

Conjuntura SOCIAL

V. 13, N. 1, JAN-MAR, 2002.

ISSN 0103-961X

A Previdência Social Reavaliada – II

Previdência no Serviço Público: A Atuação do MPAS

Tributação das Entidades Fechadas
de Previdência Complementar

Tratamento Tributário dos Fundos de Pensão: A Busca
de um Padrão Internacional

Questões sobre Administração e Planejamento da Previdência
do Setor Público com Ênfase Especial no Brasil



PREVIDÊNCIA SOCIAL
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

**Ministério da Previdência e Assistência Social
Assessoria de Comunicação Social
Secretaria de Previdência Social**

Jan-Mar, 2002.

ISSN 0103-961X

conjuntura SOCIAL

A PREVIDÊNCIA SOCIAL REAVALIADA – II

Por José Cechin

Ministro da Previdência e Assistência Social

Brasília
Agosto/2002

Conjuntura SOCIAL (*)

Os conceitos emitidos nos artigos são de responsabilidade de seus autores e não representam, necessariamente, a opinião da Revista.

Os direitos autorais foram cedidos ao Ministério da Previdência e Assistência Social conforme documentos arquivados na Assessoria de Comunicação Social.

Não é permitida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização prévia do editor.

Tiragem: 7.500 exemplares

Expediente

Edição e distribuição:

Assessoria de Comunicação Social

Esplanada dos Ministérios, Bloco F – 8º andar

Tel.: (0 __ 61) 317-51 09/224-7816

Fax: (0 __ 61) 225-7490/225-6903

Telex: (0 __ 61) 2175

Cep: 70059-900 – Brasília, DF

Editor Responsável

Irapuam Silveira da Rosa – irapuam.rosa@df.previdenciasocial.gov.br

Coordenador Editorial e Acompanhamento Gráfico

Juraci Pereira dos Santos

(*) Solicitação de registro encaminhada ao INPI pelo Ministério da Previdência e Assistência Social

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca. Seção de Processos Técnicos – MTE

C751 Conjuntura Social. Brasília: MPAS, ACS, 2002 – Trimestral.
ISSN 0103-961X.
150 p.
Publicação interrompida em 1978, voltando a ser publicada
em maio de 1992.
1. Conjuntura social. 2. Previdência Social.

CDD-368.4

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO _____	5
A PREVIDÊNCIA SOCIAL REAVALIADA – II	
JOSÉ CECHIN _____	7
PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO: A ATUAÇÃO DO MPAS	
VÍNICIUS CARVALHO PINHEIRO _____	55
TRIBUTAÇÃO DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR	
JOSÉ ROBERTO FERREIRA SAVOIA MARCELO RABBAT FERNANDO LOVISOTTO _____	61
TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DOS FUNDOS DE PENSÃO: A BUSCA DE UM PADRÃO INTERNACIONAL	
FERNANDO PIMENTEL _____	73
QUESTÕES SOBRE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DA PREVIDÊNCIA DO SETOR PÚBLICO COM ÊNFASE ESPECIAL NO BRASIL	
OLIVIA S. MITCHELL _____	76

APRESENTAÇÃO

RAFAEL LIBERAL FERREIRA DE SANTANA*

No próximo ano, novos dirigentes em vários níveis de governo estarão assumindo suas funções, e as questões relacionadas à Previdência certamente estarão como prioritárias em suas agendas. Futuras reformas requerem, acima de tudo, subsídio teórico e um panorama dos avanços alcançados desde 1998. Reavaliar a Previdência brasileira em seus diversos regimes após as alterações legais ocorridas nos últimos anos consiste em tarefa complexa, que requer conhecimento e critério. Os dois primeiros artigos deste número da *Conjuntura Social* cumprem este papel.

No primeiro artigo, o ministro José Cechin traça um diagnóstico dos problemas existentes antes da reforma e apresenta um balanço das principais alterações legais no Regime Geral de Previdência Social – RGPS e na previdência do setor público, incluindo as novas perspectivas financeiras. Com ênfase no RGPS, são realçados os efeitos da informalidade do mercado de trabalho na Previdência e as estratégias de ajuste que foram adotadas, como a Lei nº 9.876/99 – que nivelou, para o empregador, o custo previdenciário de uma contratação por carteira assinada com a de um contribuinte individual –, a Lei de Crimes contra a Previdência Social e a implantação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP. O debate sobre o financiamento da Previdência – impostos x seguro – volta à tona neste artigo, assim como o problema da baixa cobertura do sistema, o papel social da Previdência, com destaque para sua importância na redução da pobreza, e também o envelhecimento populacional. Em relação a este último, a sociedade é chamada para debater a proposta de se dividir o período adicional de vida entre contribuição e usufruto da aposentadoria. Isto seria feito mediante a postergação das aposentadorias por tempo de contribuição, que ocorrem

* Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários da SPS/MPAS

ainda em idades baixas, como 54 anos. Por fim, são detalhadas novas propostas, como a revisão de alíquotas de contribuição, as idades de aposentadorias rurais, o acúmulo de benefícios, o financiamento de benefícios sem contrapartida contributiva, entre outras.

Focalizando especificamente a Previdência no serviço público, o artigo do Secretário de Previdência Social, Vinícius Pinheiro, traz um valioso histórico da evolução gerencial ocorrida nos últimos quatro anos no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social. A criação e expansão de um departamento responsável exclusivamente pelos regimes de Previdência do setor público refletem a sintonia, por parte do ministério, com a magnitude dos ajustes necessários. E estes se deram em termos de alterações legais, levantamento e sistematização de informações sobre servidores ativos, inativos e dependentes, assessoria direta na reforma previdenciária dos estados e municípios, além de cursos e seminários em todo o país. Neste artigo, consegue-se visualizar o motivo pelo qual a Previdência no serviço público, que até pouco tempo era tratada como uma extensão da folha de pessoal dos governos, evoluiu substancialmente.

A Previdência Complementar também é analisada neste volume. O artigo do Secretário de Previdência Complementar, José Savóia, em conjunto com Marcelo Rabbat e Fernando Lovisotto, aborda os aspectos tributários estabelecidos pela MP nº 2.222/01 às Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC. São analisadas alternativas em relação à tomada de decisão por parte das EFPCs entre a tributação em condições especiais – criada pela MP nº 2.222/01 – ou a possibilidade de manutenção da situação atual, com evidências de vantagem às EFPCs na opção pelo regime especial. Em outro artigo, Fernando Pimentel, presidente da Abrapp, também focaliza o tratamento tributário dos fundos de pensão, e ressalta o modelo de tributação de vários países como exemplo a ser seguido pelo Brasil, destacando que já estamos no caminho certo.

Por fim, a análise da Previdência do setor público é retomada neste volume no artigo da pesquisadora Olívia Mitchell. Com um rico conteúdo teórico, em que são abordadas questões como alternativas de planos – benefício definido x contribuição definida –, custos de capitalização, atores envolvidos no processo de administração, governança, entre outros, vale destacar a análise prática do caso brasileiro, com sugestões de fortalecimento dos avanços já alcançados.

A PREVIDÊNCIA SOCIAL REAVALIADA – II

JOSÉ CECHIN*

1. Introdução

Nos últimos anos, os sistemas de Previdência no Brasil passaram por profundas e importantes modificações. Decorridos quase três anos e meio da promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998, e dois anos e meio da aprovação da Lei nº 9.876, de novembro de 1999 – os dois principais instrumentos legais da reforma previdenciária – várias distorções que havia no passado foram corrigidas e resultados concretos já podem ser mensurados.

No Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que cobre os trabalhadores da iniciativa privada, as medidas implementadas permitiram uma reversão de tendência explosiva do déficit, que deverá se estabilizar ao longo dos próximos 20 anos em 1,2% do Produto Interno Bruto – PIB. Estima-se que, caso não houvesse reformas, o déficit chegaria a 3,6% do PIB no mesmo período. Além do aspecto financeiro, a reforma elevou o conteúdo de equidade e justiça social da Previdência Social, que se consolidou como um dos pilares da estabilidade social do País ao beneficiar diretamente 20,4 milhões de pessoas com o pagamento de aposentadorias, pensões, auxílios e outros benefícios, mensalmente e sempre em dia. Considerando que, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, para cada beneficiário direto do sistema, há cerca de 2,5 pessoas que se beneficiam indiretamente, os pagamentos do RGPS chegaram a 71,4 milhões de pessoas, o que significa 42% da população brasileira.

* Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social

A Previdência do setor público, que até então funcionava como uma mera extensão da política de pessoal, também passou por modificações. A explicitação do caráter contributivo e da necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial levou à separação entre a política previdenciária e a de pessoal do governo. Essa separação veio conferir maior transparência às contas públicas, deixando claro o custo da Previdência dos servidores à sociedade.

Contudo, a reforma da Previdência não pode ser considerada concluída. Pelo contrário, as dimensões do sistema brasileiro levam à necessidade de contínuo ajuste à realidade, especialmente às mudanças do mercado de trabalho e demográficas.

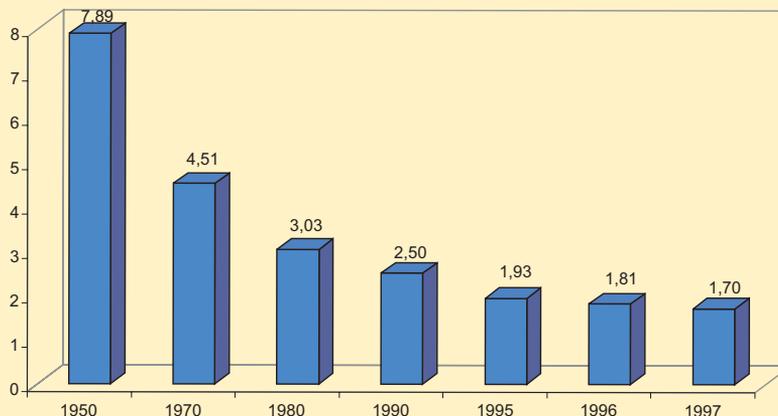
Este artigo destaca os principais pontos da reforma da Previdência, contextualizando-a com uma descrição dos cenários antes de sua implementação, lista os principais desafios a serem enfrentados e apresenta uma agenda futura com medidas importantes no processo de reestruturação do sistema previdenciário brasileiro.

2. Os Cenários Pré-Reforma

2.1 – Regime Geral de Previdência Social – RGPS

O sistema de repartição simples brasileiro estava atingindo, às vésperas da reforma, o seu limite no que diz respeito à razão de dependência entre contribuintes e beneficiários. Se na década de 50 havia 8 contribuintes financiando cada beneficiário, em 1997 esta relação chegou a 1,7 – considerando o número médio de empregados no ano, a relação seria de 1,23 em 1997 – (gráfico 1), e rapidamente atingir-se-ia uma situação em que cada trabalhador na ativa estaria sustentando um inativo, o que naturalmente gera maior carga contributiva. Como toda alternativa de aumento de alíquotas tem um limite, o governo precisava, naquele momento, discutir com a sociedade novas regras de concessão de benefícios e seus prazos de duração.

Gráfico 1
Relação entre Contribuintes e Beneficiários
da Previdência Social (1950-1997)



Fonte: MPAS

Elaboração: SPS/MPAS

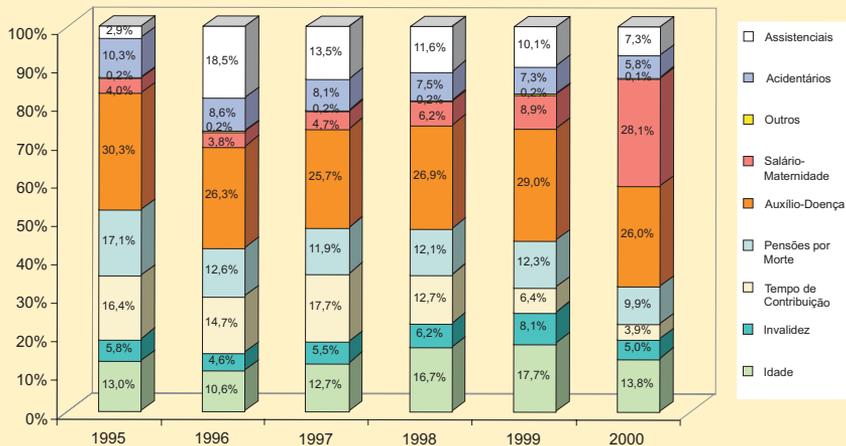
Obs.: Se considerarmos o número médio de empregados para o ano de 1997, a relação contribuintes/beneficiários diminui para 1,23.

No Brasil, caso não houvesse uma reforma no sistema previdenciário, estaria perpetuando-se uma perversa redistribuição de renda, via Previdência Social, em que os mais pobres financiavam os mais ricos. E um dos mecanismos que possibilitavam essa espécie de solidariedade às avessas era a aposentadoria por tempo de serviço.

O perfil dos beneficiários da aposentadoria por tempo de serviço era o de trabalhadores que tinham em média 48,9 anos, provinham, em grande parte, de postos de trabalho de melhor qualidade, com salários mais elevados e uma vida laboral mais estável, facilitando, portanto, a comprovação, especialmente em termos de documentação, dos requisitos para a obtenção da aposentadoria. O valor médio da aposentadoria era de R\$ 515,71 – 2,3 vezes superior à média de todos os benefícios. A concessão deste benefício vinha aumentando até atingir o seu pico histórico em 1997, quando foram concedidas 417,4 mil aposentadorias por tempo de serviço, 17,7% do total de 2,4 milhões de novos benefícios concedidos naquele mesmo ano (gráfico 2). Ressalte-se que, até junho de 1998, quando foi alterada a conversão com multiplicador de tempo

especial (com exposição a agentes nocivos) para tempo normal, continuava-se com a tendência de cerca de 34 mil benefícios concedidos por mês. Após junho de 1998, este patamar de concessão caiu para 19 mil benefícios/mês e, com a Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998, as concessões caíram para um patamar inferior a 10 mil benefícios/mês.

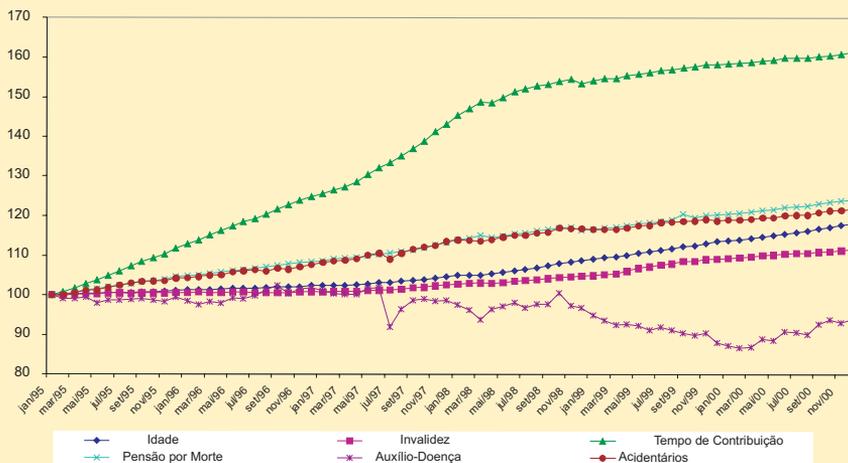
Gráfico 2
Composição da Quantidade dos Benefícios Concedidos
 pela Previdência Social 1995-2000 (Acumulado de Janeiro a Dezembro)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – Vários Anos
Elaboração: SPS/MPAS

O comportamento do fluxo (concessão) condicionou o estoque de benefícios, como pode ser visto no gráfico 3. O crescimento das aposentadorias por tempo de serviço foi acelerado até 1998, quando o efeito da reforma começou a se fazer sentir. Entre janeiro de 1995 e dezembro de 1998, o estoque de aposentadorias por tempo de serviço cresceu 53,4%.

Gráfico 3
Evolução do Índice da Quantidade de Benefícios
Emitidos pela Previdência Social (Jan/95 a Dez/00)
– (Jan/95 = 100) –



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – Vários Anos
 Elaboração: SPS/MPAS

Muito se argumenta que o crescimento da concessão de aposentadorias por tempo de serviço às vésperas da reforma ocorreu em função de um comportamento de incerteza por parte dos segurados quanto aos direitos adquiridos. A aceleração da quantidade de novas aposentadorias se devia, segundo esse entendimento, a que, por medo da reforma, os trabalhadores teriam corrido para a aposentadoria. Porém, aqueles que possuíam direitos adquiridos neste período não tinham como e nem para onde correr. O texto legal assegurava que o benefício poderia ser requerido a qualquer momento. O que aconteceu, de fato, foi um cenário onde um contingente de pessoas que ingressou no mercado de trabalho cerca 25 a 30 anos antes de 1998 e que adquiriram

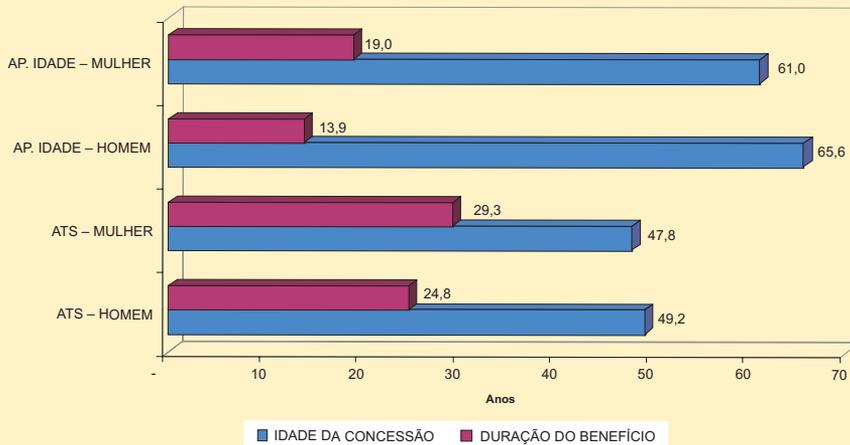
direitos de aposentadoria no mesmo período. Ou seja, aqueles que ingressaram no mercado de trabalho entre 1968 e 1973 – a época do milagre econômico brasileiro –, período em que o aquecimento do mercado de trabalho foi intenso, com novos postos de trabalho sendo criados, baixas taxas de desemprego e um crescimento do PIB de até 11,7% ao ano¹. Se nesse período houve um aumento de ingressos no mercado de trabalho formal, é razoável imaginar que essas pessoas se afastariam do trabalho em um mesmo período no futuro. Assim, o aumento na concessão de aposentadorias por tempo de serviço às vésperas da reforma ocorreu mais em função de uma tendência de mercado de trabalho da época do “milagre” do que pelo alegado comportamento receoso dos segurados ou mesmo fenômenos demográficos. Ressalte-se que, caso não houvesse a reforma, haveria um adicional de cerca de 4,5 milhões de pessoas que se aposentariam proporcionalmente.

Em outro extremo, em relação ainda aos aposentados por tempo de serviço, encontravam-se os trabalhadores que se aposentavam por idade, com, em média, 62,8 anos. Eram pessoas com menor poder aquisitivo e apresentavam dificuldade de comprovação do tempo de serviço, devido à maior instabilidade de suas vidas laborais. Seus postos de trabalho eram mais precários, caracterizados por alta rotatividade, baixa qualificação e baixos salários. O valor médio da aposentadoria por idade, de R\$ 145,18, era cerca de 3,6 vezes menor do que o valor médio da aposentadoria por tempo de serviço.

Assim, configurava-se um sistema de solidariedade às avessas, em que os trabalhadores com melhores condições financeiras se aposentavam por tempo de serviço mais cedo (47,8 e 49,2 anos para mulheres e homens, respectivamente), recebiam um benefício maior (R\$ 565,50) e por mais tempo (29,3 e 24,8 anos para mulheres e homens). Além disso, eles continuavam no mercado de trabalho e o benefício tornava-se um mero complemento de renda. Os trabalhadores mais pobres se aposentavam por idade mais tarde (61 e 65,6 anos para mulheres e homens, respectivamente), recebiam um benefício menor (R\$ 157,55) e por menos tempo (19 e 13,9 anos para mulheres e homens) (gráfico 4).

¹ Em média, o crescimento do PIB brasileiro entre 1930 e 1980 foi de 7% ao ano (inédito no mundo).

Gráfico 4
Idade da Concessão e Duração da Aposentadoria
por Tempo de Serviço (ATS) e por Idade, segundo o sexo (1997)



Fonte: MPAS

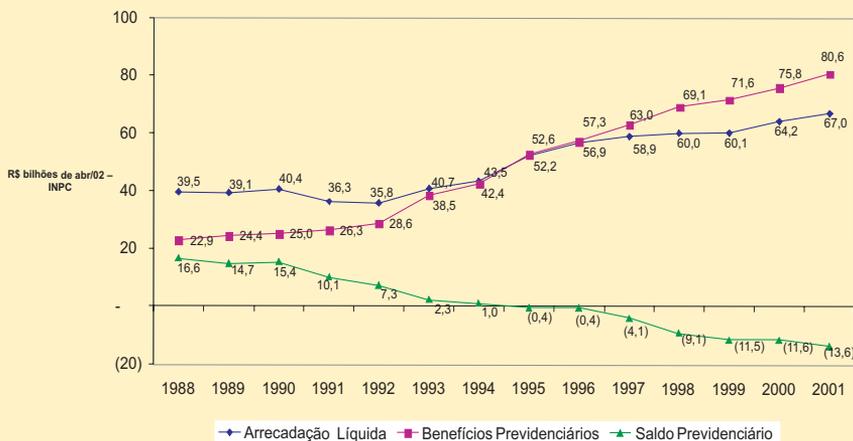
Elaboração: SPS/MPAS

A quantidade crescente da concessão das aposentadorias por tempo de serviço em idades declinantes não encontrava explicação no fenômeno demográfico mundial de envelhecimento, mas sim na vigência de um modelo previdenciário de solidariedade invertida, só existente no Brasil e em mais três países, Equador, Irã e Iraque.

Além do seu caráter iníquo, a aposentadoria por tempo de serviço era um benefício muito dispendioso para a Previdência Social. Ainda com base em 1997, embora ela só representasse 16,3% dos benefícios emitidos, foi responsável por cerca de 38,5% do total das despesas. Em 1998, atingiu 40% da despesa total (17,5% em termos de quantidade). O estoque de aposentadorias por idade, por sua vez, representou, em 1997, 28,8% da quantidade de benefícios pagos e apenas 19,7% da despesa com benefícios.

O reflexo destes e de outros desequilíbrios foi o de uma situação financeira deficitária a partir de 1995, como pode ser visto no gráfico 5. A preços de hoje, a Previdência passou de um superávit de R\$ 16,6 bilhões em 1988 para um déficit de R\$ 9,1 bilhões dez anos depois, em 1998.

Gráfico 5
Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios e
Saldo Previdenciário (1988 a 2001) – Em R\$ bilhões de abr/02 (INPC)



Fonte: MPAS
Elaboração: SPS/MPAS

2.2 – Regime de Previdência do Setor Público

Se uma distribuição de renda perversa ocorria entre os segurados do INSS, ela era ainda mais gritante quando se comparavam as regras que valiam para os trabalhadores da iniciativa privada com aquelas que beneficiavam os funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios. Era no setor público onde ocorria o maior número de aposentadorias precoces, acumulação de aposentadorias, acumulação de aposentadoria com salário de outro emprego, e onde era maior a duração dos benefícios e menor o prazo de carência.

No âmbito federal, a quantidade de inativos e pensionistas cresceu vertiginosamente de 542 mil para 907 mil (67,3%) entre 1991 e 1998, como mostra o gráfico 6. Assim como no RGPS, havia uma clara tendência de estreitamento na relação de financiamento entre ativos e inativos que continuaria, se não houvesse alguma reforma, especialmente em função do aumento da expectativa de sobrevida.

Gráfico 6
Quantidade de Servidores
Ativos, Inativos e Pensionistas da União (1991 a 2000)
– Em milhares de pessoas –



Fonte: MPAS

Elaboração: SPS/MPAS

Obs. Servidores dos poderes executivo, inclusive militares, legislativo e judiciário

No serviço público, os diferentes regimes e critérios permitiam que alguns se aposentassem mais de uma vez e ainda voltassem a ocupar emprego público. A acumulação de aposentadorias – e estas de valor igual à remuneração da ativa – gerava os super salários.

Os trabalhadores do setor público utilizavam também tempos fictícios e períodos de licença-prêmio, que contavam em dobro, para obtenção da aposentadoria. Entre os tempos fictícios estavam os de licença para tratamento de familiar doente e o tempo de licença para tratamento da própria saúde que excedesse a vinte e quatro meses.

Assim, tempos fictícios aliados a brechas legais permitiam aposentadorias bastante precoces. Ressalte-se que estes artifícios não se aplicavam aos trabalhadores cobertos pelo INSS, o que constituía um inaceitável privilégio.

Pelo lado financeiro, os dados mostram que, enquanto a despesa com pessoal ativo duplicou entre 1987 e 1997, o gasto com inativos do governo federal quadruplicou no período. Em 1998, a contribuição dos servidores financiou apenas 12,5% da despesa com inativos. Para cada R\$ 1,00 que o servidor contribuiu a União o fez com R\$ 7,00, enquanto para os trabalhadores da iniciativa privada a relação entre as contribuições do empregador e do empregado era de aproximadamente 2:1.

A situação nos estados e municípios também era preocupante. A instituição de regimes próprios de previdência para estados e municípios, a partir de 1988, constituiu-se em uma armadilha para as finanças públicas. Vantagens de curto prazo para o ente federado que instituiu regime próprio (deixava de contribuir ao INSS com 20% da folha), logo se transformaram em enormes dificuldades financeiras. No Brasil, a quase totalidade dos estados e cerca de 1.400 municípios possuíam regimes próprios de previdência para os seus funcionários em 1998, abarcando um universo de aproximadamente 3 milhões de segurados.

Havia, em 1988, vários incentivos de curto prazo à proliferação dos fundos e institutos de previdência do servidor público – (i) desobrigação do poder público de recolhimento ao INSS e FGTS, (ii) expectativa de repasses de recursos do INSS referentes à compensação financeira entre os regimes determinada pela Constituição Federal de 1988 e (iii) disponibilidade de recursos provenientes das contribuições dos funcionários, muitos deles com períodos muito curtos de contribuição previdenciária ao regime próprio.

Entretanto, o alívio inicial foi superado pela deterioração das finanças estaduais e municipais no médio e longo prazo, em razão dos encargos assumidos pelos governos de pagamento dos benefícios de seus funcionários.

A previdência tornou-se um dos principais problemas das finanças destas esferas de governo, tendo em vista o crescente peso dos inativos na folha de pagamento. A maior parte dos estados brasileiros comprometia com a despesa de pessoal percentual superior aos 60% da receita líquida (definido pela Lei Camata) e, em muitos estados, a despesa com inativos se aproximava do gasto com os servidores ativos.

As tendências indicavam gastos com aposentadorias e pensões de tal magnitude, que inviabilizariam as administrações públicas, com a compressão dos salários dos trabalhadores da ativa e diminuição da disponibilidade de recursos para as políticas públicas locais.

3. A Reforma

Seja no RGPS ou no setor público, a reforma buscou prioritariamente conter as concessões das aposentadorias por tempo de serviço em idades precoces. O caráter contributivo e a preocupação com o equilíbrio atuarial também foram os principais focos da reforma que, como será visto a seguir, afetou especialmente as condições de elegibilidade para a aposentadoria por tempo de serviço do RGPS e setor público.

3.1 – Regime Geral de Previdência Social – RGPS

Com a Emenda nº 20, ficou estabelecido o critério de tempo de contribuição ao invés de tempo de serviço. As principais mudanças no RGPS estão comentadas a seguir:

(i) *Extinção da aposentadoria proporcional e estabelecimento de regras de transição*

A aposentadoria proporcional foi eliminada como regra permanente, mantendo-se apenas para aqueles já filiados ao RGPS até 15/12/98, desde que com 48 anos de idade, se mulher, e 53, se homem, incluindo um adicional de 40% sobre o tempo que restava para o segurado se aposentar na época de promulgação da emenda, com vigência a partir de 16/12/98.

Ressalte-se que a proposta de instituição de idade mínima para aposentadoria, de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres, aliada ao tempo de contribuição, não foi aprovada, podendo ser objeto de uma agenda futura, como será visto mais adiante.

(ii) *Adequação das aposentadorias especiais*

As aposentadorias especiais eram devidas a diversas categorias, sem que houvesse respaldo técnico ou doutrinário. Com a reforma, implementada em junho de 1998,

tornou-se necessário comprovar exposição a condições prejudiciais à saúde ou integridade física (agentes nocivos químicos, físicos ou biológicos) para a concessão de aposentadoria especial, revogando-se a possibilidade de conversão de tempo de serviço especial em comum. Ficou estabelecida também a exigência de laudo técnico e perfil profissiográfico para a comprovação da exposição e revogada a aposentadoria especial dos jornalistas, jogadores de futebol profissional, juízes classistas do trabalho e telefonistas. Por fim, ficou proibida a conversão de tempo de serviço especial em comum. A Emenda Constitucional nº 20/98 convalidou essas alterações legais e eliminou a aposentadoria especial do aeronauta e do professor universitário.

(iii) *Desconstitucionalização da regra de cálculo do valor dos benefícios*

O art. 202 da Constituição Federal de 1988 estabelecia que o valor do benefício² seria calculado com a simples média aritmética dos últimos 36 salários mensais de contribuição, todos corrigidos pela inflação. A regra permitia conluio entre trabalhadores e empregadores para registro a menor do salário até essa antevéspera da aposentadoria, com redução da contribuição de ambos à Previdência Social.

A desconstitucionalização da regra de cálculo do valor dos benefícios pode ser considerado o item mais importante da Emenda Constitucional nº 20 e, surpreendentemente, passou despercebido pelas análises dos críticos. A medida permitiu a ampliação do período utilizado para o cálculo do valor dos benefícios, além de ter criado condições para que outras mudanças pudessem ser implementadas no sentido de estreitar a relação entre contribuições e benefícios, como apresentado a seguir.

(iv) *Nova regra de cálculo do valor dos benefícios*

A nova regra de cálculo dos benefícios foi instituída pela Lei nº 9.876, de 29 de novembro de 1999, tendo como princípio a idéia de devolução, durante a vida de aposentado, da soma das contribuições, capitalizadas, feitas durante a vida laboral do contribuinte.

² Utiliza-se o termo “benefício” para designar aposentadorias, pensões, salário-maternidade ou auxílios diversos (doença, reclusão, acidente).

A regra aprovada amplia gradualmente a base de cálculo dos benefícios, que passou a corresponder à média dentre os 80% maiores salários-de-contribuição de toda a vida laboral dos segurados, a partir de julho de 1994. Além disso, foi introduzido o fator previdenciário, uma equação que considera o tempo de contribuição, a alíquota e a expectativa de sobrevivência do segurado, no momento da aposentadoria.

A idéia é que, com o novo método, o benefício seja calculado de acordo com a estimativa do montante de contribuições realizadas pelo segurado, capitalizadas conforme taxa implícita, que varia em razão do tempo de contribuição e da idade do segurado, e a expectativa de duração do benefício.

Com isso, adota-se o princípio basilar de se devolver ao beneficiário em média, durante sua vida de aposentado o valor contribuído e capitalizado durante a vida de trabalho.

O novo cálculo passou a ser determinado de acordo com a seguinte fórmula:

$$Sb = M \times \frac{Tc \times a}{Es} \times \left(1 - \frac{Id - Tc}{100} \right)^a$$

Onde:

Sb = salário de benefício.

M = média dentre os 80% maiores salários-de-contribuição do segurado, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos pela inflação.

Tc = tempo de contribuição de cada segurado;

a = alíquota de contribuição do segurado e do empregador = 0,31;

Es = expectativa de sobrevivência do segurado na data da aposentadoria, medida anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, considerando-se a média única nacional para ambos os sexos;

Id = idade do segurado na data da aposentadoria;

A primeira parte da fórmula, representada por M, apura o salário médio de contribuição entre julho de 1994 e a data da aposentadoria, considerando-se 80% dos maiores salários-de-contribuição observados neste período. Percebe-se que, gradualmente, o período de referência irá se estender de modo a abarcar toda a vida laboral dos segurados.

A data de julho de 1994 foi escolhida em decorrência do fato de representar o início do Plano Real – um período de estabilização, não afetado por congelamentos de preços e salários, sem resíduos inflacionários, com inflação controlada e bem definida. Esta escolha evitaria problemas judiciais com a atualização por índices de preços dos salários-de-contribuição. Portanto, a base para o cálculo do benefício convergirá gradualmente para a remuneração média do segurado (sob a qual incidiu a contribuição) durante todo o período contributivo, vinculando contribuições e benefícios em termos de valor.

A nova fórmula equipara tempo de contribuição e de usufruto do benefício. Ao se multiplicar o tempo de contribuição pela alíquota, o resultado representa o número de meses durante o qual o segurado destinou seu salário ao sistema de Seguro Social. Quando da divisão deste valor pela expectativa de sobrevida, está se alcançando a equalização entre número de meses pagos e número de meses recebidos para cada salário médio contribuído, já calculado anteriormente. Os termos entre parênteses representam o prêmio concedido a cada segurado por permanecer no sistema. Quanto maior o tempo de contribuição e a idade em que o segurado decidir sair do sistema, maior será seu prêmio, isto é, maior será o valor da aposentadoria. Pela primeira vez no sistema previdenciário brasileiro introduz-se um estímulo crescente no adiamento da aposentadoria.

Esse parênteses, na prática, representa uma taxa de juros implícita a capitalizar as contribuições mensais vertidas ao sistema. Quanto maior o tempo de contribuição e a idade do segurado na data da aposentadoria, maior será a taxa de juros resultante que vai capitalizar sua contribuição.

A nova regra pode ser representada da seguinte maneira:

$S_b = M \times f$, onde “f” é o chamado fator previdenciário:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left(1 + \frac{Id + Tc \times a}{100} \right)$$

As negociações políticas em torno da aprovação da nova regra de cálculo dos benefícios levaram à instituição de uma fórmula de transição para aplicação gradual do fator previdenciário em 60 meses, da seguinte forma:

$$f_n = \left(f \times \frac{n}{60} \right) + \left(\frac{60-n}{60} \right), \text{ onde:}$$

f_n = fator de transição; n = número de meses decorridos entre a data de promulgação da Lei e a data de aposentadoria do segurado; f = fator previdenciário, definido anteriormente.

Além disso, foi negociada uma compensação de 5 anos no tempo de contribuição para as mulheres, e de 10 e 5, respectivamente, para professoras e professores de ensino infantil, fundamental e médio, de modo que sejam adicionados estes períodos ao tempo de contribuição efetivo que os segurados destas categorias apresentarem quando do cálculo do fator previdenciário.

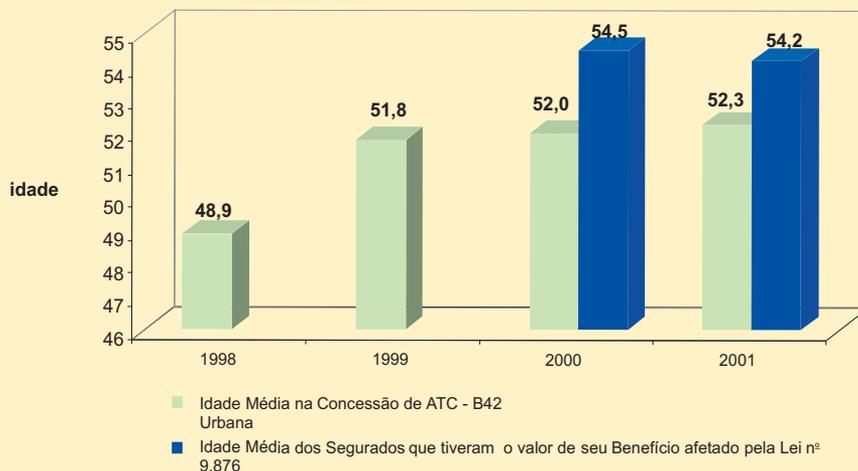
Para que o cálculo do benefício reflita fidedignamente a trajetória de remuneração dos segurados (lembrando que o salário-de-benefício consiste no valor da remuneração, até o teto do RGPS, sobre o qual incide a alíquota de contribuição), um dos desafios imediatos consiste em ajustar toda a base de dados com as remunerações entre julho de 1994 e dezembro de 1998 – período utilizado na fórmula do fator. Após janeiro de 1999, esta informação já está devidamente sistematizada pela Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIP.

As medidas descritas compõem o eixo da reforma desde 1998³. Elas afetaram especialmente as aposentadorias por tempo de contribuição, tendo como consequência

³ Várias outras medidas foram implementadas, como, pelo lado da arrecadação: execução de contribuições decorrentes de sentenças prolatadas pela Justiça do Trabalho ou por ela homologada; retenção pela tomada de serviços das contribuições devidas pela empresa prestadora; certificado da dívida pública que permitiu o resgate da dívida securitizada do Tesouro Nacional na condição de que o resgatante amortize sua dívida para com a Previdência Social; depósitos judiciais; adicional de contribuição para a aposentadoria especial; contribuição da empresa sobre a remuneração do contribuinte individual; eliminação da escala de salário-base para o contribuinte individual; contribuição da cooperativa de trabalho; regularização das dívidas dos estados e municípios; lei de crimes contra a Previdência Social; demonstrativo de renúncias previdenciárias. Pelo lado dos benefícios: adequação das aposentadorias especiais, ampliação da cobertura do salário-maternidade; fonte de custeio adicional para criação ou majoração de benefício.

imediate o aumento da idade média de concessão deste benefício. No gráfico 7 observa-se o aumento de praticamente 3 anos da idade média, entre 1998 e 1999, subindo de 48,9 para 51,8 anos. Em 2001, considerando-se os benefícios concedidos de acordo com as regras da Lei nº 9.876/99⁴, a idade média chega a 54,1 anos – ou seja, um crescimento de 5,2 anos na média etária da aposentadoria por tempo de contribuição em relação a 1998. Apesar deste avanço, esta idade média ainda é relativamente baixa, se compararmos o Brasil com outros países da Europa e da América, onde a aposentadoria é concedida com a idade mínima de 60 anos.

Gráfico 7
Idade Média de Concessão de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (Espécie B-42 Urbana) e da Idade Média dos Segurados que tiveram o valor de seus Benefícios afetados pela Lei nº 9.876/99 (1998 a 2001)



Fonte: MPAS

Elaboração: SPS/MPAS

Obs. Para 2000, não disponível o mês de jan/00 da idade média dos segurados que tiveram seu benefício afetado pela Lei 9.876/99, sendo considerados os dados acumulados entre fevereiro e dezembro.

⁴ Durante os primeiros meses de 2000, cerca de 50% das aposentadorias por tempo de contribuição foram concedidas de acordo com a regra anterior à Lei nº 9.876/99. Isso ocorreu devido à garantia do direito adquirido dos segurados que implementaram as condições antes que a Lei entrasse em vigência e se aposentaram posteriormente.

O aumento da idade para a aposentadoria significa, por um lado, a extensão do período contributivo, o que afeta positivamente as receitas. Do lado das despesas, ocorre a diminuição dos gastos no curto prazo, pois se posterga a concessão do benefício, e também no longo prazo, pois eles serão pagos por um período menor de tempo. Este aspecto ratifica a idéia de que é indiferente, do ponto de vista atuarial, o gasto com benefícios de menor valor no curto prazo frente a uma despesa no futuro com benefícios de maior valor, mas por menos tempo.

3.2 – Regime de Previdência do Setor Público

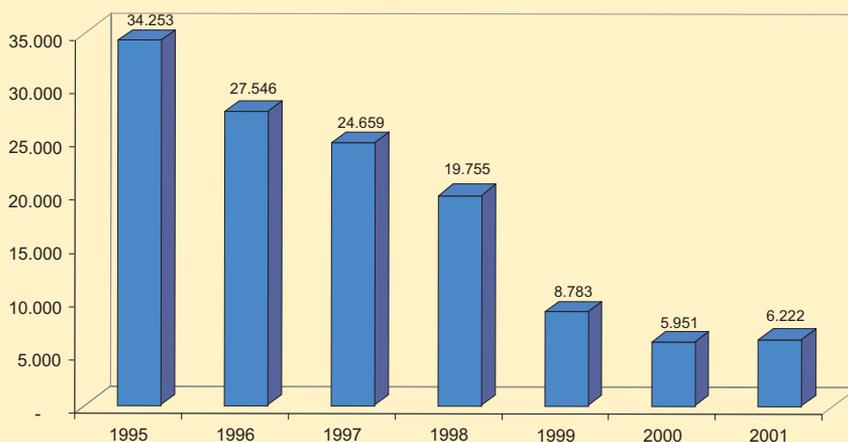
No serviço público federal, a reforma alterou principalmente as condições de elegibilidade para o benefício. Em substituição à aposentadoria por tempo de serviço com proventos integrais, foi instituída uma combinação de critérios de tempo de contribuição e limite de idade. Se na regra antiga a aposentadoria era concedida aos 35 anos de tempo de serviço para homens e 30 anos para mulheres, na nova regra este tempo de serviço foi substituído pelo tempo de contribuição e acrescentada a exigência de uma idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres. Além disso, como condição adicional, foi instituída a exigência de o servidor estar 10 anos no serviço público e ter 5 anos de efetivo exercício no cargo para ter como aposentadoria o valor integral da última remuneração.

Para os servidores que tenham ingressado regularmente no quadro efetivo da Administração Pública até a data da publicação da Emenda nº 20/98, ficou assegurado o direito à aposentadoria voluntária pela regra de transição, ou seja, o servidor deve ter cumulativamente 53 ou 48 anos de idade, para homem e mulher, respectivamente; 5 anos de efetivo exercício no cargo; contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher e período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que faltava para atingir o tempo de contribuição de 35 e 30 anos (homens e mulheres, respectivamente).

Também foi extinta, para os novos servidores, a aposentadoria proporcional por tempo de serviço. Para os servidores existentes na data da promulgação da emenda, exige-se a idade mínima e um tempo adicional de 40% da que ainda faltava nessa data. Foi mantida apenas a aposentadoria por idade com proventos proporcionais ao tempo de contribuição (65 anos para homens e 60 anos para mulheres).

Essas medidas levaram a uma desaceleração no processo de passagem dos trabalhadores da ativa para a inatividade. O gráfico 8 a seguir mostra que, em 1995, foram concedidos 34,2 mil benefícios, no âmbito do poder executivo federal. Em 2001, essa quantidade caiu para 6,2 mil, ou seja, um decréscimo de 81,8% no fluxo de entrada no sistema no período. Em relação a 1998, quando foram concedidos 19,7 mil benefícios, a queda foi de 68,5%.

Gráfico 8
Quantidade de Aposentadorias Concedidas
aos Servidores Cíveis da União (1995 a 2001)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – MPOG (vol. 69, jan/02)
Elaboração: SPS/MPAS

Com a reforma administrativa, os novos servidores podem ser contratados pelas regras da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e, por conseguinte, filiados ao RGPS. Assim, as reformas – previdenciária e administrativa – aprovadas até o momento conseguiram estancar um fluxo elevado de benefícios de alto valor e em idades baixas e levam a uma direção em que, no futuro, o problema esteja circunscrito a um contingente limitado de pessoas.

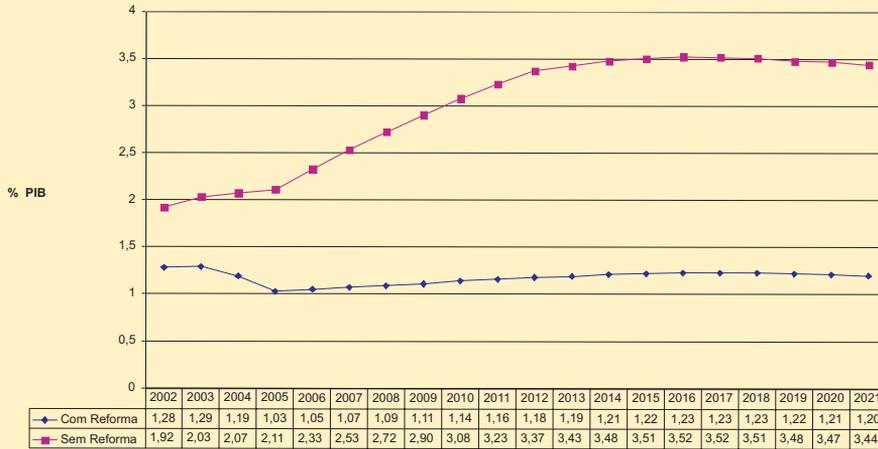
Por outro lado, as categorias de servidores civis das chamadas Carreiras Típicas de Estado, caso seja aprovado Projeto de Lei Complementar em discussão no Congresso, desde março de 1999, poderão ter como benefício máximo o equivalente ao teto do INSS, com facultativa complementação por fundo de pensão privado em regime de capitalização, com contribuição definida, patrocinado por entes federados (União, Estados e Municípios). Desta forma, espera-se que a Previdência dos novos servidores públicos se equipare em termos de direitos e deveres à do setor privado.

4. As Novas Perspectivas Financeiras

No RGPS, as medidas implementadas proporcionaram a melhora na performance da arrecadação e o aprimoramento dos mecanismos de recuperação de créditos, além de ter condicionado a redução da taxa de crescimento da despesa para patamares inferiores aos observados anteriormente. Neste sentido, os resultados financeiros foram alterados de maneira consistente no curto e longo prazos, revertendo a trajetória explosiva do déficit previdenciário. Hoje, pode-se dizer que o déficit do RGPS no curto prazo é relativamente controlável, a depender principalmente de variáveis políticas, como o aumento do salário real para o salário mínimo, e macroeconômicas, como o ritmo de crescimento do PIB.

De acordo com as projeções realizadas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, que compõem o anexo do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003, em atenção às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, a relação déficit/PIB apresentará, no período entre 2003 e 2005, uma queda em função do rápido crescimento esperado para o PIB. A partir de 2006, esta relação apresentará uma trajetória de crescimento, estabilizando-se em torno de 1,20% entre 2013 e 2021. Caso não houvesse reforma, o déficit chegaria a 3,6% do PIB no mesmo período (gráfico 9).

Gráfico 9
Projeções de Déficit do RGPS como Proporção do PIB com e sem Reforma
2002/2021



Fonte: MPAS

Elaboração: SPS/MPAS

As projeções do resultado do RGPS são influenciadas fortemente pelas hipóteses de crescimento do PIB e pela decisão política de aumento do salário mínimo. Ainda em relação ao gráfico 9, a hipótese de crescimento do PIB varia de 2,5% a 4,5% entre 2002 e 2005 e permanece em 3,5% de 2006 até 2021, determinando aumentos na arrecadação. No caso das hipóteses de reajustes do salário mínimo e dos demais benefícios, que determinam a despesa, já está incorporado o reajuste de 11,11% concedido ao valor do salário mínimo em 2002 (R\$ 180,00 para R\$ 200,00) e, a partir de 2003, a hipótese de que todos os benefícios serão reajustados de forma a preservar o seu valor real, sem previsão de incrementos reais. A estabilização do déficit entre 2013 e 2021 é explicada pelos efeitos da reforma na diminuição do ritmo de aumento da despesa com benefícios será compensado pelo aumento do PIB e da massa salarial.

Interessante ressaltar que, em 1997, às vésperas da reforma, especialistas chegaram a projetar um déficit previdenciário da ordem de 1,8% do PIB para 2005 e de 6,5% do PIB para 2030, ou seja, consideravelmente além daquilo que atualmente se projeta⁵.

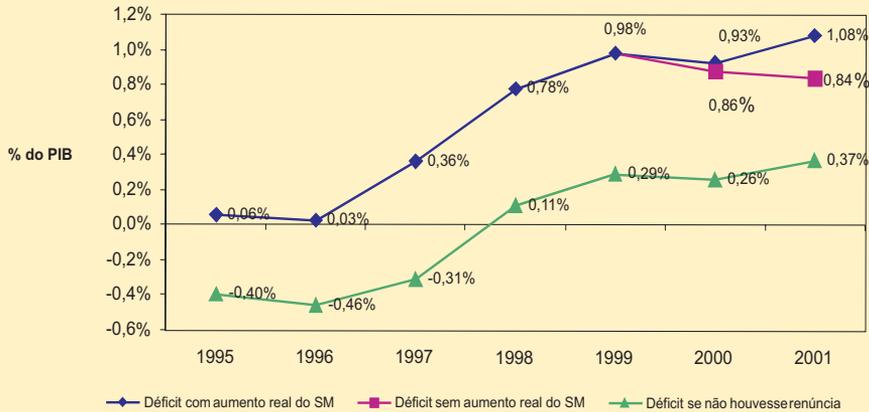
Com frequência as análises acerca do déficit do RGPS pecam pela superficialidade, considerando apenas o aspecto financeiro, ou seja, seu peso nas contas públicas. No entanto, é importante destacar alguns componentes que estão por trás do déficit da Previdência, aspectos não atuariais que geram um impacto expressivo no lado financeiro, mas principalmente no aspecto social.

Em 2001, por exemplo, o déficit previdenciário foi de R\$ 12,8 bilhões, equivalentes a 1,08% do PIB, o que representou um crescimento real de 18% em relação ao verificado em 2000 (dados deflacionados pelo INPC). O aumento do déficit pode ser explicado, dentre outros fatores, pelo reajuste de 19,2% concedido ao valor do salário mínimo – quase 10 pontos percentuais acima da inflação verificada no período (9,44%, pelo INPC) –, que representou um impacto da ordem de R\$ 2 bilhões no caixa da Previdência. Com isso, a deterioração das contas fundamentou-se não em desequilíbrios atuariais, mas na decisão de se adotar uma política de distribuição de renda por meio do sistema previdenciário, mediante a concessão de aumentos reais a 13,5 milhões de pessoas que atualmente recebem um salário mínimo. Esta também foi a política adotada no ano 2000, quando foi concedido um aumento real de 5,4% ao salário mínimo, gerando uma despesa adicional de R\$ 673 milhões.

Conforme demonstrado no gráfico 10, se não houvesse uma efetiva política de aumento real do poder de compra do salário mínimo por parte do governo, mas apenas uma correção inflacionária, o déficit da Previdência pós-reforma apresentaria tendência decrescente, sendo 0,88% do PIB em 2000 e 0,84% do PIB em 2001.

⁵ Texto para Discussão nº 508. “Reforma da Previdência”, Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Mônica Guerra Ferreira. IPEA, agosto de 1997.

Gráfico 10
Déficit do Regime Geral de Previdência Social realizado, Déficit sem reajuste real do Salário Mínimo a partir de 2000 e sem Renúncia Fiscal (1995 a 2001) – % do PIB –



Fonte: MPAS e IBGE

Elaboração: SPS/MPAS

Outro fator não atuarial que influencia significativamente o déficit da Previdência são os subsídios concedidos a determinados setores que não contribuem pela regra geral, e sim por regras diferenciadas (empresas do SIMPLES, segurados especiais, entidades filantrópicas, empregadores rurais, empregadores domésticos e clubes de futebol) – as chamadas renúncias previdenciárias, que, em 2001, foram estimadas em R\$ 8,4 bilhões (tabela 1). Ainda com base no gráfico 10, excluindo-se o impacto destas renúncias, chegar-se-ia, em 2001, a um déficit de 0,37% do PIB. Assim, por trás do déficit da Previdência estão políticas assistenciais na área de saúde, educação e assistência social, políticas de geração de emprego e renda para micro e pequenas empresas; políticas de incentivo à formalização do emprego doméstico e de garantia de renda na área rural e mesmo políticas de estímulo ao futebol.

Tabela 1
Renúncias Previdenciárias em 2001
(Em R\$ milhões correntes)

Segmento	2001*
Segurado Especial	3.236,97
SIMPLES	2.199,51
Entidades Filantrópicas	1.912,81
Empregador Rural – Pessoa Física e Jurídica	775,45
Empregador Doméstico	200,58
Clube de Futebol Profissional	61,27
TOTAL	8.386,59

Fonte: MPAS

Elaboração: SPS/MPAS

* Estimativa

Merece destaque a situação dos segurados especiais. Tratam-se de trabalhadores rurais do núcleo familiar que cultivam um pedaço de terra para o sustento da própria família, sem a utilização de empregado. Esses segurados especiais contribuem para a Previdência Social com 2,1% sobre a venda de produtos primários. Não obstante o valor dessa contribuição ser muito baixo, não há possibilidades de elevá-lo, pois a renda monetária gerada por essas atividades de subsistência é muito pequena.

Outra forma de se analisar o déficit da Previdência consiste em um exercício de separação entre as áreas urbana e rural. A tabela 2 mostra que, em 2001, enquanto a Previdência da área urbana é praticamente equilibrada, a despesa com benefícios rurais somou R\$ 14,6 bilhões e a arrecadação proveniente da área rural foi de R\$ 1,8 bilhão, o que gerou um resultado negativo de R\$ 12,8 bilhões. Nesse sentido, o déficit da Previdência pode também ser visto como uma política de transferência de renda da cidade para o campo, onde vivem cerca de 6,7 milhões de beneficiários da Previdência Social.

Tabela 2
Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios Previdenciários e Saldo Previdenciário, urbano e rural – 1997 a 2000 Em R\$ milhões correntes

Ano	Clientela	Arrecadação Líquida (a)	Benefícios Previdenciários (b)	Déficit (a - b)
1997	TOTAL	44.148	47.249	(3.101)
	Urbano	42.670	38.182	4.488
	Rural	1.478	9.067	(7.589)
1998	TOTAL	46.641	53.743	(7.102)
	Urbano	45.301	43.872	1.429
	Rural	1.340	9.870	(8.531)
1999	TOTAL	49.128	58.540	(9.412)
	Urbano	47.801	47.886	(85)
	Rural	1.327	10.654	(9.328)
2000	TOTAL	55.715	65.787	(10.072)
	Urbano	54.172	53.614	558
	Rural	1.543	12.173	(10.630)
2001	TOTAL	62.492	75.328	(12.836)
	Urbano	60.651	60.711	(60)
	Rural	1.841	14.617	(12.776)

Fonte: MPAS

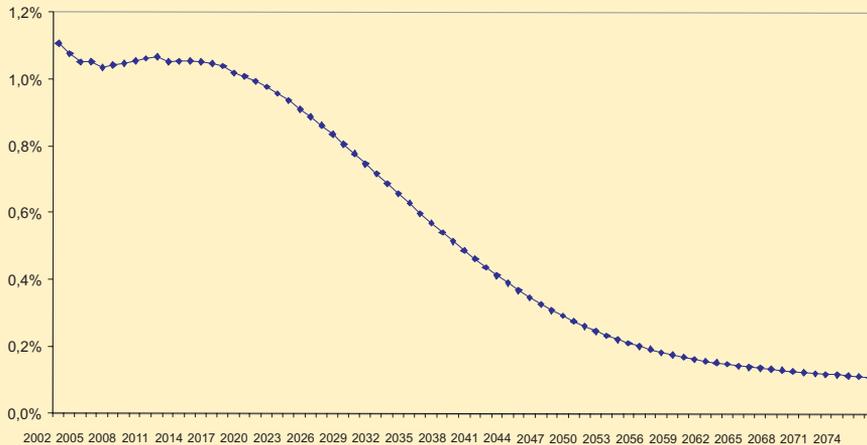
Elaboração: SPS/MPAS

Com isso, percebe-se que, a despeito de elementos atuariais, por trás do chamado déficit da Previdência existem: (i) uma política de distribuição de renda por meio de aumentos reais conferidos ao salário mínimo; (ii) políticas de subsídios a atividades beneficentes de assistência social, a micro e pequenas empresas, a trabalhadores domésticos e do campo, a empresas rurais e até a atividades desportivas e (iii) uma política de transferência de renda da área urbana para a rural.

Já no setor público, considerando a Previdência dos servidores civis da União, as projeções até o ano de 2076 indicam que, de uma forma geral, as necessidades de financiamento apresentam uma tendência de acentuada redução, tomando-se três

importantes hipóteses: (i) a reposição apenas das carreiras consideradas típicas de Estado, no caso dos civis; (ii) a hipótese de crescimento médio anual do PIB de 3,5% a longo prazo; e (iii) a hipótese de reajuste real dos salários de 1,5% ao ano (gráfico 11).

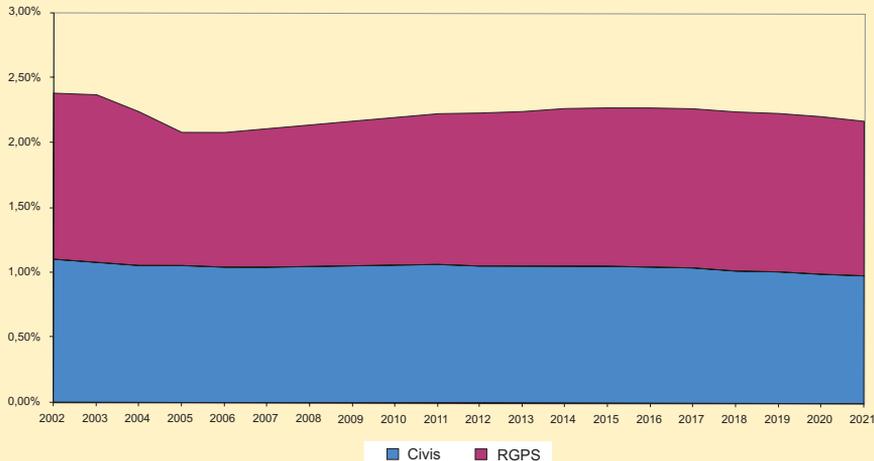
Gráfico 11
Necessidade de Financiamento dos
Servidores Civis Federais como % do PIB (2002/2076)



Fonte: PLDO 2002
Elaboração: SPS/MPAS

Em resumo, no gráfico 12 encontram-se os valores do déficit em relação ao PIB para servidores civis federais e RGPS, compreendendo o período de 2002 a 2021. Observa-se que apesar das pequenas variações para cada categoria, há uma tendência de estabilização do déficit. Para os civis, essa relação se estabilizaria em torno de 1,0% do PIB, para o RGPS em 1,20% e o total em 2,2%.

Gráfico 12
Necessidade de Financiamento dos
Servidores Civis Federais e RGPS como % do PIB (2002/2021)

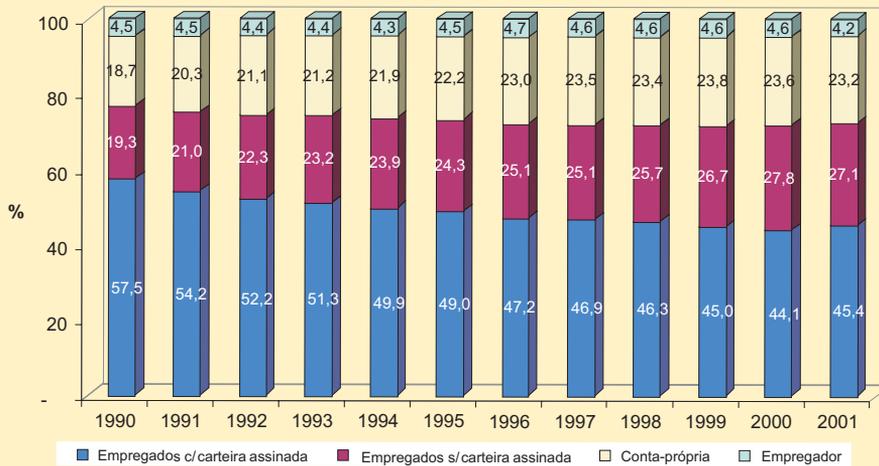


Fonte: PLDO 2002
 Elaboração: SPS/MPAS

5. As Tendências do Mercado de Trabalho: Previdência Social e a Informalidade

As mudanças ocorridas no mercado de trabalho estão intimamente relacionadas com a Previdência Social. E o grau de informalização das relações de trabalho se mostrou um fenômeno duradouro na década de 1990. Ocorreu, nessa década, uma tendência ao aumento da participação de trabalhadores por conta própria e empregados sem carteira assinada e uma trajetória de redução da participação de trabalhadores com carteira no universo das pessoas ocupadas, como mostra o gráfico 13. Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, no total dos ocupados, os trabalhadores com carteira assinada tiveram sua participação percentual reduzida de 57,5%, em 1990, para 44,1% em 2000, ou seja, 13,4 pontos percentuais em 10 anos. Já os trabalhadores sem carteira assinada passaram de 19,3%, em 1990, para 27,8% em 2000, e os trabalhadores por conta própria de 18,7%, em 1990, para 23,6% em 2000.

Gráfico 13
Participação dos Trabalhadores com e sem Carteira Assinada,
por Conta-Própria e Empregadores na População Ocupada (1990 a 2001)



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego – PME/IBGE – Refere-se às seis principais regiões metropolitanas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador.
 Elaboração: SPS/MPAS

Esta mudança na estrutura de mercado de trabalho ao longo da última década foi resultado de um processo de flexibilização das relações de trabalho, a partir da reestruturação produtiva das empresas (evolução tecnológica, principalmente), e de modificações na legislação trabalhista e tributária. Verificou-se um fenômeno estrutural de mudanças no mercado de trabalho que tem exigido o redesenho das políticas sociais em todo o mundo.

Em relação à Previdência, no passado, os desequilíbrios no mercado de trabalho eram compensados por meio de aumento de alíquotas – o que aumentava o custo do trabalho aos empregadores – e pelo efeito perverso da inflação, que corroía o valor dos benefícios. A elevada carga de contribuição previdenciária estimulou a substituição de contratados com registro por novos empregados sem carteira assinada. Ademais, resalte-se que, nos anos 90, o número de contratados pelas regras da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT diminuiu sensivelmente em relação aos anos 80, especialmente na indústria (queda de 24% entre 1986 e 1998).

Outras duas expressivas mudanças no mercado de trabalho referem-se ao aumento da participação das cooperativas e ao fenômeno da terceirização. As cooperativas passaram a suprir mão-de-obra para as empresas, em substituição aos empregados com carteira. Em diversas regiões e setores econômicos, empresas de grande porte passaram a contratar cooperativas para determinadas linhas de montagem e mesmo substituíram quase que integralmente seus empregados por trabalhadores cooperados. Dados acerca das cooperativas de trabalho, de serviços, saúde, ou educacionais, que impactam o emprego formal, isto é, em que o cooperado substitui um empregado formal, indicam que, em março de 1997 existiam 935 cooperativas com 785 mil cooperados, enquanto em dezembro de 1999 este número passou para 1.315 cooperativas com 979 mil cooperados, segundo a Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB.

A terceirização de mão-de-obra foi a maneira encontrada pelas empresas para ganharem flexibilidade nos ajustes necessários frente às oscilações de demanda. Dessa forma, importantes atividades antes realizadas no interior da própria empresa foram terceirizadas muitas vezes a ex-empregados. A empresa passou, assim, a eliminar um risco de ter de carregar empregados ociosos em épocas de demanda reduzida ou de ter de incorrer nos custos da demissão e admissão para ajustar-se aos ciclos de vendas. Claro está que, com a terceirização, vários trabalhadores que antes possuíam carteira assinada transformam-se em autônomos. Nesse processo, a contribuição previdenciária desaparecia ou quando o autônomo recolhia no seu carnê de contribuinte individual, o valor devido ficava várias vezes menor.

Os elevados encargos sobre a folha de pagamento decorreram, principalmente, da contribuição previdenciária, com cerca de 30% da folha, uma carga reconhecidamente alta, encontrada somente em poucos países do mundo, com populações em idades médias mais elevadas e uma proporção maior de idosos. Em menor grau, as contribuições para as entidades do sistema “S” (SESI, SENAI, SENAR, SENAC etc.) também oneram o trabalho em cerca de 5,8% da folha. Adicionando também à contribuição o FGTS, estima-se um encargo de cerca de 44% da folha, certamente uma forte motivação ao não registro do empregado e à evasão das contribuições.

Esta tendência pode dar-se como sonegação, na forma de empregos informais, sem carteira, ou em formas alternativas e legais de absorção de mão-de-obra, como ocorre com a terceirização ou com as cooperativas. Em qualquer dessas duas hipóteses

a lei permitia significativa redução da contribuição à Previdência e a eliminação da contribuição ao sistema “S”. O terceirizado contribui como empresário ou como contribuinte individual e o cooperado como contribuinte individual; a empresa que terceirizou ou que substituiu celetistas por cooperados deixava de pagar a cota patronal de 20% mais os adicionais antes referidos, para pagar 15% da remuneração ou 20% do salário de contribuição do contribuinte individual, se o terceirizado for pessoa física, e isento, se o terceirizado se constituir como empresa. Em qualquer caso, as contribuições eram significativamente menores. O mais grave nestas mudanças é o fato de apenas uma proporção muito pequena dos autônomos ou por conta própria e dos empresários serem contribuintes da Previdência Social (ver próxima seção). Embora a forma de contratação seja legal, a situação de não contribuinte é ilegal, já que autônomos e empregadores são, por lei, contribuintes obrigatórios e por essa razão são genericamente incluídos na informalidade.

As distorções causadas pela sonegação e pelas vantagens conferidas através da legislação previdenciária nas contratações de cooperativas de trabalho ou na terceirização foram corrigidas com a Lei nº 9.876/99, que tornou indiferente, em termos de custo para o empregador, a contratação por carteira assinada, como terceirizado ou cooperado, no que diz respeito à contribuição previdenciária.

Observou-se, a partir de 2000, um crescimento das contratações líquidas com carteira assinada quando se mede o emprego com carteira em todo o território nacional e não apenas nas seis regiões metropolitanas da PME. Há fundadas razões para esperar que nova tendência tenha sido inaugurada nesse ano. Entre essas razões, merecem destaque a Lei de Crimes contra a Previdência Social (Lei nº 9.983/00) e a implantação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP. Em relação à Lei de Crimes, foram definidos crimes contra a Previdência Social e contra a Administração Pública em geral. A Lei introduz, pela primeira vez na legislação brasileira, a tipificação dos crimes cometidos por intermédio de meios eletrônicos, e insere no Código Penal artigos voltados exclusivamente para a tutela do sistema da Previdência Social, tipificando como criminosas condutas de apropriação indébita previdenciária, sonegação de contribuição previdenciária ou omissões de trabalhadores ou de sua remuneração da folha de pagamento e das guias de informação prestadas ao governo. A legislação é abrangente para empresas, trabalhadores e servidores públicos, com penas que variam entre 2 e 12 anos de reclusão mais multa.

A GFIP foi implantada em janeiro de 1999 e trata-se de um poderoso instrumento de coleta de informações, muitas delas até então desconhecidas pela Previdência, como por exemplo a contribuição efetivamente devida pelas empresas a partir da relação completa dos fatos geradores de contribuição previdenciária. A GFIP relaciona todos os empregados de cada empresa com suas respectivas remunerações, condições de trabalho, situações particulares como afastamentos, licenças ou fruição de benefício previdenciário. A GFIP propiciou uma riqueza de informações, não apenas relativas à Previdência, mas do mercado formal de trabalho como um todo, e que alimentam o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS.

Com essa guia, a Previdência Social passou a ter maior conhecimento da situação contributiva das empresas, que passaram a se sentir mais controladas. A existência dessa guia, a Lei de Crimes e a maior consciência sobre a importância da Previdência Social estão revertendo a tendência à informalização que predominou durante a década de 1990.

A GFIP permitiu que se construísse uma base fidedigna de informações acerca do segurado (o CNIS). Essa base permitiu, no início de 2002, um significativo avanço na relação entre os trabalhadores brasileiros e a Previdência Social. O segurado, que até então precisava comprovar documentalmente o direito a quaisquer benefícios previdenciários, foi dispensado desta obrigação em relação ao período posterior a julho de 1994. A Lei nº 10.843, sancionada em 8 de janeiro de 2002, propiciou o chamado “reconhecimento automático de direitos”, isto é, em vez do segurado apresentar documentos para provar tempo e valor das contribuições, a Previdência Social passa a reconhecer o direito com base em seus registros. Sem dúvida, trata-se de um marco na história da legislação previdenciária. Não era mais aceitável que um cidadão contribuísse durante longos anos e, na hora de receber o benefício, ainda tivesse de comprovar o pagamento dessas contribuições.

O CNIS foi submetido a testes de avaliação da qualidade de dados de remuneração para o período posterior a julho de 1994, encomendados à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV. Os resultados foram altamente satisfatórios. Para se ter uma noção do alcance da Lei nº 10.843/02, caso ela estivesse em vigor durante todo o ano de 2001, dentre os 2,86 milhões de benefícios concedidos pela Previdência Social naquele período, aproximadamente 2,42 milhões teriam sido reconhecidos automaticamente, isto é, sem a obrigação de comprovação documental

para 85% dos novos beneficiários de 2001! São aqueles benefícios em que se dispensa prova de longos períodos emprego e salário, exigindo-se apenas prova de condição como natalidade, morte, doença, invalidez ou acidente de trabalho.

A Lei nº 10.843/02 representou um grande passo no mecanismo de reconhecimento automático de direitos, mas para que este processo seja concluído, existe um novo desafio: dispensar também a necessidade de comprovação documental para o período anterior a julho de 1994. Esta medida beneficiaria especialmente os segurados que solicitam aposentadoria e que precisam comprovar tempo de contribuição anterior a 1976.

Neste sentido, o Ministério da Previdência e Assistência Social contratou uma empresa de consultoria para que realizasse uma avaliação da qualidade de todos os dados do CNIS. Os resultados foram alvissareiros: 69,15% dos registros são completamente confiáveis para que o segurado seja dispensado da apresentação de documentos na solicitação de benefícios. Em relação aos 30,85% restantes, a Previdência Social garantirá ao trabalhador o direito, em caso de divergência, de solicitar a inclusão, exclusão ou retificação dos dados. Para tanto, é de extrema importância que o segurado consulte periodicamente o PREVCidadão⁶ – serviço que permite o acesso aos registros dos dados individuais no CNIS –, e verifique-se os dados de empregos e salários armazenados.

O resultado favorável da avaliação da qualidade dos dados do CNIS permitiu ao Ministério da Previdência e Assistência Social propor um Projeto de Lei, já encaminhado ao Congresso Nacional, estabelecendo o reconhecimento automático de direitos para todos os segurados da Previdência Social. Dispensa-se a prova documental dos empregos e salários que os segurados tiveram a partir de 1976. Caso aprovado, em poucos anos nenhum trabalhador precisará apresentar qualquer tipo de prova para conseguir seu benefício. Além disso, será possível identificar os segurados que estão em vias de obter o direito de aposentadoria e, de forma automática, informá-lo da possibilidade de solicitação do benefício, se ele assim o desejar. Por fim, ao lado dessa simplificação de procedimentos, a medida assegurará, ainda, maior segurança na concessão dos benefícios, permitindo à Previdência coibir fraudes.

⁶ O PREVCidadão está disponível na página do Ministério da Previdência e Assistência Social na internet (www.previdenciasocial.gov.br) e, para consultá-lo, o trabalhador precisa apenas do número do PIS/PASEP ou de Contribuinte Individual, e de cadastrar uma senha.

A possibilidade de dispensa de registros anteriores a julho de 1994 completará o processo de utilização dos dados do CNIS na concessão de benefícios aos cidadãos. Com isto, o reconhecimento automático de direitos previdenciários poderá ser considerado um divisor de águas na interação da Previdência Social com seus segurados.

6. Considerações sobre o Financiamento da Previdência Social

Conforme já abordado neste artigo, o sistema previdenciário brasileiro é atualmente deficitário, seja no RGPS seja no setor público, e as projeções não indicam uma mudança nesse resultado no curto e médio prazos. Nesse sentido, o debate acerca do financiamento dos regimes previdenciários invariavelmente vem à tona. A perda de importância relativa dos salários na renda nacional, em boa parte decorrente da substituição progressiva de mão-de-obra por tecnologia, tornaria essa fonte de custeio da previdência insuficiente para a cobertura dos gastos com benefícios emitidos. Dessa forma, seria imperioso substituir a fonte *folha salarial* por outras, como o faturamento, o lucro, a movimentação financeira ou outras semelhantes.

O aumento da *esperança de vida* que se observa em todo o mundo contemporâneo, junto com a referida perda de importância da folha salarial, induzem especialistas em previdência a propor uma mudança radical no sistema previdenciário, abandonando-se o regime de repartição simples e substituindo-o por outro de capitalização individual, ao estilo do adotado pelo Chile em 1981 e propagado por vários países da América Latina e Leste Europeu na década de 90, por influência do Banco Mundial. Esse sistema teria a virtude de atravessar os tempos intacto, em qualquer cenário de envelhecimento populacional, pois o aposentado viveria com o capital acumulado pelas contribuições durante sua vida de trabalho, acrescidas do retorno das aplicações.

Há duas formas básicas de se abordar o esquema de financiamento de sistemas previdenciários: por impostos ou pelo critério de seguro. No primeiro esquema, o sistema é tido como de solidariedade, de direito universal decorrente do trabalho, em que as regras de elegibilidade a um benefício previdenciário estão relacionadas com idade e carência, sendo o benefício calculado como uma média dos salários de contribuição de um período longo. Nesse caso, o financiamento dá-se, essencialmente, por impostos, na forma de contribuições sobre a folha de salários, repartidas entre empregado e empregador. O valor do benefício não guarda estreita relação com a soma das contribuições vertidas durante a vida de trabalho.

Em contraposição, tem relevância a defesa de substituição dessa fonte por outra, sob várias razões: pela perda de importância relativa dos salários, pela cumulatividade do imposto de folha, por onerar o empregador e assim induzir a adoção de tecnologias poupadoras de mão de obra. Há claros ganhos macroeconômicos com a substituição do imposto sobre folha por outros sobre faturamento, lucro, movimentação financeira ou similares. Com essa outra forma, estar-se-ia privilegiando a geração de empregos. Mas essa forma teria também a clara desvantagem de não vincular os aportes aos custos causados ao sistema, nem vincular o valor dos benefícios ao das contribuições.

Os sistemas tradicionalmente existentes no mundo orientam-se por esta última, embora todos procurem associar o valor da aposentadoria às contribuições, o que é feito adotando-se para este a média salarial de um longo período de trabalho. Esse era o modelo que o Brasil vinha seguindo. Não havia em seu desenho nenhum mínimo respeito por critérios atuariais. O valor das aposentadorias vinculava-se apenas à média salarial dos últimos 36 salários. Financiar um sistema desses com contribuições sobre folha vai se tornando insustentável no tempo, como de fato ocorreu a partir de 1995, quando surgiu seu primeiro déficit de caixa, mesmo depois de ter cessado de financiar o sistema público de saúde em 1993 e o seu próprio custeio.

Durante o período em que a proposta de reforma esteve tramitando no Congresso Nacional, evoluiu-se para o conceito de Previdência como seguro social. Por isto, no texto da EC nº 20, definiu-se que a Previdência é de caráter contributivo, tanto no setor privado quanto no serviço público. O acesso a um benefício pressupõe o pagamento dos prêmios do seguro.

O esquema que melhor implementa esta idéia é o modelo de capitalização individual do estilo Chileno. Os aportes ao sistema podem ser feitos a qualquer título, regulares ou ocasionais. Mas como a grande massa de segurados é de trabalhadores, o aporte é definido como uma proporção da renda de trabalho, compulsória até certo limite e voluntária para salários acima deste limite.

Como já referido antes, a reforma no Brasil não optou pelo regime de capitalização individual, pois isto explicitaria um insuportável custo de transição. No entanto, ao eliminar do texto constitucional a regra de formação do valor da aposentadoria, permitiu-se adotar fórmula de cálculo, inicialmente para as aposentadorias por tempo de contribuição, que simula um sistema de capitalização individual sem incorrer nos

custos de transição. Implementa-se, assim, paulatinamente, o conceito de Previdência como seguro social.

Neste caso, o financiamento não se dá por impostos, mas por aportes ao sistema. No Brasil, também, definiu-se que o valor a ser aportado guardaria relação com o salário. Afinal, a aposentadoria repõe a renda do trabalho, quando, por idade avançada, o trabalhador não puder ou não quiser mais trabalhar. Permite-se, dessa forma, um casamento estreito entre contribuições (percentual do salário) e benefícios (reposição do salário). Também se obedece ao princípio de aporte, conforme o custo provocado no sistema. Uma firma operando com robôs pode ter alto faturamento, mas o robô, por não se aposentar, não acarreta custos para o sistema previdenciário.

Por vezes, alega-se ser preciso introduzir novas fontes de custeio para a Previdência, já que as alíquotas incidentes sobre a folha são demasiadamente elevadas. É evidente que a troca de fontes desonera a folha e incentiva o emprego. No conceito de financiamento por impostos, há claras vantagens na substituição, pois mediante escolha criteriosa podem-se evitar as desvantagens do imposto sobre folha, antes apontadas. Mas sem reformas no sistema de acesso aos benefícios, a carga total a ser carregada pela sociedade não será alterada por simples substituição da folha.

Se o objetivo é reduzir a carga contributiva, faz-se necessário rever os critérios de elegibilidade aos benefícios. Para tanto, é necessário aprofundar a reforma do sistema, estendendo a todos os tipos de benefícios os mesmos critérios de seguro. Somente isso garantirá o necessário equilíbrio atuarial e financeiro a longo prazo, ameaçado, como está, pelo aumento da longevidade. No caso brasileiro, os empregadores contribuem com alíquota elevada e sobre todo o salário, ao contrário do empregado que contribui até um teto de remuneração. Essa carga elevada se destina a financiar benefícios com insuficiência contributiva e os de risco (doença, morte em serviço, invalidez).

Sistemas existentes na prática nunca correspondem a modelos teóricos puros. O modelo deve, ao menos, ter coerência, a fim de servir de guia na escolha de políticas.

Há muito por se fazer para que o sistema previdenciário brasileiro siga de perto critérios de seguro social, que garantam o equilíbrio atuarial. Frente à grande informalidade no mercado de trabalho brasileiro, aspecto também aqui já analisado,

há quem argumente que o déficit existente é simplesmente explicado pela baixa taxa de adesão ao sistema. Se todas as pessoas ocupadas e com renda acima do salário mínimo (cerca de 20 milhões de pessoas) fossem seguradas contribuintes, haveria obviamente um grande alívio de caixa, até mesmo superávit. Mas, com o tempo, essas pessoas alcançariam a aposentadoria, o que voltava a onerar o sistema. Se as contribuições fossem acumuladas e capitalizadas para os desembolsos futuros, isso em nada auxiliaria o fluxo de caixa de hoje.

Evidentemente, o acima exposto em nada diminui a importância de se realizar um grande esforço para atrair e manter como contribuintes os contingentes dos “sem previdência”.

7. O Papel Social da Previdência

Em 1999, de acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios – PNAD, havia 40,2 milhões de pessoas (60% da população ocupada no setor privado) não protegidas pela Previdência Social. Esse contingente dos “sem-previdência” estará desamparado quando lhes faltarem forças de trabalho que lhes assegurem rendas de sustento. Isso pode acontecer na doença prolongada, no acidente de trabalho, na invalidez, na morte em serviço e na idade avançada. Nessas situações de adversidade, o trabalhador e seus dependentes, se não tiverem acumulado patrimônio de onde tirar o sustento, ficarão à mercê da caridade alheia ou de benefícios assistenciais do Estado. Quem hoje não contribui, amanhã, ao perder a capacidade de trabalho, não terá direito aos benefícios da Previdência Social.

A incorporação de muitos que estão fora da Previdência depende do próprio desenvolvimento econômico, com aumento da renda dos trabalhadores, que hoje não conseguem contribuir porque não dispõem de recursos sequer para a subsistência. Outra parcela depende da realização das reformas laboral e tributária, com flexibilização das relações de trabalho e diminuição dos custos do emprego formal. Entretanto, à parte estas questões estruturais, ainda há bastante espaço para políticas de inclusão social, voltadas para o aumento da cobertura, e que justificam a manutenção do atual modelo contributivo, como pode ser visto na tabela 3 a seguir, que apresenta uma amostra restrita (vide nota da tabela) dos “sem-previdência”.

Tabela 3
 Contribuintes X Não-contribuintes por Posição na
 Ocupação na População Ocupada Privada Restrita* – 1999

Posição na Ocupação	Contribuintes (a)	Não Contribuintes (b)	Total (c = a + b)	% de Cobertura (a) / (c)
Empregados	20.047.593	7.450.992	27.498.585	72,9
Empregado com carteira	19.030.854	–	19.030.854	100,0
Empregados sem carteira	1.016.739	7.450.992	8.467.731	12,0
Trabalhador doméstico	1.340.790	1.962.804	3.303.594	40,6
Trabalhador doméstico com carteira	1.246.269	–	1.246.269	100,0
Trabalhador doméstico sem carteira	94.521	1.962.804	2.057.325	4,6
Por conta-própria	2.378.120	8.468.627	10.846.747	21,9
Empregador	1.624.894	948.281	2.573.175	63,1
Não remunerados**	4.504	10.147	14.651	30,7
TOTAL	25.395.901	18.840.851	44.236.752	57,4

Fonte: PNAD/99 – IBGE

Elaboração: MPAS / Secretaria de Previdência Social

* Excluí militares e estatutários, trabalhadores sem qualquer fonte de renda e que ganham menos que 1 salário mínimo e trabalhadores com menos de 15 e mais de 59 anos

** São trabalhadores que não recebem rendimentos do trabalho, mas possuem outras fontes de renda

Para a redução desse contingente dos “sem-previdência”, é fundamental a criação de atrativos para a filiação à Previdência Social, principalmente em relação a cerca de 11,3 milhões de trabalhadores por conta própria, domésticos e empresários que, apesar de terem renda, não estão inscritos. Recentemente, foram aprovadas medidas como a extensão do salário-maternidade às trabalhadoras autônomas e empresárias e a redução da contribuição dos autônomos que prestam serviços a empresas. Mas é preciso avançar mais, aprendendo e incorporando lições bem-sucedidas praticadas na iniciativa privada, como a realização de programas de fidelização, sorteios e a oferta de vantagens adicionais ao segurado.

O que mais chama a atenção é a existência de cerca de 7,5 milhões de empregados que ganham mais que um salário mínimo mas não estão formalizados porque seus patrões não assinam suas carteiras. Eles estão concentrados principalmente em

empresas dos setores de serviços, construção civil e agricultura. Neste caso, os trabalhadores estão desprotegidos e terão dificuldades para se aposentarem pois tempos trabalhados sem contribuição não serão computados para efeito de aposentadoria. Os empregadores que assim procedem cometem o crime de sonegação. Embora o trabalhador com emprego precário esteja, no curto prazo, sem situação melhor do que se estivesse desempregado, a longo prazo vai inviabilizando seu próprio seguro previdenciário. Para assegurar seus direitos, o empregado deve exigir de seu empregador a formalização do vínculo e a inclusão nas guias de informação à Previdência Social.

Nesse aspecto, é importante conscientizar a população acerca da importância da filiação à Previdência. Pesquisa realizada recentemente revelou que 66% da população não sabe o que é previdência, ou seja, desconhece quais riscos estão cobertos pelo Seguro Social, e 30% ainda acha que a principal função do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS é prestar assistência à saúde. Trata-se de uma situação preocupante, pois o INSS tem um dos mais completos planos previdenciários do mundo, oferecendo 11 diferentes tipos de benefícios e a população não conhece os seus direitos. Por isso, foi criado o Programa de Estabilidade Social – PES, que opera de forma descentralizada em 100 comitês regionais fazendo parcerias com entidades da sociedade civil para realização de palestras e cursos, disseminando informações sobre a previdência e conclamando a todos a serem segurados.

Finalmente, de nada adiantam todos esses esforços, se o INSS não se firmar no seu papel de seguradora oficial do trabalhador, prestando eficientemente serviços de qualidade. Os procedimentos para se filiar, contribuir, requerer e receber benefícios, além de outros serviços, devem ser simples, informatizados e desburocratizados. Por isso, tem-se investido tanto na modernização gerencial com reformas na rede de agências de atendimento e disponibilização de um número crescente de serviços em terminais de auto-atendimento, pela internet e por telefone, ou em agências móveis (furgões e barcos) para levar serviços e informações à população dos municípios do interior e das margens dos rios amazônicos, tradicionalmente sem acesso às políticas públicas.

Aumentar a cobertura previdenciária significa ampliar a proteção social via política de garantia de renda nas situações de falta de forças de trabalho para os segurados contribuintes. A manutenção de renda pela Previdência Social nas situações de adversidades é, comprovadamente, um fator de alívio para a pobreza.

Para se demonstrar o efeito da Previdência sobre a redução da pobreza, equipe do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA fez um exercício, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, simulando qual seria e como teria evoluído o nível atual de pobreza no País caso não existissem as transferências da Previdência Social. Em 1999, 34% dos brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza, mas sem a Previdência seriam 45,3%, ou seja, 18,1 milhões de pessoas deixaram de ser pobres por causa da Previdência Social, o que demonstra que essa política pública representa um dos pilares da estabilidade social do País, como pode ser visto na tabela 4.

Tabela 4
Previdência e Pobreza no Brasil – 1999

Descrição	Quantidade de Pessoas – 1999	% sobre Total
População Total	160.336.471	100,0
Nº de Pobres Observado (a)	54.514.400	34,0
Nº de Pobres se não houvesse Previdência (b)	72.632.421	45,3
(b) – (a)	18.118.021	11,3

Fonte: PNAD 1999

Elaboração: DISOC/IPEA; SPS/MPAS

Obs: Linha de Pobreza = R\$ 98,00

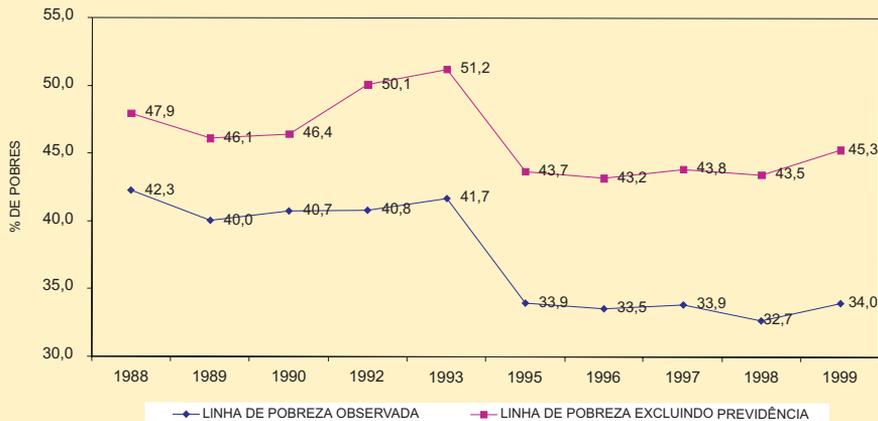
No período recente, esse papel social do sistema previdenciário tem sido fortalecido, seja para amortecer de forma anticíclica o impacto de crises econômicas, seja para contribuir para o círculo virtuoso do crescimento da economia com estabilidade social e política.

A universalização do acesso à Previdência Social, estabelecida na Constituição Federal de 1988, teve impacto considerável na redução da pobreza⁷. Em 1988, 42,3% da população estava abaixo do nível de pobreza, mas se excluída a renda transferida

⁷ Como principais medidas, pode-se citar: 1) acesso a benefício a todos os membros da família rural; 2) benefício mínimo de um salário mínimo; 3) redução de 5 anos na idade de aposentadoria dos segurados rurais; 4) correção pela inflação de todos os 36 salários de contribuição computados para o cálculo do benefício.

pela Previdência, o nível de pobreza aumentaria para 47,9%. Dessa forma, em 1988, a Previdência já era responsável por manter, pelo menos, 5,6% da população acima da linha da pobreza (gráfico 14).

Gráfico 14
Previdência e Pobreza no Brasil (1988 a 1999)
- Linha de Pobreza = R\$ 98,00 -



Fonte: PNAD – 1992 a 1999

Nota: A PNAD não foi a campo nos anos de 1991 e 1994.

Elaboração: DISOC/IPEA; SPS/MPAS

Obs: Linha de Pobreza = R\$ 98,00

No período de 1988 a 1993, não obstante os crônicos patamares inflacionários e a estagnação econômica, o nível de pobreza permaneceu estabilizado entre 40% e 41,7%. Isso só foi possível em razão da expansão da previdência: no período, mais de 2 milhões de trabalhadores rurais puderam se aposentar e o valor da aposentadoria foi elevado de meio a um salário mínimo para todos os aposentados e pensionistas rurais, o que serviu de amortecedor da crise econômica. Em 1993, sem as transferências da Previdência, a percentagem de pobres seria de 51,2% – 9,5 pontos percentuais acima do observado.

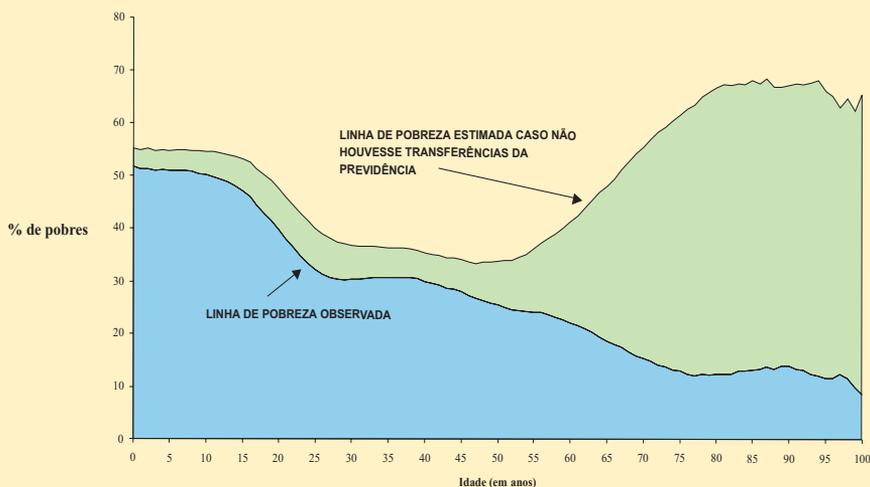
O efeito mais marcante sobre a pobreza veio com a estabilização de preços trazida pelo plano Real em julho de 1994. De imediato, o fim da inflação possibilitou o aumento do poder aquisitivo dos mais pobres e a conseqüente diminuição de 7,8 pontos percentuais no nível de pobreza.

No período pós-Plano Real, entre 1995 e 1997, a pobreza permaneceu estabilizada em patamares que oscilaram entre 32,7% e 34,0%. Caso não houvesse o amortecedor da política previdenciária, a pobreza em 1999 estaria em 11,3 pontos percentuais acima do observado.

A Previdência Social foi criada na Europa do Século XIX para aliviar a pobreza entre populações idosas. Ela vem cumprindo com esse papel em todas as nações que a desenvolveram.

Conforme se constata no gráfico 15, o grau de pobreza entre os idosos é substancialmente inferior ao da população mais jovem e, sem as transferências previdenciárias, a pobreza entre os idosos triplicaria.

Gráfico 15
Grau de pobreza por ano de Idade – 1999



Fonte: PNAD – 1992 a 1999

Nota: A PNAD não foi a campo nos anos de 1991 e 1994.

Elaboração: DISOC/IPEA

Obs.: Linha de Pobreza = R\$ 98,00

Em relação à área rural, de maneira geral, a melhoria na qualidade de vida está relacionada à expansão da Previdência Social. Dados do IPEA – apurados no meio rural das regiões Sul e Nordeste em 1992 e 1997 junto a pessoas que declararam ter mudado de imóvel depois que se tornaram beneficiários da Previdência – são surpreendentes e reforçam essa constatação.

Primeiro, as novas instalações aumentaram de tamanho (o número daquelas com três cômodos subiu de 88,5% para 92%). Ocorreu também um decréscimo de 11,4% para 2,7% no volume de domicílios sem instalações sanitárias. Na passagem da antiga para a nova residência, 79% dos domicílios ficaram ligados à rede de água do município. Antes, eram 43,3% as casas que contavam com este serviço. Os domicílios abastecidos com energia elétrica nos estados do Sul subiram de 72,6% para 96,1%. Por consequência, o uso do querosene para iluminação caiu de 20,7% para 2,7%. Enquanto se encontrava um telefone em 5,3% das moradias antigas, 14,2% das novas casas da região passaram a possuir um aparelho.

Os indicadores positivos avolumam-se em profusão: na área rural pesquisada na região Sul, o número de fogões a gás cresceu de 72,1% para 93,5%; já as residências com geladeiras pularam de 57,3% para 80,3%; e aquelas com televisão saltaram de 54,5% para 78,3%.

Talvez só quem viveu em domicílio sem água encanada, luz elétrica, fogão a gás, geladeira ou televisão consiga dar a medida exata desses avanços.

8. Aspectos Demográficos: Vida Mais Longa do que se Esperava

As políticas sociais devem guardar estreita relação com os fenômenos demográficos. O aumento da esperança de vida, por exemplo, coloca desafios importantes para a sociedade nas áreas da saúde, Previdência e Assistência Social e um redirecionamento do investimento social. A sociedade deve estar alerta para o fato e pronta para debater políticas públicas de enfrentamento de suas consequências. Políticas desenhadas sobre hipóteses incorretas ou negligenciando tendências importantes deixarão a sociedade desestruturada, exigindo, de forma emergencial, medidas muito mais drásticas para sua solução.

Ultimamente, especialistas vêm alertando para o fato de que os governos ocidentais estão subestimando drasticamente o tempo de vida de seus cidadãos. Afirmam que

nos próximos 70 anos, a esperança de vida das mulheres americanas deverá alcançar 101 anos, comparada com a projeção oficial de 83,9 anos. Afirmam ainda que, na Grã-Bretanha, o governo é muito conservador ao projetar, para 2025, um aumento na esperança de vida de 3 anos para as mulheres e 4 anos para os homens, atingindo, respectivamente, 83 e 79 anos, esperanças de vida já observadas atualmente no Japão. Segundo os especialistas, é muito pessimista imaginar que a Grã-Bretanha levaria os próximos 25 anos apenas para alcançar esperanças de vida já observadas no Japão.

O aumento da expectativa de vida é um fato saudável e desejável para cada indivíduo, e a ciência tem buscado formas de concretizá-lo. Não se pode, no entanto, ignorar uma tendência historicamente observada, sob o risco de não haver nenhuma proposta no sentido de um prudente ajuste das políticas previdenciárias. Por outro lado, se apenas o governo se inclinar por essa visão, parte da sociedade menos esclarecida poderá tomar o fato como alarmista. O tema precisa ser debatido amplamente para que toda a sociedade forme sua opinião equilibrada e assim venha a apoiar e até exigir medidas de adaptação.

O aumento da esperança de vida vem sendo observado há séculos. Mas o ritmo da mudança varia muito entre países e no tempo. Em épocas passadas, a população crescia lentamente, movida por uma pequena diferença entre taxas altas de natalidade e de mortalidade. Durante a industrialização, o progresso material foi reduzindo progressivamente as taxas de mortalidade e abrindo uma crescente diferença entre essas e as taxas de natalidade. O crescimento populacional se acelerou até que, com a urbanização, com o crescimento das rendas per capita e com as mudanças de costumes, a taxa de natalidade também caiu e o crescimento populacional arrefeceu. E em alguns países até já estacionou totalmente. O processo é conhecido como transição demográfica.

Nos países de industrialização mais antiga, essa transição ocorreu durante muitas décadas ou até mais de um século. Nos países em desenvolvimento, a transição demográfica teve início a partir do final da segunda grande Guerra Mundial e vem ocorrendo de forma muito acelerada. Graças aos avanços da medicina, do saneamento, das detetizações intensivas, da vacinação em massa e do maior controle de endemias e doenças, observou-se uma drástica queda nas taxas de mortalidade, particularmente da mortalidade infantil, com a natalidade continuando alta. O crescimento populacional explodiu, as taxas superando 3% ao ano. Com algum atraso, a natalidade também começou a cair, e aceleradamente.

O resultado de todo esse processo é a elevação da esperança de vida. Para ilustrar, no século passado, a esperança de vida na Grã-Bretanha passou de 48 anos, em 1901, para 75 anos, em 2000, um aumento de 27 anos em um século. No Brasil, passou de cerca de 40 anos, na década de 40, para 68 anos, em 2000, um aumento de 28 anos em pouco mais de meio século. Nos últimos anos, a esperança de vida no Brasil vem aumentando em três meses por ano. As perspectivas são de crescimento contínuo, pela natural influência da maior esperança de vida observada nos países mais ricos e pela diminuição acentuada da ainda alta mortalidade infantil.

Como é de notório conhecimento, o que importa para os sistemas previdenciários é o peso das esperanças de vida nas idades de aposentadoria – as expectativas de sobrevida. É isso que define o período médio de duração desse benefício. Nas décadas de 30 e 40, a expectativa de sobrevida para uma pessoa de 40 anos era de 24 anos para homens e 26 anos para mulheres. Já em 2000, ela subiu para 31 e 37 anos para homens e mulheres, respectivamente. No caso de uma pessoa de 60 anos, a expectativa de sobrevida aumentou de 13 anos para homens e 14 anos para mulheres entre 1930 e 1940 para 16 e 20 anos em 2000 (tabela 5).

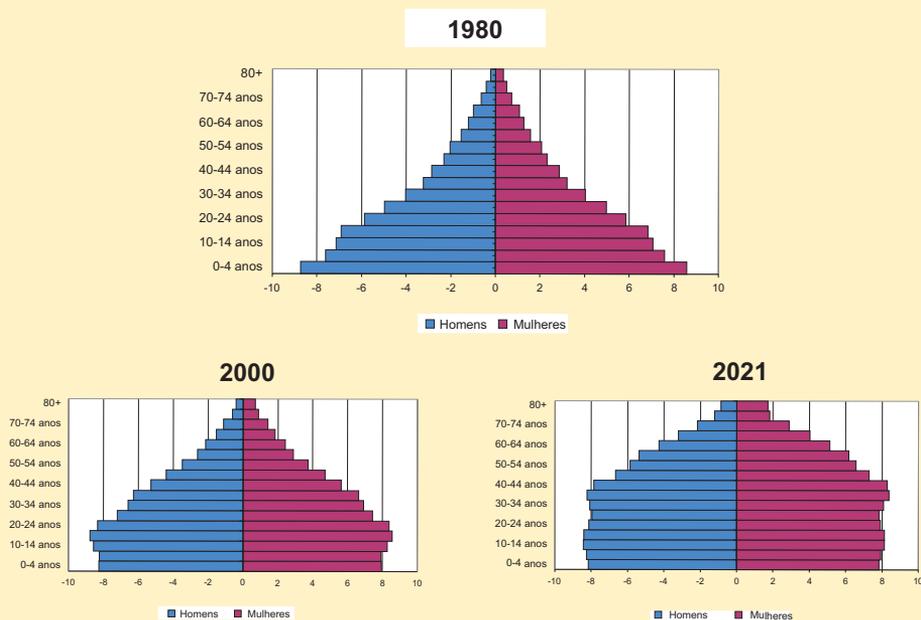
Tabela 5
Evolução da Expectativa de Sobrevida no Brasil – 1930/2000 –

Idade	1930/1940		1970/1980		2000	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
0	39	43	55	60	65	73
10	45	48	53	57	58	65
20	38	40	45	48	49	56
30	31	33	37	40	40	46
40	24	26	29	32	31	37
50	18	20	22	24	23	28
55	16	17	19	21	20	24
60	13	14	16	17	16	20
65	11	11	13	14	13	16
70	8	9	11	11	10	12

Fonte: Previdência em Dados; CEPAL/IBGE
Elaboração: SPS/MPAS

As pirâmides populacionais brasileiras mostram significativas modificações na estrutura etária, com o progressivo incremento da população com mais de 60 anos. Conforme as projeções do IBGE, observa-se claramente o estreitamento gradual da base da pirâmide demográfica e o alargamento de seu topo entre 1980 e 2021, refletindo os efeitos da queda da proporção da população jovem em relação ao total e o aumento gradativo da população com idade avançada (conjunto gráfico 16).

Conjunto Gráfico 16 Pirâmides Populacionais no Brasil (Em milhares de pessoas)



Fonte: IBGE
Elaboração: SPS/MPAS

Conforme destacado anteriormente, o sistema previdenciário brasileiro admitia, até 1998, aposentar por tempo de serviço pessoas que tivessem 25 ou 30 anos de serviço, para as mulheres e homens, respectivamente. A regra permitia aposentadorias em baixas idades. Assim, a idade média daqueles que se aposentaram por tempo de serviço em 1997 foi de menos de 48 anos, idade que havia caído um ano a cada um

dos cinco anos anteriores. Após a Reforma da Previdência (dezembro/98) e a Lei nº 9.876 (novembro/99), a idade média das aposentadorias por tempo de contribuição aumentou para 54 anos. Essas baixas idades de aposentadoria decorrem de característica típica do sistema brasileiro: a aposentadoria por tempo de contribuição independente de idade. Em consequência, a duração média de uma aposentadoria no Brasil supera 20 anos, maior do que a observada nos países desenvolvidos (da OCDE), de 18 anos. O incrível nesses dados é o fato de se viver, no Brasil, um período como aposentado mais longo do que nos países avançados, embora aqui se tenha uma vida mais curta.

Vivíamos na contramão da história: enquanto aumentavam as esperanças de vida, o sistema admitia reduções nas já baixas idades de aposentadoria. As reformas de 1998 e 1999 estão revertendo essa situação. Mas ainda há muito por se fazer, considerando-se o ritmo de aumento da esperança de vida nas idades avançadas.

A sustentabilidade da Previdência Social exige novas reformas que levem em conta essa tendência de vidas mais longas. No passado, os ajustes nos desequilíbrios financeiros que surgiam recorrentemente foram equacionados de duas formas: uma, pelo aumento das alíquotas de contribuição, que passaram de cerca de 3% nos primórdios do sistema para 8%, 9% ou 11% para o empregado e para 20% ao empregador, uma das mais altas do mundo; outra, pelo trabalho indesejável da inflação, que corroía os valores reais dos benefícios pagos. Estas duas formas perversas de ajuste não estão mais disponíveis e devem ser rejeitadas com veemência.

Sobra uma terceira forma possível de ajuste, nunca adotada até as reformas antes mencionadas: o alongamento do período de trabalho e de contribuição. É defensável que o período adicional de vida trazido pelo progresso seja repartido entre uma parcela em atividade e contribuição e outra em usufruto da aposentadoria. Esclarecendo melhor, não se está propondo o aumento das idades da aposentadoria por idade que ocorre aos 65 anos para os homens e aos 60 anos para as mulheres. Essas são idades que prevalecem no mundo, à exceção dos Estados Unidos, que elevou para 67, e da Europa, que está equalizando as idades entre homens e mulheres aos 65 anos. O que se precisa estimular mais ainda é a postergação das aposentadorias por tempo de contribuição, que ainda ocorrem aos 54 anos de idade em média. As pessoas que se aposentam nessas condições são as mais bem colocadas no mercado de trabalho, com os maiores salários, com boas oportunidades de emprego após a aposentadoria, cuja duração pode se estender por períodos tão longos quanto os de vida contributiva.

Da mesma forma, faz-se necessário aumentar a carência para a aposentadoria por idade, que é de 120 meses e aumenta 6 meses a cada ano, até atingir 15 anos. A carência é curta, pois, por exemplo, um homem que decida iniciar a carreira contributiva aos 50 anos de idade, completa a carência aos 65 e já pode se aposentar. Terá então contribuído por 15 anos, mas usufruirá da aposentadoria por quase 13 anos. Como o sistema atual é por repartição, isto é, os atuais ativos financiam os atuais inativos, o ônus do financiamento recairá sobre todos.

A sociedade deverá tomar esta importante decisão: continuar aposentando pessoas de baixa idade e arcando com os custos correspondentes ou, alternativamente, criar novos e mais poderosos estímulos para que a aposentadoria ocorra em idades mais altas.

9. Os Novos Desafios

A agenda de mudanças futuras é grande. Os sistemas previdenciários ainda estão longe de ser contributivos, atuarialmente equilibrados e justos. As alíquotas de contribuição no Brasil estão entre as maiores do mundo, mas os benefícios não ostentam esse título. A informalidade no mercado de trabalho é alta para fugir das alíquotas campeãs. O desequilíbrio financeiro ressurgirá, em alguns anos, em função da crescente longevidade das pessoas. Por tudo isso, novas mudanças se fazem urgentes, para superar obstáculos e tendências adversas.

A agenda deve compreender a revisão das alíquotas de contribuição, o estímulo à postergação das aposentadorias por tempo de contribuição, a especialização das alíquotas separando as destinadas ao financiamento dos benefícios de risco (doença, invalidez, acidente e morte em serviço) daquelas que financiam os benefícios programáveis (aposentadoria), a revisão do acúmulo de benefícios ou de benefício e salário, separação do financiamento dos benefícios sem a suficiente contrapartida contributiva, as idades da aposentadoria rural, entre outras.

A redução de alíquotas em um sistema desequilibrado não pode seguir sozinha. Precisa de aprofundamentos na reforma do sistema para que se tornem plausíveis. Acenar com reduções pode facilitar a reforma. As duas devem vir juntas. São indispensáveis para tornar a Previdência confiável e assim atrair os sem previdência.

O cenário que se desenha é o de agravamento do desequilíbrio, a partir de 2020, decorrente do envelhecimento populacional. O aumento da participação dos idosos na população e, por conseqüência, dos beneficiários, acarreta um esforço adicional de toda a sociedade no seu financiamento. Parece-me razoável que os tempos adicionais de vida sejam repartidos entre um período de trabalho e contribuição e outro, de usufruto da aposentadoria. Isso pode ser conseguido sem que seja necessário aumentar as idades padrão de 60 e 65 anos para a aposentadoria por idade. Essas são idades que ainda prevalecem no mundo. Precisa-se apenas elevar a carência, fixada em 15 anos, para o direito a esse benefício.

Mas há também que se elevar a idade média dos que se aposentam por tempo de contribuição, atualmente inferior a 54 anos. Essa alteração poderia ser feita de forma determinante, fixando-se idade mínima para essa aposentadoria, como, aliás, na proposta rejeitada na reforma da previdência. Na verdade, tal definição não deixa margem de escolha por parte dos indivíduos, e o mesmo resultado poderia ser alcançado por meio de um engenhoso sistema de estímulos.

O resultado a alcançar seria um aumento maior no valor do benefício, como prêmio para a postergação da aposentadoria, que pode ser implementado por pequena alteração na fórmula de cálculo, de modo a elevar a taxa de juros implícita que remunera as contribuições vertidas ao sistema.

A alteração deveria vir acompanhada da especialização das alíquotas. A atual fórmula de cálculo destina a totalidade das contribuições ao financiamento da aposentadoria, ficando a descoberto o financiamento dos benefícios de risco. Parte da contribuição deve ser destinada ao financiamento desses benefícios. Como isso reduz o acúmulo de capital escritural, poder-se-ia elevar a taxa de juros implícita a remunerar as contribuições vertidas, induzindo o protraimento das aposentadorias pelo interessado, face ao aumento significativo do benefício. Preserva-se assim a liberdade de escolha por parte dos indivíduos e mantém-se a desejada flexibilidade no mercado de trabalho.

O sistema será tanto mais confiável quanto mais justo for. Nesse sentido faz-se necessário também separar os benefícios que não têm suficiente contrapartida de financiamento daqueles que a têm. O conceito de Previdência como seguro exige contribuição de todos e em igual proporção. Para os segurados que não possuem suficiente capacidade contributiva, a lei orçamentária anual deveria alocar recurso

para suprir a insuficiência contributiva ou para custear os benefícios. Da mesma forma, as renúncias de contribuições precisam ser revistas, ou, se mantidas, destacar recursos orçamentários compensatórios. A taxa de adesão ao sistema tenderá a ser tanto maior quanto mais transparentes forem essas operações.

À medida em que as renúncias forem explicitadas e compensadas, em que os subsídios cruzados forem eliminados ou compensados, em que o critério de seguro for melhor obedecido, mais espaço se abrirá para a revisão das alíquotas e mais contribuintes aderirão espontaneamente ao sistema.

Há ainda que se indagar se subsistem razões de ordem demográfica ou sacrifícios extremos na atividade campestre para justificar a aposentadoria antecipada em cinco anos para os segurados especiais (a família que cultiva, sem empregados, um pedaço de terra para o próprio sustento). Atualmente concedem-se mais de 25 mil aposentadorias rurais por mês.

Uma face socialmente justa, contribuições equânimes, ausência de renúncia contributiva ou de benefícios sem contribuições e um sistema atuarialmente equilibrado são requisitos indispensáveis para a credibilidade da Previdência Social perante os trabalhadores. Mesmo assim, essas condições não são totalmente suficientes para que todos se sintam confortáveis em aderir ao sistema. Pesam ainda as grandes tarefas de modernizar a gestão, atender com solicitude, eliminar burocracias, reconhecer direitos com presteza e com base em registros históricos de vínculos e contribuições, eliminar fraudes e sonegação, cobrar com rapidez contribuições não pagas, entre outras.

Ao Ministério da Previdência e Assistência Social cabe alertar a sociedade, apontar tendências e conseqüências, desenhar caminhos alternativos, fomentar o debate, solicitar urgência nas decisões. A Previdência deve trabalhar com horizontes temporais longos, de mais de meio século, para que haja tempo suficiente para as correções de rumo, evitando-se a impossibilidade de honrar os compromissos e sem que seja necessário frustrar expectativas. Um erro de cálculo ou uma decisão postergada poderão afetar pessoas em final de vida de trabalho, quando já não lhes restam alternativas para a recomposição de um histórico de contribuições.

PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO: A ATUAÇÃO DO MPAS

VINÍCIUS CARVALHO PINHEIRO*

A previdência no serviço público, um dos principais problemas da agenda nacional, é um tema relativamente recente. Esta questão começou a ser discutida no Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS no final de 1997, quando iniciamos negociações com o Ministério da Fazenda e com o Banco Mundial sobre o Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais da Previdência – PARSEP.

Até aquela época, pouco se sabia sobre o assunto. Informações básicas como volume de gastos, contribuições, resultados financeiros, número de servidores ativos, inativos e pensionistas, estavam dispersas entre os órgãos e entre os poderes dos entes federados. A política previdenciária era uma mera extensão da política de pessoal e o gasto com inativos, um problema de folha de pagamentos. Quando se tratava da reforma da Previdência, era comum a confusão entre as questões relativas aos servidores públicos e aos trabalhadores privados. Poucos entendiam que estas categorias estavam cobertas por regimes completamente distintos, com problemas e alternativas de soluções estruturalmente diferenciados.

Nos processos de renegociação das dívidas estaduais e de discussões acerca da implementação dos percentuais de comprometimento da receita corrente líquida com a despesa com pessoal, previstos na “Lei Camata”, começaram a aparecer indícios de que a administração pública estava sentada sobre uma bomba relógio, com data marcada para explodir, e que precisava ser desativada. Alguns estados como Paraná,

* Secretário de Previdência Social do MPAS e Presidente do Conselho Nacional de Dirigentes de Previdência no Serviço Público – CONAPREV

Rio Grande do Sul, São Paulo, Bahia e Espírito Santo e instituições de previdência já discutiam o assunto de maneira atomizada, em 1997, e iniciavam processos de reforma. No governo federal, foi ganhando força a idéia de que era necessário preencher uma lacuna institucional referente à regulamentação e apoio técnico à estruturação dos regimes previdenciários.

Em julho de 1998, para execução do PARSEP, estruturamos uma pequena unidade no âmbito da Secretaria de Previdência Social – SPS do MPAS, que ganhou o nome de Departamento de Previdência para Estados e Municípios – DEPEM. Inicialmente, a sua função era coordenar tecnicamente a execução do programa. Começamos constituindo uma equipe multidisciplinar, composta por servidores públicos das áreas de fiscalização e procuradoria do INSS, gestores do Ministério do Planejamento, economistas do IPEA e do Ministério da Fazenda. Posteriormente, a equipe foi reforçada por consultores externos nas áreas de atuária, projetos e informática.

O primeiro desafio era o de consolidar informações. Percorremos as distintas bases de dados do governo federal – IBGE, RAIS/MTE, STN/MF, SIAPE/MP, INSS/MPAS – fazendo cruzamentos e testes de consistência de forma a suprir a precariedade dos dados. Descobrimos que tínhamos um problema equivalente a cerca de 4% do PIB de déficit previdenciário no setor público.

O segundo passo era a construção de um marco de legislação federal que servisse de orientação geral para a organização dos sistemas previdenciários da União, Estados e Municípios. Esta tarefa foi apressada devido à crise financeira internacional. Em setembro de 1998, após a crise da Rússia, o Brasil era percebido como a “bola da vez” no mercado internacional, o que exigia duras respostas em termos de esforço fiscal e a reforma da Previdência era parte fundamental desta equação.

Neste contexto, no final de outubro de 1998, foi publicada a Medida Provisória 1.723, que estabelecia regras gerais para a Previdência Pública e induzia a um ajuste nestes por meio das limitações à contribuição patronal (que não poderia exceder o dobro da contribuição dos segurados) e à despesa líquida previdenciária (que não poderia ser superior a 12% da receita corrente líquida dos entes). Este foi também o

contexto de aprovação da Emenda Constitucional nº 20 (EC 20), que institui o limite de idade e carência para aposentadoria dos servidores e a possibilidade de homogeneização futura de regras entre o setor público e privado, com a criação do sistema de previdência complementar para os servidores. A reforma constitucional não avançou como havíamos proposto. Faltou acabar com a integralidade das aposentadorias e pensões e com a vinculação dos reajustes de ativos e inativos. Mas isso não impediu que continuássemos nossos esforços de aperfeiçoamento na área. Pouco antes da promulgação da EC 20, houve a conversão da MP 1.723 na Lei 9.717/98, que ganhou o nome de Lei Geral da Previdência Pública, constituindo-se em um marco paradigmático para o setor, sendo complementada por uma série de portarias, resoluções do Conselho Monetário Nacional e orientações normativas.

Em março de 1999, com início dos trabalhos de cooperação técnica do PARSEP, o DEPEM teve a sua estrutura ampliada e o seu nome modificado para Departamentos dos Regimes de Previdência no Serviço Público – DEPSP, também vinculado à SPS. Passamos a atuar na assessoria direta aos processos de reestruturação da previdência nos estados nas áreas de informação, legislação, atuária e disseminação de conhecimentos. Entre 1998 e 2001, 16 estados modificaram as suas legislações previdenciárias com o nosso apoio e os demais estados também foram assistidos

O resultado é a implementação do Programa de Modernização Previdenciária – PROPREV e do Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Municipais de Previdência – PREV-Municípios, negociados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e ao Banco Mundial, respectivamente. Os três programas, incluindo o PARSEP, deverão significar o investimento de US\$ 26 milhões em 6 anos na modernização da previdência pública, sendo a maior parte destes recursos transferida a fundo perdido para os estados e municípios.

para que modernizassem os seus sistemas. O trabalho com os estados tem sido gratificante, mas, por si só, não esgota a demanda por cooperação técnica na área previdenciária. Por isso, contatamos instituições internacionais para poder financiar a modernização institucional da área previdenciária em todos os municípios com mais de 400 mil habitantes. O resultado é a implementação do Programa de Modernização Previdenciária – PROPREV e do Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Municipais de Previdência – PREV-Municípios, negociados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e ao Banco Mundial, respectivamente. Os três programas, incluindo o PARSEP, deverão significar o investimento de US\$ 26 milhões em 6 anos na modernização da previdência pública, sendo a maior parte destes recursos transferida a fundo perdido para os estados e municípios.

Ainda em março de 1999, começou um processo de negociação entre a União e os estados, conduzido diretamente pelo Presidente da República e pelos Governadores, de fortalecimento do pacto federativo com base na modificação de alguns parâmetros das relações intergovernamentais. Mais uma vez a Previdência dos Servidores estava no centro dos debates e o MPAS foi chamado. Como resultado concreto tivemos a aprovação da Lei 9.796, em maio de 1999, que trata das compensações financeiras entre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e os regimes próprios de previdência (compensações previdenciárias); o fortalecimento dos fundos previdenciários de alguns estados por meio de operações de antecipação de receita e a flexibilização de parâmetros da Lei 9.717/98. As compensações previdenciárias, cuja previsão de regulamentação vinha sendo postergada desde a Constituição de 1988, atualmente, estão em plena operação, por meio da implementação do Sistema de Compensações Previdenciárias – COMPREV. Até junho de 2002, já foram transferidos recursos da ordem de R\$ 181,5 milhões da União aos estados e municípios.

Um momento crítico neste período foi quando o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a contribuição dos inativos, em setembro de 1999. Mais uma vez, houve um concertamento federativo, que culminou com o envio ao Congresso Nacional de duas propostas de emenda constitucional – uma que instituía a contribuição dos inativos e outra que estabelecia a possibilidade da instituição de subtetos subnacionais para a remuneração dos servidores.

Ao longo de 1999, trabalhamos no Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovado em maio de 2000, introduzindo uma série de dispositivos, que passaram a conformar a chamada “responsabilidade previdenciária”. Os princípios da transparência, controle social, capacidade de planejamento de longo prazo, compensação entre receitas e despesas e equilíbrio financeiro e atuarial passaram a fazer parte do código de responsabilidade do gestor previdenciário e a realização de avaliações atuariais e publicação de demonstrativos previdenciários, parte das suas rotinas. Em razão disso, no governo federal, pela primeira vez na história, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2001, trouxe um anexo com projeções atuariais para os servidores civis, militares, regime geral e benefícios assistenciais, elaboradas sob coordenação da SPS/MPAS.

Participamos também da elaboração do PLC nº 9, que regulamenta a instituição da previdência complementar no serviço público, mas, infelizmente, ainda não foi aprovado pelo Congresso. Esta é uma peça de crucial importância na equação de ajuste da Previdência, pois permite a homogeneização das regras da iniciativa privada e do setor público.

Desde o início dos trabalhos, a insuficiência e confiabilidade das informações foi um tema recorrente. Por isso, decidimos investir na construção de um poderoso sistema de informações que, ao mesmo tempo, consolidasse previdenciários da União, estados e municípios, e servisse, para o gestor local, como ferramenta gerencial de controle, planejamento e transparência do sistema previdenciário. Para isso, surgiu o Sistema de Informações Previdenciárias – SIPREV. Em junho de 2002, já estavam cadastrados no sistema cerca de 1 milhão de servidores ativos, inativos e seus dependentes de 15 estados e 513 municípios. O sistema se propõe a ser um elo que unirá os regimes próprios da União, estados e municípios, permitindo a troca de informações *on line* relativas à vida laboral dos servidores, ocorrência de óbitos, tempo e valor da contribuição para distintos regimes, compensações previdenciárias e certidões comprobatórias de tempo de contribuição. O SIPREV também pode ser utilizado para a realização de cálculos atuariais, emissão dos demonstrativos previdenciários, consultas gerenciais e concessão de benefícios. Certamente, com o SIPREV a administração previdenciária tornar-se-á mais ágil, com informações mais confiáveis e consistentes.

Após a aprovação de todos estes atos legais e normativos, chegamos à conclusão de que era necessária a criação de um instrumento de verificação e controle social sobre os regimes próprios de previdência. Em abril de 2001, foi instituído pelo Decreto 3.788 o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, expedido pela SPS/MPAS, que é utilizado para atestar se a organização do regime próprio está de acordo com a legislação federal. Trata-se de um selo de qualidade do regime próprio, que deve ser cobrado pelos servidores, população local e pelas instituições federais que repassam recursos aos estados e municípios.

Outro problema com o qual nos deparamos foi a insuficiência de conhecimento específico entre os profissionais que trabalham na área. Por isso, investimos pesadamente em qualificação e disseminação de informações. Ao todo, foram 31 eventos entre 2000 e 2001, em forma de cursos e seminários em todo o País, abrangendo cerca de 5.000 pessoas. O próximo passo está sendo a estruturação de cursos de longa duração em formato de especialização e MBAs em política e gestão previdenciária. Para subsidiar as discussões, começamos a editar a Coleção Previdência Social, com estudos, traduções, transcrição de seminários e consolidação de legislação. A Coleção já conta com 17 volumes, com tiragem de 6.000 exemplares, e é distribuída gratuitamente aos interessados.

Finalmente, este processo acelerado de evolução e consolidação da área de previdência no setor público foi intensamente negociado e discutido com os interlocutores dos estados e municípios. O marco da institucionalização desta discussão foi a criação do Conselho Nacional de Dirigentes da Previdência no Serviço Público – CONAPREV, em outubro 2001, entidade associativa independente, que reúne em um fórum democrático os dirigentes máximos dos sistemas previdenciários de servidores públicos.

Apesar dos avanços, ainda há muito que se fazer na área da previdência do serviço público. Os futuros dirigentes da União e dos estados deverão, assim que assumirem os seus mandatos, implementar medidas de ajuste nos seus regimes, sob pena de terem a sua gestão ou as futuras inviabilizadas. Esperamos que eles façam um bom uso deste enorme legado institucional construído nos últimos 4 anos.

TRIBUTAÇÃO DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

JOSÉ ROBERTO FERREIRA SAVOIA *

MARCELO RABBAT **

FERNANDO LOVISOTTO ***

Com a edição da Medida Provisória nº 2.222, em 04 de setembro de 2001, importantes questões foram levantadas quanto ao tratamento tributário dado às Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC. Este artigo tem como objetivo esclarecer ao público, aos participantes e aos dirigentes das EFPC alguns aspectos tributários porventura ainda não elucidados.

1. Incidência dos tributos: IR, CSLL e PIS/COFINS

Além de inovar, propiciando tratamento tributário equânime para as entidades abertas e fechadas de previdência complementar, a MP nº 2.222, de 2001, estabeleceu base de cálculo para tributação do Imposto sobre a Renda – IR menor que a vigente até então. Pela regra anterior, as entidades fechadas eram tributadas em 20% sobre os ganhos de capital e, no caso das entidades abertas, o IR só incidia quando da apuração do lucro real. A MP nº 2.222 estabeleceu o regime especial de tributação com alíquota de 20% sobre os ganhos de capital, tanto para as entidades abertas quanto para as fechadas, sendo seu montante limitado a 12% das contribuições dos patrocinadores. Assim, elimina-se a diferença de tratamento fiscal desfavorável às entidades fechadas, bem como reduz-se a base de cálculo do IR.

* Secretário de Previdência Complementar/MPAS; Professor Doutor do Departamento de Administração da Faculdade de Economia e Administração da USP

** Sócio da Prandini, Rabatt & Associates

*** Coordenador Operacional do Risk Office

Caso seja aplicada a alíquota de 20% sobre os rendimentos líquidos das EFPC entre 1997 e 2001, obtém-se o valor de R\$ 13,6 bilhões. Pela nova regra, este valor apresenta um decréscimo da ordem de 68% no montante devido, uma vez que 12% das contribuições normais dos patrocinadores corresponde a R\$ 4,3 bilhões.

Com relação ao pagamento da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL por parte das EFPC, é necessário esclarecer que, por força de lei, “as entidades fechadas de previdência complementar organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos” (LC nº 109, de 2001). Entidades sem fins lucrativos são aquelas que não distribuem lucros a seus associados. Desta forma, por definição, tributos sobre lucros não incidem sobre estas entidades, haja vista que não incorrem em lucro e, sim, em eventuais resultados superavitários, destinados, obrigatoriamente, ao aumento dos benefícios dos participantes ou à diminuição de suas contribuições, em razão de dispositivos legais. Fica claro que a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, que instituiu a CSLL, não é aplicável às EFPC.

Ratificando este entendimento, a própria Secretaria da Receita Federal se manifestou a respeito do assunto, com a edição do Ato Declaratório Normativo Coordenador do Sistema de Tributação – CST nº 17, de 30 de novembro de 1990, declarando “em caráter normativo, às Superintendências Regionais da Receita Federal e demais interessados, que a contribuição social não será devida pelas pessoas jurídicas que desenvolvam atividades sem fins lucrativos tais como as fundações, associações e sindicatos” (nossos destaques).

No que concerne ao Programa de Integração Social – PIS e a COFINS, a legislação vigente determina que a base de cálculo para apuração destes tributos são as receitas assistenciais somadas aos valores destinados ao custeio administrativo da EFPC, o que, na prática, acaba por não incidir na reserva de poupança dos participantes.

Cabe, finalmente, clarificar que o provisionamento contábil feito pelas entidades fechadas para fazer frente à demanda judicial referente aos tributos dos últimos cinco anos monta R\$ 14,8 bilhões, o que correspondia à 10% do patrimônio total das EFPC, em dezembro de 2001.

Em virtude de os pagamentos se darem em montante inferior ao das provisões, ao longo de 2002 será verificado o estorno destas provisões, o que proporcionará

incremento nas reservas das EFPC na ordem de R\$ 7 bilhões a R\$ 7,5 bilhões. Configure-se, a partir daí, o efeito benéfico sobre a saúde financeira dos planos em decorrência da solução das disputas entre entidades e governo.

2. Análise das Alternativas

Este item visa apresentar alguns casos reais, e tentar verificar, para cada situação, qual a melhor atitude a ser tomada do ponto de vista da EFPC.

Uma entidade fechada possui recursos – fruto de contribuições do patrocinador, de participantes e de juros recebidos pelas suas aplicações – que serão utilizados para honrar benefícios futuros.

Caso a EFPC tenha que pagar o Imposto de Renda sobre o rendimento de seus ativos, estes passarão a produzir menor rentabilidade líquida e seu montante terá crescimento menor no longo prazo.

Estima-se que, em caso de pagamento, a Receita receberia algo em torno de R\$ 7 bilhões a R\$ 8 bilhões. Neste mesmo ambiente, foi lançada a Medida Provisória nº 2.222, de 2001, que cria condições especiais para que as EFPC paguem o Imposto de Renda devido e acaba por criar dois casos possíveis para as EFPC.

Este trabalho busca verificar para cada EFPC, quando é vantajoso adotar uma ou outra situação.

2.1 Estrutura da EFPC

A partir de uma estrutura simplificada para a EFPC, serão realizados cálculos da necessidade de recursos.

Consideraremos, então, uma EFPC passível de:

- Contribuições do Patrocinador (CP_t): corresponde ao valor na data t das contribuições totais da patrocinadora projetados hoje.
- Contribuições dos Participantes (Cp_t): corresponde ao valor na data t das contribuições totais dos participantes projetados hoje.

- Dívida do Patrocinador (DP): corresponde ao montante negociado com o patrocinador para saldar eventuais dívidas que o mesmo possua com a EFPC. Será considerado não tributável neste trabalho.
- Ativos Totais (At): corresponde ao valor total de ativos (Imóveis, Empréstimos, Renda Fixa e Renda Variável) que a EFPC possui. Neste trabalho serão considerados tributáveis com alíquota de 20%.
- Imposto de Renda provisionado (IR): corresponde ao valor total de Imposto de Renda provisionado no Balanço.
- Benefícios a pagar (B_t): corresponde ao valor na data t dos benefícios projetados hoje.

Deste modo, o Balanço simplificado de uma EFPC seria dado por:

Ativo	Passivo
Ativos Totais (At)	Imposto de Renda provisionado (IR)
Dívida do Patrocinador (DP)	Benefícios a pagar (B)
	Contribuições do Patrocinador (CP)
	Contribuições dos Participantes (Cp)

Este esboço, como mencionado anteriormente, em nada afetará os resultados deste trabalho, pelo menos para a grande maioria das EFPC. No entanto, é óbvio que caso uma EFPC possua muitas peculiaridades o seu resultado deve ser obtido individualmente.

O resultado atual da entidade é dado pela equação abaixo:

$$R_{hoje} = At - IR + DP - (B_{hoje} - CP_{hoje} - Cp_{hoje})$$

2.2 Possibilidades de Tributação

Listaremos a seguir todas as possibilidades que as EFPC têm para pagar o seu Imposto de Renda. São elas:

- A. Imposto sobre Rendimentos: a EFPC passa a recolher, de acordo com a legislação vigente, pagando o Imposto de Renda para a Receita Federal, regularmente.
- B. Regime Especial: chamamos de regime especial a situação em que a EFPC passa a não pagar mais Imposto de Renda sobre o rendimento de seus Ativos Totais e sim sobre as Contribuições do Patrocinador (alíquota de 12%).

Situação atual: a EFPC simplesmente não paga o Imposto de Renda, mas provisiona de maneira adequada em seu balanço.

3. Análise de Break-Even

Considerando-se as duas situações, A e B, irá se buscar derivar qual a condição limite para que uma condição seja superior/melhor que a outra.

- No primeiro momento, a EFPC paga o IR que já está provisionado. Assim, podemos considerar um novo ativo que vale $(At - IR)$.
- A partir deste instante este ativo passa a ser remunerado por 80% da rentabilidade do ativo ($Rent_ativo$, que é a rentabilidade bruta da carteira, descontada de 20% de IR sobre rendimentos).

Considerando que o resultado da situação A em uma determinada data futura é dado por:

$$R_{futuro}^A = (At - IR) \cdot Rent_ativo \cdot 80\% + DP - (B_{futuro} - CP_{futuro} - Cp_{futuro})$$

Onde:

$(At - IR)$ = "Novo" Ativo

$(B - CP - Cp)$ = Reservas Técnicas Projetadas

Na situação B, a EFPC também escolhe o IR provisionado e passa a possuir um novo ativo ($At - IR$).

Diferentemente do Caso A, este novo ativo é rentabilizado por 100% da rentabilidade do ativo ($Rent_ativo$) e das contribuições do patrocinador são descontados 12%.

Assim, o resultado da situação B é dado por:

$$R_{futuro}^B = (At - IR) \cdot Rent_ativo + DP - [B_{futuro} - 88\% \cdot CP_{futuro} - CP_{futuro}]$$

Levando em conta as duas equações, queremos descobrir quando $R_A > R_B$:

$$(At - IR) \cdot Rent_ativo \cdot 20\% \geq 12\% \cdot CP_{futuro}$$

Podemos interpretar este resultado como:

- O membro ($At-IR$) sendo o “novo” ativo da EFPC após pagar o IR provisionado.
- O termo $Rent_ativo$ é a rentabilidade nominal do ativo para o período restante.
- O fator de 20% vem da alíquota do IR a ser pago atualmente.
- O fator de 12% vem do valor de IR a ser pago sobre a Contribuição do Patrocinador.

Desta maneira, podemos perceber que, quando o valor ganho pela EFPC, por não ter mais que pagar IR sobre suas aplicações, for maior que o valor a ser recolhido sobre a Contribuição do Patrocinador, a EFPC tem vantagens em adotar o Regime Especial de Tributação – RET.

4. Conceitos utilizados

Neste trabalho utilizaremos algumas vezes o conceito de *GAP* e de Probabilidade de *GAP*, sendo assim importante detalharmos bem os mesmos.

Segue que:

Define-se *GAP* como sendo a diferença entre o valor total dos recursos da EFPC numa data t e o valor total de seu fluxo de pagamentos, trazido a valor presente, para a mesma data.

Assim, quando o valor de *GAP* é positivo, dizemos que a EFPC está *overfunded*, possuindo mais recursos do que o valor presente do seu passivo e, quando este valor é negativo, dizemos que a EFPC está *underfunded*.

Probabilidade de *GAP*

A seguir discute-se como calcular a Probabilidade de *GAP*.

Suponha-se que o usuário deseja analisar os próximos n semestres. Para cada semestre, as proporções de alocação nos ativos variáveis deve ser a mesma. Essa proporção é dada pelas participações monetárias de cada classe de ativos sobre o total de recursos.

O passivo em t é a soma dos passivos, do semestre t ao semestre n , trazidos a valor presente pela curva de juros dada para o instante t . Essa curva de juros possui vértices em cada semestre e as taxas em cada vértice são calculadas a partir dos valores históricos. Estes valores são dados de entrada.

Após se realizar a simulação de Monte Carlo para gerarem-se n curvas de juros, que serão utilizadas para corrigir-se o valor dos ativos ao longo do tempo, tem-se a distribuição de probabilidade temporal, para cada semestre, da variável *GAP* definida anteriormente.

Desta maneira, a saída contém uma tabela onde as colunas terão os intervalos de confiança e, as linhas, os valores de Probabilidade de *GAP* em cada período.

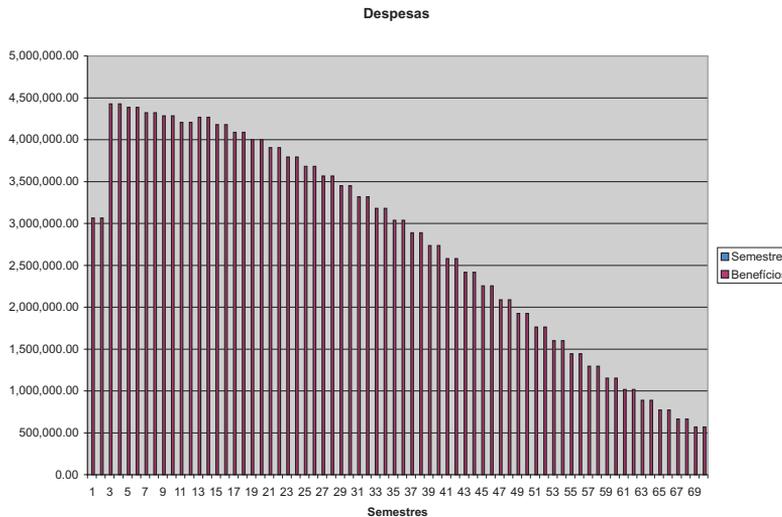
Esta informação é muito relevante, pois permite observar qual a Probabilidade de *GAP* de uma EFPC e também para qual cenário sua chance de ocorrência é maior.

Isto permite identificar estratégias para defender a EFPC de tais ocorrências.

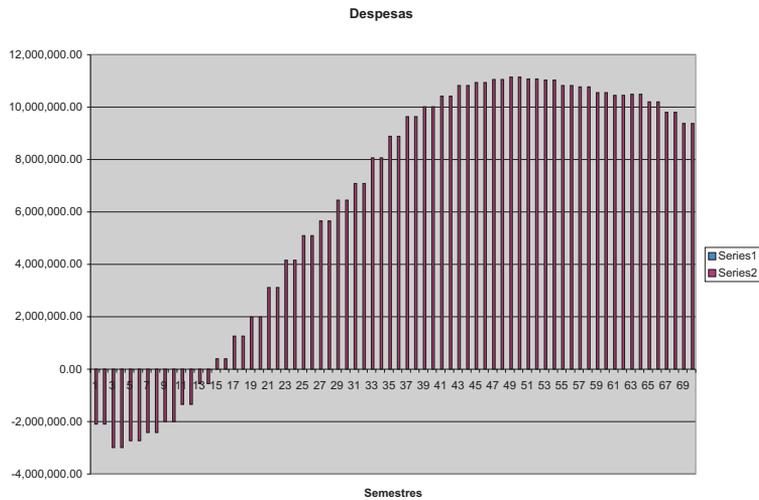
5. Exemplos

A seguir será avaliada a Probabilidade de *GAP*, ou seja, a probabilidade de que uma EFPC não tenha recursos em uma data futura para honrar seus compromissos, para dois tipos de EFPC ditas Maduras e Novas.

Entende-se como Madura uma EFPC que já está na fase em que a contribuição é baixa, menor que os benefícios pagos, e que tenha fluxo de pagamentos de benefícios no ponto máximo, como abaixo.



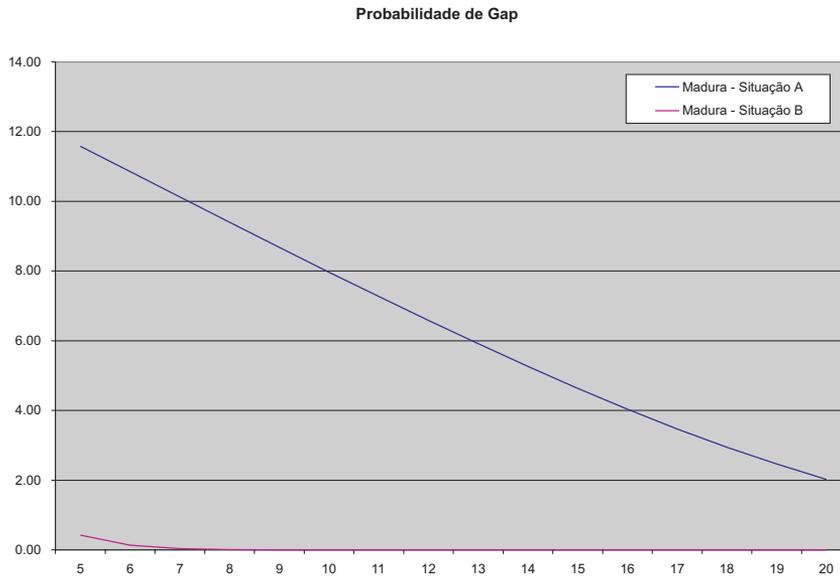
Entende-se como Nova uma EFPC que ainda está na fase de acumulação, e que a contribuição é alta, maior que os benefícios pagos, e que tenha fluxo de pagamentos de benefícios no negativo, ou seja, receita, como abaixo.



As duas EFPC possuem, neste exemplo, R\$ 100 milhões de ativos e não possuem nenhum *déficit* ou *superávit*, estando assim totalmente equilibradas.

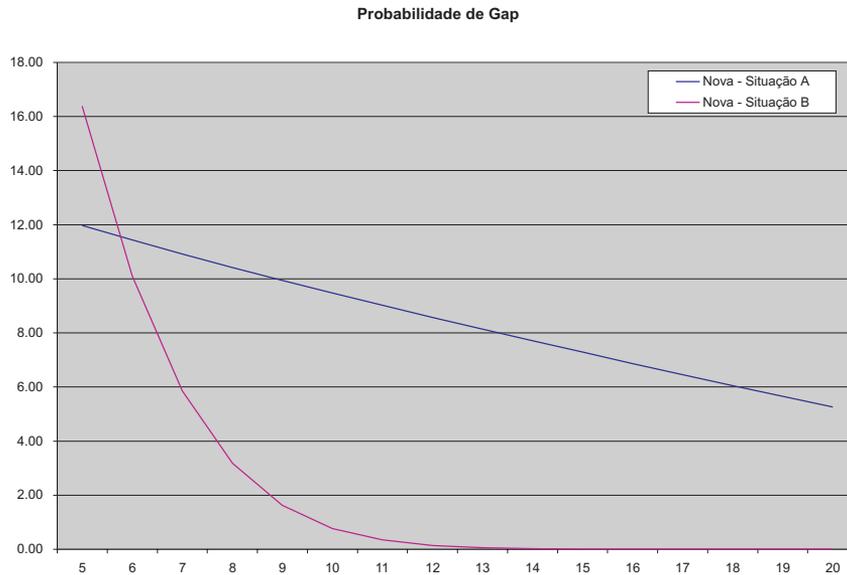
Considerou-se, também, que seus ativos estão aplicados em Renda Fixa, na sua totalidade, para evitar distorções na comparação. Como cenário de Renda Fixa, adotou-se o valor da taxa de juros de 7,5% ao ano real, ou nominal, trabalhando em moeda constante e com inflação anual de 0%. Estimou-se como volatilidade para a Renda Fixa o valor de 4% ao ano.

A seguir são apresentados os resultados obtidos para a EFPC Madura, em termos de Probabilidade de GAP, nas situações A e B.



Como se pode observar, a Probabilidade de *GAP* caiu significativamente. No quinto semestre caiu de 11,5% para 0,5%. Isto se deve ao fato de que a EFPC passa a ter seus ativos rentabilizados integralmente, ou seja, não paga IR, e também ao fato de que, como já é Madura, o desconto de 12% sobre a Contribuição do Patrocinador não é significativo.

A seguir são apresentados os resultados obtidos para a EFPC Nova, também em termos de Probabilidade de *GAP*, nas situações A e B.



Assim como aconteceu com a EFPC Madura, a Probabilidade de *GAP* caiu significativamente, porém mais tardiamente. Isto acontece devido ao fato de que o desconto de 12% sobre a Contribuição do Patrocinador tem um peso grande no valor atual de seu passivo – o mesmo teve um aumento de 4,6% – enquanto o ativo se mantém neste mesmo momento inalterado. No entanto, como também neste caso a EFPC passa a possuir seu ativo sendo rentabilizado integralmente, com o tempo tal efeito compensa o primeiro.

No décimo semestre, por exemplo, a Probabilidade de *GAP* caiu de 9,5% para 0,5%, o que demonstra que o regime especial é uma boa escolha até mesmo para as EFPC Novas.

5. Conclusões

Como pode ser observado, do ponto estritamente financeiro, a opção pelo regime especial se mostra superior à manutenção da situação atual.

Isto ocorre, principalmente, pelo fato de que, em prazos elevados, um pequeno aumento no nível de remuneração dos ativos, ocasionado pelo não recolhimento de Imposto de Renda sobre a rentabilidade dos ativos, gera elevada diferença no valor futuro dos investimentos, exatamente o que é desejável pelas EFPC.

Espera-se, com os presentes esclarecimentos, haver contribuído de forma positiva para uma melhor assimilação, por parte dos integrantes do sistema fechado de previdência complementar, daquilo que o Poder Público, articuladamente com as aspirações das próprias entidades, houve por bem estabelecer com a nova regulação sobre a momentosa questão da tributação das entidades fechadas de previdência complementar.

TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DOS FUNDOS DE PENSÃO: A BUSCA DE UM PADRÃO INTERNACIONAL

FERNANDO PIMENTEL *

O sistema brasileiro de fundos de pensão encontra-se em um momento muito especial de sua trajetória, quando coincidem, de um lado, o surgimento de instrumentos modernizadores que favorecerem o seu crescimento, e de outro, a solução para um impasse de quase duas décadas na Justiça. A soma dos dois abre para as EFPCs – Entidades Fechadas de Previdência Complementar a perspectiva de retomarem seu crescimento, apesar do instrumental moderno ainda depender de uma maior regulamentação e a controvérsia no Judiciário ter sido superada sem que ainda se tenha encontrado uma solução definitiva para o problema da tributação.

A questão tributária é provavelmente a que mais preocupa, porque o RET – Regime Especial de Tributação teve o mérito de destravar um impasse de 18 anos na Justiça, mas ainda nos deixa longe do que seria uma resposta adequada para o problema. Com o agravante que essa é uma das áreas mais sensíveis, certamente determinante das chances que o sistema de fundos de pensão tem de fato para crescer. A experiência internacional mostra, sem sombra de dúvidas, que o tratamento fiscal é fundamental para o maior ou menor sucesso na tarefa de acumulação da poupança previdenciária.

Em todos os países onde os fundos de pensão foram mais longe, os impostos são cobrados unicamente sobre o valor da aposentadoria que está sendo paga, jamais incidindo sobre a poupança em formação. Não importa o nome que se dê a isso – diferimento, isenção ou imunidade – o fundamental é que o exemplo seja seguido. Nações como o

* Fernando Pimentel é Presidente da Abrapp – Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

Canadá, Estados Unidos, Holanda, Reino Unido e Suíça, têm guardado em seu fundos de pensão reservas próximas ou até mesmo muito superiores aos seus PIBs nacionais.

O RET ainda não nos deixa perto disso, mas restabelece a normalidade. O novo regime tributário foi a resposta que se poderia dar, nesse momento, a uma sequência de fatos, iniciada quando, em 8 de novembro do ano passado, ao julgar recurso da Fundação de Seguridade Social dos Sistemas Embrapa/Emater (Ceres) contra a cobrança de IPTU sobre seus imóveis, a Justiça decidiu que os fundos de pensão que cobram contribuições de seus beneficiários não têm natureza assistencial. Por isso, não podem usufruir a imunidade tributária de que trata o art. 150, VI, c, da Constituição.

Em decisão posterior, o pleno do STF, reconhece a imunidade das EFPCs sustentadas exclusivamente por aportes de patrocinadoras, sem contribuição dos beneficiários. Por unanimidade, o tribunal considerou que, apesar de a Constituição Federal referir-se apenas a entidades de assistência social beneficiárias da imunidade, desde que ela preencha o requisito de que só o patrocinador contribui, ela está enquadrada no sistema de imunidade da Constituição.

No dia 4 de setembro foi editada a Medida Provisória 2.222, determinando que as EFPPs fiquem sujeitas à incidência do IR, de acordo com as normas de tributação aplicáveis às pessoas físicas e às pessoas jurídicas não financeiras.

Os novos instrumentos – fundos instituídos por sindicatos e associações e criados o benefício diferido e a portabilidade – e o novo regime tributário produzem confiança, a expectativa de que o sistema brasileiro de fundos de pensão, atualmente com R\$ 154 bilhões, atinja em cinco anos uma soma de US\$ 220 bilhões. Nesse mesmo período o número de empresas patrocinadoras deverá saltar de 2.100 para 7.000 trabalhadoras.

Esse é o caminho não só porque o Brasil necessita da poupança previdenciária para encontrar um crescimento auto-sustentado, mas porque é a garantia de uma aposentadoria sem sustos para o trabalhador. E o brasileiro que participa de um fundo de pensão merece duplamente esse benefício previdenciário sob um regime fiscal diferenciado, uma vez que trabalhou uma vida inteira para fruir de uma aposentadoria para a qual contribuiu e, tendo renda para consumir ao invés de poupar, optou por abrir mão desse consumo imediato. Não tenhamos dúvidas, os primeiros passos foram dados na direção certa.

Potencial dos Fundos de Pensão

	Hoje	Em 5 anos
Reservas investidas no sistema produtivo	R\$ 154 bilhões	R\$ 220 bilhões
Participação no PIB	13%	20%
Empresas patrocinadoras	2.110	7.000
Fundos instituídos	359	1.200
Trabalhadores assistidos	2,3 milhões	8,0 milhões (10% da PEA)

Taxação dos Fundos de Pensão Experiência Internacional

País	Patrimônio	% PIB	Forma de Tributação
Canadá	440	99%	IIT
Estados Unidos	6.400	80%	IIT
Irlanda	32	47%	IIT
Holanda	447	127%	IIT
Reino Unido	1.058	91%	IIT
Suíça	501	177%	IIT

QUESTÕES SOBRE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DA PREVIDÊNCIA DO SETOR PÚBLICO COM ÊNFASE ESPECIAL NO BRASIL

OLIVIA S. MITCHELL*

UM ESTUDO REALIZADO PARA O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO
REVISADO EM 8 DE FEVEREIRO DE 2001.

Sumário Executivo

Um sistema de previdência é um contrato financeiro a longo prazo, que promete converter contribuições e quaisquer ganhos de investimento em uma renda de aposentadoria. Dessa forma, planejadores e administradores de planos de previdência são encarregados de tomar decisões complexas que acarretam conseqüências a longo prazo. Além disso, muitos atores envolvidos procuram influenciar o planejamento e a administração dos programas de previdência, incluindo os trabalhadores cobertos pelo plano, os patrocinadores do plano e outros membros da ampla sociedade onde esses planos operam. Por exemplo, os trabalhadores apreciam a previdência por seus atributos de autocontrole, diferimento de impostos, economias de escala e diluição de riscos. Os empregadores valorizam-na quando ela age como uma ferramenta pessoal para atrair, motivar e manter os trabalhadores de acordo com os padrões de emprego desejados. Os governos também têm interesse nos sistemas de previdência, já que estes podem desempenhar um papel-chave na proteção contra a insegurança econômica na idade avançada, ampliam os padrões de poupança e recebem, geralmente, um tratamento tributário favorável. Existem muitas estruturas de planos

* Mitchell é Professora de Seguros e Administração de Riscos da Fundação Internacional de Planos de Benefícios aos Trabalhadores e Diretora Executiva do Conselho de Pesquisa de Previdência da Wharton School, além de ser Pesquisadora Adjunta do National Bureau of Economic Research (Departamento Nacional de Pesquisa Econômica). O Banco Interamericano de Desenvolvimento foi responsável pelo apoio à pesquisa. Sugestões úteis foram dadas por Marcelo Abi-Ramia Caetano, Vinícius Carvalho Pinheiro, Leila Ollaik e Hector Salazar. As conclusões e opiniões aqui relatadas provieram da autora e não refletem os pontos de vista das instituições afiliadas ou dos comentaristas. Informação para entrar em contato com a autora: mitchelo@wharton.upenn.edu ou telefone 215-898-0424.

de previdência, identificáveis em termos de seu financiamento, governança, padrão de benefícios de aposentadoria e meios de dividir os riscos entre os patrocinadores dos planos, seus participantes e outros atores envolvidos.

No presente estudo, enfocamos a previdência do setor público, cobrindo os funcionários públicos federais, estaduais e municipais, além de trabalhadores de empresas estatais. Até há pouco tempo, o modelo mais proeminente para os planos de previdência dos funcionários públicos, tanto nas economias desenvolvidas quanto nas economias em desenvolvimento, era o Plano de Benefício Definido (BD). Entretanto, o *status quo* está agora sendo alterado, visto que os planos públicos estão tendo de acompanhar as mudanças globais nos mercados de trabalho e de capital. Conseqüentemente, os Planos de Contribuição Definida (CD) estão agora progredindo, em muitos casos, como uma alternativa ou, às vezes, como mais um suporte para os sistemas de previdência dos funcionários públicos. Os Planos de também podem se estender para os funcionários públicos no futuro, já que combinam aspectos tanto dos Planos de Contribuição Definida quanto dos Planos de Benefício Definido.

Ao discutir as decisões de planejamento e administração dos planos públicos de previdência, é pertinente identificar suas quatro funções-chaves: coleta de contribuições e/ou impostos; administração e investimento de fundos; fornecimento do arquivo de dados e relatório, e como objetivo final o pagamento de benefícios. A fim de realizar essas funções, uma série de estruturas de previdência pública tem sido implementada em todo o mundo. Em alguns casos, elas são contributórias por parte do empregado, em outros não; e, algumas vezes, são capitalizadas com ativos dedicados que sustentam os compromissos de benefícios enquanto que, em outros casos, elas não são capitalizadas. Também discutimos os fundamentos de uma mudança para um sistema público capitalizado de previdência e as formas de efetuar essa mudança, incluindo os problemas associados a subcapitalização e aos meios pelos quais os direitos adquiridos podem ser financiados e administrados. Além disso, discutimos como, em alguns países, os esforços para integrar os funcionários estaduais e municipais ao sistema de previdência nacional de contribuição definida encontraram resistência, enquanto que, em outros países, a integração dos funcionários públicos a um programa nacional ocorreu de forma mais rápida.

Em seguida, abordamos quem são os atores envolvidos em um sistema público de previdência, quais são as implicações relacionadas a como um sistema público de

previdência é administrado e algumas das questões que surgem ao decidir qual o melhor “nível” para o planejamento e a administração de um plano público. A centralização do gerenciamento da previdência pública pode diminuir os custos administrativos, reduzir significativamente os custos de investimento, assegurar uma contabilização mais precisa dos compromissos de benefícios e ser mais eficiente em termos das conseqüências do mercado de trabalho. Assim sendo, defendemos que, quando devidamente planejados, em larga escala os Planos de Contribuição Definida podem ser mais eficientes com relação aos custos do que os Planos de Benefício Definido.

Os últimos temas abordados lidam com governança e questões de investimento no contexto dos planos públicos de previdência. É evidente que os fiduciários dos planos devem regê-los de acordo com os maiores interesses dos participantes, mas como implementar esse conceito é um assunto ainda sob debate internacional. O conceito de “homem prudente”, oriundo da “*Western Trust Law*”, determina que os fundos da previdência devem ser investidos utilizando “o cuidado, a habilidade e a diligência” de um indivíduo prudente, que age “somente conforme o interesse” dos participantes do plano. Na prática, isso implica que os Conselhos de Previdência Pública devem estar em conformidade com normas éticas formais, limitando conflitos de interesse e devem aos membros relatar e contabilizar os planos através de auditorias e avaliações atuariais anuais. Esses Conselhos são estipulados para auxiliar na implementação de um sistema público de previdência mais transparente para todos os atores envolvidos. Esta abordagem, por sua vez, gera um debate sobre o investimento dos fundos públicos de previdência: onde manter uma estrutura de oferta competitiva para o investimento pode ter um efeito mais positivo sobre os participantes do que esforços mais tradicionais para limitação de planos de investimento a um ou poucos bens.

No processo de reforma dos programas públicos de previdência em todo o mundo, os sistemas previdenciários dos funcionários dos governos federais, estaduais e municipais têm algumas atividades em comum. Em especial, eles devem:

- determinar o número e quais categorias de trabalhadores e aposentados são cobertos por cada plano;
- avaliar e mensurar todos os benefícios e os custos associados e advindos do plano;

- estimar os fluxos de renda do plano e avaliar o seu estoque de ativos;
- prever as respostas e exposições potenciais do plano a mudanças em situações futuras.

Na prática, essas avaliações geralmente indicam que os custos projetados da previdência do setor público excedem, em muito, os prospectos de seu financiamento disponível. Contudo, este tipo de exercício de projeção é essencial a fim de promover a reforma e avaliar os custos e os benefícios de quaisquer alterações que venham a ocorrer nos planos.

Nossa análise tem também implicações específicas para os esforços de reformar os quase 5.000 diferentes sistemas públicos de previdência no Brasil. Após revisarmos o progresso conquistado até hoje, concluímos que um maior avanço irá requerer uma melhoria nos seguintes aspectos:

- estudos comparativos entre os setores público e privado ajudariam a determinar onde os funcionários públicos poderiam ser remunerados acima do normal, ou mal remunerados, e a julgar como melhor estruturar a remuneração total dos funcionários públicos, as condições de trabalho e os sistemas de avaliação de desempenho;
- iniciou-se um esforço para a coleta de informações, que seriam úteis para avaliar o prognóstico de solvência e a capitalização atuarial dos sistemas públicos de previdência a longo prazo (75 anos). Essas informações também podem ajudar a avaliar quais medidas adicionais seriam mais úteis na redução dos problemas financeiros de solvência em comparação com os programas federais, estaduais e municipais de previdência;
- no caso do Brasil, as reformas da previdência mostraram-se extremamente difíceis de serem realizadas porque as principais regras previdenciárias estão codificadas na Constituição Federal. Estas regras se tornarão mais flexíveis e adaptáveis se forem reformuladas fora da estrutura constitucional;
- uma parte dos funcionários públicos do Brasil já foi integrada ao primeiro pilar do sistema de seguridade social da nação, que é um sistema de contribuição de repartição simples de benefício definido. Futuramente, existirão maiores pressões para a inclusão de uma parcela maior dos funcionários públicos nesse plano nacional do primeiro pilar em vez de manter ou reformar cada um dos milhares de programas estaduais e locais de previdência;

- a legislação tende a permitir uma reestruturação do sistema público de previdência. Entretanto, pouca importância tem sido dada ao surgimento potencial de um sistema capitalizado nacional de contribuição definida do segundo pilar para os funcionários públicos, embora isso possa gerar portabilidade e disponibilidade, além de encorajar a economia familiar, ao mesmo tempo em que estaria aumentando as chances de efetuação dos pagamentos dos benefícios de aposentadoria em comparação aos atuais programas, que passam por sérios problemas de solvência;
- um sistema de previdência coerente e com padrões de desempenho e de governança seria útil ao fazer com que os administradores dos planos públicos ajam de acordo com os padrões globais e ofereçam proteção contra interferência política no processo de investimento;
- um sistema nacional de arquivo de informações e relatórios para todos os funcionários públicos e privados seria benéfico para o desenvolvimento nacional da previdência. Até agora, os funcionários públicos não estão bem informados em relação às contribuições que fazem e aos benefícios que recebem;
- a política de tributação dos fundos de previdência não teve muita projeção no Brasil. Uma abordagem mais coerente, rentável e transparente fortaleceria a supervisão e a demonstração das contribuições, e a administração de ativos, além de permitir ao participante a escolha do plano de investimento.

Estas mudanças poderiam contribuir materialmente para o fortalecimento do compromisso da previdência do setor público no Brasil, além de torná-la mais igualitária, mais eficiente em termos econômicos e mais solvente financeiramente. Além disso, as reformas iriam beneficiar não somente os trabalhadores e os empregadores mais diretamente associados com os sistemas de previdência, mas também poderiam melhorar as condições de um grupo maior de atores envolvidos com os planos. Aí estariam incluídos os contribuintes e os consumidores sobre os quais o ônus de altos impostos e os serviços públicos reduzidos recairiam por fim.

Questões sobre Administração e Planejamento da Previdência do Setor Público

Uma recente análise dos programas de previdência dos servidores públicos em cinquenta e três países revelou que os sistemas de aposentadoria dos funcionários públicos no mundo estavam se encaminhando para um estado de colapso financeiro ou nele já se encontravam (Banco Mundial 2000). O objetivo do presente estudo é identificar questões-chaves sobre planejamento e administração, para fazer com que esses sistemas de previdência do setor público se tornem mais viáveis. Também citamos lições para países como o Brasil, que buscam reformar seus planos de previdência que cobrem os trabalhadores do setor público, insolventes do ponto de vista financeiro e ineficientes do ponto de vista econômico.

A análise é dividida em vários capítulos. No primeiro e no segundo capítulos, descrevemos os mais importantes princípios básicos que estão por trás dos planos e os principais objetivos dos sistemas de previdência do setor público. Depois, exploramos a estrutura e o planejamento da previdência pública, dando ênfase aos tipos de planos e seus diversos objetivos e impactos. Em seguida, passamos para uma discussão sobre as considerações organizacionais e intergovernamentais na administração dos planos públicos de previdência, examinando os atores envolvidos e as implicações para a política econômica. Isso nos leva naturalmente ao tópico sobre governança dos planos públicos, onde avaliamos o papel dos agentes fiduciários e os padrões fiduciários de previdência. Daí passamos para uma avaliação dos objetivos de investimento e comportamento nos planos públicos de previdência. Nas últimas seções, oferecemos uma avaliação dos desafios específicos para o setor público e associamos essa discussão às implicações para o contexto da previdência pública no Brasil.

CAPÍTULO I – O princípio básico dos Planos de Previdência

Antes de darmos início a uma análise detalhada da previdência do setor público, é importante esclarecer o que é um plano de previdência, como ele funciona e quem ele beneficia.

A. *O que é um plano de previdência?*

Em sua essência, um plano de previdência é um contrato financeiro a longo prazo que promete pagar a um funcionário passível de aposentadoria uma quantia em dinheiro que visa o seu sustento na idade avançada.¹ É importante fazer uma distinção entre os planos de contribuição definida e os de benefício definido, já que se apresentam sob diferentes formas e implicam custos diversos e diferentes formas de participação nos riscos (risk-sharing). No caso dos planos de contribuição definida, o patrocinador promete depositar uma determinada contribuição no plano periodicamente (por exemplo, por período de pagamento) e o participante do plano (o funcionário) assume um risco de mercado de capitais associado aos retornos do investimento sobre aquele depósito. Por outro lado, no caso dos planos de benefício definido, o empregador promete pagar ao beneficiário um determinado benefício (freqüentemente, relativo à contribuição e aos anos de serviço; ver McGill et al., 1996) e, nesse caso, assume o risco de reservar os fundos para pagar o compromisso.

As fórmulas de contribuição dos planos de contribuição definida variam bastante. Os planos dos empregadores do setor privado nos Estados Unidos combinam taxas de contribuição dos empregadores e empregados de 6-8% do salário dos últimos, enquanto que os planos dos professores apresentam taxas de contribuição conjunta de 12-14%. Em outros países, as taxas de contribuição definidas são maiores, ficando, para as contribuições obrigatórias, em torno de 10% do salário no Chile e na Austrália, e sendo ainda maiores em Cingapura, onde a contribuição obrigatória é de 40% do salário. Em um plano capitalizado de contribuição definida, geralmente o dinheiro é investido em bolsas, títulos ou em outros instrumentos financeiros, conforme a vontade do participante (embora em Cingapura e em outros fundos providentes, o governo federal geralmente invista os fundos como um todo sem passar pelo crivo do

¹ Esta seção baseia-se em Mitchell (2000a)

participante). Na aposentadoria, ao participante do plano de contribuição definida será permitido converter o que acumulou em um pagamento anual desde a aposentadoria até a morte (ou até a morte do cônjuge, se o benefício escolhido for o benefício conjunto e do sobrevivente). É também comum permitir que os beneficiários dos planos de contribuição definida recebam parte ou o total da reserva de seu fundo de previdência na forma de um pagamento único. Essa quantia poderá, então, ser gasta imediatamente ou investida individualmente e, depois, gasta com base na expectativa de vida (essa é a noção da “retirada programada” ou “distribuição mínima”, encontrada, por exemplo, nos sistemas de previdência chileno e mexicano).

Por outro lado, o patrocinador do plano de benefício definido geralmente especifica o seu compromisso por meio da definição de uma fórmula de benefício que determina os eventuais pagamentos de aposentadoria do beneficiário. Por exemplo, a fórmula para uma quantia (B) referente a um benefício de aposentadoria a ser pago no ano t, para um aposentado com idade A que se aposentou na idade R poderia ser demonstrada da seguinte maneira:

$$B = B_t / A, R = b(YRS, FAP, A) \times YRS \times FAP$$

onde o benefício B depende da idade de aposentadoria do trabalhador, de seu tempo de serviço naquela época (YRS) e de sua média salarial final (FAP). Aqui, o termo $b(\cdot)$ é uma função que transforma a idade do trabalhador na época da aposentadoria, o serviço e o salário em uma quantia de benefício. Essa função pode ser branda (por exemplo, 1% do salário por ano de serviço), mas, freqüentemente, ela garante benefícios maiores quanto maior o tempo de serviço ou quando o salário recebido está acima de algum limite mínimo (Fields e Mitchell, 1984). No caso de um plano capitalizado de benefício definido, o patrocinador do plano deve efetuar sua contribuição de uma maneira organizada, de acordo com padrões atuariais, para que os fundos necessários estejam disponíveis quando o trabalhador se aposentar. De maneira geral, o plano de benefício definido é pagável na forma de uma anuidade, embora algumas vezes o empregador possa permitir que o trabalhador efetue um resgate na forma de um pagamento único equivalente ao valor corrente descontado do benefício futuro.

Tanto os trabalhadores quanto os empregadores obtêm vantagens econômicas com a aquisição de um plano de previdência. Provou-se que os planos ajudam tanto na fase de acumulação quanto na de gastos das poupanças de aposentadoria. Os trabalhadores gostam dos planos porque eles servem como um dispositivo de autocontrole,

representando um método de pré-comprometimento automático com relação à poupança para a aposentadoria. A economia de custos associada aos grupos de previdência é também substancial (Mitchell, 1998), o que significa que as economias de escala podem tornar mais rentável poupar em um grande fundo em que os recursos são agregados do que no seu próprio. Além disso, muitos países oferecem uma certa proteção de impostos quanto às contribuições previdenciárias, aos ganhos de investimento de planos de previdência e até mesmo aos pagamentos de benefícios. Isso pode ser muito importante para reduzir as cargas tributárias ao longo da vida dos contribuintes e para proporcionar um incentivo a mais para o acúmulo de bens por meio da aposentadoria. Em países desenvolvidos, a poupança dos fundos de previdência mostrou-se bastante sensível a práticas de diferenciação de tributação, com a elasticidade estimada dos impostos variando entre -0,3 a -0,8 (Gustman et al. 1994), o que significa que uma redução de 10% nos tributos arrecadados dos planos poderia aumentar as reservas da previdência em torno de 3-8%. Embora nenhuma elasticidade empírica deste tipo tenha sido estimada para os países em desenvolvimento, elas podem ser ainda maiores em decorrência das oportunidades adicionais que permitem que os participantes do sistema sonquem impostos em um país com um amplo mercado de trabalho informal.

Por fim, ter um plano de previdência que conceda benefícios na forma de uma anuidade vitalícia garante aos trabalhadores proteção contra os riscos da longevidade, por meio da distribuição do risco de mortalidade, entre outros. As pessoas que não têm acesso à previdência paga na forma de anuidade correm o risco de ter de gastar muito pouco para não sobreviver além dos seus bens ou de gastar demais e acabar na pobreza na idade avançada. Participar de um plano de previdência que concede benefícios vitalícios pode ser muito útil nesse caso, especialmente quando uma seleção adversa torna as anuidades individuais mais caras do que as anuidades pagas em grupo (Brown et.al., 1999).

Os empregadores também têm sérios motivos para considerar a previdência como um elemento útil do pacote de compensação. Sem dúvida, qualquer elemento de compensação, incluindo as contribuições à previdência, não pode ser visto como um bem “grátis” dado pelo empregador. Ou seja, uma promessa de benefícios maiores para o futuro deve ser negociada por menores salários ou algum outro tipo de compensação. Moderando essa negociação está o fato de que alguns empregadores consideram as aposentadorias mais valiosas do que os salários, principalmente quando

a compensação diferida modifica o comportamento dos trabalhadores de forma a aumentar a produtividade. Isso foi comprovado pelos planos de previdência de benefício definido, onde os acúmulos previdenciários são diferidos até que o trabalhador se encontre em um estágio avançado de sua carreira. Tal diferimento possui o poder de induzir o trabalhador a permanecer empregado até que ele atinja a idade de aposentadoria desejada pela companhia para, só então, se aposentar (Lumsdaine e Mitchell, 2000). Porém, como a globalização induz o movimento da força de trabalho e pressiona os custos dos planos com o tempo, poucos empregados conseguirão completar seus planos de aposentadoria permanecendo com um mesmo empregador durante toda a sua vida. Como resultado, o apelo tradicional da promessa dos planos de previdência de benefício definido está enfraquecendo. De fato, recentes discussões políticas na Comunidade Européia indicaram que um sistema internacional de previdência de contribuição definida para aquela Comunidade pode resultar num modelo eficaz em relação aos custos para o integrado sistema econômico do futuro. Outros sugeriram que um modelo de previdência regional para a América Central, e talvez para a América do Sul, poderia ser planejado na próxima década.

Um modo diferente em que um plano de previdência pode ser usado como uma ferramenta de pessoal ocorre quando o empregador oferece um adiamento da saída no programa de contribuição definida da empresa, onde ao empregado é “investido” ou é legalmente titular da saída apenas após um número de anos específico na empresa. No caso dos EUA, por exemplo, um plano 401 (k) pode oferecer uma quantia de benefícios que pode levar vários anos para que o empregado tenha acesso a ela. Dessa forma, o empregador irá estruturar o plano de previdência para atrair e reter aqueles que posteriormente se revelem de baixa rotatividade e, portanto, empregados mais produtivos, pagando mais a eles.²

Em resumo, nesta seção mostramos que os planos de previdência são muito complexos e consistem em compromissos financeiros a longo prazo, que são apreciados pelos empregados por sua diluição de riscos, economia de escala, diferenciação de tributação e atributos de autocontrole. Os empregadores também os valorizam como ferramentas pessoais importantes para atrair, motivar e reter trabalhadores de acordo com seus padrões desejados de emprego de pessoal.

² Para uma discussão de como os planos de previdência são usados para atrair, reter e, assim, aposentar trabalhadores, veja Mitchell (2000b).

CAPÍTULO II – Previdência do Setor Público

Nesta seção examinamos os planos de previdência do setor público de forma mais detalhada. Em primeiro lugar, apresentamos os tipos de funcionários que são cobertos por planos de previdência do setor público e quais os tipos de benefícios que eles podem receber. Depois, analisamos por que os empregadores do setor público oferecem planos de previdência em vez de pagarem mais. A seção termina com uma avaliação do porquê da previdência pública ser objeto de tanto interesse e atenção nos últimos tempos.

A. *Quem é o funcionário do setor público?*

Teoricamente, deveria ser fácil identificar os beneficiários dos planos de previdência do setor público e distingui-los daqueles cobertos por planos de aposentadoria do setor privado: os primeiros incluem funcionários de empresas do setor público, enquanto que os últimos os empregados dos setores privados com e sem fins lucrativos. Entretanto, na prática, a diferença entre esses tipos de funcionários e entre os planos que os cobrem pode se tornar obscura. Por exemplo, é lógico incluir no cômputo dos funcionários públicos todos os trabalhadores federais, estaduais e provinciais, assim como os municipais e os empregados locais. Dever-se-ia incluir também empregados uniformizados do governo (como policiais e bombeiros), aqueles com habilidades especiais ou investidos de funções no setor público (como juízes, professores, médicos e mineiros).³

Essa questão se torna ainda mais complexa com a inclusão (ou exclusão) de pessoas trabalhando para empregadores com condição mista, como empresas estatais e/ou *joint-ventures*, que estão entre uma firma particular e um órgão governamental. Este problema de definição é particularmente complexo nos países em desenvolvimento, onde grandes firmas de controle estatal comandam vastos recursos humanos e físicos por meio de organizações paraestatais. Em alguns países, como os do Caribe, muitas indústrias nacionais importantes são gerenciadas por Statutory Boards, organizações de controle estatal quase independentes que não são completamente privadas nem

³ Na teoria, dever-se-ia incluir também membros das forças armadas de um país. Na prática, é raro ver membros das forças armadas incluídos em planos de funcionários públicos, já que a maioria dos militares possui seu próprio plano separadamente. Veja Clark et al (2000) e Asher (2000).

completamente controladas por um órgão do governo. Além do mais, com o avanço da globalização, as fronteiras tradicionais entre áreas, uma vez julgadas de forma perfeita dentro do limite de atuação tanto dos setores públicos quanto dos privados, estão se desfazendo. Assim, algumas atividades governamentais têm sido “terceirizadas” para firmas do setor privado, onde as tarefas, uma vez julgadas de responsabilidade apenas governamental (como administração de prisões, utilidades, coleta de lixo e até mesmo educação), estão cada vez mais sendo realizadas por tais firmas por meio de contratos com o governo.

Tais mudanças estruturais podem dificultar para o governo a diferenciação clara entre funcionários do setor público e do setor privado. Outra implicação no presente contexto é que está se tornando cada vez mais difícil determinar exatamente quem participa de um sistema público de previdência (e, na verdade, o que é um emprego público, em alguns casos). Como resultado, muitos organismos do governo reconhecem que uma medida-chave para a reforma de planos do setor público é avaliar o número e os tipos de pessoas cobertas por eles e assim determinar suas obrigações de benefícios em potencial. Esse processo se torna bastante difícil quando as folhas de pagamento e os registros pessoais não estão bem mantidos e armazenados em computador. Além do mais, quando as promessas dos planos se diferenciam por tipo, localização e nível do trabalhador, assim como por trabalho extraordinário, torna-se complicado classificar qual é realmente a obrigação previdenciária sistemática dentre uma variedade de funcionários públicos. Como um caso em questão, pesquisas feitas recentemente sobre os planos de previdência de quatro estados brasileiros mostraram que as obrigações prometidas pela previdência pública não podem, atualmente, ser armazenadas em computador, em alguns casos porque os registros e dados são muito limitados para permitir uma avaliação atuarial detalhada de todos os diferentes grupos governamentais cobertos pelo sistema de previdência (como o do Rio de Janeiro, veja Rabelo 2000).

Um problema apenas recentemente reconhecido no contexto da previdência do setor público é que, em muitos países, os planos de previdência prometem oferecer muito mais do que um simples benefício de aposentadoria (como no Brasil, veja Pimentel Associados ND). Além das aposentadorias, alguns planos provêem pensões por morte, aposentadorias por invalidez e até mesmo seguros de saúde. Em outros casos, o sistema de previdência pode ser solicitado a oferecer empréstimos a participantes, uma prática que gera custos adicionais substanciais para os planos tanto nos EUA

como na Índia. Embora possa haver algumas economias de escopo, isso ainda precisa ser comprovado de forma convincente. Normalmente, pedir que um plano de previdência englobe muitas funções pode gerar confusão em relação à natureza múltipla dos riscos cobertos, aos problemas de financiamento de risco que, conseqüentemente, são gerados e aos substanciais custos administrativos. Além disso, a falta de transparência gera obstáculos para os propósitos contábeis e isso torna extremamente difícil prever com precisão as obrigações futuras dos planos de previdência para a aposentadoria de trabalhadores.

B. Os planos de previdência do setor público são diferentes daqueles do setor privado?

Os empregadores públicos oferecem planos de previdência aos seus empregados por muitas das mesmas razões já discutidas anteriormente, quer dizer, porque os empregados os apreciam e os patrocinadores podem obter recompensas em forma de produtividade ao fazer isso. Mas a história é com freqüência mais complexa no setor público, já que os seus funcionários são, algumas vezes, pagos em escalas que se diferem de maneira marcante daquelas dos trabalhadores do setor privado.

Um tratamento diferenciado pode ocorrer por vários motivos, alguns deles estão relacionados aos fatores de mercado e outros não (Ehrenberg e Schwarz, 1986). Por exemplo, os funcionários públicos podem ter melhor educação do que a média dos trabalhadores e, assim, tendem a controlar um salário mais alto do que os trabalhadores com menor grau de educação do setor privado. Outro é que alguns empregos do setor público podem ser mais arriscados (é o caso de policiais e militares), exigir mais fisicamente (como o trabalho dos bombeiros) ou requerer atributos especiais (como segurança de alto nível), tornando necessário para o setor público oferecer a esses funcionários pagamentos adicionais, como um prêmio de compensação, com o intuito de angariar pessoas para realizar esses trabalhos. Os fatores que não são de mercado também desempenham importante papel para explicar as diferenças de salário entre os trabalhadores do setor público e aqueles do setor privado. Uma notável consideração aqui é que os trabalhadores do setor público de muitos países tendem a ser altamente sindicalizados e, portanto, são capazes de extrair “renda” na forma de um pagamento mais alto ao deixar que os empregadores do governo repassem maiores custos de mão-de-obra para os contribuintes (Ehrenberg e Smith, 1994).

Como resultado dos fatores de mercado e daqueles não relacionados ao mercado, os funcionários do setor público tendem a ganhar pelo menos a mesma quantia que seus equivalentes no setor privado, e freqüentemente ganham mais. Entretanto, no topo da escala de habilidades, há, algumas vezes, tetos de pagamento impostos politicamente que não permitem aos funcionários do governo ganhar salários equivalentes ao que poderiam obter no setor privado (Ippolito, 19997). Essa falta de alinhamento entre os níveis dos ordenados dos trabalhadores do setor público e daqueles do setor privado, portanto, pode gerar filas para empregos de baixo escalão do governo, e os funcionários mudam pouco de emprego depois disso; por outro lado, as pessoas que exercem cargos de alto escalão algumas vezes acham que devem deixar o serviço público para restaurar seus ordenados de acordo com o valor de mercado (Smith, 1977). Da mesma forma, o benefício previdenciário algumas vezes é estabelecido acima do que se ganharia no setor privado para “compensar” o funcionário público mais especializado por seu baixo salário.

Quando há diferenças importantes entre vários aspectos da compensação pública e da privada, a tarefa de avaliar a previdência pública se torna um pouco complexa. Deve-se questionar, especificamente, se os trabalhadores do setor público são compensados com equidade e de forma eficiente, levando-se em conta todos os aspectos de remuneração e condições de trabalho (incluindo a segurança no trabalho), em vez de se preocupar apenas em comparar os salários em espécie e as pensões. Aspectos específicos dos planos podem funcionar em direções opostas.

Para ilustrar esse último ponto, observamos que os funcionários estatais e locais dos EUA devem trabalhar mais antes de obter o direito legal (adquirido) a um benefício previdenciário, com 43% deles tendo de trabalhar pelo menos 10 anos antes de adquiri-lo, enquanto que no setor privado 85% o adquirem depois de apenas 5 anos (Mitchell et al. 2000). Em contrapartida a essa política está o fato de que muitos planos do setor público permitem créditos de “compra de serviço”, em que um funcionário público que passa de um trabalho para outro em um estado pode comprar crédito do antigo serviço de acordo com o plano do novo emprego. Essa é uma forma de flexibilidade de benefícios teoricamente desconhecida nos planos de benefício definido do setor privado. Outros aspectos também diferenciam a previdência do setor público da previdência do setor privado, incluindo a definição de receitas usada na fórmula do benefício. Cerca de 61% dos planos de previdência do setor público dos Estados Unidos usam as receitas dos últimos três anos da carreira de um

empregado para determinar a quantia de seu benefício, enquanto que os planos privados tendem a usar cinco anos para determinar a fração de pagamento usada na fórmula do benefício (78%). As fórmulas dos planos estaduais e locais também adotam um multiplicador de benefício mais alto por ano de serviço prestado, com 43% oferecendo um acúmulo de benefício de 2 pontos percentuais positivos do pagamento por ano de serviço, enquanto que apenas 7% dos planos privados fazem isso.

O que tudo isso significa, é claro, é que é essencial traduzir as várias características de benefícios em uma medida comum que meça o custo econômico total do benefício oferecido. Um estudo comparativo periódico entre pagamento privado e pagamento público do tipo adotado pelo Bureau of Labor Statistics (Departamento de Estatística Trabalhista) dos EUA é provavelmente útil para esse fim.⁴ Apenas com uma pesquisa sistemática e periódica como essa seria possível comparar pacotes de compensação e planos de previdência com características diferentes nos setores público e privado. Por sua vez, isso é necessário para determinar como os benefícios com características diferentes podem ser comparados à compensação em dinheiro. Caso contrário, pode

⁴ O estudo desenvolvido e adotado pelo US Bureau of Labor Statistics – USBLS (Departamento de Estatística Trabalhista dos EUA) sobre os custos ao empregador para compensação de pessoal é um esforço periódico para medir os custos com ordenados e salários por hora trabalhada mais o valor dos benefícios do funcionário no setor público e no setor privado. Isto é muito usado em estudos comparativos entre pagamentos privados e públicos. O governo coleta dados de firmas do setor privado, assim como de empregadores dos governos estaduais e locais. Aproximadamente 26.000 profissões são pesquisadas e cerca de 6.200 estabelecimentos na indústria privada, com cerca de 4.000 profissões, cobrindo aproximadamente 800 estabelecimentos do governo estadual e do governo local. De acordo com o USBLS, a cobertura da pesquisa é ampla: Ordenados e salários são definidos como taxas de ordenado em hora trabalhada no turno regular. Para os trabalhadores que não recebem por hora de trabalho, a remuneração para o turno regular é dividida pelas horas trabalhadas. As taxas de ordenados e salários no turno regular são os ganhos totais anteriores às deduções da folha de pagamento e incluem os bônus de produção, pagamentos de incentivo, comissões e adicionais de custo de vida. Os bônus não relacionados à produção, como pagamentos da quantia global, oferecidos em lugar dos aumentos de ordenado, diferenciais de turno e prêmio por horas extraordinárias e trabalho nos fins de semana não estão incluídos na remuneração base para o turno regular; estes pagamentos estão incluídos no componente de benefícios. Os benefícios incluem licença remunerada – férias, feriados, licença enfermidade e outros tipos de licença – pagamento suplementar – prêmio por carga horária superior à prevista pelo programa de trabalho regular (como hora extraordinária, fins de semana e feriados), diferenciais de turno, bônus não relacionados à produção, pagamentos de quantia global oferecidos em lugar dos aumentos de ordenados; seguros – vida, saúde, invalidez temporária, invalidez duradoura; aposentadoria e poupanças – planos de benefício definido e de contribuição definida; benefícios legalmente requeridos – seguridade social, seguro desemprego federal e estadual e compensação de pessoal; outros benefícios – pagamento de desligamento de funcionário e benefícios de desemprego suplementar.” Maiores informações sobre a pesquisa podem ser encontradas no site: <http://stats.bls.gov/ecthome.htm>.

ser difícil julgar se uma provisão ou outra é, dependendo do setor, substancialmente custosa ou diferente para o empregador que oferece o benefício.⁵

Outra razão porque é difícil comparar diretamente os planos do setor público com aqueles do setor privado é que os dois tipos de planos poderiam ter posições de provisão de fundos dramaticamente diferentes, com os planos privados de previdência freqüentemente melhor capitalizados e os planos públicos subcapitalizados por ativos reservados. Considerando-se que um plano é subcapitalizado, isso torna incerto se o participante irá realmente receber o benefício total prometido, se será pago no tempo certo, se estará protegido contra inflação e se continuará até o falecimento do beneficiário. Essa grande incerteza enfraquece a credibilidade em relação a toda estrutura de compensação dos funcionários públicos, em alguns casos levando os trabalhadores a solicitar um prêmio de risco por seus planos subcapitalizados (Smith, 1981). Alguns defendem que essa diferença na provisão de fundos pode aumentar porque os políticos prometem benefícios sem antes levantar fundos e os contribuintes parecem não ter consciência das conseqüências que esses compromissos ilimitados podem vir a ter no futuro (Mitchell e Smith, 1994; Inman, 1982, 1986, 1990).

De qualquer forma, os compromissos da previdência do setor público em quase todos os países não são tão bem sustentados por recursos separados como são os planos privados e, em alguns casos, eles foram privados de todos os ativos, subsistindo, em vez disso, por meio de quaisquer rendas que podiam ser encontradas para mantê-los estáveis em uma base PAYGO. É claro que compromissos subcapitalizados podem surtir um efeito deletério de longo prazo na credibilidade municipal, estadual e até mesmo na nacional, enfraquecendo a classificação de títulos e fazendo cair os valores das propriedades locais (Eppel and Shipper, 1981). Evidentemente, quando os políticos fazem promessas que eles não podem sustentar com ativos, isso pode gerar um efeito bastante negativo não apenas sobre os funcionários públicos, mas também pode vir a afetar grupos maiores de atores envolvidos.

⁵ Outra questão é que a semelhança do custo ao empregador pode não gerar equivalência quanto ao valor do empregado. Isto poderia gerar, por exemplo, uma situação em que dois empregados recebendo os mesmos benefícios fossem enquadrados em alíquotas marginais diferentes, fazendo com que a contribuição do empregador registrada junto à receita esteja sujeita a quantias diferentes para cada um em uma base líquida. Para uma elaboração, veja Abowd e Kaplan (1999).

C. Por que reformar a previdência do setor público?

Várias razões motivam a reforma da previdência pública no mundo. Como foi dito no início, uma delas é prática: o fato de que muitos desses sistemas estão enfrentando insolvência, ou irão enfrentar num futuro não muito distante e, para pagar os benefícios, algo terá de ser feito para tornar viável seu financiamento. Uma outra razão para a reforma é macroeconômica: a mudança para um sistema capitalizado poderia impulsionar as poupanças domésticas e nacionais. A pesquisa teórica de Feldstein sobre seguridade social e poupança (1974) mostrou que compromissos de benefícios por idade não-capitalizados causam uma baixa nas poupanças quando os trabalhadores consomem mais recursos do que os futuros grupos de trabalhadores irão proporcionar para seus benefícios por idade. Por sua vez, um sistema capitalizado poderia produzir uma poupança maior e com isso um crescimento adicional.

Muitos pesquisadores tentaram medir a importância prática dos benefícios macroeconômicos da reforma da previdência, embora a evidência empírica esteja muito longe de ser definitiva. No contexto de economias desenvolvidas, os analistas acreditam que o efeito dos planos capitalizados sobre poupanças agregadas é positivo, mas tal efeito mostrou-se relativamente pequeno (c.f. Engen e Gale, 2000). No contexto dos países em desenvolvimento, apenas uns poucos estudos empíricos têm sido realizados, em grande parte devido a limitações de dados. Um estudo coletivo realizado por Reisen (2000), comparando os países desenvolvidos com os países em desenvolvimento, não encontra nenhum efeito positivo da previdência sobre poupança agregada entre as nações da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), o que contrasta com o efeito positivo forte e estatisticamente significativo para os países não membros da OCDE que ele observou. Contudo, o conjunto de dados utilizado para essa análise se restringiu a 6 nações desenvolvidas e 6 nações não pertencentes à OCDE, sendo que as últimas incluíam apenas Chile, Coréia, Malásia e Cingapura. Não se sabe se as suas descobertas poderiam ser generalizadas para um grupo maior de planos capitalizados nos países desenvolvidos. Holzmann (1997) defende que, do ponto de vista teórico, o efeito macroeconômico da capitalização de um plano público de previdência de um país em desenvolvimento poderia ser bastante positivo por duas razões. Uma é que passar de um sistema não capitalizado para um sistema capitalizado pode gerar externalidades econômicas positivas, incluindo a promoção de mercados financeiros mais intensos, mais completos

e de maior liquidez. Outra razão é que os planos não capitalizados freqüentemente compreendem apenas uma ligação fraca (se não nenhuma) entre os impostos pagos pelos trabalhadores e os benefícios recebidos, o que significa que o sistema de previdência pode resultar em importantes distorções do mercado de trabalho reduzindo a eficiência e a produtividade. Considerando-se que essas distorções são grandes e que as externalidades negativas podem ser diminuídas com a reforma da previdência, tem-se mais uma justificativa para passar para um programa de previdência em que haja ligações mais fortes entre benefícios e contribuições – como em um plano de previdência de contribuição definida em vez de um plano de benefício definido.

Outro motivo para a reforma da previdência pública é que alguns países podem exigir uma equiparação dos valores dos benefícios e pagamentos dos trabalhadores do setor público com aqueles do setor privado, como forma de uma iniciativa mais forte para “reinventar o governo”. Esse último termo normalmente envolve a implementação de recursos humanos modernos e técnicas de pagamento como incentivo para um melhor desempenho, que se tornaram regra no ambiente de trabalho de setores privados (Reid, 1992).

Com relação a esse ponto estão as mudanças básicas que atingem tanto o mercado de trabalho doméstico quanto o mundial. Com o ambiente de trabalho se tornando mais dinâmico, os empregados mais móveis e os empregos mais flexíveis, a previdência pode precisar de uma reforma para que possa “continuar”. Entretanto, antigamente, o emprego público era retratado como uma antítese ao “novo ambiente de trabalho”, recompensando antigos trabalhadores permanentes que raramente eram avaliados em relação ao seu desempenho ou tinham seu pagamento vinculado ao seu desempenho, que quase nunca realizavam treinamento adicional após a contratação e que nunca deixavam seu emprego antes da aposentadoria. No futuro, entretanto, a natureza do emprego público em todos os países provavelmente será revisada quanto aos requisitos relacionados à habilidade e à tecnologia. Provavelmente, muitos trabalhadores do setor público descobrirão que talvez não queiram permanecer com um único empregador por toda sua vida, preferindo, em vez disso, adquirir várias habilidades e exposições a ambientes de trabalho alternativos para aumentar as oportunidades de trabalho e ganhar experiência profissional. Encontrar formas para permitir e até mesmo aumentar as oportunidades de mobilidade de trabalho é compatível com a reforma da previdência pública, aos olhos daqueles que gostariam

de tornar o trabalho público mais responsivo ao consumidor, assim como os empregados desejam e necessitam.

Outro fator do mercado de trabalho que está impulsionando a reforma da previdência pública em alguns países tem sido o crescente interesse dos trabalhadores em investir os fundos de aposentadoria por conta própria. O crescimento dos planos 401(K) permitiram que milhares de trabalhadores do setor privado dos EUA diversificassem seus portfólios de aposentadoria a um ponto que cerca da metade da população possui, agora, alguns ativos em suas carteiras. Os trabalhadores do setor público também começaram a buscar investimentos semelhantes para seus fundos de aposentadoria. Os trabalhadores federais dos EUA agora têm permissão para investir seus ativos poupados em uma variedade de fundos do mercado de capital, e novos deles estão sendo introduzidos periodicamente. Mais recentemente no Japão, o governo anunciou que um modelo de previdência do tipo 401 (k) será introduzido em 2001 (Mitchell, 1999).

É claro que há muitos outros motivos para a reforma da previdência pública e um que se sobressai é o desejo do contribuinte de redirecionar a forma como os governos gastam os fundos do contribuinte. Nas Américas, observa-se que, cada vez mais, os planos públicos de previdência estão impondo ônus ainda mais altos aos orçamentos do governo, os quais já estão enfrentando uma crise no fluxo de caixa. No Brasil, por exemplo, o pagamento dos benefícios previdenciários domina uma fração tão grande das receitas de alguns estados que sobram poucos fundos para cobrir educação, obras em estradas, saúde pública e outras necessidades que provêm do orçamento fiscal (Banco Mundial, 2000).

Um outro motivo para a reforma da previdência vem de um movimento mundial para privatizar empresas anteriormente sob o controle do governo. Quando os governos estaduais ou locais vendem participações de empresas de telecomunicações, bancos, minas, companhias de energia elétrica e outras grandes empresas como estas, não é de surpreender que os futuros proprietários procurem esclarecimento acerca daqueles que são passíveis de aposentadoria e benefícios previdenciários quando essas firmas forem privatizadas. Essas obrigações não-capitalizadas podem configurar motivo para romper o acordo, enfatizando a importância de se responsabilizar total e corretamente pelos ativos e pelas obrigações previdenciárias, movimentando-se rapidamente para

reformular os planos e fazer de seus patrocinadores empresas viáveis com perspectivas futuras. Isso é muito mais do que um simples processo, como mostram os esforços dos chineses em avaliar suas obrigações previdenciárias associadas a empresas estatais nos últimos anos. O esforço internacional de se responsabilizar de forma apropriada pela previdência é apoiado pela Junta Internacional de Normas de Contabilidade (IASB), na medida em que ela busca implementar um conjunto internacional de normas de contabilidade e relatórios comuns com relação aos ativos e obrigações da empresa, incluindo os benefícios, com o propósito de aumentar a transparência da previdência do ponto de vista financeiro, assim como normas de governo empresarial.

Tem-se pedido aos governos que façam mais com menos e que dinamizem outras atividades. Isso também levou à necessidade de controlar os custos associados à administração e ao investimento nos planos públicos de previdência. Por exemplo, em alguns países, a previdência pública realmente acumulou ativos, estimulando os fiduciários a pensar em formas melhores de administrar esses fundos (Palacios e Iglesias, 2000). Em particular, os administradores da previdência estão, cada vez mais, buscando formas de cortar os custos administrativos e aumentar a eficiência dos investimentos previdenciários. Uma comparação entre os vários encargos do sistema público de benefícios de contribuição definida na América Latina é fornecida pela Whitehouse (2000), que expressa o impacto de gastos mais altos em termos de rendimentos mais baixos nas poupanças dos participantes, ou o encargo tratado como uma taxa inicial única no primeiro ano de contribuição:

	Nº de fundos	Redução no rendimento	Taxa/contribuição
Colômbia	8	0,65	13,5
Uruguai	6	0,72	14,7
El Salvador	5	0,85	17,1
Chile	8	0,88	17,1
Peru	5	0,96	19,1
Argentina	13	1,20	23,1
México	13	1,39	26,0

Fonte: Whitehouse (2000).

Os melhores indicadores mundiais de desempenho mostram, agora, que a administração do investimento da previdência pode ser negociada de 10 a 20 pontos base por ano (ou 0,1 – 0,2% dos ativos do plano; c.f. Mitchell, 1999) com encargos ainda mais baixos para planos maiores. Esse tipo de informação está estimulando a oferta de benefícios de custo mais baixo por parte dos administradores de planos de previdência, no que diz respeito à administração dos ativos do plano público de previdência e à prestação efetiva de serviço.

Em resumo, mostramos nesta seção que os planos de previdência de benefício definido e de contribuição definida se diferem quanto à natureza de seu compromisso e aos riscos assumidos pelos empregadores e pelos empregados. Apesar dos planos de benefício definido terem sido mais tradicionais no setor público nas últimas décadas, os planos de contribuição definida estão se espalhando rapidamente. Evidentemente, no processo da reforma da previdência, uma prioridade deve ser acordada para (a) determinar o número e os tipos de empregados e aposentados cobertos por cada plano; (b) avaliar as obrigações do patrocinador em relação a todos os benefícios oferecidos pelo plano; (c) estimar os fluxos dos rendimentos do fundo de previdência e o estoque de ativos; e (d) conduzir uma série de exercícios de simulação para prever o quão sensível é a sobrevivência do plano de previdência a mudanças em futuras situações. Em muitos casos, uma avaliação como essa produz resultados inesperados e, algumas vezes, desagradáveis, já que podem indicar que os custos de previdência irão, cada vez mais, exceder as fontes de provisão de fundos. Mesmo assim, a extensão total do problema só será conhecida por meio de uma avaliação completa dos ativos dos planos públicos e do valor atual das obrigações dos planos de previdência. Portanto, um exercício de projeção previdenciária válido e completo é essencial para servir como impulso para a reforma e para avaliar os custos e os benefícios de quaisquer mudanças nos fundos de previdência.

CAPÍTULO III – Estrutura e planejamento da Previdência do Setor Público

Nesta seção, discutimos as funções principais de um plano público de previdência, que tipos de planos existem no setor público, o que determina se tais planos são capitalizados e como se deve lidar com a transição de não-capitalização para a capitalização no contexto dos planos públicos.

A. *Quais são as funções principais de um plano público de previdência?*

Todos os fundos de previdência, independentemente de que tipo de empregados cubram ou de que tipo de estrutura forneçam, possuem quatro funções principais (Mitchell 1999):

- coletar contribuições/taxas;
- administrar investimentos;
- fornecer histórico e arquivo de dados;
- pagar os benefícios aos beneficiários.

Por *coletar contribuições ou taxas*, referimo-nos à responsabilidade do plano para se assegurar de que o necessário financiamento da previdência foi, de fato, entregue aos administradores dos planos. Infelizmente, isso é mais difícil de ser feito no setor público já que os órgãos de previdência têm dificuldades em exigir que as entidades governamentais patrocinadoras realmente depositem o dinheiro devido nas contas dos planos. Por exemplo, empresas estatais na Ásia sofrem deste grave problema, deixando o plano de previdência com pequeno recurso para combater a inadimplência (Asher, 2000). Quando se exige que os empregados contribuam por fora da folha de pagamento, a extração das contribuições pode ser um pouco mais fácil de monitorar e aplicar, embora os empregadores nem sempre depositem as quantias nas contas com entusiasmo. O México buscou facilitar todo o processo de contribuição à previdência ao fazer com que as autoridades reguladoras exigissem que cada passo não levasse mais que um determinado número de dias, e insistem, por exemplo, que não mais de 7 dias comerciais se passem entre o momento em que o patrocinador recebe as contribuições e os fundos são investidos (Cerde and Grandolini, 1998).

A segunda função de um plano público de previdência é *administrar investimentos*; isto significa o processo pelo qual os fundos do plano são transferidos para o mercado de capitais. Esta é a função-chave, obviamente, para os ativos que servem de suporte aos benefícios prometidos, caso em que o sistema de previdência deve determinar a política de investimento do plano, selecionar seus administradores de investimentos, pagar as taxas de investimento e obter relatórios sobre o desempenho, caso necessário. Alguns planos de previdência são obrigados a trabalhar com estritas “listas legais”

de investimentos pré-aprovados, enquanto outros têm mais liberdade para buscar um portfólio de investimentos sofisticados. Em geral, o objetivo seria fazer crescer o fundo por intermédio de retornos maciços sem assumir grandes riscos.⁶ Os objetivos do sistema e suas ferramentas disponíveis são resumidos a seguir.

Os objetivos do sistema de previdência

O objetivo do investimento no sistema previdenciário é administrar os fundos no portfólio da previdência de forma a alcançar três objetivos:

- objetivo da taxa de retorno: maximizar o retorno, consistente com a preservação do capital e da liquidez;
- objetivo de risco: assegurar que os padrões de variância do portfólio sejam consistentes com a tolerância de riscos dos atores envolvidos;
- exigências para liquidez: satisfazer as necessidades de fluxo de caixa associados com os pagamentos de benefícios.

Elementos de estratégia de investimento da previdência

Um administrador dispõe de muitas técnicas e ferramentas para alcançar as metas de investimento do plano, sempre considerando várias estratégias:

- diversificação: os planos devem ter uma variedade de ativos de forma a satisfazer as necessidades de risco/retorno/liquidez;
- administração passiva versus ativa: a administração ativa envolve trocas freqüentes, de forma a encontrar objetivos de retorno que sejam “maiores do que aqueles de um portfólio de mercado”; a administração passiva rastreia o mercado com trocas não muito freqüentes e incorre em taxas menores (por exemplo, fundos de índice);
- investimento com pessoal interno versus externo: um patrocinador do plano pode empregar seu próprio *staff* para gerenciar os ativos do fundo ou, em vez disso, alocar para administradores financeiros externos parte (ou toda) da tarefa;

⁶ Os padrões globais para performance de investimento foram estabelecidos pelo escritório de Padrões Mundiais de Desempenho de Investimento, e estão disponíveis na internet no endereço http://www.aimr.org/standards/pps/gips_standards.html#preamble.

- alocação de ativos: os ativos do plano devem ser divididos entre dinheiro em espécie (ou algo equivalente), instrumentos de renda fixa e participações patrimoniais, e, às vezes, as decisões são melhor detalhadas pela classe do ativo;
- escolha do setor, qualidade e duração: um especialista em investimento previdenciário deve saber gerenciar e estar ciente como os ativos são alocados em um setor industrial, como são divididos em internacionais versus domésticos, como são definidos pelos termos nos quais os ativos são negociados e, finalmente, como responde às taxas de juro e outros fatores (por exemplo, inflação).
- seleção e negociação de valores imobiliários: a sincronia das compras e vendas de ativos e também como o gasto com investimentos influencia o retorno líquido do benefício e o risco.

Fonte: adaptado de McGill et al. (1996 : 658 – 667).

A terceira responsabilidade de um plano público de previdência é ter um arquivo e histórico de todos seus dados. Manter um arquivo de dados é essencial para se saber quais funcionários que contribuíram (ou que têm fundos contribuídos a seu favor) – e também por quanto tempo e a que taxas. Estes resumos são geralmente essenciais para se estabelecer a elegibilidade de benefícios e determinar os níveis de benefício. As entidades de supervisão ou monitoria também tendem a exigir dados periódicos sobre ativos e passivos, tanto em andamento como apenas em projeto. Tais dados devem estar baseados em arquivos pessoais acurados, em formatos de computador legíveis. As tarefas de recolhimento de dados também devem incluir avaliação de qualidade cobrindo todos os serviços disponíveis, queixas e soluções, entre outros.

Finalmente, mas de importância ainda maior, temos o pagamento de *benefícios aos beneficiários do plano*. Os sistemas de previdência são cada vez mais criticados por levar meses (às vezes anos) para determinar a elegibilidade de aposentados aos benefícios, dar benefícios aos que pedem, ou para determinar quem é elegível para que tipos de benefícios. Da mesma forma, existem ainda mais reclamações sobre benefícios que são contestados ou cortados, ou pagamentos que atrasam durante longos períodos. Por outro lado, às vezes, os sistemas de previdência são acusados de fraude e abuso, como acontece quando um mau arquivamento de dados por parte do governo permite que pessoas recebam benefícios ilegalmente.

Medidas e padrões de qualidade do desempenho do sistema de aposentadoria

Serviço	Medida de Cálculo de Custo	Padrão
Emissão de números da Seguridade Social	Quantos são emitidos por ano	<ul style="list-style-type: none"> • 24 horas para recebimento da documentação • emitir corretamente número de identificação do contribuinte • corrigir problemas do número de identificação do contribuinte em menos de 30 dias
Pagar benefícios corretamente	Gastos com benefícios	<ul style="list-style-type: none"> • Meta: precisão de 100% • Meta de precisão de 100% para o pagamento vitalício • Determinação precisa de instrumento de dívida
Pagar benefícios dentro do período estabelecido	Gastos com benefícios	<ul style="list-style-type: none"> • primeiro pagamento de benefícios dentro de 15 dias a partir da requisição de benefícios para a terceira idade • benefícios para idosos pagos dentro do programa • benefícios de DI pagos dentro de 6 meses de incapacidade ou a partir de 60 dias de requisição. • Pedidos negados ****

Contato pessoal	Número de chamadas telefônicas, cartas, visitantes	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo equivalente ou menor a 15 minutos de espera, com horário marcado; 30 minutos sem horário marcado. • Atendimento apropriado por telefone em menos ou dentro de 24 horas
Arquivamento preciso de dados relacionados à renda	Número de contribuintes	<ul style="list-style-type: none"> • Remessa de renda apropriada
	Quantidade de contribuintes	<ul style="list-style-type: none"> • Renda enviada dentro de 6 meses a partir do fim do ano fiscal • Resolver as diferenças de renda dentro de 30 dias.

Em geral, todos os sistemas de previdência devem assumir funções similares e cumpri-las de forma eficiente e eficaz, independentemente do tipo de plano público de previdência em questão.

B. Como são os planos de previdência do setor público?

Muitos planos institucionais alternativos foram elaborados para a previdência pública devido à necessidade de se realizar as quatro tarefas descritas na seção anterior. Nas Américas e na Europa, a norma histórica, na maioria das vezes, sempre foi um formato de **benefício definido**, embora com níveis de complexidade diferentes.⁷ Por exemplo, nos EUA, planos de benefício definido estaduais e locais podem definir a fórmula de benefícios em termos de um multiplicador fixo – 2%, digamos, da renda por ano de

⁷ Um estudo recente, feito por Clark et al. (2000), mostra como o antigo sistema de aposentadoria da Marinha norte-americana era baseado em espólios de guerra trazidos pelos marinheiros (mais de um plano de contribuição definida, em efeito).

serviço, com a base definida de três anos de pagamento médio para o cálculo (Mitchell et al 2000). Estes números gerariam um benefício para a previdência pública maior do que o pagamento dos típicos planos privados, onde um multiplicador seria, em geral, menor (por exemplo, 1,75% dos últimos 5 a 10 anos de média de pagamento). Uma razão pela qual os benefícios públicos são, muitas vezes, maiores é que alguns funcionários públicos (cerca de $\frac{1}{4}$ do total nos EUA) estão fora do esquema nacional de Seguridade Social, de forma que seus pagamentos tendem a ser uma forma de compensação pela falta de cobertura com Seguridade Social. Outra razão é que os funcionários públicos em geral contribuem para seus próprios sistemas de previdência: por exemplo, os trabalhadores do serviço público dos EUA contribuem com pelo menos 5% do pagamento para os planos, e taxas mais altas (de 6% a 7%) referem-se a professores, policiais e bombeiros. Raramente pede-se aos funcionários do setor privado americano que contribuam para seus próprios planos de previdência além da contribuição sobre a renda e, assim, argumenta-se que contribuições maiores impostas no setor público podem financiar níveis mais altos de benefício.

Um problema que por vezes surge na área da previdência do setor público é que tanto as taxas de contribuição quanto a de benefícios são muitas vezes implementadas sem que se certifique de que tais, a longo prazo, são compatíveis com uma capitalização total do plano. Por exemplo, um plano que estabelece alguma taxa baixa de contribuição fixa para funcionários e empregadores pode ser incapaz de gerar ativos suficientes para fazer valer uma fórmula de benefícios já definida. Este tipo de risco de fracasso surge devido a inúmeras razões, mas acontece em termos gerais porque um compromisso de previdência de benefício definido é sempre dinâmico. Assim, sempre haverá algum tipo de requerimento para ajustar as taxas de contribuição e de benefícios em um mundo onde a experiência subjacente é diferente de assertivas *a priori* relativas a crescimento de salário, remanejamento e aposentadoria, mortalidade, taxas de juros, desempenho de mercado de capitais e inflação (assim como outros fatores examinados em projeções do plano atuarial e exercícios de capitalização). Portanto, quando o benefício e as taxas de contribuição são estabelecidos por lei, na Constituição de um país ou em um estatuto, isso dá um impulso substancial à habilidade dos atuários para manter um plano de benefício definido com fundo total. Uma forma mais flexível de se assegurar a viabilidade do plano seria ter regras explícitas para lidar com seus desvios, através da implementação de mudanças na contribuição, às vezes com déficits amortizados em um período razoavelmente curto, de forma a assegurar a capitalização a longo prazo.

Outro problema freqüentemente encontrado nos planos públicos de previdência é que os governos muitas vezes exercem seu poder de persuasão para a seleção e aplicação de assunções atuariais. Isto ocorreu com a governadora do estado de New Jersey, Christine Whitman, que reduziu o tamanho dos problemas fiscais do estado quando alterou a assunção da taxa de desconto usada para valorar o *status* do plano de previdência (Bryan, 2000). O papel das assunções atuariais é extremamente importante para assegurar se há fundo suficiente no plano, e sua importância não pode ser subestimada. Por exemplo, uma “regra de ouro” no campo da previdência diz que um queda de dois pontos percentuais na taxa de descontos do plano pode aumentar os passivos em 25%. Também é o caso de que os atuários no campo do benefício definido devem tirar conclusões sensatas sobre todas as assunções de dívida que podem ser empregadas no processo de valorização dos planos de benefício definido. Devido ao importante papel desempenhado pelas assunções no contexto do benefício definido, é importante saber quais suposições são usadas, como podem ser justificadas em separado e em conjunto e a adaptabilidade do *status* da capitalização do plano para mudanças em uma ou várias suposições.

Apesar de o padrão de benefício definido ser a norma em muitos planos do setor público nos últimos 100 anos, este modelo mostra sinais de desgaste – e até mesmo ineficiência – em muitas nações desenvolvidas e em desenvolvimento. É, portanto, interessante notar que há, nos dias de hoje, mais diversidade no campo dos planos públicos como jamais houve, com relação aos muitos tipos e estruturas diferentes que possuem. Por exemplo, várias entidades do setor público fizeram diversos “experimentos” com a reforma da previdência. No meio do ano 2000, um especialista descobriu que 28 dos 50 estados norte-americanos criaram leis que permitem ao funcionalismo público eleger um plano de previdência de contribuição definida como um plano de benefícios de segundo ou terceiro pilar, e vários outros grupos estatais também demonstraram um interesse em adotar essa posição (Kaller 1999). Em geral, os administradores públicos descrevem o ímpeto de adicionar uma série de planos de contribuição definida às ofertas de plano público, sendo uma maneira de melhorar os benefícios da previdência pública ao mesmo tempo que fazem com que os custos de empréstimo sejam mais previsíveis e controláveis que no passado (Eitelberg 2000; Fore, 2000). Poucas municipalidades assumiram tal posição, oferecendo apenas um plano de contribuição definida sem um plano de benefício definido. Uma variante interessante da gradual mudança para plano de contribuição definida foi recentemente implementada na Flórida, onde o governo ofereceu aos funcionários públicos uma

escolha inicial entre o plano de benefício definido convencional ou um novo plano de contribuição definida financiado por 9% da contribuição do empregado. Assim, o estado irá permitir que participantes voltem para o plano inicial, caso desejem, como outra alternativa ao abandono de emprego. Esta opção de volta ao plano anterior levanta questões interessantes relativas ao valor desta escolha para os funcionários e ao custo potencial para os contribuintes, além da delicada questão de como se valorizar tal *buy-back* (Lachance et al., 2000).

Os últimos dez anos presenciaram um novo tipo “híbrido” de previdência: a de Balanço de Caixa. Este novo tipo de plano contém elementos tanto do plano de contribuição definido quanto do de benefício definido, e foi adotado na última década por muitas das 500 companhias mais ricas dos EUA (Clarck e Schieber 2000). O que o faz parecer um CD é o fato de que o empregador promete depositar uma fração específica do pagamento de cada funcionário no plano. O que o faz, em essência, um plano BD é o fato de que o empregador garante o principal e também promete que os ativos do plano irão ganhar alguma taxa de retorno a cada ano, relativamente baixa, mas garantida (por exemplo, Tesouro + 1%).

Existem vários aspectos positivos do plano. Um deles é que proporciona aos funcionários uma sensação de posse, já que recebem relatórios periódicos sobre seu montante e sentem-se menos expostos ao risco de mercado de capitais do que se estivessem em um esquema puro de contribuição definida. Da mesma maneira, estes acúmulos são posse dos trabalhadores (depois de corresponderem a um critério de aquisição de direitos), acréscimos de benefícios crescem de maneira regular e de forma concomitante com os pagamentos e serviços, e permitem mobilidade, com pagamento da quantia global caso um funcionário deixe seu empregador. É improvável que planos de balanço de caixa estimulem a uma aposentadoria precoce, já que os acréscimos continuam a subir suavemente com a idade, e para alguns empregadores esta é uma alternativa bastante tentadora aos planos de benefício definido. Finalmente, já que os pré-requisitos para a capitalização são mais claros, o plano de balanço de caixa é capaz de oferecer um compromisso previdenciário mais acessível se comparado aos modelos de benefício definido. Por outro lado, devemos lembrar que os planos de balanço de caixa são, em essência, um plano de benefício definido no sentido em que o seu patrocinador garante o retorno do investimento específico. Como resultado, o patrocinador corre o risco de subcapitalização e deve selecionar ativos que são apropriados à estrutura dos passivos prometidos. Na realidade, entretanto,

os patrocinadores dos planos em geral subestimam a importância da garantia do balanço de caixa ao estabelecer as políticas de investimento, deixando-os vulneráveis a crises de capitalização nos anos vindouros (Gold 2000). No entanto, tais planos podem se tornar mais atraentes no setor público nos anos seguintes, já que sua contabilidade e capitalização são um pouco mais simples do que os de planos de benefício definido baseados em pagamento final.

A reforma da previdência pública em geral assume uma tarefa diferente, onde os funcionários do setor público estão submetidos a um sistema obrigatório de aposentadoria por idade. Por exemplo, os funcionários do serviço federal nos EUA possuem agora uma cobertura de primeiro pilar através do sistema de Seguridade Social, juntamente com uma cobertura de segundo pilar através de um plano de benefício definido baseado no funcionário e uma cobertura de terceiro pilar na forma de um plano de contribuição definida. (Este é o sistema que vigora desde 1984 para todos os novos vínculos empregatícios para pessoal do campo militar e federal nos EUA; Mitchel et al., 2000). O Japão e a França também possuem fortes governos centrais, os quais permitem que os dois países possam integrar, de forma bastante uniforme, seus trabalhadores do setor público em um sistema de previdência nacional (Bertoncino e Flanagan, 1999; Asher, 2000).

Isto nos leva a uma importante questão – embora não muito estudada – de política econômica, relativa ao processo pelo qual os governos federais e estaduais interagem durante o processo de reforma da previdência pública. Um conceito importante e preocupante é que, de forma a levar os subcapitalizados planos estaduais e municipais para um programa nacional de benefícios de primeiro pilar, os estrategistas tiveram de confrontar a questão de como financiar *direitos adquiridos* sob os antigos planos para funcionários do setor público. As tentativas para integrar os funcionários públicos em um sistema nacional de aposentadoria tem apresentado resultados variáveis, sendo que problemas específicos surgiram na Argentina e na Colômbia. Parece-nos que na Colômbia o governo federal não desenvolveu ainda um impulso político para exigir que os estados e municípios ponham ordem em seus assuntos fiscais em troca do governo federal assumir a obrigação dos planos públicos subcapitalizados (Acosta e Ayala, 2000). Um problema similar ocorreu na Argentina, apesar da estrutura legal para a integração dos vários sistemas de previdência ter sido aprovada em 1993 (e depois modificada em 1995; IADB 1996). De modo específico, os governos federal e locais na Argentina assinaram um pacto para a transferência das “caixas” de previdência

das províncias para o governo federal, em troca da modernização dos sistemas fiscal e tributário das províncias, privatização de empresas estatais, reparação do sistema de seguridade social nacional e correção de fraudes e abusos nas folhas de benefícios do estado (assim como evasão). No entanto, o processo de reforma na Argentina parece ter ficado bastante lento após o governo federal ter assumido os passivos dos planos subcapitalizados, particularmente em relação aos esforços para reestruturar os orçamentos das províncias e o sistema de seguridade social nacional (que até mesmo carecia de uma análise atuarial). Problemas similares surgiram na Índia, onde muitos planos estaduais e locais têm subcapitalização substancial e benefícios em excesso, devido às rendas disponíveis, o que torna difícil integrá-los ao plano de aposentadoria nacional (Asher, 2000).

Em qualquer circunstância, muitos especialistas da área de previdência pública são da opinião de que um conceito multi-pilar é interessante – onde os funcionários são integrados ao sistema nacional de seguridade social, pelo menos até o nível de primeiro pilar de auxílio aos idosos. Além disso, um plano de contribuição definida de segundo pilar capitalizado (ou uma variação das contas de contribuição definida) poderia ser implementado, dependendo da habilidade do funcionário e do empregador em pagar e em optar por uma conta capitalizada. Tal estrutura de duas classes pode ser melhor adaptada para uma força de trabalho mais móvel e, além disso, fazendo com que os pagamentos públicos e privados sejam mais facilmente comparáveis e se aproveitando das economias de escala disponíveis para os planos nacionalmente administrados (ou talvez até mesmo supra-regional ou regional). Tal sistema também poderia nos fornecer a base mínima de proteção para a seguridade econômica na maior idade, e provavelmente seria menos caro e mais eficiente que a alternativa corrente. O resultado econômico advém do fato de que há menos entidades de planos de previdência que requeiram ajuda técnica e supervisão, um sistema único de contabilidade e documentação e a vantagem de facilitar a mobilidade do trabalhador.

C. Por que capitalizar um compromisso de previdência pública?

Como anteriormente vimos, um compromisso de previdência representa um contrato de longo prazo entre um empregador e os participantes do plano, os quais tanto podem abrir mão de seu salário atual diretamente (através de planos de redução salarial) ou indiretamente (através de pagamento adiantado) em troca de uma reivindicação de benefícios de aposentadoria futura pagável pelo plano de

previdência.⁸ No contexto da previdência pública, *trust law* e a prática atuarial internacional asseveram que uma promessa de previdência é **capitalizada** até o ponto em que os ativos são mantidos *in trust* em uma conta à parte, em quantidade suficiente para financiar passivos futuros prometidos. A partir desta perspectiva, a obrigação da previdência pública é “um vínculo geral de obrigação da entidade pública patrocinadora para tornar viável” um plano até o ponto em que os ativos do fundo dêem segurança aos benefícios prometidos (Peskin 2000:197).

Determinando os passivos do plano de previdência

Tornar viável um compromisso da previdência requer que os administradores do plano avaliem, em primeiro lugar, os seus passivos, uma tarefa em geral assumida pelos atuários, de quem se espera que conduzam avaliações do plano periodicamente. No caso de um plano de benefício definido, suposições sobre futuras tendências têm um papel importante na determinação dos custos do plano, particularmente em relação a distribuições correntes e antecipadas da idade do funcionário, do serviço e dos padrões de compensação, juntamente com suposições demográficas relacionadas à mortalidade, à incapacidade física e à probabilidade de aposentadoria. Além disso, também são exigidas suposições econômicas relacionadas ao aumento de salário, à inflação e às taxas de retorno projetadas sobre os investimentos do plano (Hustead, 2000a). A avaliação final resulta numa estimativa dos passivos do plano público de previdência e os fundos consistem em contribuições exigidas para financiá-los de forma ordeira e sistemática (Mitchell et al., 2000). Em um plano de contribuição definida tradicional, os ativos são, por definição, iguais aos passivos do plano, de forma que tal plano é, em geral, considerado como tendo fundos completos.

No mundo real, os administradores do plano público de benefício definido nem sempre fazem um trabalho completo de avaliação e alinhamento dos ativos e passivos do plano, talvez porque isto não lhes seja pedido. De forma alternativa, por vezes sequer se exige que alguns administradores façam relatórios. Por exemplo, no Brasil, dois dos quatro grandes planos estatais examinados recentemente provaram ter dados bastante pobres quanto à participação, às promessas de benefícios e aos ativos (Rabelo, 2000). Além disso, dá-se muita importância aos atuários da previdência pública em relação às assertivas que usam na valorização dos planos, e também

⁸ Esta seção baseia-se em Hustead e Mitchell (2000).

podem exercer algum tipo de julgamento com relação ao método que usam para determinar os passivos de um plano de previdência. Na prática, também os funcionários do setor público, em geral, empregam métodos atuariais e assunção de dívida que nivelam as flutuações anuais das contribuições, mesmo que isso produza, de tempos em tempos, déficits nos fundos e ativos inadequados.

Devido a todas essas razões, pode ser difícil obter a posição do passivo em um dado plano público. Para fazer com que os planos públicos fiquem mais transparentes com o tempo, houve, nos EUA, a ordenação de uma tendência, a partir da Comissão de Padrões de Contabilidade Governamental (GASB) e, internacionalmente, a partir do IASB (<http://www.iasc.org.uk/>). Em geral, o objetivo tem sido fazer com que o relatório sobre o passivo da previdência pública esteja de acordo com os padrões comuns, de forma que se possa comparar mais facilmente os planos entre si.

Determinando os ativos do plano de previdência

Indo para o outro lado da folha de balanço da previdência, parece que alguns planos públicos têm ativos substanciais, enquanto que outros têm pouco apoio para as ofertas dos benefícios. Além disso, estabelecer uma política coerente nesta área não é nem um pouco fácil, em parte devido a práticas históricas diferentes. Por exemplo, em alguns países é aceitável que os planos públicos de previdência do tipo benefício definido valorizem uma participação patrimonial ou obrigação como seu preço de compra, mas, de acordo com o GASB, esta abordagem causa uma valorização superestimada do portfólio quando há uma queda no mercado.

Avaliando o financiamento do plano

Um plano de previdência “capitalizado” é definido como aquele com ativos suficientes para cumprir os compromissos de benefício. Em outras palavras, o plano com recursos é aquele que controla os ativos dedicados (A) suficientes para pagar o valor presente dos passivos da previdência esperados e adquiridos (L). Este conceito de financiamento é também conhecido como capitalização de término, já que o critério $A=L$ pergunta se um sistema de previdência é capaz de cumprir com todas as obrigações passadas se um patrocinador fechasse o sistema em um determinado momento. Não apenas os pagamentos de atuais aposentados deveriam ser mantidos, como também todas as promessas de benefícios passadas feitas aos trabalhadores ainda ativos teriam de ser

tornadas viáveis com os ativos do sistema dedicados ao plano. Outros conceitos de fundos podem ser imaginados, mas este conceito é o mais tradicional e usado quando se avalia se um plano pode suprir os compromissos acumulados até determinado momento.⁹

No resto do mundo, parece que existe um grande número de padrões de financiamento na área da previdência pública. Por exemplo, a maioria dos governos norte-americanos e dos planos BD locais tem boa base de fundos no presente, um feito bastante notável levando-se em conta as enormes quedas três décadas atrás. Os passivos dos planos públicos cresceram de forma uniforme, na medida em que sua força de trabalho envelhecia, mas as contribuições e os ganhos de investimento foram tais que agora possuem ativos que chegam a 88% dos passivos, em média. Até mesmo taxas de fundos maiores aplicam-se aos maiores planos dos empregadores estaduais e locais (90% e 97%) em comparação a sistemas que cobrem professores e funcionários da segurança pública (82% e 88%; Mitchel et al., 2000). Uma explicação para este nível de fundos mais forte é que a maioria dos planos públicos teve uma forte melhora em seu investimento de patrimônio nas últimas duas décadas, um movimento complementado pelo rápido aumento nos preços das ações. Além disso, os planos públicos de previdência, no contexto norte-americano, continuam a receber 98% de suas novas exigências de financiamento na medida em que surgem.

No caso dos EUA, à luz dos recentes níveis de financiamento local, é fácil notar que os planos de previdência do governo federal americano têm, em comparação, fundos

⁹ Este conceito de fundos focaliza-se na Obrigação de Benefícios Provisionados (ABO), ou promessas feitas com base em serviços e salários passados. A ABO é consoante com a opinião de que a previdência é uma compensação atrasada e assume a perspectiva de fim discutida no texto. Um conceito alternativo, a Obrigação de Benefícios Projetada (PBO), foi recomendada, durante algum tempo, no contexto da previdência pública, pela Junta de Normas de Contabilidade Federal (GASB). Ao projetar o que os atuais empregados podem receber na aposentadoria, depois de completar suas vidas de trabalho, o conceito de PBO ajuda a estabelecer a estimativa das rendas e obrigações futuras do sistema, se o sistema permanece operante durante todo o tempo e se as regras do plano não foram modificadas. É interessante notar que o Congresso exige que o sistema de Seguridade Social produza uma medida de solvência projetada, similar à PBO, embora não se exija que o estado norte-americano e os planos locais comecem ou usem esta segunda medida. Também houve o argumento de que o conceito projetado pode ser mais apropriado no caso de planos públicos (principalmente os nacionais), já que eles têm pouca probabilidade de serem extintos; por outro lado, os últimos cem anos nos fornecem evidência de planos públicos sem dinheiro, incapazes de pagar os benefícios prometidos e, finalmente, indo à falência. Conseqüentemente, argumentamos que o conceito de término é útil na área pública e também no setor privado.

bastante pobres, isto é, o governo federal tem deficiência de mais de 1 trilhão de dólares, contando tanto a Previdência do Serviço Público (CSRS) – no momento desenvolvido em fases – quanto os planos de benefício definido dos militares. Essa discrepância substancial levanta uma importante questão: por que tantos sistemas estaduais e locais de previdência gabam-se de uma forte postura de capitalização, enquanto os planos federais são muito menos viabilizáveis? Uma explicação possível é que os planos estaduais e locais investiram ativos previdenciários em participações patrimoniais quando as restrições proibindo esta prática surgiram nos anos 60 (antes disso, a maioria dos ativos da previdência pública norte-americana estava restrita a títulos governamentais). Conseqüentemente, esses planos beneficiaram-se do *boom* do mercado de ações experimentado nos anos 80 e 90 e, hoje em dia, os planos estaduais e locais nos EUA têm apenas um pouco menos de patrimônio líquido (59%) do que os fundos de previdência privada (64%). Os planos estaduais e locais nos EUA também possuem alguma exposição a investimentos internacionais, embora seja um pouco menor do que nos planos privados de previdência (11% contra 14%, Munnell & Sunden, 2000).

Outra razão pela qual os planos estaduais e locais tendem a possuir fundos mais estáveis do que os planos nacionais é que, em regiões geográficas relativamente pequenas, tende a ser difícil transferir compromissos subcapitalizados para outros. Por exemplo, quando um benefício é prometido para oficiais da polícia local, ou para os bombeiros, os residentes podem ser levados a acreditar que tais benefícios devem, na verdade, ser pagos ou então arriscar ter os valores da propriedade local diminuídos (ou não receber os serviços de segurança ou de socorro em caso de incêndio/acidentes). Portanto, o eleitorado pode querer – por medo de não receber seus serviços – dar fundos a essas promessas dos planos feitas aos policiais e bombeiros em sua região demográfica. Por outro lado, um contribuinte pode acreditar que ele sempre teria como saída adiar (ou evitar) pagar os compromissos de previdência para o exército nacional ou para o serviço civil, e neste caso o plano nacional poderia ser operado, parcial ou até mesmo completamente, em uma base PAYGO (base de capitalização progressiva). Os estrategistas podem desejar repassar esse fardo para as gerações futuras através de débito previdenciário implícito, conquanto um forte crescimento econômico e demográfico faça com que isto seja politicamente viável. No entanto, quando a produtividade está baixa, as obrigações de longo prazo impostas por um sistema não-capitalizado podem ter um efeito mais nocivo no campo econômico.

Como fazer a transição de planos de previdência não capitalizados para capitalizados?

Um dos mais difíceis desafios enfrentados por políticos e administradores de planos públicos de previdência é a questão de como se deve administrar a transição de um plano não capitalizado para um capitalizado. Como bem sabemos pela literatura sobre o assunto (McGill et al., 1996), em um esquema sem fundos, os trabalhadores de hoje concordam em sustentar os aposentados de hoje na expectativa de que, quando eles mesmos se aposentarem, os trabalhadores de amanhã irão sustentá-los. Uma vez que tal sistema é adotado, mudar para um sistema com fundos requer cortes nos benefícios e/ou um aumento na contribuições.

Na prática, como se arca com tais custos depende das especificidades do plano de transição e, para isso, uma grande variedade de opções está disponível. Uma das abordagens requer que os trabalhadores de hoje “paguem duas vezes”: isto é, que continuem a sustentar os aposentados de hoje, enquanto também contribuem adicionalmente para construir uma conta investida com fundos para o trabalhador (o que é parecido com a sugestão de George W. Bush para o contexto nos EUA). Uma outra abordagem seria cortar os pagamentos para os aposentados de hoje, o que permitiria que os trabalhadores investissem suas contribuições em suas próprias contas. Abordagens menos draconianas e mais politicamente palatáveis poderiam distribuir os custos da transição tanto para os trabalhadores quanto para os aposentados, e distribuí-los para o futuro fazendo com que novos contribuintes paguem o custo. O quão valioso isto seria em termos de bem-estar social depende do quanto os trabalhadores de hoje estão amarrados em termos de acesso ao mercado de capitais, o quão míopes são os consumidores e quanto os trabalhadores de amanhã estão dispostos a sustentar seus pais na aposentadoria (Geanakoplos et al., 1998, 1999).

Uma recente área de discussão neste campo está relacionada aos chamados planos “DROP” (Planos de Opção de Aposentadoria Diferida). Isto se refere a uma característica do plano público no qual os membros realmente têm permissão para iniciar o pagamento de aposentadoria enquanto ainda estão no emprego (Steffen, 2000). Particularmente, o plano DROP permite que um funcionário antigo “congele” seu benefício final de aposentadoria depois de adicionar alguns anos de serviço, enquanto continua a trabalhar no setor público. Então, o benefício mensal que *seria pago* acumula-se com os juros na conta individual do funcionário; quando ele finalmente

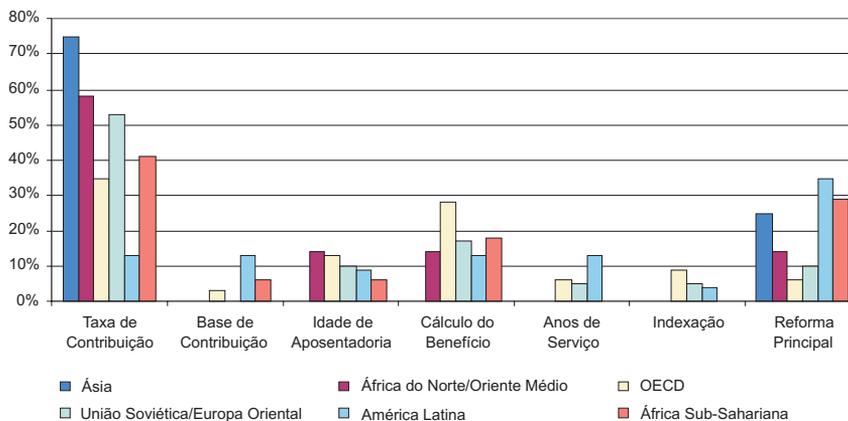
se aposentar, recebe um pagamento da quantia global e também um benefício previdenciário mensal a partir de então. Os participantes sentem-se satisfeitos com o pagamento da quantia global à época da aposentadoria, uma característica que o plano DROP oferece. Os participantes gostam do fato de que um pagamento mensal de aposentadoria é congelado com base no pagamento e serviço à época em que a opção DROP é adotada, o que lhes dá a habilidade de prever as vagas para trabalho de forma mais acurada. Em outras palavras, enquanto o DROP estiver ativo, o emprego continuado não aumenta o benefício final do plano. Se o custo financeiro líquido será maior ou menor do que o custo antes do plano dependerá de vários fatores, incluindo seu impacto nos padrões de aposentadoria, o desejo dos empregadores de que os empregados permaneçam mais tempo no trabalho, a taxa de juro paga sobre a quantia global e se isto também reduz a carga dos funcionários para outros benefícios (ex., custos de saúde para aposentados).

Nenhuma abordagem para solucionar o problema da transição será a solução exclusiva no ambiente da previdência pública, já que pesar os custos e benefícios que afetam os diferentes trabalhadores requer um cálculo político que cada país – e talvez cada sistema de previdência – deve solucionar. Entretanto, é interessante ressaltar alguns fatores que podem ajudar a fazer com que os custos da transição sejam mais suportáveis no processo de reforma da previdência pública. Estes fatores incluem ajustes em geral descritos como mudanças “paramétricas” (Schwarz e Demirguc-Kant, 1999), desde que envolvam adaptação e mudança dos velhos parâmetros do sistema de benefício definido.

Entre essas mudanças paramétricas estariam inclusos os métodos para aumentar as rendas do sistema de forma a abaixar o nível de falta de fundos; eles podem incluir e estender a definição de compensação coberta (ex., bônus e pagamento básico), aumentando tanto os impostos quando o limite de ganhos (se existente), o número de anos necessários para contribuir para o sistema e outras taxas dedicadas ao sistema de previdência pública. Além disso, são adotadas freqüentemente técnicas para cortar os custos dos sistemas, também cortando a extensão da subcapitalização. Em geral, incluem a redução dos compromissos – por exemplo, ao aumentar, daí por diante, a idade para aposentadoria e relacioná-la à expectativa de vida (como na Suécia), diminuindo a fórmula de benefícios e limitando os ajustes para o custo de vida.

Se as mudanças paramétricas desta natureza forem insuficientes para converter um plano de benefício definido sem fundos para um com fundos, pode-se recorrer a reformas estruturais mais fundamentais e, nas últimas duas décadas, muitas tentativas de implementação de linhas estruturais foram feitas em toda a América Latina.

Reformas por Região



No Chile, por exemplo, centenas de “cajas” (esquemas de planos de benefício definido), que, juntamente com o sistema de Seguridade nacional, depararam-se com a falência no fim dos anos 70, foram consolidadas em 1981 no sistema nacional de previdência de contribuição definida, sob os auspícios do sistema de planos administrados de forma privada. Reformas estruturais em larga escala, de natureza similar, foram depois implementadas na Argentina, Bolívia, Colômbia, México, Peru, Uruguai e muitos outros países, fazendo da experiência da América Latina com a privatização e reforma da previdência um exemplo para muitos outros países (Barreto e Mitchell, 1997).

Em muitas dessas reformas nacionais de previdência, as nações latino-americanas tendem a reconhecer os “direitos adquiridos” dos participantes ou os benefícios provisionados de várias maneiras. Os bônus de reconhecimento são um dos mecanismos usados. São emitidos pelo governo e, em geral, não são passíveis de venda no mercado. Os títulos governamentais representam as reivindicações dos trabalhadores quanto a

benefícios de aposentadoria futuros, em reconhecimento a contribuições passadas feitas sob o velho sistema. A emissão desses títulos é geralmente feita em série com redução paramétrica de benefícios, idade de aposentadoria maior e/ou aumento nos anos de contribuição. Neste caso, a obrigação explícita sob os títulos pode ser menor do que o benefício implícito (mas não possível) prometido sob o velho sistema. No Chile, por exemplo, os trabalhadores ativos devem possuir os títulos até a aposentadoria, quando então podem ser resgatados junto ao governo. Entretanto, eles não podem ser gastos de uma vez – em vez disso, são pagáveis como uma anuidade vitalícia com base no valor nominal mais alguma taxa de juros determinada pelo governo. O valor do título chileno foi reduzido mediante os benefícios prometidos sob o velho sistema (Banco Mundial, 1994b). No Peru, os Bônus de Reconhecimento são em geral usados para diminuir o débito implícito do velho plano público no processo de convertê-lo para um débito explícito e fazer com que o sistema seja solvente (Mitchell, 1996).

Não obstante, alguns temem que também a oferta de tais títulos tornaria para o governo – em vez de mais fácil – mais difícil o processo de redução de benefícios prometidos oferecidos sob o velho regime, a partir do momento em que as obrigações do velho sistema fossem explicitadas e formalizadas com Bônus de Reconhecimento. Uma maneira diferente de lidar com o problema dos direitos adquiridos é realocar parte da previdência dos servidores públicos com um pagamento parcial mas garantido do sistema estatal de primeiro pilar. Foi a medida tomada pelo Uruguai, e também pelos EUA em relação a seus servidores públicos (Mitchell 1996; Husted 2000). Reconhecendo que os benefícios de primeiro pilar dependem dos serviços e ganhos públicos passados cobertos pelo sistema de contribuição sobre a folha de pagamentos (“sueldo basico jubilatorio”), existe um incentivo para permanecer como participante por pelo menos o número de anos relativo aos salários usados para computar o benefícios do nível base. Isto significa que, no Uruguai, a fórmula de benefício de primeiro pilar não fornece um retorno para pagamentos acima de 5 mil pesos em qualquer ano que seja (apesar do fato de que tanto os impostos da folha de pagamento, quanto do funcionário são tributados dos salários acima desse nível). Obviamente, isto fornece pouco incentivo para relatar os ganhos acima deste nível, embora reduza um pouco os incentivos para a evasão.

Em resumo, no começo desta seção identificamos as quatro funções principais de um plano de previdência: coletar contribuições (impostos); administrar fundos; manter

um banco de dados e de registro, e pagar benefícios. Para realizar tais funções existem vários tipos de estruturas de previdência, desde os planos de benefício definido – que podem ou não ser integrados ao sistema nacional de Seguridade Social – até planos que podem ou não ser contributivos, passando por planos que podem ou não ser capitalizados. Em muitos países, o modelo de benefício definido dominou os sistemas públicos de previdência, mas ultimamente muitos funcionários públicos nos EUA implementaram um plano de previdência de contribuição definida como opção adicional ou, em alguns casos, passaram completamente a tal plano ou a um plano de balanço de caixa híbrido no lugar de um plano de benefício definido. Em outros países, inclusive Argentina e Colômbia, houve tentativas para se integrar os funcionários do setor público no sistema nacional de previdência de contribuição definida, mas tais reformas parecem ter acontecido muito lentamente. Também discutimos a definição de capitalização e idéias para se mudar para um sistema de previdência capitalizada (e os meios para fazê-lo), incluindo os custos de não financiamento e as maneiras pelas quais direitos adquiridos podem ser administrados.

CAPÍTULO IV – Os Atores Envolvidos no Cenário dos Planos de Previdência do Setor Público

Nesta seção, identificamos quem são os atores envolvidos no sistema público de previdência, o que isto vem a significar para as relações entre as partes interessadas no contrato de previdência e no que implica para a administração de planos públicos.

A. Quem são os atores envolvidos na previdência pública?

Os principais atores envolvidos em qualquer sistema de previdência são os *participantes* do plano, isto é, tanto funcionários ativos como aposentados.¹⁰ Como participantes do plano, estes indivíduos têm, obviamente, grande interesse em saber como seus planos de previdência estão sendo administrados. E, de fato, a “*Western Trust Law*” assevera que um plano de previdência deve ser administrado *tão-somente no melhor interesse dos participantes do plano*.¹¹

¹⁰ Poderíamos incluir no conjunto de atores envolvidos quaisquer aposentados, assim como pessoas que desfrutaram de benefícios, incluindo os sobreviventes ou dependentes de participantes falecidos.

¹¹ Refere-se a funcionários do setor privado sob a lei americana ERISA e também aplica-se ao Reino Unido.

No setor público, existem muitas outras partes que têm interesse no desígnio e operação do plano de previdência. Via de regra, o(s) funcionário(s) do setor público que patrocinam a previdência têm grande interesse sobre a maneira pela qual o plano funciona, se é muito caro para ser administrado e como os ativos da previdência agem no plano. Funcionários também se preocupam em saber como o plano funciona em termos de recrutamento, treinamento e retenção de funcionários do governo, quão bem tais funcionários compreendem e apreciam seus planos e, eventualmente, o papel do plano em proporcionar aos funcionários incentivo para deixarem o plano de aposentadoria. Os representantes dos funcionários freqüentemente se interessam pelas operações do fundo de previdência, por vezes buscando influenciar negociações sobre fórmulas de contribuição e de benefício, e outras vezes envolvendo-se no controle dos ativos do plano.

Além disso, pode-se incluir na lista de atores envolvidos da previdência pública uma miríade de outras entidades federais e estaduais interessadas e influentes nos planos públicos, por uma infinidade de motivos. Dependendo do país e da época, poder-se-ia incluir *órgãos reguladores e legislativos, autoridades tributárias, administradores de investimentos e outras entidades responsáveis pelo orçamento no domínio público*. Nos EUA, por exemplo, o Serviço de Receitas Internas (IRS) (autoridade tributária) desempenha um papel importante para determinar quais contribuições previdenciárias podem ser deixadas de lado em uma base pré-imposto, o que permite que a estruturação interna esteja igualmente livre de taxas até a fase de distribuição. Os legisladores também desempenham papéis diretos: por exemplo, o Legislativo do estado da Flórida fez audiências sobre uma grande reforma (que chegou a ser implementada) no sistema de previdência do estado, cobrindo 600.000 professores, trabalhadores municipais, legisladores e outros funcionários públicos (Trager et al., 2000). Em Nova Jérsei, a governadora Christine Whitman selecionou assunções da dívida da previdência que melhoravam o *status* de financiamento do plano de benefício definido, coincidentes com uma necessária pausa financeira no orçamento total do estado (Bryan, 2000). Outras entidades governamentais também podem passar a ter um maior envolvimento em questões de administração da previdência pública, como, por exemplo, quando especialistas de recursos humanos da área militar alteram os incentivos dos planos de aposentadoria com o intuito de desencadear um declínio na hierarquia militar (Hustead e Hustead, 2000).

Por último, mas ainda assim muito importante, é essencial reconhecer o papel e os interesses dos contribuintes, um grupo de atores envolvidos que se presta pouca atenção, mas que é fundamental. Os contribuintes tornam-se importantes no negócio da previdência pública quando as entidades federais e estaduais consideram que devem aumentar a renda de impostos para financiar déficits nos planos, no caso de ausência de outras fontes de financiamento previdenciário.

B. Quais são as implicações para a previdência pública?

O fato de que tantos atores estejam envolvidos no contexto da previdência pública traz à tona disputas políticas bastante acirradas quanto à administração, ao pagamento e à necessidade de se reformar o sistema em questão. Mas, por trás de todas essas disputas, está o fato de que mudar um benefício ou regra de financiamento sempre terá um impacto financeiro que muitos agentes políticos tendem a não saber como avaliar ou financiar. Um ponto semelhante é que é mais fácil não ver as conseqüências a longo prazo de alterações no benefício nos planos de benefício definido, porque tais planos não são transparentes e, como aponta Steffen (2000:55), “o que pode parecer um ajuste razoável mas pequeno ao sistema no presente pode depois resultar num aumento significativo de custos a longo prazo para todos os futuros funcionários.” Expandir um compromisso de um plano de benefício definido impõe mais necessidades financeiras agora e também em todos os anos futuros, de tal forma que os compromissos da previdência podem ter uma duração de décadas, até mesmo de um século. Obviamente, este é um horizonte muito mais amplo do que a maioria dos políticos consegue prever na prática, o que faz com que a maioria dos atores envolvidos não tenha interesse para confrontar as conseqüências a longo prazo de se aumentar os compromissos do sistema de benefício definido.

A questão, obviamente, é saber quem está correndo riscos já que os políticos oferecem míopes e subfinanciadas promessas de planos de benefício definido, as quais em geral não podem ser pagas mais tarde. Há várias possibilidades. Uma delas diz que os participantes dos planos podem perder ao sofrerem cortes de benefício. Se esta fosse uma grande preocupação, os participantes do plano (e seus agentes) deveriam saber que é de seu interesse assegurar avaliações atuariais periódicas dos compromissos da previdência pública, requerer financiamento completo do plano para proteger seus pagamentos de aposentadoria e disponibilizar uma administração prudente de

ativos previdenciários disponíveis para aumentar a probabilidade de se disponibilizar os pagamentos.¹² Em outras palavras, colocar os participantes em risco provavelmente irá aumentar o interesse dos funcionários em ter certeza de que os compromissos serão financiados e bem administrados ao longo do tempo, conquanto que os funcionários (ou seus representantes) estejam informados o suficiente para exigir que normas previdenciárias prudentes sejam implementadas pela administração do plano.

Outro cenário poderia evoluir se fosse exigido dos contribuintes fazer com que planos públicos de benefício definido excessivamente comprometidos, mas subcapitalizados, melhorassem. No Canadá, por exemplo, acredita-se que os compromissos da previdência pública sejam apoiados por constituições estaduais e até mesmo federais, fazendo com que o contribuinte seja seu apoio principal (Pozzebbon, 2000). No Brasil, igualmente, a visão de que os contribuintes têm que sustentar os compromissos da previdência pública tornou-se um grande problema, já que os altos benefícios e bases baixas de tributação limitam aumentos futuros de arrecadação sem causar grandes problemas econômicos (Hornbeck, 2000).

Embora os contribuintes devam reconhecer que estão em um “modo de espera” em relação a compromissos da previdência pública, eles deveriam também mostrar um interesse mais ativo em quaisquer promessas de compensação para os funcionários públicos. Mesmo quando não têm interesse direto, um impacto financeiro poderá ocorrer se algum mecanismo do mercado puder refletir tal risco. Uma maneira pela qual tal evento ocorre é quando as obrigações dos planos sem fundos tornam-se capitalizadas em valores de propriedade, como se vê em vários estados norte-americanos onde a previdência pública era significativamente mal financiada (Eppel e Schipper, 1981). Em outras palavras, os valores das moradias caíram diante da possibilidade de haver aumento nos impostos para cobrir a previdência pública no futuro. Outra forma de risco na previdência ocorre pelas avaliações de títulos e créditos estaduais ou municipais, onde um risco maior, associado com financiamento precário dos planos, influencia o mercado de capitais (Inman, 1990). Em outras palavras, o fato de que muitos atores diferentes se envolvem com o desenho e o financiamento da previdência pública não altera a dura realidade que estabelecendo

¹² Uma alternativa para os funcionários públicos é exigir um prêmio de risco para ajudar a compensar os riscos adicionais associados com o plano de previdência sem financiamento. Existe alguma evidência para tais diferenciais de risco no estado da Pensilvânia, encontrada por Smith (1981); ainda se desconhece, no entanto, quão disseminado é tal fenômeno.

compromissos sem pagar por eles não se estará assegurando um “almoço de graça”. Pelo contrário, isto impõe grandes custos para os inúmeros atores que têm importância econômica, mesmo que de formas inesperadas.

A extensão de tais efeitos em países em desenvolvimento ainda não foi explorada de forma empírica, embora tenha grande possibilidade de ser grande. Isto é, taxas de impostos altas diminuirão os interesses do mundo dos negócios em investir naqueles lugares e as altas taxas podem aumentar a “informalidade” do mercado de trabalho, considerando-se as melhores oportunidades para evasão fiscal que em geral ocorrem em economias de países em desenvolvimento. Portanto, espera-se que planos públicos subcapitalizados provavelmente tenham importantes e indesejáveis escapes tanto nas nações ricas quanto nas mais pobres. Em casos extremos, os planos públicos de previdência podem ir à bancarrota ou simplesmente deixar de pagar os benefícios (isto ocorreu recentemente na China, onde empresas estatais mostraram-se incapazes de manter as promessas dos planos feitas anteriormente aos trabalhadores).

C. Quão centralizado deve ser um plano público de previdência?

Quão centralizado ou descentralizado deve ser um sistema público de previdência é, em parte, uma reflexão sobre os papéis desempenhados pelos inúmeros atores envolvidos. Por exemplo, na Califórnia, existe um programa de previdência pública para todos os funcionários do estado, o famoso Sistema de Aposentadoria dos Funcionários Públicos da Califórnia (CALPERS), o mais bem financiado plano de benefício definido do país. Outros grandes planos estaduais consolidados cobrem os funcionários públicos em vários estados populosos tais como Nova York e Flórida; o estado da Pensilvânia, entretanto, possui 2.000 sistemas que cobrem policiais, bombeiros, professores, legisladores e outros grupos, em várias cidades e municípios. Fora dos EUA, Cingapura possui um único Fundo de Previdência pública, a nível nacional, enquanto o Brasil possui mais de 1.000 planos diferentes.

Um exame de como os sistemas de previdência funcionam aponta para vários fatores que favorecem a centralização da administração. Mais importante é que muitas das tarefas básicas são melhor administradas sob um sistema centralizado, o que inclui relatórios e manutenção de dados, administração de investimentos e pagamento de benefícios. Por exemplo, a análise empírica dos custos administrativos para a previdência pública nos EUA mostra que o total de custos por membro é, em média,

de 211 dólares por ano, em todos os planos; mas, em uma computação com base no dólar, o total foi de apenas um terço deste valor, em 1997. Ou seja, planos maiores acarretaram gastos bem menores em uma base de cálculo anual (Mitchel, 2000). Além disso, os gastos em investimentos computados como parte dos ativos do sistema totalizaram 44 pontos-base ao todo (0,44% dos ativos), mas caíram para apenas 27 pontos-base com referência no dólar, o que novamente indica economias de escala substanciais. Já que pequenas diferenças em taxas administrativas podem significar grandes pagamentos de benefícios, as vantagens da escala devem ser bastante cruciais para se decidir onde administrar um plano. O reconhecimento de tais economias de escala levou o México a estabelecer um único órgão nacional para coletar informações e supervisionar de forma centralizada todos os funcionários que contribuem para o sistema de contribuição definida obrigatório e nacional, recentemente implementado (Cerde e Grandolini, 1998).

Também é possível enfatizar fatores que favoreçam a descentralização da previdência, onde trabalhadores e seus empregos são heterogêneos. Já que o funcionário público pode vir a querer dar um formato à oferta do plano de forma que consiga preencher suas necessidades de trabalho, pode parecer mais fácil fazê-lo em um formato descentralizado. Por exemplo, algumas ocupações de risco (policiais, por exemplo) podem oferecer aos membros um benefício em idades menores, onde outros grupos podem oferecer grandes benefícios àqueles que porventura fiquem incapacitados para o trabalho. De forma similar, veteranos de guerra em alguns países (por exemplo, a Nicarágua) em geral recebiam benefícios vitalícios desde muito jovens, assim como outros que serviram a seus países em épocas de necessidade.

Enquanto tais benefícios possam parecer apropriados à época em que são implementados, passam a ser extremamente onerosos; financiá-los torna-se economicamente insustentável a longo prazo. A principal armadilha aqui é que os aumentos de benefícios são fáceis de se prometer, enquanto os custos a longo prazo nem sempre são reconhecidos. Isto pode ocasionar, mais tarde, falta de fundos para a previdência, impossibilidade de pagar os compromissos já feitos e/ou gerar um peso de impostos e taxas excessivamente alto para a população economicamente ativa. Além disso, fórmulas de benefícios irregulares e critérios de elegibilidade podem ser um obstáculo importante para um movimento uniforme entre os empregos dos setores privado e público, como quando as regras de previdência servem como obstáculo para que eminentes cidadãos privados sirvam o governo e vice-versa.

Alguns destes problemas de mobilidade surgem devido ao fato de que os planos de benefício definido tendem a ser intrinsecamente falhos para permitir a movimentação de trabalhadores para dentro e fora do plano. Não chega a ser uma “falha” em sua estrutura, já que a maioria dos planos de benefício definido foi engendrado para inibir a mobilidade do trabalho, de forma que o resultado está de acordo com a intenção do patrocinador. Mas em um mercado de trabalho cada vez mais flexível, os trabalhadores tendem a achar os planos de benefício definido cada vez menos interessantes. Os empregadores também tendem a achar os planos de contribuição definida melhor adaptados às suas necessidades, já que podem se integrar de forma mais efetiva com esquemas de compensação com base no desempenho do trabalhador – que são cada vez mais usados tanto no setor público quanto no privado.

Resumindo, nesta seção, identificamos os atores envolvidos em um sistema público de previdência, quais são as implicações para a maneira pela qual um sistema público de previdência é administrado e alguns dos problemas que surgem quando se decide o “melhor” nível para se delinear e administrar um plano público. Em linhas gerais, a centralização da previdência pública tende a cortar gastos administrativos e de investimento, assegurar uma contabilidade mais apurada dos compromissos de benefícios e é bem mais eficiente em termos de conseqüências para o mercado de trabalho. Além disso, os planos de contribuição definida – principalmente em larga escala – podem ser mais econômicos que os planos de benefício definido.

CAPÍTULO V – Governo e Investimento no Ambiente de Previdência do Setor Público

Nesta sessão discutiremos o que são planos de governo de previdência pública, definiremos o que se entende por padrões de previdência fiduciária e destacaremos os principais desafios na área do investimento em planos públicos de previdência.

A. O que é governança da previdência?

Um plano funcional de previdência pública pode ser administrado por uma estrutura de gerenciamento com gerentes responsáveis e que assegure que as operações sejam bem gerenciadas, assim como em uma organização com (ou sem) fins lucrativos. Na prática, sistemas de aposentadoria pública costumam ser dirigidos por um Conselho

público de aposentadoria com autoridades para tomar decisões relacionadas ao financiamento da previdência, operações do sistema, avaliações atuariais e, em alguns casos, investimentos e planos de benefícios oferecidos. Dependendo do plano e do país em questão, a administração diária pode ser conduzida por um grupo dedicado do sistema de previdência, ou por empregados de entidades do governo responsáveis pelo sistema.

Logo, é relativamente pouco o que se conhece sobre a estrutura de governo da previdência pública e o impacto nos seus resultados. Em países desenvolvidos, decisões em torno da estrutura e composição desses conselhos de previdência pública podem se tornar totalmente políticas. Nos Estados Unidos, por exemplo, a maioria dos membros dos conselhos de previdência é apontada por partidários ou *ex officio*.¹³ Esta prática é parecida com a do Brasil, Malásia, Cingapura e outros países (Bertoncino e Flanagan 1999). O papel da política é destacado desde que esses Conselhos retomem um amplo alcance de tarefas financeiras e afins, incluindo o pagamento de benefícios, administração do plano, estabelecimento de uma política de investimento em previdência e freqüentemente assumam responsabilidades por alocação de ativos e apropriação atuarial necessárias para determinar o financiamento previdenciário e as obrigações de contribuição (Mitchell 2000).

Nos Estados Unidos, planos públicos de previdência com benefícios definidos costumam ser dirigidos por um conselho que varia de um a doze membros. Entretanto, o tamanho “típico” está em torno de oito pessoas e mais para sistemas maiores (por exemplo, funcionários públicos e professores costumam ter de 9 a 10 membros) e menos em sistemas servindo a segurança pública e trabalhadores públicos locais (de 7 a 8 membros). Também é importante notar que a composição do Conselho depende do tipo de empregados cobertos, de modo que planos que cobrem professores e profissionais da área de segurança pública têm mais membros eleitos e um menor grupo de auxiliares apontados do que os sistemas que servem a funcionários públicos federais e locais como um todo. Ainda, a administração diária tende a ser conduzida por um grupo de previdência sob a supervisão do diretor executivo do Conselho ou administrador do plano, embora em alguns pequenos planos o responsável pelo

¹³ Alguns sistemas, como o *Iowa Public Employee Retirement System*, operam sem um grupo de administradores, confiando na autoridade investida em um cargo sênior da agência patrocinadora (Mitchel, 2000).

departamento de finanças ou recursos humanos possa dirigir as tarefas. O tamanho do grupo de previdência pública varia de um único indivíduo que trabalha parte do expediente, para um plano muito pequeno, até mais de 200 auxiliares para planos que cobrem várias centenas de milhares de servidores públicos. Em geral, os planos públicos têm em média cerca de 2,6 auxiliares para cada 1.000 membros ativos, com os maiores sistemas (que incluem funcionários públicos e professores) com média de 1,5 auxiliar para cada 1.000 participantes e os números mais baixos refletindo economias de escala.

No caso em que funcionários públicos participam de planos de previdência de contribuição definida em vez de benefício definido, o papel do conselho de previdência é essencialmente diferente. No caso dos Planos de Poupança Econômica (*Thrift Savings Plan*) para funcionários públicos dos Estados Unidos, por exemplo, o Conselho procura selecionar em quais ativos cada pessoa física participante pode investir suas contribuições, incluindo, por exemplo, um fundo de índice de ações, um fundo de títulos, uma conta de mercado monetário e, às vezes, uma conta de seguros do governo. O Conselho de Planos de Contribuição Definida também é encarregado da seleção de gerentes de investimento e armazenadores de dados, de preferência usando lances competitivos para assegurar que os fundos disponibilizados estão sendo executados como desejado e reduzindo os preços ao mínimo. Deste modo, o participante tem liberdade substancial com relação a onde investir, mas o Conselho retém a autoridade de selecionar e delimitar gerenciadores de dinheiro com base no serviço e no desempenho.

B. O que são padrões fiduciários de previdência?

Conselhos de previdência pública, quando estão trabalhando bem, gerenciam o plano público como **fiduciários**, administrando os planos “de acordo com os melhores interesses dos participantes”. Como indicado acima, o sistema de previdência dos Estados Unidos tem a responsabilidade de examinar os investimentos previdenciários e, da mesma forma, deve operar de acordo com os padrões fiduciários para assegurar que os ativos estejam disponíveis para pagar os benefícios prometidos dos planos. No setor privado dos Estados Unidos, planos fiduciários corporativos também devem se enquadrar em padrões adicionais estabelecidos pelo Decreto de Seguridade de Rendimento para Trabalhadores Aposentados (*Employee Retirement Income Security Act*), de 1974, que pede que os fundos da previdência privada sejam investidos

usando “o cuidado, a habilidade e a diligência” de um indivíduo prudente que aja “apenas no interesse” dos participantes do plano.

Embora essa regulação federal de “pessoa prudente” não se aplique formalmente a planos estaduais e locais de previdência, é interessante que quase 90% de todos os planos públicos adotaram notoriamente uma linguagem idêntica, significando que o espírito e a filosofia da “*Western Trust Law*” é transferida para o setor público também. Além disso, dois terços do conselho de previdência pública requerem agora padrões formais de ética para que os membros possam seguir limitando conflitos de interesse; esses padrões têm sido apoiados pelo Sistema de Aposentadoria de Trabalhadores Públicos da Califórnia nos últimos anos. Finalmente, todos os planos no setor público adotaram claramente uma obrigação para preparar valorizações atuariais anuais e estão sujeitos a auditorias atuariais anuais. Controles adicionais estão em posição de assegurar o uso difundido de auditorias anuais independentes de investimento. Todos esses requerimentos de publicação e difusão contribuem para um ambiente de previdência pública mais transparente para todos os atores envolvidos interessados.

C. Impactos dos Investimentos nos Planos Públicos de Previdência

Conselhos de previdência pública agem como agentes indicados ou eleitos por participantes da previdência pública e para o governo e são, em si, os fiduciários responsáveis pelas tarefas de gerenciamento de planos de ativos. É óbvio que não se pode esperar que nenhum conselho de previdência pública do governo leve deliberadamente a reduzir seus bens, nem aumente os custos (Useem e Mitchel, 1999). Em outras palavras, espera-se que os fiduciários dos planos dividam o mesmo objetivo de ampliar os ativos do plano dentro dos limites prudentes de risco de investimento e de custos administrativos razoáveis.

Na prática, é claro, sistemas de aposentadoria se empenham em variar amplamente estratégias de investimento, algumas das quais afetam direta ou indiretamente o desempenho financeiro da previdência pública. Depois de analisar os sistemas de previdência latino-americanos, Srinivas e Yermo (1999) concluem que regimes reguladores “criam distorções no gerenciamento de ativos, limitam oportunidades de diversificação e, como consequência, obstruem o desempenho de fundos de previdência (página 1). Aqueles autores recomendam que os governantes deveriam pressionar os

índices de mercado e os modelos de comparação e requererem gerenciadoreis financeiros para prever prováveis taxas de substituições de benefícios na aposentadoria, em vez de dar ênfase a restrições de contribuições e investimento.

Para determinar como influenciam os resultados, é de interesse examinar as decisões fundamentais de investimento que fazem os gerenciadoreis da previdência, e sobre qual evidência empírica está prontamente disponível (Ussem e Mitchell, 2000). Em uma pesquisa recente sobre planos de previdência dos Estados Unidos, descobriu-se que três quartos dos planos públicos usava considerações de longo prazo nas decisões de seus critérios de alocação de ativos em vez de “investimento tático”, de acordo com condições variantes da economia. Também mais de três quartos de todo sistema local importou seu gerenciamento de ativos; alguns planos possuíam uma porção substancial de seus investimentos em ações ordinárias; e a maioria dos planos públicos não havia investido muito fora dos Estados Unidos.

É também importante examinar áreas de governo dos planos de previdência onde o impacto em estratégias de investimentos é potencialmente maior. A primeira área está relacionada com restrições de investimento que atualmente se aplicam apenas a um quarto de todos os planos públicos dos Estados Unidos. A segunda indica se o fundo de previdência conduz a uma valorização anual independente de seu desempenho. A terceira questiona se o conselho de previdência estabelece alocação de ativos e se o conselho é diretamente responsável por investimentos. A quarta se preocupa com o tamanho e a composição do conselho nos grupos em que se poderia esperar que um fundo de previdência com um menor conselho daria ênfase a investimentos táticos e importasse gerenciamento de ativos, enquanto que a fração de fiduciários, que é composta por sócios ativos ou aposentados do sistema de aposentadoria, pode afetar as suposições atuariais seguidas pelo fundo de previdência.

Os resultados indicam que boas práticas de governo influenciaram estratégias de investimento em planos públicos de previdência, e estas, por sua vez, modelaram o desempenho financeiro do portfólio de investimento. Quatro políticas de governo – restrições de investimento, avaliação de desempenho, campo de atuação do conselho e composição/tamanho do grupo – provaram ter uma ligação importante com estratégias de investimento em planos públicos. Duas variantes das estratégias de investimento, notadamente equidade e investimento internacional, foram associadas ao maior desempenho do fundo no ano posterior, controlados por outros fatores.

Essas descobertas sugerem que as contas de alocação de recursos respondem por um grande elemento de diferença nos retornos entre sistemas de aposentadoria e a magnitude destes efeitos é substancial. Algumas políticas de governo têm impactos mais importantes na performance dos fundos de previdência: por exemplo, ter avaliações independentes dos sistemas de estratégias de investimento e poucas restrições nessas estratégias pode trazer benefícios.

Além de determinar o quanto as estruturas de governo influenciam políticas de investimento em planos públicos de benefício definido, é também relevante questionar como a natureza específica e a mistura de obrigações de planos públicos de benefício definido podem influenciar a prática de investimento. Michael Peskin, um proeminente atuário e gerenciador de investimentos, argumenta que o próprio objetivo do gerenciamento da previdência deve ser de “fornecer benefícios planejados ao menor custo”, alcançáveis com a “integração de ativos, com obrigações e com o financiamento de uma estrutura corporativa de financiamento” (2000:195). Especificamente, ele apóia a associação dos ativos com as obrigações dos planos, por exemplo, retomando pagamentos em dinheiro para aposentados com bônus de longo prazo, enquanto se usa instrumentos semelhantes para capitalizar benefícios prometidos para aqueles trabalhadores ainda não aposentados. Tal abordagem pode fazer o financiamento a longo prazo do plano mais econômico e reduzir o risco dos contribuintes de ter que aumentar, repentinamente e inesperadamente, os níveis de contribuição do plano de benefício definido.

D. Controvérsias relacionadas a política de investimento na previdência pública

Por várias razões, as práticas de investimento da previdência pública entraram em escrutínio nas últimas décadas. Uma delas é que entidades governamentais têm, às vezes, falhado em adequar os gerenciadores de previdência a padrões de pessoa fiduciária prudente, em vez de imporem coberturas ou limites superiores aos tipos de ativos utilizados em portfólios de planos públicos. No Canadá, por exemplo, planos públicos são proibidos de aplicarem mais de 20% de seus ativos em investimentos não canadenses. (Prozzebbon, 2000). De maneira similar, alguns setores de previdência pública dos Estados Unidos encontram restrições em termos de teto máximo que possa ser empregado de certas formas (como, por exemplo, capital de investimento), e alguns sistemas em muitos outros países são da mesma forma obrigados

(Palacios e Iglesias, 2000). O investimento de ativos no fundo de previdência japonês recentemente sofreu limitações, principalmente para aplicações de renda fixa, devido à cobertura reguladora conhecida como limites 5-3-3-2. Estas eram as regras governamentais que pediam que agências fiduciárias não aplicassem mais que 50% desses ativos em títulos garantidos, um máximo de 30% em ações domésticas, 30% em ativos estrangeiros e 20% em imóveis (seguradores eram geridos por limites 3-3-2; Mitchell 1999). Como consequência, muitos planos japoneses presenciaram retornos reais muito baixos (e algumas vezes negativos) com o passar dos anos e têm também, como resultado, enfrentado vários problemas de subcapitalização.

Mecanismos alternativos de controle de riscos de investimentos em previdência poderiam incorporar a regra do “indivíduo prudente” sob a qual fiduciários dos planos de previdência possam ser considerados pessoalmente responsáveis se o plano não é gerenciado para o benefício único de seus participantes (Mitchell et al., 2000). Isto é mais fácil se o sistema de previdência é exigido pelo mercado a mostrar seus bens e a tornar público quaisquer suposições fundamentais relativas à responsabilidade e à contabilidade de investimento. Talvez fosse de igual importância se os participantes do plano tivessem a habilidade de mover seus fundos de um plano de previdência para o outro, e processassem gerentes se necessário. Poderia haver um impacto benéfico no gerenciamento e desempenho do investimento no sistema de aposentadoria. Nesse contexto, é provável que haja a existência de uma competição entre gerentes de fundos que irá, a longo prazo, impor uma pressão para a redução dos custos no sistema como um todo, logo reduzindo taxas e aumentando os ativos disponíveis para investimento.

Em geral, os atores envolvidos com os planos devem aprender a assumir a responsabilidade de monitorar o desempenho de sistemas e exercer seus direitos de deixar um fundo específico quando o desempenho for insatisfatório. Uma abordagem associada poderia exigir que os membros dos planos públicos adquirissem seguro-confiança para melhorar o financiamento da previdência e o aumento do retorno dos investimentos, provavelmente porque prêmios de seguro aumentam quando o mau funcionamento dos sistemas de previdência é aparente (Hsin e Mitchell: 1994, 1997). Por este caminho, o segurador pode desempenhar o papel de agente para os atores a fim de melhorar o gerenciamento dos fundos.

No contexto dos planos de contribuição definida, é freqüentemente mais fácil para o gerente do plano evitar confrontos diretos com relação às opções de investimentos do fundo, tendo em vista que a diversificação de portfólios é geralmente deixada para o indivíduo participante dentro do menu de opções de investimentos oferecidos. Entretanto, mesmo nesse contexto, assuntos relativos aos investimentos da previdência podem se tornar extremamente importantes. Uma razão é que o responsável pelo plano ainda assume a mesma responsabilidade para a educação financeira do empregado, ajudando os participantes a entenderem os riscos e os retornos e a importância da diversificação de investimento. Uma outra razão é que se os mercados estremeçerem, os participantes podem ficar irritados por não terem fundos suficientes para se aposentarem, e alguns podem procurar garantias de benefícios com os responsáveis de seus planos. De fato, alguns sistemas de previdência de contribuição definida implementados no contexto da América Latina adotaram realmente um mínimo retorno ou mínima garantia de benefício, pisos de benefícios que estão longe de serem compreendidos ou pré-financiados por qualquer meio cuidadoso (Penacchi, 1999). Por isso, um plano público responsável por uma garantia de previdência com benefício definido pode se tornar vulnerável a flutuações de investimentos, desde que o devido cuidado não seja tomado para assegurar que um plano de contribuição definida não seja convertido em uma promessa de um plano de benefício definido.

Em resumo, esta seção descreve os planos de governo para a previdência pública, define padrões de previdência fiduciária, e aponta os principais desafios na área de investimentos em planos públicos de previdência. Teoricamente, no caso do plano de benefício definido, o conselho de previdência deve tomar decisões importantes sobre alocação de ativos com consciência total da responsabilidade sobre esse plano. No caso do plano de contribuição definida, o conselho deve se preocupar em quais fundos um indivíduo participante pode investir e assegurar alguma educação em investimento para alguns participantes. Em ambos os casos, um conselho funcional deve agir de acordo com os melhores interesses dos participantes, focalizando os riscos de investimentos e o retorno, enquanto buscam manter baixos os investimentos e evitem outros gastos. Também argumentamos que manter gerentes de fundos de previdência na regra do homem prudente, requerendo lances competitivos para investimento e armazenamento de dados, e avaliações independentes e regulares das estratégias e do desempenho de investimento, surtem efeitos mais positivos sobre os participantes dos planos do que esforços do governo para limitar os planos de investimento para um ou poucos ativos.

CAPÍTULO VI – Implicações da Reforma da Previdência Pública no Brasil

Esta seção oferece uma breve consideração sobre o sistema brasileiro de aposentadoria para os idosos, com um foco particular no sistema de previdência que cobre os trabalhadores do setor público. Concluímos com algumas recomendações que poderiam ser úteis na consolidação e modelação do dispendioso, complexo e, em alguns casos, financeiramente problemático sistema de previdência nacional, ao mesmo tempo ficando atento à necessidade de providenciar um piso de pobreza para os aposentados com idade mais avançada.

A. *Uma breve análise sobre o sistema público de previdência no Brasil*

O sistema de aposentadoria por idade no Brasil é geralmente caracterizado como tendo três elementos chaves de tamanho desigual e solvência financeira (Banco Mundial, nd). O primeiro componente é o FGTS, programa de benefício definido como um amplo primeiro pilar no sistema Federal de repartição simples que cobre muitos trabalhadores do setor privado, mas não todos. Em contraste, trabalhadores do setor público costumam ser cobertos por muitos planos estaduais ou municipais não capitalizados (a maioria de variedade de benefícios definidos) vagamente agrupados de acordo com os planos RPP (Regime de Previdência Própria).¹⁴ Estes planos são operados pelos governos estaduais ou locais, independentemente do sistema RGPS nacional, e oferecem um benefício de primeiro pilar para o pagamento final dos aposentados.¹⁵

No setor privado, o segundo pilar do sistema de aposentadoria do Brasil tem confiado nos planos de capitalização voluntários de ambas as variedades: contribuição definida e benefício definido, operados de acordo com o Sistema de Previdência Complementar. No setor público, até agora, nenhum segundo pilar amplo e voluntário equivalente

¹⁴ Em alguns artigos publicados em inglês, o complexo de planos do setor público tem sido chamado de RJU (Regime Jurídico Único); entretanto, o termo se refere, no sentido exato, a leis que gerem o emprego do setor público em vez da previdência do setor público. A terminologia RPP é mais apropriada para o sistema de previdência (comunicação pessoal, Ministério da Previdência Social, janeiro de 2001).

¹⁵ Em poucos casos, os empregadores têm sido incluídos no sistema RGPS, mas isto não está amplamente difundido ainda.

foi difundido, embora vários governantes finalmente expressassem interesse em tal plano, como se tem no governo federal. Finalmente, o Brasil tem um pequeno, embora crescente sistema voluntário de terceiro pilar, constituído principalmente por fundos de capitalização de contribuição definida, operados de acordo com o FAPI (Fundo de Aposentadoria Programada Individual) e o PGBL (Plano Gerador de Benefício Livre).

Os programas do RGPS e do RPP confrontaram problemas por muitos anos devido aos altos benefícios prometidos, baixo nível de contribuição recebida e falta de transparência atuarial e econômica. De fato, o Banco Mundial revelou que “o Brasil não pode oferecer o sistema de seguro social que tem” (2000:9). Em base de fluxo, o custo de operação do RPP é igual a mais da metade de todo o gasto do governo com a previdência, sendo que o déficit anual do RPP chega a 4% do PIB (Ornelas, 1999). É por isso que planos de RPP cobrem apenas 3 milhões dos 22 milhões de aposentados pelo programa de idade avançada do Brasil (Banco Mundial, 2000). Existem muitos e diversos planos geridos pelo RPP, com todos os 2.800 estados e municípios tendo seus próprios programas.¹⁶

O sistema é atualmente financiado por meio de impostos sobre folhas de pagamento, algumas contribuições dos servidores, impostos de vendas e impostos de renda. Além disso, o sistema de aposentadoria recebe financiamento de juro de contas bancárias, aluguel de imóveis e multas; se estas fontes de renda fossem computadas como porcentagem de folha de pagamento, a taxa efetiva de impostos excederia 49% e seria a mais alta das Américas (Banco Mundial, 1992). Taxas marginais de impostos também são muito maiores para pessoas com menores salários do que para os mais bem pagos, deixando o sistema de impostos bastante regressivo. Como resultado, é atribuído ao sistema sonegação e informalidade extensivas, sendo o aumento de 1 ponto percentual nas contribuições da Previdência Social associado a uma queda no emprego formal de 0,7%. A sonegação é particularmente predominante no setor público, sendo que os contratantes do setor subestimam suas contas de salário em um terço (Banco Mundial, 1992) para reduzir os custos de contribuição pago por eles.

Os problemas financeiros do sistema de aposentadoria brasileiro foram amplamente debatidos durante a segunda metade da década de 90, e finalmente em 1999 o RGPS começou a ser reformado em pequenos passos, o mais importante dos quais foi a

¹⁶ Comunicação pessoal, Ministério da Previdência Social (janeiro, 2001).

“introdução inédita do critério atuarial na Previdência brasileira” (Ornellas e Vieira, 1999). Anteriormente, o sistema era visto principalmente como um esquema de redistribuição de renda do que uma previdência com base no seguro e ligada à contribuições. O novo plano implementa algumas reformas importantes, estendendo o período relativo de ganho dos trabalhadores para seu período economicamente ativo e associando benefícios à expectativa de vida. Em particular, a fórmula do benefício sobre o plano nacional de primeiro pilar tem sido relacionada à aposentadoria dos trabalhadores, à expectativa de vida restante após a aposentadoria, à média de tempo de pagamento e aos anos de contribuição dentro do sistema (Pinheiro e Vieira, 2000).¹⁷

Apesar dessas mudanças no sistema nacional de aposentadoria por idade, o RGPS continua não capitalizado. De fato, foi estimado que a obrigação não capitalizada do RGPS se aproxima de 200% do PIB, enquanto que apenas a do setor federal se aproxima de 75% (Oliveira et al., 1999).

O processo da reforma da previdência do setor público no Brasil tem caminhado mais devagar do que o do sistema nacional de seguro social, apesar do fato de que planos públicos prometem benefícios generosos mas são pobremente capitalizados. Os gastos com a previdência constituem uma grande porção das despesas do setor público de uma ampla variedade de setores dos níveis federal, estadual e municipal no Brasil. Em Minas Gerais, os gastos com a previdência somam mais de 50% da folha de pagamento dos trabalhadores ativos do setor público; no Rio de Janeiro, a proporção é 100% e no Rio Grande do Sul a proporção é de 120%. O problema também é importante no nível federal, com os gastos com aposentadoria aumentando de 23% em 1987 para 42% em 1995 (cf Gill, 1997).

O grande e crescente ônus da previdência do setor público no Brasil é principalmente atribuído a generosas fórmulas de benefícios que fornecem de 150% a 180% dos salários médios, um nível muito alto para os padrões internacionais (Banco Mundial, 1994). Condições de elegibilidade também eram, no passado, suaves, permitindo que trabalhadores começassem a receber benefícios antes dos 40 anos e que professores

¹⁷ Essencialmente, o trabalhador receberá um benefício que é igual a uma fração de 80% de seu pagamento mais alto (ao máximo tributável pela Seguridade Social); a fração do benefício é relacionada aos anos de contribuição, expectativa de vida restante e idade de aposentadoria.

da rede pública se afastassem antecipadamente. Recentemente, a idade mínima para a aposentadoria integral aumentou (60 anos para homens e 55 para mulheres).¹⁸ Outrossim, benefícios do setor público não são limitados (embora os benefícios de trabalhadores privados fossem limitados em oito vezes o valor do salário mínimo). Os benefícios no setor público têm atualmente como base o último pagamento mensal do funcionário, produzindo uma proporção total de benefícios para o pagamento de trabalhadores que é quatro vezes maior do que a dos trabalhadores equivalentes do setor privado. Além disso, aposentados do setor público têm seus benefícios fortalecidos sempre que as escalas de pagamento de trabalhadores ativos são aumentadas. Estes grandes e crescentes benefícios públicos são difusos, apesar do fato de que as contribuições dos trabalhadores são menores do que as do setor privado (de fato, trabalhadores do setor público brasileiro geralmente não contribuem diretamente para suas planas em geral, considerando que no setor privado os trabalhadores contribuem com cerca de 20% de seus salários).¹⁹

Um aspecto é que parece que a compensação brasileira do setor público como um todo necessita de uma grande revisão e inspeção. Gill (1997), por exemplo, relata que trabalhadores públicos ganham duas vezes mais que os trabalhadores treinados do setor privado, também se beneficiam de maior segurança no trabalho e desfrutam de benefícios muito melhores. Isto não é apenas dispendioso, mas também tende a fazer o serviço civil ineficiente e distorcer a mobilidade dentro e fora do setor privado. Ainda, parece que o orçamento do governo está cada vez mais sendo gasto com benefícios e desviados de outros gastos públicos importantes como saúde, educação e infra-estrutura.

O governo brasileiro, reconhecendo os problemas que afetam a previdência do setor público, propôs em 1998, e novamente em 1999, uma série de reformas iniciais no sistema público de previdência, que serão logo implementadas, mesmo que com

¹⁸ Deveria ser notado que durante os próximos 10 anos, um conjunto de regras de transição será aplicado, permitindo que benefícios integrais sejam concedidos para pessoas mais jovens que serão lentamente aumentados.

¹⁹ Espera-se que um mercado de trabalho competitivo produza diferenciais de compensação, ou seja, benefícios maiores poderiam ser substituídos por menores compensações em dinheiro. No Brasil, entretanto, o fato de que a compensação em dinheiro do setor público freqüentemente excede o que a contraparte do setor privado sugere que os empregados do setor público recebem pagamentos mais generosos e maiores benefícios dos planos, em vez de enfrentarem uma troca.

mudanças adicionais. Devido ao fato das mudanças implementadas até agora identificarem apenas os perfis gerais, os detalhes do plano têm que ser trabalhados e muitos devem ainda ser aprovados por vários níveis de governo. Uma aparente mudança prospectiva pode ser a que as entidades do setor público serão, no futuro, demandadas a pagarem não mais de 12% da renda anual para aposentados, e empregadores públicos ou os governos devem posteriormente limitar suas contribuições previdenciárias a duas vezes o que os participantes contribuem.²⁰ Estas mudanças podem servir para reduzir os gastos com a previdência do setor público, embora o fato de que os programas continuem sendo planos de benefício definido significa que os benefícios podem não ser sustentáveis pelas contribuições cobertas desta forma.

A partir de informações disponíveis, parece que entidades sub-nacionais do governo de pelo menos 1.000 classes de trabalhadores ativos podem logo receber permissão, com a reforma, para desenvolver e lançar seu próprio sistema de previdência (o tamanho limite é atribuído à necessidade de se explorar escalas econômicas; Previdência Social, 1999). O benefício máximo também foi coberto pelo nível estabelecido para o setor privado, e os benefícios públicos podem agora ser patrocinados (embora os impostos e a situação reguladora desses planos públicos patrocinados não foram determinados ainda). Em qualquer circunstância, parece claro que, até hoje, o programa brasileiro de reforma não requereu uniformidade no desenvolvimento do plano em relação aos empregadores públicos até agora, e também não exigiu que o setor público tirasse vantagem das escalas de economia nacional e regional no ramo de previdência.

Uma opção que o Brasil enfrenta é mover a arquitetura da previdência pública para um sistema de dois pilares, similar àqueles legislados na Argentina, com servidores públicos sendo gradualmente integrados em um sistema nacional de benefício definido de primeiro pilar, enquanto a diversidade de planos é permitida no plano de segundo pilar. Enquanto isto não é atualmente mandatário, alguns pequenos municípios e grupos do setor público já optaram por incluir seus funcionários no sistema do RGPS com uma base obrigatória, que pode servir como um modelo mais geral no futuro se

²⁰ Ver Ornelas (1999) e Pinheiro (2000); entretanto, essas medidas foram suspensas pelo menos até o fim de 2001 como resultado do fato de que a tentativa de fazer com que os aposentados assumissem parte do custo de transição foi rejeitada pela Suprema Corte.

os planos do primeiro pilar provarem-se dispendiosos. Um plano capitalizado obrigatório de segundo nível pode também ser instituído no setor público, talvez financiado pela contribuição de servidores com a parceria do empregador (Ornélas, 1999). O governo considerou a permissão de alguns tipos de planos capitalizados voluntários nas últimas discussões, embora não se saiba exatamente ainda quais os tipos de planos serão permitidos e quão custosos serão, e se serão consolidados a nível nacional ou operados pelas localidades. Além disso, os reformadores no Brasil não tomaram uma postura clara até agora com relação a se os novos planos locais e estaduais devem ser da variedade de contribuição definida ou benefício definido. Existem algumas discussões sobre o financiamento da transição pela privatização de bens do Estado, sem muitos detalhes sobre como direitos adquiridos serão calculados e financiados, e se os funcionários públicos podem colher os benefícios da privatização com a exclusão de outros atores envolvidos.

As amplas reformas do sistema aprovadas até agora no Brasil são importantes por começarem a reconhecer a necessidade de aumentar a idade de aposentadoria e o tempo de serviço exigidos para a aposentadoria. Entretanto, até agora, as mudanças têm sido mais profundas no sistema RGPS, que cobre a maioria dos empregados do setor privado. Por exemplo, no final da década de 90, mais de 14% do setor privado cobria trabalhadores aposentados antes dos 45 anos e quase dois terços tinham se aposentado antes dos 55 anos (Ornélas, 1999). A nova legislação do RGPS aumentou o tempo de serviço exigido para empregados do sexo masculino para 35 anos e a idade para 60 e 30/55 para mulheres, com um caminho de transição para a próxima década e reduções proporcionais para pessoas tendo idade menor.

No setor público, mudanças similares serão sem dúvida realizadas lentamente. No passado, 11% dos trabalhadores públicos aposentaram-se com a idade de 45 anos e 58% antes dos 65.²¹ É interessante uma já aprovada reforma na previdência do setor público que proíbe aposentados de receberem benefícios de mais de um emprego do setor público. Enquanto esta regra é mantida com esforços para reduzir os gastos com o setor público, é inconsistente com a visão econômica de que a previdência represente compensações diferidas para as quais é pedido aos trabalhadores contribuir diretamente ou na forma de salários reduzidos. Na medida em que trabalhadores ativos serão no futuro pedidos para contribuir para seus planos públicos

²¹ Comunicação pessoal, Ministério da Previdência e Assistência Social, janeiro de 2001.

e possam receber mais continuando com seus complementos do setor privado, a proibição de pagamentos de múltiplos benefícios poderia ser vista como inequitativa e inoperante no futuro.

Há certamente um espaço para o otimismo em relação à reforma da previdência pública no Brasil, embora ainda reste muito a ser feito. Por exemplo, é improvável que as novas regras tragam solvência fiscal para o plano dos funcionários federais, enquanto se deixa o sistema com déficits fiscais acumulados iguais a 45% do PIB, de acordo com um modelo de simulação do plano brasileiro dos funcionários federais (Banco Mundial, 2000). Há uma falta de dados para os sistemas de previdência estaduais, mas as informações disponíveis no caso do Paraná revelam uma gigantesca crise de solvência. Em outras palavras, parece claro que as reformas aprovadas ultimamente no ambiente da previdência pública brasileira não vão longe o suficiente para trazer a solvência para o sistema.

B. Questões relevantes para a previdência pública no Brasil

Idealmente, um sistema de previdência pública – como um sistema de previdência privada – deveria ser auto-sustentável e não vivenciar crises financeiras repetidas. Os passos que o Brasil tem tomado até o momento para reformar o ambiente do setor de previdência pública parecem direcionados a tornar os compromissos mais confiáveis. Entretanto, ainda há muito a ser feito para oferecer benefícios de aposentadoria confiáveis que sejam auto-sustentáveis, equitativos e eficientes para os vários atores envolvidos.

Sugerimos acima que muitos dos problemas identificados no contexto da previdência pública brasileira – e em grande escala para outras nações latinas – poderiam ser potencialmente retificados pela consolidação dos sistemas nacionais de primeiro pilar para os idosos. Especificamente, servidores públicos poderiam ser integrados em propostas de previdência dentro do plano nacional de benefício definido para proporcionar um nível de primeiro pilar para proteção do idoso. Então, um plano de segundo pilar consolidado poderia ser estabelecido, de forma a permitir o financiamento, algumas escolhas de investimento, mobilidade e portabilidade de trabalhadores para acúmulos sobre algum mínimo. Um projeto desta variedade foi implementado para trabalhadores federais americanos, exigindo-se que todos mudassem em direção ao sistema nacional de Seguro Social para benefícios básicos.

Para disso, o governo federal criou um Plano Econômico de Poupança (TSP), que é patrocinado por planos de contribuição definida, oferecendo aos trabalhadores várias opções de investimento de baixo custo, portabilidade e transparência (ver Husted e Husted, 2000).

Para construir tal plano no Brasil, seria necessário centralizar o armazenamento de dados e melhorar a forma de governo, a estrutura reguladora e o ambiente de investimento nos quais o sistema de previdência brasileiro é operante. Muitos indicaram que o ambiente para a previdência privada e profissional no Brasil necessita muito de relatórios e exposições com relação ao gerenciamento e desempenho de investimentos, de abrandamento de exigências de investimentos e de supervisões maiores e mais cuidadosas (Banco Mundial, 1995). A partir do momento em que a maioria destes planos públicos exija longos períodos de espera e atualmente não permita a portabilidade, há um abalo nos incentivos dos planos para competir uns com os outros para um melhor desempenho e para atrair novos clientes.

Pode parecer que poucos assuntos importantes devem ser resolvidos para se alcançar a consolidação dos planos públicos de previdência no Brasil com um sistema nacional e aposentadoria. Um dos problemas está relacionado com a escassez de informações com relação a obrigações não financiadas que sobrecarregam as entidades federais, estaduais e municipais. Para remediar este problema, os estados e municípios devem estar integrados com um mecanismo de armazenamento para mensurar e rastrear bens e obrigações previdenciárias. Este processo é complexo, repleto de dados e exige aplicações atuariais habilidosas, e é animador o fato de que este esforço já foi lançado em alguns estados (Rabelo, 2000). Isto exigirá, sem dúvida, mais apoio técnico e profissional para simplesmente chegar a uma avaliação das dívidas da previdência do setor público na nação.²²

Como segundo passo para a reforma, a questão do corte de direitos adquiridos deve ser resolvida, ou pelo menos ativada a estrutura para que seja resolvida com o tempo. Este é um problema que indica que alguns sistemas – por exemplo o plano

²² O IADB iniciou a preparação de um programa de assistência para ajudar entidades governamentais brasileiras a modelar suas estruturas administrativas estaduais e locais. O Banco Mundial tem um projeto relacionado para auxiliar a avaliação de planos subcapitalizados e ajudar com a profissionalização do pessoal associado com os planos de previdência estaduais. Ambos os esforços podem ser extremamente úteis para a mudança em direção a um melhor funcionamento dos sistemas estaduais.

público de previdência da Bahia (FUNPREV) – nunca foram concebidos como programas patrocinados desde seu início (Rabelo, 2000). Encontrar uma solução para esta subcapitalização será uma proposição longa e dispendiosa. Parece evidente que o Ministério da Economia brasileiro tem agora a autoridade para “fazer transferências de receita de impostos para estados e municípios a partir dos tão comentados “Fundos de Participação”, contingentes na liberação de suas divisas face a face com o seguro social” (Banco Mundial, 1995). Também positiva é a notícia de que vários estados adotaram recentemente taxas de contribuição exigidas dos aposentados e trabalhadores ativos (por exemplo no Amazonas, Pernambuco, Sergipe, Paraná, Mato Grosso e Distrito Federal; Pinheiro, 1999). Maranhão e Ceará estão trabalhando para implementar um plano similar, com estudos praticáveis em andamento em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Alguns estados já criaram aparentemente fundos de aposentadoria para pagar pela transição, com os mais bem financiados até agora sendo a Bahia, que recebeu R\$ 440 milhões como resultado da privatização de companhias elétricas. Entretanto, nenhum estado tem bens suficientes para patrocinar completamente os benefícios prometidos a seus funcionários, tornado este lento processo melhor (Banco Mundial, 2000).

Alguns analistas que trabalham na área acreditam que há espaço para uma regra mais ampla do governo federal, fornecendo incentivos para estados e municípios se juntarem ao sistema nacional de primeiro pilar e assim parar a acumulação de benefícios potencialmente não pagáveis sob o antigo sistema RPP. Uma possibilidade é que mais pudesse ser feito para promover a criação de externalidades positivas e ajudar os planos a alcançarem uma escala eficiente mínima. No México, por exemplo, a Agência de Seguro Social estabeleceu um sistema nacional de armazenamento de dados que todos os trabalhadores devem usar para submeter suas contribuições ao sistema. Isto também oferece o fluxo de dados necessários para supervisão centralizada efetiva e análise de informações, também gerenciados centralmente. Da mesma forma, no Brasil, o governo federal poderia dispor de assistência técnica para os estados e cidades, alinhando os programas de computador, oferecendo treinamento e especialização atuarial e instituindo um sistema de armazenamento de dados nacional e comum. Outra possibilidade é a que os governos federais possam providenciar transição parcial de financiamento como um incentivo para ajudar estados e municípios a reformarem e, algumas vezes, a acabarem com seus sistemas de previdência insolventes.

Apesar do potencial dos incentivos federais para ajudarem a transição, as falhas financeiras que a maioria dos sistemas de previdência pública encara estão de tal forma que a diminuição de benefícios pode ser inevitável. Isto pode ser completado de várias maneiras, como com o aumento da idade de aposentadoria e do número de anos de contribuição exigido; redução da indexação de benefícios, e a redução da evasão. Isto também pode acontecer com a extinção de vários planos públicos de previdência, com algumas porções de benefícios protegidos com a oferta de um bônus de reconhecimento pagável na aposentadoria. Devido ao fato dos atores envolvidos da maioria dos planos reconhecerem que o compromisso de benefício público definido é improvável de ser cumprido completamente, é plausível que o bônus necessário para liquidar este compromisso de risco possa ser substancialmente bem menos que o seu valor esperado. (Kane, 1995; Mitchell e Zeldes, 1996).

Um outro aspecto é que mover o processo de reforma adiante, assim como o sistema brasileiro de previdência como um todo, requer uma estrutura de governo central para supervisionar e observar a responsabilidade dos novos planos de previdência estaduais e locais estabelecidos com a reforma. Uma construção poderia mover em direção a um sistema de previdência de contribuição definida operado de acordo com uma estrutura de contribuição única, centralizada e reguladora, similar à adotada no México (Cerde e Grandolini, 1998). Até hoje, as regras brasileiras de previdência têm sido manuseadas por diferentes instituições, como a Agência de Supervisão (pertencente ao Ministério da Fazenda), supervisionando os tão conhecidos “fundos abertos”, e a Secretaria de Previdência Complementar (do Ministério da Previdência e Assistência Social), gerenciando os “fundos fechados”. Isto cria duplicação e conflito potencial entre as agências, o que poderia ser retificado pela concentração da supervisão reguladora e informativa nas mãos de uma única agência do governo.²³

Uma outra proposta seria a adoção de um plano nacional de balanço de caixa para trabalhadores do setor público, onde poderiam ter contas individuais creditadas anualmente com contribuições especificadas e taxas de retorno de fundos garantidas.

²³ Existe também um explicação para o fato de se observar uma única agência sobre as contas de poupança do setor privado (similar às contas de Aposentadoria Individual dos Estados Unidos) que são conhecidos como FAPIs, bem como fundos mútuos e outros veículos de poupança. Reconhecendo a crescente aproximação entre instrumentos bancários, instrumentos de previdência e de economia, Austrália e Reino Unido adotaram recentemente uma estrutura reguladora mais centralizada para todas estas instituições financeiras.

Acima, apresentamos os prós e os contras de um formato de valor de caixa, principalmente o fato de que eles oferecem uma produção importante e lucrativa, garantida pelo responsável do plano. Entretanto, esta garantia apresenta problemas e benefícios, a partir do momento em que os atores envolvidos não estejam cientes das obrigações negativas que tal compromisso possa impor.²⁴

Um desenvolvimento relacionado e muito encorajador seria a adoção de regras de tributação claras e sistemáticas, bem como regras que permitam portabilidade e competição no gerenciamento da previdência (Pinheiro, 1999). Existe um tratamento desigual no Brasil no que diz respeito à situação de tributação de vários tipos de previdência e poderia ser útil modernizar estas regras não apenas entre planos privados, mas também entre planos públicos. Foi demonstrado que os fundos de previdência brasileiros pertencentes ao Estado têm mais custos administrativos do que sua contrapartida do setor público privado, tendo os planos do setor público custos formais superiores a 9% das contribuições contra menos de 3% das firmas multinacionais (Banco Mundial, 2000). Este diferencial deveria ser corrigido com a requisição de maior uniformidade em relatórios e armazenamento de dados, bem como permitindo que os participantes mudem seus depósitos de um sistema de previdência para outro, quando os custos parecerem excessivamente altos. Da mesma forma, argumenta-se que, no passado, os fundos públicos de previdência de benefício definido investiram excessivamente em bens imobiliários, produzindo diversificação inadequada de fundos e assim aumentando o risco (Banco Mundial, 1995). A adoção de regras de “pessoa fiduciária prudente” das variedades acima descritas também poderia ter uma influência benéfica em práticas de investimentos em fundos, embora permitir que os participantes troquem periodicamente de fornecedores também poderia ter um efeito de redução de custos.

Um assunto final a ser notado, embora além do escopo do presente estudo, é a urgência de se separar o que é propriamente pagável como um benefício de previdência de outros tipos de benefícios de seguro social que planos públicos pagavam no passado. A reforma da Seguridade Social colombiana, por exemplo, separou sua previdência de seus planos de saúde e de seus benefícios pagáveis por sistemas de auxílio invalidez e desemprego (Acosta y Ayala, 2000). Da mesma forma, no México,

²⁴ Em última instância, este tipo de plano pode ser totalmente não capitalizado, como no caso da Letônia, e a previdência de segundo pilar sueca, de acordo com a nova reforma.

a reforma do sistema de aposentadoria por idade exigiu a separação de programas de previdência do esquema nacional de auxílio invalidez, o último dos quais o governo ainda opera. Tal separação de planos é geralmente aconselhada para se fazer com que cada um dos programas de seguro individuais opere mais transparentemente, a fim de reduzir os custos administrativos e o subsídio cruzado que faz com que todos os planos trabalhem com menos eficiência.

C. Próximas etapas

Olhando para o futuro, esta análise tem implicações para o sistema público de previdência no Brasil. Em todas as probabilidades, avanços adicionais provavelmente exigirão progresso ao longo dos seguintes princípios para se alcançar um sistema de aposentadoria por idade sustentável para os trabalhadores do setor público no Brasil:

- um estudo de comparabilidade público-privado é necessário para determinar onde os servidores do setor público são recompensados em excesso e para julgar como estruturar melhor a compensação de servidores e os sistemas de medida de desempenho;
- dados devem ser reunidos e analisados para se deduzir a solvência a longo prazo e as estimativas de financiamento para sistemas de previdência estaduais e municipais durante os próximos 50-75 anos, bem como avaliar quais reformas adicionais poderiam ser mais úteis na resolução de problemas financeiros dos sistemas públicos de previdência;
- é mais fácil gerenciar um sistema de previdência quando as formulas de benefício e a contribuição dos sistemas públicos de previdência não são pré-especificados em legislação explícita, assim como era no passado;
- trabalhadores do setor público poderiam ser mais integrados ao sistema de contribuição de benefício definido de primeiro pilar, como os trabalhadores do setor privado, em vez de manter os 2.800 planos não capitalizados, menos eficientes que os de benefício definido existentes;
- um sistema capitalizado nacional de contribuição definida de segundo pilar poderia ser estabelecido para trabalhadores do setor público, de preferência um sistema que mantenha os direitos adquiridos, seja acessível e que encoraje a economia familiar, ao mesmo tempo tendo uma maior probabilidade de benefícios a uma idade de aposentadoria posterior.

- um sistema coerente de administração da previdência e padrões de desempenho poderiam ser implementados sob a orientação central do governo, incluindo referências de investimento e gastos para gestores dos planos, a fim de assegurar o melhor desempenho e protegê-los contra a intervenção política no processo de investimento;
- o governo federal está desenvolvendo atualmente um sistema de relatórios e armazenamento de dados para trabalhadores segurados por planos de previdência pública. Isso poderia ser utilmente ligado ao RGPS e, da mesma forma, potencialmente a outras fontes de dados (por exemplo, mortalidade e informação de tributação);
- a política de tributação para sistemas públicos e privados de aposentadoria poderia ser desenvolvida de maneira coerente, economicamente viável e transparente para assegurar relatórios mais completos e supervisão sobre as contribuições e o gerenciamento de ativos. Isto também poderia permitir uma escolha mais participativa no investimento dos planos, aumentaria a confiança do participante no sistema e facilitaria a mobilidade do trabalhador.

Em resumo, estas mudanças melhorarão a natureza dos compromissos da previdência do setor público no Brasil, ao mesmo tempo tornando-a eqüitativa, economicamente eficiente e financeiramente solvente. Além disso, as reformas poderiam beneficiar não apenas empregadores e grupos de empregados mais diretamente associados com sistemas de previdência, mas também poderiam definitivamente melhorar o bem-estar de maiores grupos de atores envolvidos com a previdência. Isto inclui não apenas contribuintes e consumidores para os quais os custos de altos tributos e de serviços públicos reduzidos diminuirão a final de contas, mas também participantes do regime de previdência do setor privado.

CAPÍTULO VII – Uma visão geral das lições extraídas da experiência internacional

Nós mostramos neste artigo que o sistema de aposentadoria é um contrato financeiro de longo prazo para dar benefícios por idade aos aposentados. Como tal, é uma instituição financeira complexa, apreciada por trabalhadores devido à combinação de riscos, escalas econômicas, diferenciação de contribuição e atributos de autocontrole; e por empregadores devido à sua habilidade de atrair, motivar e reter

trabalhadores de acordo com padrões desejados de empregos. Os planos de aposentadoria não são todos idênticos, entretanto. Diferentes tipos de planos devem oferecer diferentes variedades de benefícios e diferentes divisões de risco entre os seus responsáveis, participantes e outros atores envolvidos.

Uma diversa variedade de modelos de previdência do setor público proliferou no mundo nos últimos cem anos. Até recentemente, o mais proeminente modelo para a previdência de servidores do setor público era o plano de benefício definido, mas os planos públicos agora se enquadraram na transição global de tipos alternativos de previdência, fugindo dos planos de benefício definido. No futuro, planos de balanço de caixa que combinam aspectos de benefícios definidos e contribuição definida podem se tornar amplamente interessantes para o setor público.

Evidentemente, no processo de reforma da previdência pública, maior prioridade deve ser dada a vários fatores:

- determinar quantos e quais tipos de funcionários e de aposentados são segurados por cada plano;
- avaliar as obrigações do responsável pela variedade total de benefícios fornecidos pelo plano;
- estimar o fluxo de renda do fundo de previdência e o estoque de bens, e
- conduzir uma série de exercícios de simulação para prever o quão sensível é a sobrevivência do plano com relação a mudanças em acontecimentos futuros.

Em muitos casos, tal avaliação tende a indicar que os custos projetados da previdência estão longe de seus financiamentos disponíveis. O exercício de tal projeção é essencial para estimular a reforma e avaliar os custos e os benefícios de qualquer conjunto de mudanças indicado.

Este relatório também identifica as quatro principais funções de um plano de previdência: coletar contribuições (impostos); gerenciar fundos; prover armazenamento de dados e relatórios, e pagar benefícios. Para desempenhar estas funções, muitos tipos de estruturas de previdência pública estão disponíveis, algumas das quais estão integradas com o Sistema Nacional de Seguridade Social; alguns são contributivos por parte do trabalhador; e alguns com bens dedicados ao retorno das promessas de benefícios. Em muitos países, o modelo de benefício definido dominou os sistemas

de previdência pública, mas recentemente estados e municípios implementaram um plano de contribuição definida como uma camada adicional, ou transformado em um plano híbrido de balanço de caixa ou um plano de contribuição definida. Nos casos da Argentina e Colômbia, também houve esforços para integrar trabalhadores do setor público ao sistema nacional de previdência de contribuição definida, mas estas reformas foram lentas. Discutimos também os princípios e os meios utilizados para a mudança no caminho de um sistema de previdência pública de capitalização, incluindo os problemas associados com a subcapitalização e os meios pelos quais os direitos adquiridos podem ser financiados.

Este relatório também indicou quem são os atores envolvidos em um sistema público de previdência, quais são as implicações para o caminho em que segue um sistema público de previdência e alguns dos assuntos que surgem após a decisão do “melhor” nível para se desenvolver e gerenciar um plano público. A centralização do gerenciamento da previdência pública pode cortar gastos administrativos, reduzir substancialmente custos de investimentos, assegurar contabilidade mais precisa das promessas de benefícios e ser mais eficiente em termos de conseqüências de mercado. Como resultado, grandes planos de contribuição definida podem ser mais acessíveis que os de benefício definido, dependendo das escolhas feitas sobre a criação e a estrutura do sistema.

O último conjunto de tópicos examinado é o assunto da administração dos planos de previdência pública e práticas de investimentos. É amplamente aceito o fato de que os fiduciários dos planos devem administrar seus planos de acordo com os “melhores interesses” dos participantes. O conceito de homem prudente estipula que os recursos dos planos devem ser investidos usando “o cuidado, a habilidade e a diligência” do homem prudente, agindo “apenas no interesse” dos participantes do plano. Na prática, isto implica que os conselhos de previdência pública devem se submeter a padrões formais de ética, limitando os conflitos de interesse, e publicando e contabilizando aos membros as avaliações atuariais anuais e auditorias, gerando um ambiente dos planos públicos mais transparente para todos os atores envolvidos interessados. Tudo isto, por sua vez, implica que o investimento no fundo de previdência pública pode ser mantido no contexto de uma estrutura competitiva, produzindo um efeito positivo sobre os participantes dos planos quando comparado a esforços tradicionais para limitar investimentos em planos para um ou poucos ativos.

Sem dúvida, existe uma necessidade urgente para melhorar o desenvolvimento e o funcionamento da previdência do setor público em nações em desenvolvimento, tanto quanto em nações desenvolvidas. No Brasil, como foi mostrado, uma série de importantes reformas podem ser implementadas para tornar os planos de previdência mais equitativos, eficientes e sustentáveis financeiramente. Estas reformas poderiam beneficiar não apenas o empregador e grupos de empregados mais diretamente associados a sistemas de previdência, mas também podem melhorar o bem-estar de grandes grupos de atores envolvidos com a previdência. A isto se inclui contribuintes e consumidores sobre os quais o peso de altos impostos e reduzidos serviços públicos certamente recairá.

Bibliografia

- Abowd, John and D. Kaplan. 1999. "Executive Compensation: Six Questions that Need Answering". NBER Working Paper.
- Acosta, Olga Lucia y Ulpiano Ayala. 2000. "Colombia: Ajuste del Sistema de Pensions del Sector Publico". Serie de Estudios Economicos y Sectoriales, RE3-00-001. Banco Internacional de Desarrollo.
- Asher, Mukul. 1998. "Investment Policies and Performance of Provident and Pension Funds in Southeast Asia". Working Paper, National University of Singapore. October.
- Asher, Mulcul. 2000. "Reforming Civil Service Pensions in Selected Asian Countries". Paper prepared for the World Bank Social Security Workshop, Washington, D.C.: World Bank. March.
- Barreto, Flavio A. and Olivia S. Mitchell. 1997. "Privatizing Latin American Retirement Systems". *Benefits Quarterly*, 13(3): 83-85.
- Bertoncino, Carla and Kerry Flanagan. 1999. "Pension Schemes for the Public Sector: Rationale of, and International Experience with, Centralization and Unification". Paper delivered at the 11th Regional Seminar on Fiscal Policy, Brasilia, Brazil, January. Mimeo.
- Brosius, John. 2000. "Pension Governance in the Pennsylvania State Employees' Retirement System." In *Pensions for the Public Sector*. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Brown, Jeffrey, Olivia Mitchell, James Poterba, and Mark Warshawsky. 1999. "Taxing Retirement Income: Nonqualified Annuities and Distributions from Qualified Accounts". *National Tax Journal*. LII,3, September: 563-592.
- Bryan, Tom. 2000. "The New Jersey Pension System." In *Pensions for the Public Sector*. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.

- Cerda, Luis and Gloria Grandolini. 1998. "The 1997 Pension Reform in Mexico". World Bank Publication No. WPS 1933. Washington, D.C.: World Bank.
- Clark, Robert, Lee Craig and Jack Wilson. 2000. "The Life and Times of a Public-Sector Pension Plan Before Social Security: The U.S. Navy Pension Plan in the Nineteenth Century." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Clark, Robert L. and Sylvester J. Schieber. 2000. "Taking the Subsidy Out of Early Retirement: Converting to Hybrid Pensions." Pension Research Council Working Paper 2000-9. Philadelphia, PA: Wharton School.
- Crane, Roderick. 2000. "Regulation and Taxation of Public Plans: A History of Increasing Federal Influence." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Dilnot, Andrew. 1996. "The Taxation of Private Pensions". In Securing Employer-based Pensions: An International Perspective. Eds. Zvi Bodie, Olivia S. Mitchell, and John A. Turner. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, Pension Research Council: 213-31.
- Disney, Richard. 1999. "Notional Accounts as a Pension Reform Strategy: An Evaluation". World Bank Social Protection Discussion Paper No. 9928. Washington, D.C.: World Bank.
- Ehrenberg, Ronald and Joshua L. Schwarz. 1986. "Public Sector Labor Markets". In Handbook of Labor Economics, V.II. Ed. Orley Ashenfelter and Richard Layard. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, BV: 1219-1267.
- Ehrenberg, Ronald and Robert S. Smith. 1994. Modern Labor Economics 5e. New York: Harper Collins.
- Eitelberg, Cathie. 2000. "Public Pension Design and Responses to a Changing Workforce." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Engen, Eric and William Gale. "Effects of Social Security Reform on Private and National Saving". Published in Zvi Bodie and Philip Davis, Eds. Foundations of Pension Finance. Volume II. Northampton, MA: Elgar Reference, 2000.
- Eppel, Dennis and Katherine Schipper. 1981. "Municipal Pension Funding: A Theory and Some Evidence." Public Choice. 37 (1): 141-78.
- Feldstein, Martin. 1974. "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation". Journal of Political Econom. 83 (5): 905-26.
- Fields, Gary and Olivia S. Mitchell. 1994. Retirement, Pensions and Social Security. MIT Press. Cambridge, MA.
- Fore, Douglas. 2000. "Going Private in the Public Sector: The Transition from Defined Benefit to Defined Contribution Pension Plans." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.

- Geanakoplos, John, Olivia S. Mitchell, and Stephen Zeldes. 1999. "Social Security Money's Worth". In Prospects for Social Security Reform. Eds. O.S. Mitchell, R. Myers, and H. Young. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press: 79-151.
- Geanakoplos, John, Olivia S. Mitchell, and Stephen Zeldes. 1998. "Would a Privatized Social Security System Really Pay a Higher Rate of Return?" In Framing the Social Security Debate. Eds. D. Arnold, M. Graetz, and A. Munnell. Brookings Institution: 137-156.
- Gill, Indermit S. 1997. "Reforming Social Security: Lessons from International Experience and Priorities for Brazil". Economic Notes No. 18, World Bank Country Dept, May.
- Gold, Jeremy. 2000. "Some Financial Implications of US Pension Actuarial Methods and Assumptions". Unpublished PhD dissertation, Wharton School. Philadelphia, PA.
- Gustman, Alan, Olivia S. Mitchell and Thomas Steinmeier. 1994. "The Role of Pensions in the Labor Market" Industrial and Labor Relations Review 47 (3): 417-438.
- Holzmann, Robert. 1998. "Financing the Transition to a Multipillar System". SP Discussion Paper 9809. Washington, D.C: World Bank.
- Holzmann, Robert. 1997. "Pension Reform, Financial Market Development, and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile". IMF Staff Papers 44, 2. June.
- Horribeck, James F. 2000. "Brazil's Economic Reform and the Global Financial Crisis". Congressional Research Service Report for the US Congress. Updated June. [www.cnie.org/nle/econ-70.html]
- Hsin, Ping-Lung and Olivia S. Mitchell. 1994. "The Political Economy of Public Pensions: Pension Funding, Governance, and Fiscal Stress". Revista de Analisis Economico, Special Issue on Pension Systems and Reform. Edited by P. Arrau and K. Schmidt-Hebbel. 9 (1) June: 151-168.
- Hsin, Ping Lung and Olivia S. Mitchell. 1997. "Public Pension Plan. Efficiency." In Positioning Pensions for the 21st Century. M. Gordon, O.S. Mitchell, and M. Twinney, eds. Pension Research Council. Philadelphia, PA: Univ. of Pennsylvania Press: 187-208. Reprinted in Foundations of Pension Finance. 2000. Eds. Zvi Bodie and E Phillip. London: Edward Elgar.
- Hustead, Edwin and Olivia S. Mitchell. 2000. "Public Sector Pension Plans: Lessons and Challenges for the 21st Century". In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Hustead. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press: 3-10.
- Hustead, Edwin. 2000[a]. "Determining the Cost of Public Pension Plans." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Hustead. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Hustead, Edwin. 2000[b]. "Public Pensions in Washington, DC." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Hustead. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.

- Hustead, Edwin and Toni Hustead. 2000. "Federal Civilian and Military Retirement Systems." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Hustead. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Inman, Robert P. 1986. "Appraising the Funding Status of Teacher Pensions: An Econometric Approach". National Tax Journal. March 39 (1): 21-33.
- Inman, Robert P. 1990. "Public Debts and Fiscal Politics: How to Decide?" American Economic Review. May 80 (2): 81-85.
- Inman, Robert P. 1982. "Public Employee Pensions and the Local Labor Budget". Journal of Public Economics. October 19 (1): 49-71.
- InterAmerican Development Bank (IADB). 1996. "Argentina: Programa Sectorial de Reforma de las Cajas Previsionales (CPP). Propuesta. Washington, D.C. (Nonpublic mimeo).
- Ippolito, Richard. 1997. Pension Plans and Employee Performance: Evidence, Analysis and Policy. Chicago: University of Chicago Press.
- Kaller, Debby. 1999. "Defined Benefit vs Defined Contribution Plan Survey Summary". Memo posted to Public Research Corner, www.Investorforce.com.
- Kane, Cheikh T. 1995. "Peru: Reforming the Pension System". ESP Discussion Paper, HRD. The World Bank. June. Washington, D.C.
- Lachance, MarieEve, Olivia S. Mitchell, and Kent Smetters. 2000. "Guaranteeing DC Pensions". Dept. of Insurance & Risk Management Working Paper. Wharton School, Philadelphia, PA.
- Lumsdaine, Robin and Olivia S. Mitchell. 1999. "New Developments in the Economics of Retirement". In Handbook of Labor Economics. Orley Ashenfelter and David Card, eds. Amsterdam: North Holland: 3261-3308.
- McGill, Dan, Kyle Brown, John Haley and Sylvester Schieber. 1996. Fundamentals of Private Pensions. 7e. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Mitchell, Olivia S. 1998. "Administrative Costs of Public and Private Pension Plans". In Privatizing Social Security. Ed. Martin Feldstein. NBER. Chicago: University of Chicago Press: 403-456.
- Mitchell, Olivia S. 2000[a]. "Building an Environment for Pension Reform in Developing Countries". In Foundations of Pension Finance. Eds. Zvi Bodie and E Phillip Davis. London: Edward Elgar: 480-503.
- Mitchell, Olivia S. 2000[b]. "Developments in Pensions". Handbook of Insurance. Ed. Georges Dionne.
- Mitchell, Olivia S. 1999. "Managing Pensions in the 21st Century: Design Innovations, Market Impact, and Regulatory Issues for Japan." Presented at the CIRJE Conference on Social Security Reform in Advanced Countries. Tokyo: University of Tokyo, September.
- Mitchell, Olivia S. 1998. "Social Security Reform in Latin America". Federal Reserve Bank of St. Louis Review: March/April: 15-18.

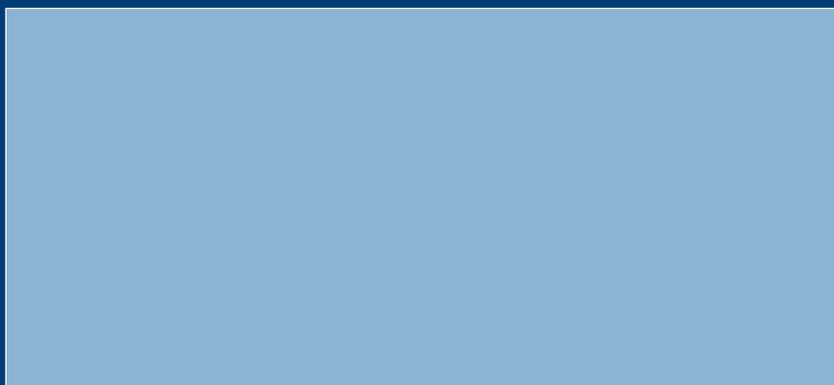
- Mitchell, Olivia S. 1996. "Social Security Reform in Uruguay: An Economic Assessment." Pension Research Council Working Paper. Philadelphia PA: Wharton School.
- Mitchell, Olivia S. and Flavio Barreto. 1997. "After Chile, What? Second-Round Social Security Reforms in Latin America". Revista de Analisis Economico, 12(2) November: 3-36.
- Mitchell, Olivia S., Brett Hammond, and Anna Rappaport. 1999. Forecasting Retirement Needs and Retirement Wealth. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Mitchell, Olivia S. and Ping-Lung Hsin. 1997. "Managing Public Sector Pensions". In Public Policy Toward Pensions, J. Shoven and S. Schieber, eds. Cambridge, MA: MIT Press: 247-266.
- Mitchell, Olivia S. and Ping-Lung Hsin. 1997. "Public Sector Pension Governance and Performance". In The Economics of Pensions: Principles, Policies, and International Experience. Salvador Valdes Prieto, ed. Cambridge: Cambridge Univ. Press: 92-126.
- Mitchell, Olivia S. and Husted, Edwin. 2000. Pensions for the Public Sector. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Mitchell, Olivia S., David McCarthy, Stanley C. Wisniewski, and Paul Zorn. 2000. "Developments in State and Local Pension Plans." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press: 11-40.
- Mitchell, Olivia S., Robert Myers, and Howard Young. 1999. Prospects for Social Security Reform. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 1999.
- Mitchell, Olivia S., James Poterba, Mark Warshawsky, Jeffrey Brown. 1999. "New Evidence on the Money's Worth of Individual Annuities". American Economic Review. December: 1299-1318.
- Mitchell Olivia S., and Sylvester Schieber. Eds. 1998. Living with Defined Contribution Pensions. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Mitchell, Olivia S. and Robert Smith. 1994. "Public Sector Pension Funding". Review of Economics and Statistics. May: 278-290.
- Mitchell, Olivia S. and Annika Sunden. 1994. "An Examination of Social Security Administration Costs in the United States". Pension Research Council Working Paper. Philadelphia PA: University of Pennsylvania.
- Mitchell, Olivia S. and Steven P. Zeldes. 1996. "Social Security Privatization: A Structure For Analysis," American Economic Review, 86(2) May: 363-367.
- Munnell, Alicia and Annika Sunden. 2000. "Investment Practices of State and Local Pension Funds: Implications for Social Security Reform." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.

- Oliveira, Francisco, Kaizô Beltrão, and Maria Tereza Pasinato. 1999. "Reforma Estrutural da Previdência: Uma Proposta Para Assegurar Proteção Social e Equidade". IPEA, Texto para discussão No 690. Rio de Janeiro, Brazil.
- Ornélas, Waldeck. 1999. "O Novo Modelo Previdenciário Brasileiro: Uma Fase de Transição". Conj. Social, Brasília, 10, 2: abr.mai.jun.
- Ornélas, Waldeck, and Solange P. Vieira. 1999. "A New Direction for Brazilian Social Security". Brazilian Social Security Department. October 1999. Mimeo.
- Palacios, Robert and Augusto Iglesias. 2000. "Managing Public Pension Reserves Part I: Evidence from International Experience". Social Protection Discussion Paper No. 3, Washington, D.C.: World Bank.
- Pennacchi, George. 1999. "Government Guarantees for Old Age Income". In Prospects for Social Security Reform. O.S. Mitchell, R. Myers, and H. Young, Eds. Pension Research Council and University of Pennsylvania Press.
- Pensions and Investments. 2000. "At Deadline: Brazil's Previ in Hot Seat." December 25" 42.
- Peskin, Michael. 2000. "Asset-Liability Management in the Public Sector." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Pimentel Associados, ND. "Estudo da Natureza Jurídica dos Institutos de Previdência Estaduais do Paraná, do Rio de Janeiro, de Pernambuco, e da Bahia." São Paulo, Brasil. Mimeo.
- Pinheiro, Vinicius C. 1999. "Reforma da Previdência e Federalismo: O Caso Brasileiro". Conj. Social, jan.feb.mar.
- Pinheiro, Vinicius C. and Solange P. Vieira. 2000. "Reforma Previsional en Brasil: La Nueva Regla Para El Calculo de los Beneficios". Serie: Financiamiento del. Desarrollo, Publicacion CEPAL, Naciones Unidas. Santiago, Chile: Junio.
- Pozzebon, Silvana. 2000. "Canadian Public Sector Employee Pension Plans." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Previdência Social. 1999. Ministério da Previdência e Assistência Social. "Reforma da Previdência no Serviço Público, Manual de Orientação. 18 Maio. Mimeo.
- Reisen, Helmut. 2000. Pensions, Savings, and Capital Flows. Northampton, MA: Edward Elgar and OECD.
- Rabelo, Flavio Marcilio. 2000. "Estudo sobre Modelo Organizacional, Legal, e de Gestão de Investimentos dos regimes Próprios de Previdência". Relatório Parcial No. 1. Outubro. NL. Mimeo.
- Reid, Gary. 1992. "Civil Service Reform in Latin America: Lessons From Experience". LATPS Occasional Paper, Public Sector Management Division, LAC. Washington, D.C.: World Bank.

- Schwarz, Anita M., and Asli Demirguc-Kunt. 1999. "Taking Stock of Pension Reforms Around the World." Social Protection Discussion Paper No. 9917. Washington, D.C.: World Bank.
- Smith, Robert S. 1981. "Compensating Differentials for Pensions and Underfunding in the Public Sector". *Review of Economics & Statistics*. Aug. 63 (3): 463-68.
- Smith, Sharon P. 1977. Equal Pay in the Public Sector : Fact or Fantasy. Industrial Relations Section Research Report No. 122-0079-5305. Princeton University.
- Srinivas, P.S. and Juan Yermo. 1999. "Do Investment Regulations Compromise Pension Fund Performance?" World Bank LAC Studies Viewpoints, June. Washington, D.C.
- Srinivas, P.S., Edward Whitehouse, and Juan Yermo. 2000. "Regulating Private Pension Funds' Structure, Performance, and Investments: Cross-Country Evidence." Social Protection Discussion Paper. Washington, D.C.: World Bank.
- Steffen, Karen. 2000. "State Employee Pension Plans." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Trager, Kenneth, James Frances, and Kevin SigRist. 2000. "Florida's Public Pension Reform Debate: A Discussion of the Issues and Estimates of the Option Costs." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Useem, Michael, and David Hess. 2000. "Governance and Investments of Public Pensions." In Pensions for the Public Sector. Eds. Olivia S. Mitchell and Edwin Husted. Pension Research Council. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Useem, Michael and Olivia S. Mitchell. 1999. "Holders of the Purse Strings: Governance and Performance of Public Retirement Systems". *Social Science Quarterly*. 81(2) June: 489-506.
- Whitehouse, Edward. "Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment." World Bank Pension Primer Series. Washington, D.C.: World Bank. June 2000.
- World Bank. 1994. Averting the Old Aize Crisis. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. No date. "Brazil: Critical Issues for Social Security Reform: Concept Paper." Mimeo. Washington, D.C.
- World Bank. 2000. "Brazil: Critical. Issues in. Social Security" (Two Volumes). Brazil Country Management Unit, World Bank LAC Report 19641-BR. Washington, D.C.
- World Bank. 1992. "Brazil: Fiscal Implications of the Social Security System". Country Operations Division, LAC, mimeo. Washington, D.C.
- World Bank. 1995. "Social Insurance and Private Pensions". Country Operations Division, LAC. January 25. Washington, D.C.

ENTREGUE À ECT
EM SETEMBRO/2002

IMPRESSO



REMETENTE

Assessoria de Comunicação Social
Esplanada dos Ministérios, bloco "F", 8º andar, sala 839
Fone: (0xx61) 317-5109 / 224-7816
Fax: (0xx61) 225-7490 / 225-6903
CEP: 70059-900 – Brasília-DF



PREVIDÊNCIA SOCIAL
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL