

REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL: APOSENTADORIA PÚBLICA FÁSICA OU GRADUAL

ABRAHAM BRAGANÇA DE VASCONCELLOS WEINTRAUB

Professor de Economia e Finanças da UNIFESP

ARTHUR BRAGANÇA DE VASCONCELLOS WEINTRAUB

Professor de Direito Atuarial e Previdenciário da UNIFESP

RESUMO

Este artigo avalia o atual momento brasileiro no qual a reforma da previdência se enquadra na prioridade governamental. Critica-se a visão purista de abordagem do tema. Visão pautada somente em direito, ou somente em matemática ou economia. São apresentados aspectos novos que nunca foram aventados no contexto brasileiro, tais como aposentadoria fásica e autonomia do INSS. Existem tecnologias mais sofisticadas do que a abordagem dicotômica atual e tradicional brasileira, na qual ou se ignora a atuária, o populista “déficit social”, ou se prioriza o fiscalismo da idade mínima. A interdisciplinaridade é a mais adequada resposta ao problema previdencial no Brasil. Direito, Economia, Contabilidade e sobremodo Ciências Atuariais são apresentados dentro da interface inerente das áreas científicas para o campo de Seguridade Social.

Palavras-Chave: Reforma da previdência no Brasil; Seguridade Social; interdisciplinaridade e Ciências Atuariais.

ABSTRACT

This paper evaluates the current Brazilian moment in which the pension reform is presented as the government priority. The work criticizes the purist vision as to the approach of the subject. A vision based only in law, or only in mathematics or economics. New technical aspects are presented that have never been bandied about in the Brazilian context, such as phased retirement and autonomy of the INSS. There are more sophisticated technologies than the current and traditional assessment of the matter in Brazil, in which the Actuarial Science is ignored, in the example of the populist "social deficit", or prioritizes the economic fiscalism of the minimum age of retirement. Interdisciplinarity is the most suitable answer for the pension and retirement problem in Brazil. Law, Economics, Accounting and especially Actuarial Science are presented within the inherent scientific areas concerning the Social Security field interface.

Keywords: Pension and retirement reform in Brazil; Social Security; Interdisciplinarity and Actuarial Science.

Introdução

Nas últimas duas décadas houve reformas importantes do sistema previdencial no Brasil. No entanto, nenhuma delas efetivou algo mais perene e tecnicamente concreto. As abordagens do tema previdenciário no Brasil infelizmente são quase sempre puristas. Ou existe uma base jurídica, ou existe uma base econômica, ou pior, uma base populista imediatista. Previdência é uma promessa do país para com seu povo. E mais, nenhuma geração pode ser mais privilegiada que a outra. Não se pode penalizar os jovens (que não sabem se defender e podem virar massa de manobra pregando direitos aos quais não terão acesso no futuro), ou mesmo ainda as futuras gerações que nem podem se defender, para beneficiar alguns grupos demográficos por alguns decênios.

Ressalte-se de uma forma veemente que os grupos sociais que devem mais ser defendidos em qualquer reforma da previdência são os mais pobres. Sob todos os aspectos; social, jurídico, econômico, atuarial, fiscal, contábil, etc, os mais pobres, as pessoas menos favorecidas devem ser o ponto fulcral de proteção social numa reforma da previdência.

Dessa forma, os grupos mais privilegiados da sociedade, aqueles que podem se mobilizar e defender seus interesses, não devem pautar os limites ou a direção de um sistema de aposentadorias e pensões. Ignorar o equilíbrio financeiro e atuarial, previsto duas vezes na Constituição, além de inconstitucional, ocasiona desastres econômicos similares ao vivenciado no momento brasileiro. O chamado “déficit social”, no qual os benefícios devem ser estendidos, criados e majorados, sem fonte prévia de custeio (fonte prévia de custeio também é um princípio constitucional que foi ignorado no Brasil) é a epítome do populismo imediatista que rende votos, mas no médio prazo já se transforma em desastre.

Tampouco a atual visão reformista fiscalista, na qual a idade mínima é a panaceia previdenciária, consiste na solução do problema de previdência. Na França, em tempos recentes houve aumento da idade mínima no governo Sarkozy, e posterior aumento no governo atual de Hollande. A pressão popular dita os ventos das reformas de previdência.

A chamada gerontocracia, onde os idosos votam pela manutenção do sistema, e o voto de uma mãe solteira com três filhos vale apenas um voto também, mantém uma realidade cruel para as crianças, jovens e gerações futuras, que não só não terão os mesmos direitos de

aposentadorias e pensões das gerações de aposentados e pensionistas atuais, como perderão em educação, saúde e infraestrutura.

É evidente que a defesa do mais pobre não ingressa nesse contexto. Não é a aposentadoria ou pensão dos mais pobres que sobrecarrega o sistema. São as distorções, privilégios e principalmente a aversão da abordagem interdisciplinar atuarial que causam a teratologia que vemos hoje no Brasil. Gastamos atualmente em torno de 13% do PIB com previdência. Educação e Saúde chegam a pouco mais da metade desses 13%. Educação e Saúde não são prioridades no Brasil? O futuro do Brasil não depende da Educação? A resposta é óbvia, porém não para muitos grupos influentes na sociedade. Nossa população idosa é proporcionalmente pequena ainda. Mas em breve teremos um fim na nossa janela demográfica dourada.

Sustentabilidade

A sustentabilidade previdenciária no Brasil é inexistente. Precisamos enfatizar o aspecto social, ambiental e econômico da previdência sem que haja um fim da solidariedade intergerações. Não se pode beneficiar um grupo em detrimento de outro.

Os desejos humanos são infinitos, mas os recursos são finitos (Rawls, 1993). Aposentadorias e pensões desatreladas da atuária são instrumentos de privilégios e distorções. Mais que isso, não se pode misturar orçamentos previdenciários com assistenciais, como se isso fosse algo benemerente e magnânimo. A contabilidade correta protege o sistema de ingerências políticas e quebras financeiras. Lembre-se que o descaso com a contabilidade custa muito caro a qualquer país ou mesmo pessoa ou empresa.

Governança Atuarial

A governança como instrumento de transparência e credibilidade atuarial e contábil é essencial a uma abordagem de reforma previdencial. É preciso diferenciar os orçamentos de Assistência Social e Previdência Social. Evidentemente, benefícios brasileiros como o bolsa família devem continuar existindo, devendo inclusive ingressar no texto constitucional para que seja evitado o uso político de chantagem. Porém, como o bolsa família, alguns benefícios assistenciais que devem permanecer não podem continuar a fazer parte da contabilidade da Previdência Social, pois isso ocasiona déficits que não são previdenciários.

O uso político da Previdência ocasiona impactos como o referido acima. Benefícios previdenciários onde não houve contribuição não são previdenciários. São assistenciais. E deveriam fazer parte do orçamento de assistência no Brasil. Não é o que ocorre. Benefícios de segurados especiais, rurícolas, onde o segurado nunca contribuiu, não poderiam ser tratados como previdência, e sim como assistência. E mesmo benefícios menos conhecidos, como das vítimas de talidomida, deveriam ter o mesmo tratamento. De outra forma, por dividendos políticos podem ser criados custos previdenciários que rendem aprovação popular, mas que tecnicamente explodem o controle atuarial da previdência.

E o controle contábil deve também obliterar as fraudes, onde uma pessoa obtém benefício de rurícola com provas adulteradas.

Direito Atuarial e a interdisciplinaridade

Dentro do que foi avaliado até aqui, verifica-se que uma abordagem purista da previdência não é mais compatível com a realidade brasileira. A atuária como matéria de gestão de riscos, deve ser utilizada com seu prisma interdisciplinar na confecção de um alicerce jurídico coerente com as questões demográficas, sociais, econômicas, jurídicas e contábeis do Brasil.

As áreas técnicas envolvidas no sistema previdencial devem se comunicar e os governos não podem mais seguir ignorando essa complexidade científica que abrange a Seguridade como um todo. Saúde, Previdência e Assistência Social merecem da sociedade brasileira um tratamento técnico científico coerente, atual, realista e de proteção social.

A idade mínima

A pirâmide demográfica brasileira já assumiu aspecto trapezoidal. A longevidade aumentou e a taxa de fecundidade diminuiu expressivamente. Essa problemática atuarial pode ser vislumbrada de maneira pontual na questão do regime de repartição simples (pay-as-you-go) da previdência social - RGPS. Nesse sistema, quem trabalha hoje paga para quem está atualmente aposentado. Com o envelhecimento da população - risco social venturoso (DURAND, 1991), e diminuição do número de filhos por mulher, a solidariedade entre as gerações ficou comprometida. Não está nascendo gente para pagar o prometido.

Alguns podem irresponsavelmente pregar que pode existir um déficit social, onde o Estado gasta 13% do PIB numa causa nobre. Usa-se algo nobre, que é a aposentadoria, para se escudar um descalabro, que é a insustentabilidade do sistema. Por algum tempo esse déficit social permanece, até mesmo apoiado por alguns grupos de jovens ignaros. Mas depois de algum tempo a realidade bate forte. Desemprego alto principalmente entre os jovens, economia em queda, falta de perspectivas e infraestrutura lamentável são consequências palpáveis dos resultados de um discurso tido como social, mas que no fundo é ideológico, populista e imediatista.

Quanto à limitação de idade, visão fiscalista, essa já se mostrou instável, pois precisa ir sendo atualizada constantemente, e tem exemplos insatisfatórios em diversos países, como a já citada França.

“Soluciones? Hay varias, pero todas son malas.

Uma es ir subiendo la edad para jubilar. Ya se sabe que es terriblemente impopular, que los gobiernos que la adoptan suelen ser severamente penalizados desde el punto de vista electoral y que compromete lo que algunos dirigente sindicales llaman “derechos adquiridos” de los trabajadores” (Piñera 1995).

O óbice político por si já seria argumento suficientemente contrário à limitação de idade para aposentadoria. Entretanto há alternativas técnicas muito mais sofisticadas, com apelo popular, e de proteção social inegável que tudo o que tem sido proposto pelos últimos governos brasileiros se torna obsoleto e anacrônico.

Socialização dos meios produtivos na Previdência Privada:

A propriedade privada é direito pétreo da pessoa. A casa, a previdência, o dinheiro das pessoas não podem ser confiscados.

Porém, as empresas podem socializar via sistema previdenciário os meios produtivos. As contribuições sociais das empresas podem envolver a emissão de ações em nome dos empregados para fins de contas individuais de previdência. Mantém-se a repartição simples, mas se abre a possibilidade de por meio da Previdência Privada os trabalhadores terem acesso de propriedade aos meios produtivos.

Autonomia do INSS

Finalmente, para se evitar toda a problemática supra citada de utilização política do INSS, em especial com mistura de orçamento de benefícios assistenciais e previdenciais, sugerimos uma mudança administrativa-governamental. Crie-se a autonomia do INSS da mesma forma que é aspirada pelo Banco Central. Não pode haver ingerência política na manutenção dos benefícios previdenciários. Essa administração deve ser totalmente profissional e técnica. E o direito dos segurados, aposentados e pensionistas deve ser protegido.

Mediante esse controle administrativo, ficam protegidos os benefícios atuais e futuros, caracterizando na essência a solidariedade intergerações.

Conclusão: Aposentadoria fásica ou gradual - uma proposta para o sistema público no Brasil

A presente proposta científica e técnica visa proteger principalmente a população mais pobre. Dessa maneira, a pessoa pode se aposentar com uma idade que, para quem tem atividade intelectual e uma vida mais confortável é ainda tida como jovial, mas para o trabalhador mais sofrido, de trabalho braçal, já enseja o início do período de dificuldades laborais e financeiras, embora continue trabalhando.

Vamos apresentar a proposta de uma forma didática:

Como este desafio de um sistema sólido de aposentadoria está transformando o Mundo, é a oportunidade do Brasil em ser um paradigma caso faça um projeto Moderno de Reforma em seu RGPS. O Brasil não está sozinho. Avanços na medicina, tecnologia e nutrição geraram impactos na longevidade e na fertilidade, mudando as feições do mundo.

São eventos positivos para a humanidade, porém, inviabilizaram o pacto social previdenciário. O Brasil não enfrenta os maiores desafios. Temos uma janela demográfica que durará mais alguns poucos anos.

Exemplos de Impactos Globais:

- Embate político na Europa: acolhimento de refugiados e a islamização de regiões de vários países, como Bélgica, Holanda, França, Inglaterra, Suécia.
- Debate sobre a construção de um muro separando os EUA do México.

- Forte investimento em robótica no Japão está ligado à decisão de não trazer grande contingente de imigrantes para lidar com o envelhecimento populacional. Alguns idosos chegam a cometer crimes para obterem comida e tratamento nas prisões japonesas.
- Fim da política do filho único na China.

Medidas em Andamento pelo Mundo:

- Além da questão geopolítica/imigratória, elevação de impostos (Japão recentemente) ou aumento da idade mínima, há uma discussão mais profunda sobre o formato da sociedade do futuro.
- Famílias (homens e mulheres) que gerem filhos e futuros cidadãos produtivos têm benefícios. Homens que criam filhos sozinhos ou novas estruturas familiares também recebem benefícios.
- Mulheres sem filhos, bem sucedidas, não teriam que ser defendidas do desgaste da dupla jornada, até por sua maior expectativa de vida.

Não Pode Haver Visão Fiscalista Simples:

- Importante ressaltar que se trata da vida de indivíduos e de suas famílias.
- Há necessidade de uma abordagem interdisciplinar, porém, esta abordagem social precisa ser técnica e não baseada em velhos chavões de grupos engajados. O chamado “déficit social” em detrimento total da questão atuarial, além de algo totalmente anacrônico, é inconstitucional.

Aposentadoria Fásica - A Fronteira:

- Cada país tem buscado uma solução, porém, a que parece estar se tornando consenso é a aposentadoria em etapas. Aposentadoria fásica ou gradual pode ser um aspecto interessante. Novo conceito de idoso.
- O indivíduo muda de carreira e desacelera, passa a receber uma parcela de recursos e prepara-se para mudar de carreira, trabalhar menos horas ou em ritmo menor.
- A Sociedade e o Estado devem estar presentes nesta transição.
- O segurado deve ter o direito de ver o montante de quanto contribuiu, o seu extrato do

INSS (CAPITALIZAÇÃO NOCIONAL), algo que hoje inexistente e pouco se comenta.

O Idoso de hoje não é velho:

- Pode-se manter a idade média de aposentadoria atual ou mesmo reduzi-la, para que se deixe de pagar as contribuições, comece a receber parte dos benefícios e finalmente a aposentadoria integral.
- Os mais vulneráveis não são impactados, pelo contrário, para alguns segmentos da população os ganhos podem ser similares aos do Bolsa Família.
- Para regiões mais carentes do país, pode-se fazer benefícios regionais como ocorre na China.

Importante destacar:

- O regime geral é a espinha dorsal da sociedade. O pacto entre passado, presente e futuro. Precisa ser reformado para gerar bem estar e não traumas.
- Não precisamos acabar com o pacto que foi estabelecido no regime geral, até mesmo pelos argumentos técnicos de que a repartição simples, de solidariedade intergerações, envolve a infraestrutura do país, que foi criada pelas gerações passadas.
- Nossa proposta é atualizá-lo.

O Déficit da Previdência Universal:

- Nesse aspecto, visando deixar claro em quanto é o déficit da previdência, é importante também separar quem contribuiu para o sistema e quem não contribuiu.
- Benefícios assistenciais não são previdenciários, e vice-versa.
- Misturá-los serve de munição para os defensores de uma visão fiscalista simplista e não-social do problema. A proteção social jamais pode ser obliterada pela abordagem fiscalista ou atuarial purista.

Benefícios Assistenciais X Previdência:

- Não se trata de deixar desamparadas pessoas vulneráveis, mas em clarificar o que é déficit da previdência e o que é uma política social de auxílio aos excluídos. Equilíbrio atuarial constitucional visa evitar déficits assim como superávits.

- Para efeitos contábeis e atuariais, quem não contribuiu não poderia se aposentar pelo RGPS, mas continuaria a receber seu benefício, só que de outro lançamento orçamentário.

Visão Simplista X Interdisciplinar:

- Previdência no Brasil de hoje tem em sua gestão especialistas puristas: ou em direito, ou em economia, ou em atuária, ou em contabilidade. O debate é mais complexo que uma simples visão fiscalista versus social.
- A saída não é purista. A solução é interdisciplinar.
- Demografia e mercado de trabalho atuais requerem uma nova abordagem previdenciária.

Reforma no RGPS: Aposentadoria Fásica - Piso de benefício:

- 50 anos O trabalhador não precisa mais recolher sua parcela (caso tenha 20 anos de contribuição). Empresas continuam pagando normalmente.
- 55 anos Começa a receber 25% S.M. (20 anos contribuição).
- 60 anos Recebe 50% S.M. (Mínimo 25 anos de contribuição).
- 65 anos Recebe 100% S.M. (Mínimo 30 anos de contribuição).

Aposentadoria Fásica - Mais de 1 salário mínimo:

- Todos os participantes têm uma conta individual, que é capitalizada pelas contribuições e seus juros. Com 65 anos de idade e 30 anos de contribuição, o beneficiário que tiver em sua conta um volume superior a 150 S.M., passa a receber o proporcional acima do mínimo, vide Anexo I.
- O benefício passa a ser vinculado ao Salário Mínimo quando da aposentadoria, não havendo mais “perdas” de S.M. como no passado.
- Pode-se continuar trabalhando e contribuindo, independentemente de receber o benefício. Inclusive, há a opção de capitalizar sua conta com o benefício a receber após os 55 anos de idade e 20 anos de contribuição.

Aposentadoria Fásica:

- Total de Salários Mínimos que cada beneficiário receberia por ano:
- 55 anos 3,25

- 60 anos 6,50
- 65 anos 13,0

Projeções

- População PNAD 2013-2014 (em milhares)

	2016*	2050*
▪ 50 a 54 anos	11 895	16 088
▪ 55 a 59 anos	10 116	15 640
▪ 60 a 64 anos	8 097	15 193
▪ 65 ou mais	16 836	51 264

*http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm

Projeções

Caso todos estivessem no novo RGPS*

Despesa em Salários Mínimos (em milhares)

	2016	2050
▪ 55 a 59 anos	38.659	52.286
▪ 60 a 64 anos	52.631	98.755
▪ 65 anos ou mais	218.868	666.432
▪ Total	310.158	817.473

Obs.: Apesar de não considerar indivíduos que receberiam mais de 1 S.M. ou órfãos e viúvas, o valor é superestimado pois uma parte considerável dos beneficiários com mais de 65 anos não terá 30 anos de contribuição (não recebendo mais de 100% do S.M.). Além disso, uma parte estaria no Loas (Anexo II), que teria um benefício menor. Por último, não descontamos os funcionários públicos que não fazem parte do RGPS.

Projeções

Caso todos estivessem no novo sistema (sem Loas cujo custo seria menor)

Despesa (em R\$ bilhões de 2015, S.M. de R\$ 880)

	2016	2050
▪ Total	R\$ 273 bi	R\$ 719 bi
▪ Projeção		

Mantida regra de reajuste do Salário Mínimo

- Renda per capita de 2015 foi de R\$ 28.876,00
- População 2016 206.081.432
- População 2050 226.347.688

Custo do RGPS/PIB

- PIB 2016 R\$ 5 948 Bi 4,6%
- PIB 2050 R\$ 6 534 Bi 11%

Projeção

Reajuste do Salário Mínimo apenas pelo IPCA

- Renda per capita de 2015 foi de R\$ 28.876,00
- População 2016 206.081.432
- População 2050 226.347.688

Custo do RGPS/PIB

- PIB 2016 R\$ 5 948 Bi 4,6%
- PIB 2050* R\$ 9 165 Bi 7,8%

*(com 1% a.a. aumento renda per capita)

Situação Atual é insustentável

- Atualmente a despesa do RGPS já é superior a 8,5% do PIB;
- Em um ou dois anos deve atingir 9% do PIB;
- O total de benefícios será superior a 18% do PIB em 2050 (OECD)!

Proposta de Transição Imediata:

- Atuais beneficiários continuariam recebendo benefícios normalmente.
- Até 2020, quem tiver condições de se aposentar, pode optar por qual sistema seguir.
- A partir de 2020, o novo RGPS seria mandatório.
- Trabalhadores que já estejam contribuindo para o atual RGPS teriam suas contas individuais capitalizadas pelas contribuições já realizadas. Não haveria perdas, custos de transição ou tabelas complexas.
- Alteração do art. 202 da Constituição via Emenda Constitucional nesse sentido seria mais simples do que ocorreu nos casos da Emenda 20/98 e Emenda 41/03; ambas já abriram caminho para a reforma aqui proposta.
 - Pressupondo uma taxa de juros de 4% acima da inflação, o aumento do S.M. pela inflação e a sobrevivência de 20 anos para os beneficiários que aos 65 anos (ou mais) tenham pelo menos 30 anos de contribuição, o total acumulado para receber mais do que 1 S.M. precisa ser de 150 S.M.
 - Somente acima deste valor haveria direito a receber mais de um S.M.
 - Assim, por exemplo, um beneficiário, para ter direito a 2 S.M. por mês, precisaria ter acumulado 300 S.M. em sua conta, correspondente atualmente a R\$ 264 mil.

BCP/LOAS:

- Caso a pessoa não tenha 20 anos de contribuição quando atingir a idade ou não tiver mais condições de participar do mercado de trabalho, esta deixa o Regime Geral e passa para um programa social. O indivíduo continua sendo um cidadão e deve ser amparado pela sociedade, porém, contábil e atuarialmente, trata-se de uma despesa não previdenciária.
 - Adiciona-se 5 anos na idade ao correspondente beneficiário do RGPS.
 - 60 anos Recebe 25% do S.M.
 - 65 anos Recebe 50% do S.M.
 - 70 anos Recebe 75% do S.M.
 - 75 anos Recebe 100% do S.M.
- Loas: passaria a ter reajustes iguais aos do Bolsa família e sairiam da conta do RGPS.

Trata-se de uma política social e não de um regime de repartição simples.

Futuras correções:

- Para os indivíduos que ainda não entraram no mercado de trabalho, as idades utilizadas de referência seriam corrigidas a cada década, com base na elevação da expectativa de vida do Brasileiro. Por exemplo, a partir do ano 2050, seria criada uma última faixa aos 70 anos, sendo que nesta e em todas as etapas anteriores (55, 60, 65 e 70), o direito a receber seria acrescido em 25% do S.M sob a anterior.

Exceções:

- Cada filho, ao completar 5 anos de contribuição, pode autorizar uma redução na idade de 5 anos para qualquer um dos pais, ou dividir 2,5 anos entre os dois (o filho escolhe). O benefício é cumulativo ao no máximo 5 anos.
- Pode-se optar por ceder o benefício para um professor.

BIBLIOGRAFIA

DURAND, Paul. *La política contemporánea de seguridad social*. Madrid: Edita: Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

PIÑERA, José. *El cascabel al gato – La batalla por la Reforma Previsional*. Santiago: Zig-Zag, 6ª edição, 1995.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Lisboa : Presença, 1993.

SASS, S. *The promise of private pensions*. Cambridge MA: University Press, HARVARD, 1997.

SEROTA, Susan P.. *ERISA fiduciary law*. Cumulative Supplement, 2003. The Bureau of National Affairs, Washigton D.C..

STABLE, SUSAN J.. *Another look at 401(k) plan investments in employer securities*. The John Marshall Law Review, Vol. 35, No. 4, pp. 539-564, Summer 2002.

WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. *Private pensionlaw in Brazil andprivate pensionsystems in South America*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2004.