POUCO MAIS DE UM MILHÃO DE BENEFICIÁRIOS (APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO).

o montante de R\$ 63.268. Trata-se de um verdadeiro mecanismo de transferência de renda dos mais pobres para os mais ricos através do sistema de previdência¹³.

Diante dessa situação, uma reforma que busque maior equidade do sistema previdenciário deve uniformizar regras. Em realidade, parte dessa equalização já foi realizada a partir da Emenda Constitucional 41/2003 e posteriormente com a Emenda Constitucional 47/2005. Mas é necessário aprimorar ainda mais. Três medidas são cruciais: a) estabelecer uma idade mínima progressiva para os servidores públicos, iniciando em 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, com uma transição em 10 anos, quando homens e mulheres do serviço público se aposentariam aos 65 anos; b) determinar que o cálculo do benefício seja realizado rigorosamente pela média de todas as contribuições feitas pelo servidor ao longo de sua vida laboral (e não com integralidade, como ainda hoje é permitido para todos os que ingressaram no serviço público até 2003); e c) fim da “paridade”, ou seja desvincular reajustes dados aos ativos e que atualmente são instantaneamente – e na mesma magnitude – concedidos a aposentados e pensionistas.

4.3. SUSTENTABILIDADE E ADAPTABILIDADE

Sistemas de repartição são mais propensos a criarem passivos. Não se trata, porém de uma característica intrínseca desses sistemas, mas tão somente uma constatação empírica. Isso porque a grande maioria dos países com sistema previdenciário em regime de repartição têm seus sistemas administrados e operados pelo Estado e, mais importante, suas regras de funcionamento são fixas e determinadas por lei, algumas vezes em legislação constitucional, como é o caso do Brasil. Dessa forma, quando, por exemplo, a demografia muda ou ocorre uma

¹³ ESSE EXERCÍCIO REFERE-SE EXCLUSIVAMENTE AO FLUXO CORRENTE DE RECEITAS E DESPESAS. UM CÁLCULO MAIS APROPRIADO DEVERIA USAR OS VALORES PRESENTES LÍQUIDOS DE CONTRIBUIÇÕES E BENEFÍCIOS.

crise prolongada no mercado de trabalho, o sistema começa a apresentar déficits (financeiros e atuariais), mas as regras não se ajustam, pois dependem de alterações legais, em geral rejeitadas pela política e pela opinião pública¹⁴.

Evitar o frequente debate político (além de partidário e mesmo ideológico) para corrigir aspectos técnicos de um seguro social e dotar o sistema de flexibilidade de ajustamento e adaptabilidade, é permitir que os custos decorrentes de qualquer desequilíbrio do sistema sejam compartilhados por todos e por diversas gerações, sem delongas, atrasos ou sobressaltos. O caso do Brasil é paradigmático em termos de rigidez, e o resultado é conhecido.

Nunca é demais repetir que a situação financeira e atuarial da previdência no Brasil atingiu patamares alarmantes. Em 2017 o gasto total com pagamento de benefícios (INSS mais regimes próprios) foi de mais de R\$ 800 bilhões, atingindo 12,5% do PIB. O déficit financeiro consolidado do Regime Geral (INSS) e dos Regimes Próprios (União, Estados e DF) totalizou mais de R\$ 354 bilhões, atingindo quase 5% do PIB. Sob a ótica atuarial a situação é ainda mais grave: de acordo com a última avaliação atuarial, de dezembro de 2016, o déficit atuarial da previdência dos servidores civis da União foi estimado em R\$ 5,09 trilhões; para os Estados foi estimado em R\$ 5,17 trilhões; e para as capitais, R\$ 447 bilhões. Para a União isso corresponde a 11,5 vezes sua Receita Corrente Líquida (RCL). No caso dos estados, 9,6 vezes a RCL consolidada dos estados. E, no caso das capitais, equivale a 3,4 vezes a RCL. Para o Regime Geral não há cálculo específico, mas estudos anteriores indicam que esse passivo varia entre 1,5 a 2 PIB. Em poucas palavras, o passivo atuarial de todo o sistema previdenciário

14. COMO ESSE SISTEMA TRANSFERE O PASSIVO PARA AS GERAÇÕES FUTURAS, AQUELES QUE SERÃO AFETADOS NÃO TÊM VOTO E ALGUNS SEQUER NASCERAM QUANDO O DEBATE POLÍTICO SOBRE MUDANÇAS É FEITO. ESSA É, TALVEZ, A PRINCIPAL RAZÃO PORQUE É MUITO DIFÍCIL FAZER AQUILO QUE É ÓBVIO.

brasileiro oscila entre 3,5 a 4 PIB. Isso corresponde a pelo menos 5 vezes a dívida pública.

Como certa vez foi dito em um seminário técnico sobre a questão previdenciária: “dívida dessa magnitude não se resolve; administra-se”¹⁵. A questão é como administrar algo tão gigantesco? O primeiro aspecto a considerar é que todos os cálculos atuariais – como, aliás, não poderia deixar de ser – são realizados preservando-se as regras em vigor. Mas o que ocorreria se elas mudassem? A resposta óbvia é que esse passivo certamente seria modificado.

O mesmo princípio adotado para servidores públicos (apresentado na subseção anterior) deveria ser adotado também para os trabalhadores da iniciativa privada, estabelecendo idades mínimas que fossem sendo elevadas progressivamente, de modo a convergirem para um patamar de 65 anos em poucos anos. Da mesma forma, alterar a regra de cálculo do valor do benefício seria crucial. É necessário considerar toda a vida contributiva do trabalhador e não a fração mais elevada de contribuições feitas ao longo da vida.

Porém, é necessário ir além. Para facilidade de compreensão, uma reforma que visasse equilibrar o sistema previdenciário, deveria separar três grupos de participantes: a) os atuais beneficiários (aqueles que já recebem benefícios); b) os atuais trabalhadores ativos; e c) os futuros participantes ativos. Para o primeiro grupo nada ou muito pouco se pode fazer¹⁶. Para o segundo grupo – os atuais ativos – há muito o que fazer. Primeiramente é crucial destacar que nesse grupo existem diferenças muito expressivas dependendo das particularidades de ca-

15 ESTA ERA TAMBÉM A CRENÇA DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS NOS ANOS GLORIOSOS DA DOMINÂNCIA FISCAL E DA INDEXAÇÃO DE PREÇOS E SALÁRIOS. NAQUELES ANOS O IMPOSTO INFLACIONÁRIO “RESOLVIA” O PROBLEMA DE FINANCIAMENTO DO DÉFICIT PÚBLICO, E AS CONSEQUÊNCIAS SÃO CONHECIDAS.

16 PARA SERVIDORES PÚBLICOS É POSSÍVEL ELEVAR A ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO E ESTABELEÇER ALÍQUOTA SUPLEMENTAR DE MODO A ELEVAR A PARCELA DE CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES E COM ISSO REDUZIR OS DÉFICITS FINANCEIROS E ATUARIAIS. NO QUE SE PROPÕE AQUI, ESSAS MEDIDAS ESTÃO CONTEMPLADAS.

da indivíduo: há aqueles que continuam ativos, mas já têm todos os requisitos para obtenção de benefício, ou seja, por opção continuam ativos e contribuindo para o sistema; há aqueles que estão próximos da obtenção de aposentadoria nas atuais regras; há outros que estão “no meio do caminho”, ou seja, aqueles que estão no mercado de trabalho há uma ou duas décadas, mas ainda devem cumprir um longo caminho até estarem aptos a requerer algum benefício; e há, finalmente, aqueles que estão iniciando a vida laboral, tendo ingressado no mercado de trabalho há alguns poucos anos.

Um princípio justo que deve nortear uma reforma é reconhecer que para todos eles existe uma espécie de “dívida contratada”, ou mais precisamente um direito proporcional de cada indivíduo dentro da regra atual. Assim, se um indivíduo tem 20 anos de contribuição e dele é exigido 35 anos, então terá $\frac{4}{7}$ avos do valor do benefício calculado nas regras atuais¹⁷, mas seus $\frac{3}{7}$ avos remanescentes serão determinados segundo novas regras, que devem ser calibradas e flexíveis de forma a garantir que não haja a criação de passivo. Isso significa estancar o passivo atuarial.

Conferir flexibilidade de regras para que a sustentabilidade seja mantida implica em: a) permitir que a idade mínima de aposentadoria possa ser elevada à medida que a sociedade envelhece; b) estabelecer uma regra de cálculo do valor do benefício que garanta a inexistência de novos passivos para a parcela remanescente a qual os trabalhadores terão direito após a mudança de regras. Isso é obtido pelo princípio básico de que em média o valor esperado da renda recebida por benefício deve ser igual ao montante pago sob a forma de contribuições¹⁸.

17 E A PARTIR DAÍ CORRIGIDO MONETARIAMENTE POR UM ÍNDICE DE PREÇOS.

18 ESTOU TRATANDO AQUI DE BENEFÍCIO PROGRAMADO E NÃO DE BENEFÍCIOS DE RISCO, COMO INVALIDEZ, MORTE OU LONGEVIDADE. PARA ESSES, A COBERTURA DEVE SER FEITA POR SEGURO.

Finalmente, para o terceiro grupo – aqueles que ainda irão ingressar no mercado de trabalho – dever-se-ia buscar um novo formato previdenciário que permitisse que tivéssemos virtualmente um único sistema previdenciário para todos os brasileiros¹⁹. Uma reforma responsável pode e deve definir esse novo sistema que, em uma década ou década e meia, passaria a vigorar compulsoriamente para os todos que tivessem nascido a partir de um certo ano, permitindo migração de trabalhadores jovens que tivessem nascido alguns anos antes ou que já tivessem ingressado no mercado de trabalho no sistema antigo reformado.

4.4. A REFORMA PARAMÉTRICA – PREPARAÇÃO PARA UM SISTEMA ÚNICO

De tudo o que aqui já foi apresentado, fica evidente que a reforma proposta contempla, além da desconstitucionalização das regras previdenciárias, mudanças paramétricas, como idades mínimas para aposentadoria, períodos de transição e regra de determinação do valor do benefício. A mudança nas regras paramétricas além de produzir uma redução no passivo atuarial do sistema, visa possibilitar que, em um dado horizonte temporal, praticamente todos os trabalhadores estejam submetidos às mesmas regras, podendo-se, dessa forma, vislumbrar a possibilidade de um sistema único de previdência, que será tratado adiante, no tópico 4.5.

Em síntese, os principais aspectos que a reforma paramétrica deverá contemplar são:

4.5. REGIME GERAL

a. Regime Geral

19 A ÚNICA EXCEÇÃO SERIA UM SISTEMA ESPECÍFICO PARA AS FORÇAS ARMADAS. HÁ DAZÕES PARA QUE AS FORÇAS ARMADAS TENHAM UM TRATAMENTO DIFERENCIADO E POSSAM, EVENTUALMENTE, DISPOR DE UM SISTEMA ESPECÍFICO. ISSO, NO ENTANTO, NÃO SIGNIFICA QUE DEVAM MANTER AS REGRAS E BENEFÍCIOS ATUAIS. É POSSÍVEL E DESEJÁVEL QUE SUAS REGRAS SE ASSEMELHEM AO QUE SE OBSERVA NA MAIORIA DOS PAÍSES.

- (i) Regra definitiva de 65 anos para homens e mulheres (exceto para aposentadorias especiais), aumentando de acordo com o crescimento na expectativa de vida;
- (ii) Idade mínima inicial no RGPS: 55 para homens e 53 para mulheres com período de transição;
- (iii) Idade mínima inicial dos rurais: 60 anos para homens e 55 para mulheres com período de transição;
- (iv) Idade mínima inicial do Professor: 52 anos para homens e 50 para mulheres, com período de transição;
- (v) Aposentadorias especiais:
 - i. Idade mínima inicial dos Policiais: 55anos para homens e 53 para mulheres, com período de transição;
 - ii. Para pessoas com deficiência e atividades expostas a agentes nocivos seriam estabelecidas regras especiais.

b. Regime Próprio

- (i) Idade definitiva após transição: 65 anos para homens e mulheres;
- (ii) Idade mínima inicial: 60 anos para homens e 55 para mulheres com período de transição;
- (iii) Despesa é excluída no orçamento;
- (iv) Alíquota definida por avaliação atuarial anual, desvinculando do União, estados e municípios;
- (v) Se houver novo déficit no futuro aplica-se a mesma regra dos fundos de pensão das estatais: alíquota suplementar 50% patronal e 50% dos ativos, aposentados e pensionistas (total do benefício), desestimulando e dividindo o ônus de eventuais revisões de planos de cargos e salários com fortes impactos previdenciários;
- (vi) Fiscalização será feita pela PREVIC, nos mesmos moldes dos fundos de pensão, com possibilidade de intervenção, com criminalização da gestão temerária e fraudulenta dos RPPS.

c. Benefício de Prestação Continuada - BPC

- (i) Fixado em 1 salário mínimo no ano posterior ao da aprovação da reforma;
- (ii) Corrigido anualmente pela inflação e desvinculação do salário mínimo.

d. Piso Previdenciário

- (i) Fica criado o Piso previdenciário desvinculado do salário mínimo.

e. Valor do Benefício

- (i) O valor do benefício passará a ser definido pela média contributiva
- (ii) No cálculo de determinação do valor será levada em consideração a esperança de vida no momento de obtenção do benefício

f. Pensão por Morte

- (i) Regra de cálculo com mínimo de 60% (um dependente), aumentando 15% para cada dependente adicional, até o máximo de 100%
- (ii) Poderá ser inferior ao salário mínimo e dele será desvinculado;
- (iii) Permissão de acúmulo de percentagem do 2º benefício sem limite de valor, porém com percentual decrescente para o segundo benefício de acordo com o valor do benefício

g. Pedágio

- (i) A todos os ativos, além da idade mínima inicial, será exigido um pedágio de 20% sobre o tempo remanescente para obtenção do benefício.

Há, evidentemente, um sem número de pequenos detalhes que estão contidos na reforma paramétrica e que não estão aqui expostos, porque tornaria o texto por demais extenso e exigiria espaço precioso.

so para sua devida explicação. Por isso nos concentramos apenas nos princípios mais fundamentais da proposta.

A reforma paramétrica proposta, além de impor a uniformização de regras para praticamente todos os trabalhadores do setor privado e também do setor público, permitindo a criação de um sistema único para todos, produzirá significativa redução da despesa anual com previdência com impactos significativos no passivo atuarial. As estimativas preliminares indicam que a redução de despesa em 10 anos atingirá mais de R\$ 1 trilhão e permitirá a redução de até 48% no passivo atuarial existente²⁰.

4.6. A NOVA PREVIDÊNCIA

Um novo sistema previdenciário requer um longo período de transição, posto que o passivo existente no atual sistema é muito elevado. O Gráfico 6 apresenta o déficit atuarial dos regimes calculado em 2017. Este indicador traz a valor presente a diferença entre receitas (contribuições de empregados e empregadores e outras receitas) e despesas (pagamento de benefícios) esperadas para o futuro²¹.

Segundo projeções da Secretaria do Tesouro Nacional a partir de dados da Secretaria de Previdência Social, o déficit atuarial do Regime Geral operado pelo INSS é de quase R\$ 8 trilhões até 2060²². Ainda na União, o regime dos servidores tem déficit de cerca de R\$ 1 trilhão e 500 bilhões, atingindo uma situação mais confortável após as reformas que criaram a previdência complementar do servidor, com impactos

20 DEVE-SE DESTACAR QUE A PROPOSTA APRESENTADA PELO ATUAL GOVERNO PREVIA UMA REDUÇÃO DE DESPESA, NO MESMO HORIZONTE TEMPORAL DE R\$ 800 BILHÕES, ISSO SIGNIFICA QUE A ATUAL PROPOSTA É PELO MENOS 25% MAIS POTENTE EM TERMOS DE REDUÇÃO DA DESPESA.

21 NOTE QUE EM UM SISTEMA ATUARIALMENTE EQUILIBRADO, NÃO HÁ DÉFICIT (E NEM SUPERÁVIT) ATUARIAL, OU SEJA, AS CONTRIBUIÇÕES FUTURAS COBREM AS DESPESAS FUTURAS.

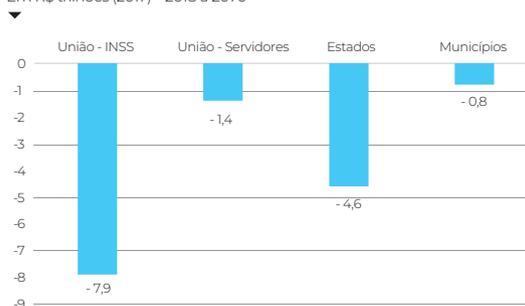
22 SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. ASPECTOS FISCAIS DA SEGURIDADE SOCIAL. 2017.

no futuro. Já para os Estados a situação é dramática: o déficit atuarial chega a quase R\$ 5 trilhões, e nos Municípios, é de R\$ 800 bilhões. Estamos falando que o déficit atuarial – que é uma dívida do Estado – que atinge R\$ 14,7 trilhões, o equivalente a 2,24 vezes o PIB do país no mesmo ano²³.

Gráfico 9

Déficit atuarial por Ente/Regime

Em R\$ trilhões (2017) – 2018 a 2070



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Relatório de Pessoal (MPOG) – Elaboração do autor.

Feita essa consideração inicial, que tem por intuito alertar para o fato de que qualquer proposição de novo sistema previdenciário para o país deve explicitar a forma como será financiado o passivo atualmente existente, passamos agora a descrever o que é a proposta para uma “Nova Previdência”.

23 ESSE NÚMERO É CERTAMENTE MAIOR, POIS NÃO INCLUI AS FORÇAS ARMADAS. SE ESSA DÍVIDA FOSSE CONTABILIZADA, ISSO FARIA COM QUE A DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA FOSSE MULTIPLICADA POR QUASE 4.

4.7. PILAR BÁSICO OU APOSENTADORIA UNIVERSAL E A QUESTÃO DA INDEXAÇÃO AO SM

Trata-se de uma renda mínima a que todo brasileiro teria direito quando atingisse a idade de aposentadoria que inicialmente seria fixada em 65 anos para ambos os sexos²⁴. Essa idade poderá ser aumentada em função de dados demográficos que revelem aumento da esperança de vida, tal como era usualmente feito com o fator previdenciário. Esse benefício seria fixado como uma fração do salário mínimo - algo entre 60% e 70% - vigente no momento de entrada em vigor do novo sistema, e passaria a ser reajustado anualmente segundo um índice de preços aos consumidores. Por ser um benefício universal associado à idade, seu custo de administração é particularmente baixo e praticamente imune a fraudes, como tem acontecido com o BPC (um benefício assistencial destinado às parcelas mais pobres da população e que sofre inúmeras fraudes e ingerências indevidas e absurdas do judiciário). Todos os brasileiros teriam direito a esse benefício desde que atingissem certa idade (inicialmente 65 anos), independentemente de terem ou não contribuído para a previdência social.

Nossa Constituição equivocadamente determinou que o menor valor de benefício não poderá ser inferior ao salário mínimo. Trata-se de um erro grosseiro com sérias e graves implicações sobre alocação de recursos entre gerações²⁵ e impactos sobre a fixação do valor de salário mínimo, posto que o mesmo passa a ser artificialmente comprimido em decorrência de restrições fiscais decorrentes da previdência social.

A criação de um benefício básico a todos como aposentadoria universal pode auxiliar a superar esse mito. É necessário que a reforma

24 A PARTIR DE ENTÃO, NÃO HAVERIA MAIS O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC-LOAS).

25 QUANTO A ISSO BASTA COMPARAR A INCIDÊNCIA DE POBREZA E EXTREMA POBREZA ENTRE CRIANÇAS E JOVENS DE UM LADO E IDOSOS DE OUTRO, APÓS REALIZADAS AS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS. INVESTIMOS DEMAIS EM MUITO, MUITO POUCO EM CRIANÇAS E JOVENS. E AINDA RECLAMAMOS QUE TEM MUITA CRIANÇA POBRE NO PAÍS.

ao desindexar o benefício básico do salário mínimo, crie também a aposentadoria universal com valor inferior ao salário mínimo. Afinal será apenas uma parte do benefício total de cada trabalhador.

4.8. PILAR DE REPARTIÇÃO E O PROBLEMA DE REDUÇÃO DO TETO

A todos aqueles que tiverem contribuído para a Previdência Social será garantido um valor adicional de aposentadoria (a ser adicionada ao pilar básico) que funcionará no regime de repartição, cujo benefício será calculado de forma atuarialmente equilibrada. Isso significa que tanto para os futuros benefícios, o sistema de repartição funcionará atuarialmente equilibrado. As regras do regime de repartição serão basicamente as mesmas aplicáveis à parcela remanescente do período de transição e, conseqüentemente, não serão surpresas para os ingressantes do novo sistema²⁶, ainda que o cálculo do benefício seja calculado de forma diferente, pois será um sistema de repartição nocional, onde o valor do benefício será calculado pelas contribuições realizadas por cada contribuinte e seus rendimentos, sendo esses últimos determinados pelo comportamento demográfico e pela evolução da massa de rendimentos do trabalho.

Um dos problemas graves de nosso atual sistema refere-se ao teto previdenciário. Ele é particularmente elevado, pois é superior a mais do que ganha 90% de nossa força de trabalho²⁷. Sendo tão alto, qualquer desajuste pode provocar elevado montante de déficit a ser financiado pelo Tesouro. Há sólidas razões para que o teto do regime de repartição seja reduzido. A questão é como fazê-lo. Fixar desde o início um teto

26 A IDEIA DE FAZER DOIS SISTEMAS CONVIVEREM SENDO QUE UM DELES É PASSIVO NÃO TEM NADA DE NOVIDADE. O PLANO REAL, UM EXEMPLO BEM SUCEDIDO DE ESTABILIZAÇÃO INFLACIONÁRIA, FEZ EXATAMENTE ISSO.

27 A PARTIR DE DADOS DA PNAD/IBGE É POSSÍVEL VERIFICAR QUE, EM MÉDIA, O VALOR DO TETO PREVIDENCIÁRIO CORRESPONDE AO PERCENTIL 95 PARA O RENDIMENTO DAS MULHERES E AO PERCENTIL 92 PARA O RENDIMENTO DOS HOMENS, CONSIDERADO O RENDIMENTO DO TRABALHO DE TODAS AS FONTES.

inferior ao atual (um sub-teto) pode ensejar inúmeros problemas: desde severas resistências políticas, pois seria aplicável a muitos que contribuíram parte significativa de sua vida laboral sobre esse teto elevado; à queda da arrecadação para financiar o sistema antigo²⁸, pois toda a arrecadação que incidisse sobre a parcela acima desse valor até o teto atual seria retirada do sistema, fazendo com que o déficit aumentasse.

Estabelecer um teto acima do atual para permitir um sistema de capitalização (um sobre-teto) seria absolutamente inócuo, pois atingiria um reduzido número de trabalhadores que já dispõem de produtos no mercado financeiro. Em nada ajudaria na constituição de poupança previdenciária, fazendo com que apenas a atualmente existente se dividisse entre poupança compulsória e voluntária.

Uma alternativa seria fixar uma regra que estabelecesse que a partir da aprovação da reforma será criado um teto contributivo que será “congelado”, sendo aplicável apenas quando o novo sistema entrar em operação. Ou seja, será aplicável **apenas para o novo sistema** (e, portanto, apenas para os futuros entrantes). A forma de “congelar” esse valor pode ser variada²⁹, mas o importante é que quando o novo sistema entrar em operação, esse valor seja correspondente a algo entre o 5º e o 8º decil de distribuição de rendimentos, assemelhando-se ao que se observa no resto do mundo³⁰.

Ao adotar esse procedimento, abre-se uma “cunha” para a criação de um terceiro pilar, com efetiva ampliação da poupança previdenciária e redução do risco de déficit.

28 A ESSE RESPEITO, VER TEXTO DE FÁBIO GIAMBIACI E OUTROS, RECENTEMENTE PUBLICADO.

29 UMA MANEIRA SERIA MANTER O VALOR NOMINAL CONSTANTE E DEIXAR QUE A INFLAÇÃO CORROA SEU VALOR. O PROBLEMA AQUI É QUE INFLAÇÕES MUITO ELEVADAS PODEM DESEQUILIBRAR O SISTEMA. OUTRA ALTERNATIVA SERIA ESTABELECEER UM ÍNDICE QUE FOSSE APENAS UMA PARTE DA INFLAÇÃO. SE DESEJARMOS, POR EXEMPLO QUE, A CONVERGÊNCIA SE DÊ EM 20 ANOS, PODEMOS APLICAR UM REDUTOR DE 2,5% AO ANO.

30 VER OCDE, 2017. PENSIONS AT A GLANCE. OECD AND G20 INDICATORS.

4.9. PILAR DE CAPITALIZAÇÃO E O DILEMA DE CRIAÇÃO DE UMA CUNHA DE CAPITALIZAÇÃO: A QUESTÃO DO TETO

Suponha que uma reforma seja aprovada em 2019 e entre em vigor em 2020 definindo novas regras para a previdência para inativos e atuais ativos nos moldes apresentados até agora, e que preveja não somente que um novo modelo entre em operação em alguma data futura, digamos 2030, como que todos os nascidos a partir de 2010, por exemplo, sejam compulsoriamente associados ao novo sistema (ainda que seja permitido o ingresso para aqueles nascidos um pouco antes ou que tendo nascido após 2010 tenham ingressado no mercado de trabalho antes de 2030, com alguma regra específica de absorção).

Criar um espaço para capitalização não é questão trivial. Uma forma usualmente proposta é criar para o novo sistema, desde seu início, um novo teto que seja inferior ao atual teto do INSS. Há dois inconvenientes graves nessa proposta: a) retira instantaneamente recursos para cobrir o desequilíbrio do sistema antigo, aumentando consequentemente o déficit do velho sistema, o que impõe que para fazer frente a isso será necessário criar alguma fonte adicional de financiamento; e b) gera uma forte oposição política pela criação de um novo teto em regime de repartição.

Uma maneira alternativa é iniciar o sistema com o mesmo teto e congelá-lo até que atinja um patamar equivalente a um dado percentual do teto cheio, digamos 60%. Observe que nesse caso, até que o novo sistema entre em operação (2030), o novo teto não tem qualquer efeito prático para os atuais aposentados e ativos. Ou seja, não afeta ninguém. Por isso mesmo, não há perda de arrecadação e nenhum impacto sobre o déficit existente até que o novo sistema entre em funcionamento operacional.

No exemplo apresentado na Tabela 6 é possível ver a trajetória dessa regra entre 2020 e 2040. Por simplicidade admitiu-se que a inflação média da futura década (2020-2030) fique em 3,9% ao ano e na

década seguinte seja de 4,1% ao ano, com média global de 4.0% (trata-se, obviamente, apenas de um exercício com o objetivo de dimensionar as magnitudes). O Piso foi fixado, em 2020, com o valor igual ao salário mínimo, e a partir de então será corrigido pela inflação. O Benefício universal será concedido aos 65 anos, sendo seu valor fixado em 70% do salário mínimo no primeiro ano de vigência da reforma. A contribuição do empregado se dará até o limite do teto de contribuição para cada situação específica; a contribuição do empregador continuará sendo 20% sobre a folha; e a parcela de capitalização será composta pela contribuição do empregado à razão de 8,5% sobre o excedente em relação ao teto nocional e outros 8,5% do empregador, podendo adicionalmente ter uma percentagem do FGTS paga pelo empregador, sem qualquer acréscimo à contribuição total do empregador.

Tabela 6: Simulação de parâmetros para um novo desenho previdenciário ¹⁶

ANO	INFLAÇÃO	SISTEMA ANTIGO E TRANSIÇÃO			SISTEMA NOVO: BENEFÍCIO UNIVERSAL, REPARTIÇÃO NOCIONAL E CAPITALIZAÇÃO			
		PISO (SM)	TETO DE CONTRIBUIÇÃO	TETO DE BENEFÍCIO	BENEFÍCIO UNIVERSAL	TETO DE CONTRIBUIÇÃO	TETO DE BENEFÍCIO (%)	SISTEMA DE REPARTIÇÃO NOCIONAL
2018		954,00	5.645,80	5.645,80				
2019	3,5	998,00	5.906,19	5.906,19				
2020	3,9	1.036,92	6.136,53	6.136,53	725,85	6.136,53	6.136,53	6.136,53
2025	3,9	1.255,52	7.430,21	7.430,21	878,86	6.796,35	6.796,35	7.430,21
2030	4,1	1.523,13	9.013,92	9.013,92	1.066,19	7.541,59	7.541,59	9.013,92
2033	4,1	1.718,26	10.168,71	10.168,71	1.202,78	8.064,54	8.064,54	10.168,71
2035	4,1	1.862,05	11.019,64	11.019,64	1.303,43	8.433,17	8.433,17	11.019,64
2040	4,1	2.276,38	13.471,66	13.471,66	1.593,46	9.430,16	9.430,16	13.471,66

¹⁶ OS VALORES SIMULADOS DEPENDEM DA INFLAÇÃO. NO EXERCÍCIO FOI APRESENTADA UMA TRAJETÓRIA DE INFLAÇÃO, MAS PODERÁ SER OUTRA, PORÉM SEM IMPACTO NOS RESULTADOS

Note que quando o novo sistema previdenciário entrar em operação – por hipótese em 2030 – a parcela de capitalização será a dife-

rença entre o teto de repartição (R\$ 7.541,59) e o teto de capitalização (R\$ 9.013,92). Portanto, no início de operação do novo sistema haverá uma “cunha” de capitalização de aproximadamente 16% do teto geral da previdência, e o teto do regime de repartição será equivalente a aproximadamente 4,9 vezes o piso previdenciário (ao invés dos atuais 5,9). Em 2040, quando então se poderia reajustar todos os parâmetros pela inflação, a razão de tetos repartição/capitalização seria 0,7 e o teto de repartição seria 4,1 vezes o piso do sistema³¹.

Apesar de interessante, a fixação monetária da cunha de capitalização é muito sensível a inflações um pouco mais elevadas. Quanto maior for a inflação, mais rapidamente a cunha se abrirá, de modo que o sistema pode entrar em operação com perda expressiva de arrecadação. Uma forma de mitigar isso, ou seja, tornar a regra relativamente insensível a flutuações maiores dos índices inflacionários, seria aplicar um redutor da inflação que fizesse convergir o teto para capitalização em um processo de 20 anos. Ou seja, neste nosso exemplo somente em 2040 o teto de repartição do novo sistema atingiria o patamar de 70% do teto geral.

Como somente os novos entrantes teriam acesso ao novo sistema, a perda de arrecadação no início seria marginal, posto que nos primeiros anos de vigência operacional atingiria apenas um pequeno contingente de trabalhadores. A partir da década de 2040, quando a perda de arrecadação se torna mais significativa, ocorrerá também o início do processo de queda do déficit do velho sistema, devido a razões demográficas. A Tabela 7 apresenta os resultados sumarizados para patamares inflacionários mais elevados (média de 5,1% aa).

31 NO EXERCÍCIO NÃO FOI CONTEMPLADA A TRAJETÓRIA DA PRODUTIVIDADE DA ECONOMIA. EXERCÍCIOS ESTÃO SENDO FEITOS INCORPORANDO ESSE FATOR. A INCORPORAÇÃO DA PRODUTIVIDADE PROVOCARIA ACELERAÇÃO NO PROCESSO AQUI DESCRITO.

Tabela 7: Simulação de parâmetros para um novo desenho previdenciário com regra ajustada ³²

ANO	INFLAÇÃO	SISTEMA ANTIGO E TRANSIÇÃO			SISTEMA NOVO: BENEFÍCIO UNIVERSAL, REPARTIÇÃO NOCIONAL E CAPITALIZAÇÃO			
		PISO (sm)	TETO DE CONTRIBUIÇÃO	TETO DE BENEFÍCIO	BENEFÍCIO UNIVERSAL	SISTEMA DE REPARTIÇÃO NOCIONAL		SISTEMA CAPITALIZAÇÃO CD
						TETO DE CONTRIBUIÇÃO	TETO DE BENEFÍCIO ³¹	TETO DE CONTRIBUIÇÃO
2018		954,00	5645,80	5645,80				
2019	3,5	998,00	5906,19	5906,19				
2020	4,6	1.043,91	6.177,88	6.177,88	730,74	6.177,88	6.177,88	6.177,88
2025	4,8	1.309,63	7.750,46	7.750,46	916,74	7.089,28	7.089,28	7.750,46
2030	5,2	1.661,92	9.835,31	9.835,31	1.163,35	8.228,81	8.228,81	9.835,31
2033	5,2	1.934,90	11.450,79	11.450,79	1.354,43	9.081,32	9.081,32	11.450,79
2035	5,7	2.151,54	12.732,87	12.732,87	1.506,08	9.744,28	9.744,28	12.732,87
2040	6,0	2.846,79	16.847,37	16.847,37	1.992,75	11.793,16	11.793,16	16.847,37

³¹ NESSE CASO FOI APLICADO UM PROCEDIMENTO PARA CONVERGIR A RAZÃO DE TETOS PARA 0,7 EM 20 ANOS PARA QUALQUER PATAMAR DE INFLAÇÃO

A abertura da “cunha” para capitalização implicará perda de arrecadação para financiar o passivo existente no sistema antigo e de transição. Estimativas preliminares indicam que essa perda atingirá no máximo algo entre 0,8% e 2,5% da arrecadação para o antigo sistema. Isso, no entanto, ocorrerá a partir de 2040, quando a maior pressão de gastos estará arrefecida pelo efeito demográfico e por conta das mudanças paramétricas da reforma³². Além disso, se a massa salarial tiver um desempenho favorável – por conta de uma maior formalização – poderemos ter parte significativa da perda de arrecadação compensada pelo aumento da receita do regime de repartição.

32 OS NOVOS DADOS DEMOGRÁFICOS DIVULGADOS RECENTEMENTE PELO IBGE PRESSIONAM UM POUCO MAIS A TRAJETÓRIA DE DESPESAS, MAS O PRINCIPAL EFEITO É A ANTECIPAÇÃO DO AUMENTO DA DESPESA, DE MODO QUE O FUNCIONAMENTO DO NOVO MODELO PREVIDENCIÁRIO TERÁ MAIOR IMPACTO PROPORCIONAL NOS PRIMEIROS ANOS, DURANTE A DÉCADA DE 2030. MAS EXATAMENTE PORQUE TERÁ POUCOS PARTICIPANTES NO INÍCIO, A PERDA DE ARRECADAÇÃO SERÁ MONETARIAMENTE DE POUCA MONTA.

4.10. SÍNTESE, CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

É certo que o Brasil está vivendo uma acelerada transição demográfica. É certo também que as regras de nossa previdência são muito generosas e injustas. O resultado dessa combinação é uma tragédia: explosão de gastos, injustiça social, transferência negativa de renda e incentivos à deserção social. E as perspectivas não são animadoras. Parcelas crescentes da população estão vivendo cada vez mais, se aposentando com idades precoces e tendo ganhos reais de seus benefícios. O aumento de custos tornará o país fiscalmente inviável. E esse fenômeno não atinge somente o governo central, estando disseminado por todas as esferas de governo.

Se para a União o gasto com o INSS já supera mais de 50% de seus recursos, para os Estados e capitais seus orçamentos estão ficando estrangulados devido ao pagamento de benefícios para servidores aposentados e pensionistas. A situação é tão dramática para Estados e Municípios que em pouco tempo, se nada for feito, todos os Governos estaduais e praticamente todas as capitais estarão em situação falimentar. Para que o leitor tenha uma ideia da dramaticidade, bastam apenas dois exemplos: a) entre 2019 e 2025 o déficit financeiro da previdência da maior cidade do país (já considerada a contribuição patronal) será de R\$ 121,3 bilhões (ou duas vezes e meia de toda sua receita líquida!), que é o montante estimado de quanto o contribuinte paulistano pagará para pagar benefícios para pouco mais de 120 mil pessoas; b) os contribuintes do maior estado do país terão seus impostos líquidos destinados a cobrir o déficit previdenciário em 14 dos próximos 42 anos. Serão 14 anos de impostos líquidos que deixarão de voltar para a sociedade sob a forma de mais e melhor educação; mais e melhor saúde; mais investimentos, mais empregos e mais renda.

Não há solução sem uma reforma que ajuste nossas regras e dote o sistema previdenciário de mecanismos de proteção contra o surgimento de déficits estruturais. É exatamente isso o que está proposto

neste trabalho. De pronto, é imperioso reconhecer que os problemas previdenciários são tantos e tão complexos que não há forma de resolvê-los de forma imediata e que, portanto, é necessário não uma reforma, mas um **programa de reforma** que progressivamente defina os contornos de um sistema mais justo, equitativo e equilibrado. Um amplo **programa de reforma** que desconstitucionalize o tema, desvincule a previdência do salário mínimo, crie um benefício universal ao idoso, estabeleça maior conexão entre contribuição e benefício e determine a criação de um novo modelo a ser aplicável àqueles que ainda vão entrar no mercado de trabalho.

É necessário um **programa de reforma** que em um prazo máximo de uma década e meia faça uma convergência progressiva de regras, elevando a idade mínima para obtenção de aposentadoria, ajustando as regras de acumulação de benefícios, corrigindo as distorções no benefício de pensão por morte, reduzindo ou anulando as diferenças de regras existentes entre categorias profissionais e incentivando a formação de poupança, por meio de uma previdência capitalizada. Por afetar todos os cidadãos – em suas diversas fases da vida – é imperioso que esse **programa de reforma** seja distribuído no tempo. Eis a razão para a transição que aqui se propõe: dar tempo aos agentes para se adaptarem às mudanças.

No final de 2016 o governo apresentou à Nação uma proposta de emenda constitucional que reformava a previdência social. A proposta tinha evidentes méritos, pois atacava os principais problemas e tornava os brasileiros mais iguais sob a ótica previdenciária. Em linhas gerais, a proposta propunha: a) uma idade mínima de aposentadoria para todos os brasileiros: homens e mulheres; quer trabalhadores da iniciativa privada, urbanos e rurais, quer servidores públicos; b) um tempo mínimo de contribuição de 25 anos para se obter a aposentadoria que, em conjunto com a idade, garantiriam 76% da média contributiva do trabalhador, preservado o valor mínimo de 1 salário mínimo, sendo que

a cada ano a mais de contribuição, ganhava-se 1% a mais nesse valor; c) uma regra de transição associada à idade do indivíduo; d) a desindexação das pensões e dos benefícios assistenciais ao salário mínimo; e) a elevação da idade de elegibilidade ao benefício assistencial dos atuais 65 anos para 67 anos; f) a vedação de acumulação de aposentadoria e pensão; g) a exigência de contribuição para o trabalhador rural (com alíquotas favorecidas); e h) a virtual eliminação do tratamento privilegiado de servidores públicos. Aquela proposta trazia uma grande e boa novidade: a idade de aposentadoria dali para frente seria flexível e associada ao envelhecimento da população. Padecia, no entanto, de um vício conceitual ao constitucionalizar praticamente toda a matéria previdenciária. No programa de reforma aqui proposta, caminha-se em sentido contrário: desconstitucionaliza-se a matéria.

Esse conjunto de medidas, segundo estimativas do governo e de alguns analistas proporcionaria uma redução da despesa da ordem de R\$ 800 bilhões de reais em um horizonte de 10 anos. Tratava-se de uma expressiva contenção da trajetória de despesa e, consequentemente um poderoso instrumento para a recuperação da capacidade fiscal do governo.

Estimativas preliminares acerca da potência fiscal do **programa de reforma** aqui apresentado indicam uma redução entre R\$ 1,0 e R\$ 1,1 trilhão, para o mesmo horizonte temporal. O mais importante nesse aspecto, porém, é que para os anos subsequentes, a redução na trajetória de despesa é muito mais intensa no programa aqui descrito do que na proposta da emenda constitucional apresentada pelo governo em 2016. Isso porque o programa aqui exposto prevê que seja criado em 2020, e plenamente implementado a partir de 2030, um novo modelo previdenciário, compulsório para aqueles que entrarem no mercado de trabalho a partir de então que modifica completamente o cenário previdenciário brasileiro. Para os jovens que entrarem no mercado de

trabalho a partir de 2030³³ o sistema previdenciário estará estruturado em 3 pilares compulsórios: a) renda universal do idoso; b) regime de repartição nocional com teto reduzido (em relação ao atual); e c) regime de capitalização na parcela que exceder o teto reduzido até o limite do teto sem redução, podendo – por livre escolha do trabalhador – utilizar para sua aposentadoria capitalizada parte dos recursos do FGTS.

Esse novo sistema previdenciário traz implícito o equilíbrio atuarial, ou seja, não serão criados passivos previdenciários (dívida), mesmo diante de mudanças demográficas ou do mercado de trabalho. Com isso, os passivos abertos do sistema anterior estarão estancados e se extinguirão em um horizonte de 40 a 50 anos, garantindo uma trajetória sustentável da previdência brasileira.

33 PARA TRABALHADORES JOVENS QUE TENHAM ENTRADO NO MERCADO DE TRABALHO ANTES DESSA DATA A ADESÃO AO SISTEMA SERÁ FACULTATIVA.

