

REFORMAS INFRACONSTITUCIONAIS NAS PREVIDÊNCIAS PRIVADA E PÚBLICA: POSSIBILIDADES E LIMITES

Marcelo Abi-Ramia Caetano

1 INTRODUÇÃO

Este texto complementa a análise de Paulo Tafner e Fabio Giambiagi, encontrada neste volume, discutindo aspectos relacionados às reformas infraconstitucionais que estão em andamento ou que poderiam ser implementadas, a curto prazo, tanto na previdência privada como na previdência pública.

A próxima seção menciona os diferentes tipos de previdência existentes no Brasil, a “social”, de natureza pública, e a complementar, de natureza privada, que é descrita em mais detalhe. A terceira seção apresenta estimativas do custo administrativo do INSS, comparando-o aos custos da previdência pública americana e também aos custos dos fundos previdenciários privados no Brasil. A quarta seção ilustra os resultados de reformas administrativas no regime geral para trabalhadores do setor privado, implantadas durante o segundo mandato do Presidente Lula. A quinta seção sugere possibilidades adicionais a explorar para redução dos custos do INSS. A sexta seção introduz os princípios que regem a previdência para os servidores públicos, seguindo-se, na sétima seção, uma discussão das iniquidades desse regime. A oitava seção inclui uma discussão dos prós e contras da introdução de uma previdência complementar para os servidores públicos federais. A nona seção discute os limites e as possibilidades para a reforma dos regimes previdenciários de servidores públicos estaduais e municipais. A décima seção conclui com uma avaliação dos benefícios da unificação da previdência complementar para todos os servidores nas diferentes esferas e níveis de governo.

2 A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

A previdência brasileira se segmenta em dois grandes pilares: a social e a complementar. A previdência social — administrada pelos diversos RPPS para os servidores públicos e pelo INSS para os demais trabalhadores — tem como objetivo fundamental repor renda até determinados limites e impedir que seus segurados se tornem pobres em função da perda de capacidade laborativa do grupo familiar. Certo é que na realidade concreta houve desvirtuamento desses objetivos. Somente para citar dois exemplos, há aposentadorias em idades baixas no INSS, ou seja, concedem-se aposentadorias mesmo sem perda de capacidade de trabalho ou vínculo empregatício. De modo análogo, há reposição de renda muito acima do salário médio da população nos RPPS nos quais ainda é possível receber aposentadoria de valor equivalente ao último salário — mesmo que seja bem superior ao teto do INSS — e acumular com pensões por morte na viuvez.

Paralelamente à previdência pública social, há a previdência privada complementar. A segmentação entre previdência social e complementar é comum a diversos países. Fundamenta-se na lógica segundo a qual cabe à previdência social garantir a renda básica familiar em caso de perda de capacidade de trabalho mediante benefícios de aposentadorias programadas, por invalidez e pensões por morte. A previdência privada oferece benefícios semelhantes, mas com caráter complementar à social. Trata-se, portanto, de um regime previdenciário voltado aos estratos de maior renda que demandariam remunerações de aposentadoria e pensão superiores às existentes no pilar social da previdência. O fato de, no Brasil, os RPPS permitirem aposentadorias equivalentes ao último salário torna a previdência complementar restrita aos trabalhadores vinculados ao RGPS, quais sejam, os do setor privado e das empresas estatais.

Há quatro diferenças fundamentais entre os dois pilares previdenciários. Primeiramente, a previdência social é compulsória. Por sua vez, a adesão à previdência complementar é facultativa. Ainda que indivíduos na informalidade não estejam inscritos no INSS, as normas jurídicas indicam obrigatoriedade de filiação. Em segundo lugar, o custeio da previdência social é tributário. Na previdência complementar, há contrato de aporte voluntário de contribuição. Terceiro, a previdência complementar é capitalizada, enquanto o RGPS e grande parte dos RPPS se financiam por repartição simples. Por fim, a previdência social tem como público-alvo toda a população do país, enquanto a previdência complementar se destina aos grupos de maior renda.

A previdência complementar no Brasil se estrutura em dois grandes grupos: as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC). A diferença básica entre as duas entidades é que os planos de benefícios oferecidos pelas EFPC estão disponíveis somente para trabalhadores vinculados a empresas patrocinadoras ou a entidade classista instituidora de fundo de pensão. Por seu turno, os planos administrados pelas EAPC são acessíveis a qualquer interessado, independentemente de vínculo com empresa ou entidade classista. A fiscalização e normatização da previdência aberta se fazem pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), ligada ao Ministério da Fazenda. O órgão responsável pela previdência complementar fechada é a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) vinculada ao Ministério da Previdência Social. Em decorrência da disponibilidade de dados, as estatísticas apresentadas nesta seção se limitarão à previdência fechada.

Independentemente da modalidade de previdência complementar, se aberta ou fechada, há três razões para estimar crescimento acentuado desse segmento de mercado. Primeiro, o envelhecimento populacional brasileiro é bastante acentuado. De fato, projeta-se que a participação de idosos na população mais que triplique nas próximas quatro décadas. A dinâmica demográfica amplia o público-alvo desse produto. Segundo, há perspectiva de crescimento da renda *per capita* dos brasileiros. Renda maior amplia a probabilidade de formação de poupança privada focada no financiamento da aposentadoria futura. Por fim, o envelhecimento populacional trará pesado fardo nas contas públicas, em especial nas áreas de saúde e previdência, o que estimulará tanto o governo quanto a população a pensar em alternativas

à previdência social como fonte de renda na idade avançada. Na conjunção desses fatores, é de se esperar que mais pessoas demandem complementação.

Apesar da perspectiva favorável, há duas grandes limitações ao desenvolvimento da previdência complementar no Brasil. Primeiramente, os RPPS não apresentam teto de aposentadoria. Nesse sentido, servidores públicos não têm incentivos ao uso da previdência complementar porque sua previdência social já garante a reposição do seu último salário mesmo para aqueles funcionários públicos de renda elevada, tal como apresentado anteriormente neste texto. Em segundo lugar, o teto do RGPS é 2,5 vezes superior ao salário médio, o que reduz de modo considerável o público-alvo da previdência complementar.

O crescimento da previdência complementar trará benefícios do ponto de vista social e econômico. Em termos sociais, estimula-se modalidade adicional de provisão de renda na terceira idade, o que permitirá a um estrato crescente da população viver de modo mais seguro e confortável. Em termos macroeconômicos, incentiva-se a formação de poupança doméstica necessária ao crescimento econômico.

Paralelamente, a previdência se torna mais independente do orçamento público, o que facilita a formação de poupança por parte do governo e a redução da carga tributária. As grandes potencialidades trazem consigo importantes responsabilidades. Duas merecem destaque. A previdência complementar representa o esforço de décadas de poupança de diversas famílias que depositaram sua confiança em entidades previdenciárias para ter fonte adicional de renda em idades avançadas. Confiança e credibilidade são características essenciais para sustentabilidade do sistema. Há, portanto, necessidade de regras claras e atualizáveis quanto a governança, transparência e efetividade da fiscalização para que a previdência complementar não entre em debacle por sua própria incompetência. Por fim, investidores institucionais muito grandes ganham poder de mercado com capacidade de distorcer preços de ativos financeiros e também direcionar o capital acumulado para grupos ou setores favorecidos.

No que concerne aos dados da previdência complementar fechada, em 2009, somente 2.432 empresas patrocinaram fundos de pensão. Destas, 2.055 eram privadas, e as demais são empresas públicas ou estatais, números que se mantiveram estáveis na última década.

Apesar das poucas patrocinadoras, o total de ativos acumulado é expressivo e somou em dezembro de 2009 a quantia de R\$491 bilhões, perfazendo 15% do PIB. Desse total, R\$320 bilhões são detidos por EFPC patrocinadas por empresas do setor público. Curiosamente, embora a maioria das patrocinadoras seja privada, são as públicas que possuem a maior parcela dos ativos.

Esses fatores indicam o potencial de acumulação com o avanço de renda e consequente fomento da demanda por previdência complementar pelo qual o Brasil provavelmente passará.

O plano de investimentos da previdência complementar é dominado pela renda fixa. Pouco mais de 3/5 das aplicações se concentram nesse segmento. A terça parte se destina à renda variável, e os 5% restantes são investidos no segmento imobiliário e nas operações com participantes.

Como é usual no Brasil, a alocação de ativos muito se concentra em títulos públicos. A alta rentabilidade e liquidez da dívida pública, associadas ao seu baixo risco, estimulam essa concentração. Esse quadro pode ser cômodo do ponto de vista microeconômico dos responsáveis pelos investimentos de um fundo de pensão. Entretanto, na perspectiva macro, as consequências são adversas. Poupança que poderia se canalizar à acumulação de capital e ao crescimento do país se desloca para o financiamento da dívida governamental.

O viés em direção aos títulos públicos é fruto do gigantismo do Estado e de uma política fiscal menos austera que a ideal. Não se trata de tendenciosidade decorrente das preferências pessoais dos gestores das EFPC. Estes tão somente reagem aos incentivos que lhes são postos.

Em relação ao compartilhamento de riscos, nos últimos 20 anos há forte tendência de os planos se constituírem na modalidade de contribuição definida (CD) ou contribuição variável (CV) em detrimento do benefício definido (BD). De fato, em 1990, $\frac{3}{4}$ dos planos previdenciários eram do tipo BD. Em 2009, passaram a representar somente $\frac{1}{3}$. Trata-se de uma tendência universal, dado que grandes empresas multinacionais dos países ricos ficaram em situação debilitada por assumirem os riscos previdenciários dos planos BD criados em meados do século XX.

No Brasil, a tendência de os patrocinadores assumirem menos riscos em relação aos planos de previdência se observa em duas frentes: a primeira, na redução da participação dos planos do tipo BD; a segunda, nas determinações jurídicas a respeito do equacionamento de eventuais déficits nas EFPC. A Lei Complementar 109/2001 estabelece que o equacionamento se dê por participantes e patrocinadores na proporção das suas contribuições. Por sua vez, a Lei Complementar 108/2001 determina que em hipótese nenhuma a contribuição do patrocinador excederá a do participante. Em outras palavras, essas normatizações estabeleceram que mesmo em planos BD o participante se responsabiliza pela cobertura de eventuais déficits por meio da elevação das suas contribuições. Nesse sentido, os participantes passam a compartilhar o risco equanimemente com a patrocinadora. Essas regras são particularmente relevantes para empresas do setor público, dado que o contribuinte não será mais o único a pagar por eventual déficit previdenciário dessas empresas.

A previdência complementar no Brasil, seja aberta ou fechada, deve passar por processo de crescimento acelerado no futuro próximo em função da elevação do nível de renda da população e das suas perspectivas de envelhecimento. O fortalecimento da previdência complementar é salutar para manutenção da previdência social. Ao obter aposentadoria por meio de sua própria poupança, reduz-se o vínculo de dependência da sociedade com o financiamento previdenciário por vias tributárias. Boa estratégia de sobrevivência para a previdência social, a qual — ao consumir 12% do PIB em um país jovem que rapidamente se envelhece — corre o risco de ruir sob seu próprio peso.

3 OS CUSTOS ADMINISTRATIVOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Existem no Brasil dois sistemas públicos de previdência social, o chamado “regime geral” (RGPS), para os trabalhadores do setor privado, e os diversos “regimes próprios”,

para o servidores públicos (RPPS). O elevado custo da despesa previdenciária brasileira se deve às regras de aposentadoria e pensões, pouco relacionadas a questões de administração. Quatro pontos merecem destaque: ausência de idade mínima, fórmulas de cálculo e regras de concessão para pensão por morte em desacordo com os padrões internacionais, sobrein-dexação dos benefícios para além da inflação de preços e regras especiais que se aplicam aos servidores públicos que permitem aposentadorias muito superiores às verificadas no RGPS. Ilusório admitir que o enfrentamento das questões previdenciárias no Brasil se limita a ajustes administrativos. Entretanto, esse fato não justifica o abandono de reformas nessa esfera. Há áreas com perspectivas de avanço na redução da despesa administrativa.

Para examinar essa questão, primeiro comparamos as despesas administrativas do RGPS com as de fundos de previdência do setor privado e com as do sistema público dos EUA. Segundo, apresentamos os avanços administrativos efetuados no passado recente. Finalmente, descrevemos áreas de atuação ainda a se explorar na esfera administrativa.

Não existem dados de custeio administrativo dos RPPS, o que impede análise comparativa para a previdência de servidores públicos. É possível, no entanto, comparar os custos administrativos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que gerencia o RGPS, com os da Social Security Administration (SSA), que seria o equivalente estadunidense ao INSS, assim como com entidades abertas de previdência complementar no Brasil. A conclusão é que o custo administrativo do INSS é alto na comparação internacional, mas baixo na nacional, o que aponta para potencial de redução de custos administrativos na previdência brasileira tanto na esfera pública quanto na privada.

TABELA 1 Comparativo da despesa administrativa entre o INSS e a SSA
— 2009 valores (em percentuais)

	INSS - Brasil	SSA - EUA
Despesa administrativa/benefícios	3,9	1,6
Despesa administrativa/receita	4,7	1,3
Despesa administrativa/(receita+benefícios)	2,1	0,7

Fonte: MPS e SSA.

Os dados mostram que a proporção da despesa administrativa em relação à soma da receita e despesa no Brasil é o triplo da americana. É uma diferença que chama a atenção, mas há de se atentar para limitações dessa comparação. Primeiramente, o INSS paga benefícios não relacionados ao RGPS, como os derivados da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e dos Encargos Previdenciários da União (EPU). Esse fato naturalmente aumenta o custeio administrativo. Como forma de minimizar esse impacto, consideraram-se no pagamento de benefícios da Tabela 1 os desembolsos com EPU e LOAS. Em segundo lugar, o Brasil apresenta infraestrutura e grau de desenvolvimento bem mais precários que os EUA. Há vários municípios sem rede bancária, cujo acesso aos postos do INSS apresenta obstáculos físicos etc. De modo análogo, em decorrência do nível de renda *per capita*, a

informalidade brasileira supera a americana, o que justificaria maior gasto administrativo com a fiscalização das receitas previdenciárias. Tais deficiências brasileiras tornam nosso custo administrativo naturalmente mais elevado. Em terceiro lugar, mais de $\frac{3}{4}$ da despesa administrativa do INSS são com pessoal, o que, por questões jurídicas, é inflexível. Em quarto lugar, a despesa administrativa do INSS somou menos de R\$10 bilhões em 2009, o que, comparado à dimensão do gasto previdenciário brasileiro, está longe de representar montante significativo.

Em suma, a diferença com a situação americana é ponto que necessita de melhor estudo para se apontar eventuais ganhos administrativos. Entretanto, a própria dimensão em termos absolutos dos gastos administrativos indica que reformas futuras devem ir além dessa esfera.

Curiosamente, ao se comparar o custo administrativo com o setor privado brasileiro, o resultado é favorável ao INSS. Na ausência de informações de custeio administrativo das entidades fechadas de previdência complementar, a comparação se fez com as entidades abertas que administram o Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL) e o Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL). Há uma limitação na comparação, dado que as taxas de administração dos PGBL e VGBL se cobram sobre o patrimônio, enquanto para o INSS a base é o fluxo de receitas e despesas. Entretanto, como o patrimônio acumulado por um fundo tende a superar seu fluxo, a comparação se enviesaria favoravelmente à previdência privada. Ademais, dada a estrutura oligopolizada, haveria potencial de redução de custos no setor, em função da possibilidade de aproveitamento de economias de escala em um ambiente marcado pela competição entre grandes agentes. Contudo, as taxas administrativas se mostram bem superiores àquelas praticadas pelo INSS. A depender do fundo e de seu administrador, a taxa de administração pode chegar a 4%. Além da taxa de administração, muitos fundos cobram taxas de carregamento que podem alcançar 5% sobre o valor das contribuições.

Esses dados sugerem que o custeio administrativo do RGPS é alto se comparado ao da SSA, mas baixo em relação às administrações privadas brasileiras. Nesse sentido, os esforços para redução da despesa administrativa devem ser alvo de análise tanto na esfera pública quanto na privada do Brasil.

4 REFORMAS ADMINISTRATIVAS RECENTES NA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA

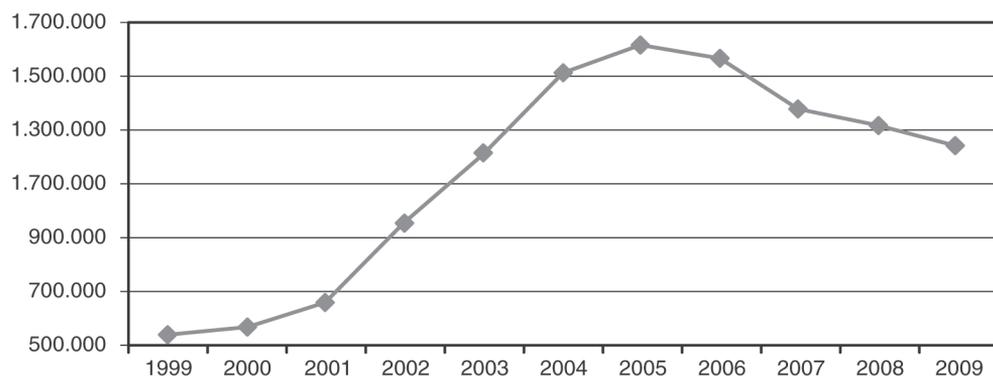
O segundo mandato do Governo Lula se caracterizou pela adoção de um conjunto de medidas administrativas e infraconstitucionais que permitiram ao RGPS aumentar sua receita e reduzir sua despesa, apesar da inexistência de alterações constitucionais ou reformas mais ambiciosas durante esse mandato. Dentre as reformas administrativas, cabe maior destaque à redução do volume de benefícios de auxílio-doença, que haviam saído de controle no início da década. O Gráfico 1 ilustra a evolução recente: desde seu pico até o momento atual houve redução de aproximadamente $\frac{1}{4}$ do volume de benefícios. Entretanto,

a expansão no período de 2000 a 2005 foi tão expressiva que ainda há espaço para futuras diminuições. Em decorrência dessa contenção, a política de reversão do crescimento de auxílio-doença saiu da agenda de reformas. A atual agenda em relação ao auxílio-doença é a continuação do seu monitoramento para assegurar que aqueles que o recebam sejam os que efetivamente dele necessitam.

Outras medidas relevantes incluem o recadastramento dos benefícios previdenciários; a unificação da receita previdenciária com a receita federal, que permitiu ganhos de escala administrativos; o leilão da folha do INSS, em que os bancos passaram a pagar ao governo para ter os aposentados e pensionistas como seus clientes, quando antes era o governo que pagava aos bancos para efetuar o depósito mensal dos benefícios; assim como o ainda incipiente novo modelo das alíquotas do seguro de acidente do trabalho. Em relação a este, apesar da possibilidade de ajustes e da reclamação de grupos que tiveram aumento de suas alíquotas, é inegável o mérito de aproximar a precificação de um seguro público aos moldes adotados no setor privado, em que o prêmio pago para o seguro se relaciona com a incidência de sinistros. Cria-se o arcabouço para que a própria estrutura de alíquotas gere incentivos à redução de acidentes no trabalho, dado que a maior ou menor ocorrência desses eventos elevará ou reduzirá a alíquota paga no futuro.

GRÁFICO 1

Evolução da quantidade de benefícios emitidos de auxílio-doença — 1999-2009



Fonte: MPS.

Apesar dessas reformas, as despesas do RGPS aumentaram de 6,0% do PIB em 2002 para 7,2% em 2009. Por sua vez, a despesa com a previdência dos servidores se manteve estável, gravitando ao redor de 4,1% do PIB. Em suma, as reformas administrativas adotadas no segundo mandato do Governo Lula foram extremamente relevantes, mas insuficientes para anular a trajetória crescente do gasto previdenciário, fato que aponta para o papel limitado dessa modalidade de reforma. O enfrentamento definitivo das questões previdenciárias deve se concentrar em características do desenho do plano: regras de acesso, fórmula de cálculo, parâmetros de indexação e financiamento.

5 POSSIBILIDADES A EXPLORAR NA ESFERA ADMINISTRATIVA

Destacam-se dois setores que merecem atenção nas reformas administrativas: a criação de uma entidade gestora única para os regimes próprios do serviço público e a securitização da dívida do regime geral.

Atualmente, muitos estados e municípios administram seus regimes próprios de forma fragmentada. É usual a situação em que cada poder — Executivo, Legislativo e Judiciário — apresenta processo independente de concessão e manutenção de benefícios de aposentadoria e pensões. Mesmo dentro do poder executivo, há vários casos em que as aposentadorias se concedem e se mantêm por órgãos distintos dos que gerem as pensões por morte. A criação de uma entidade gestora única para o RPPS ampliaria os ganhos por economias de escala e sinergias, em decorrência do fim da execução das mesmas tarefas por diferentes equipes. Ademais, a fragmentação torna o RPPS mais suscetível a fraudes.

O segundo potencial de reforma administrativa ainda não explorado seria a securitização da dívida do RGPS, particularmente interessante para devedores de menor porte, em relação aos quais os custos administrativos para recuperação de crédito são elevados. Isso poderia ocorrer mediante a criação de fundos de recebíveis de débitos previdenciários como forma de diluir o risco dos créditos entre diversos agentes ao invés de concentrá-los em poucas instituições financeiras.

Outras áreas com potencial de bom retorno na esfera administrativa seriam o combate às fraudes, o cruzamento das bases de dados do Governo Federal com as de administrações subnacionais e a auditoria de folhas de pagamentos, em especial dos RPPS de administração fragmentada.

6 A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Dois aspectos marcam a diferença entre o regime geral e os diversos regimes próprios: a ausência de previdência complementar para os funcionários públicos, com a ausência de teto para aposentadoria, e seu caráter regressivo.

Os segurados vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), basicamente os empregados do setor privado, têm suas aposentadorias e pensões limitadas a um teto que equivale, nos dias atuais, a R\$3.467,40. Esses trabalhadores devem recorrer a um fundo de previdência complementar caso queiram receber benefícios superiores ao teto. A previdência complementar pode ser tanto fechada, isto é, restrita aos funcionários de determinada empresa, ou aberta, ou seja, qualquer pessoa está livre para aderir ao plano independentemente do vínculo empregatício.

Por outro lado, para os funcionários públicos, a União, todos os estados, o Distrito Federal e 2.236 municípios têm, cada um, seu próprio RPPS.¹ Cada RPPS é independente dos demais em termos financeiros, isto é, cada ente da Federação cobre somente a insuficiência de caixa do seu próprio RPPS. Não há teto de aposentadoria ou pensão para os servidores

¹ Informações do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2009.

públicos. Em várias situações ainda é possível receber benefício previdenciário equivalente ao último salário, embora as últimas reformas previdenciárias tenham criado um processo de extinção gradual da paridade da aposentadoria com o último salário do servidor público.

A segunda diferença marcante entre RGPS e RPPS é o caráter regressivo desse último. Em 2009, o orçamento público alocou 4,2% do PIB a 3,3 milhões de servidores públicos inativos e seus pensionistas, o que representou um valor médio mensal de benefício de R\$3.344. Por sua vez, 7,2% do PIB se destinaram a mais de 23,5 milhões de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em 2009, um valor médio mensal de R\$735. Dado que o RGPS e a grande maioria dos RPPS se financiam por meio de repartição simples, isto é, pagam-se os benefícios com base nos tributos arrecadados da sociedade como um todo, há uma nítida transferência de recursos de toda a coletividade para financiamento das aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

Um último ponto importante de se ressaltar é a capacidade limitada de adoção de reformas previdenciárias por parte de estados e municípios. Parte expressiva das condições de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensão, suas fórmulas de cálculo, assim como suas regras de indexação estão definidas na Constituição Federal ou em marcos normativos federais. Em outras palavras, estão fora do poder de atuação de estados, municípios e Distrito Federal. Apesar de limitado, no entanto, tal poder não é nulo.

7 A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS E AS QUESTÕES DE EQUIDADE

A equidade se analisa em uma ótica horizontal ou vertical. Em termos horizontais, tratam-se pessoas iguais de modo igual. Verticalmente, pessoas diferentes recebem tratamento distinto. Os RPPS são desiguais tanto na perspectiva horizontal quanto na vertical. Avanços na harmonização e redução da iniquidade entre o RPPS e o RGPS exigirão a criação da previdência complementar para servidores públicos.

Em termos horizontais, a desigualdade é consequência das diferentes regras que se aplicam aos estratos de maior renda do setor público e do setor privado. Um servidor público ainda pode, a depender das combinações de regras, receber aposentadoria equivalente ao seu último salário. Um trabalhador da iniciativa privada, entretanto, tem seu benefício limitado ao teto do RGPS. O segurado da iniciativa privada pode receber aposentadoria superior ao teto do RGPS, mas esta será fruto do seu esforço individual de poupança ou em conjunto com seu empregador. Em outras palavras, os benefícios previdenciários mais altos para os trabalhadores do setor privado não oneram os cofres públicos e, portanto, não fazem com que toda a sociedade, mediante a coleta de tributos, beneficie um grupo de pessoas de camada de renda elevada para os padrões brasileiros.

Uma evidência estatística de que a previdência complementar é focada nos estratos de maior renda é que o teto do RGPS é elevado ao se considerar o nível de renda médio no Brasil. Dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de outubro de 2010, indicam que rendimento nominal médio era de

R\$1.390,60 para trabalhadores da iniciativa privada com carteira assinada. Como o valor do teto de INSS é 2,5 vezes superior a esse rendimento médio, a previdência complementar no Brasil é claramente voltada ao segmento de renda mais alto.

Para muitos servidores públicos, essa previdência complementar é desnecessária, já que os benefícios que recebem pelo seu RPPS são elevados, conforme mostrado na Tabela 2 a seguir. A redução progressiva desses valores, com a criação da previdência complementar para servidores públicos, em nada contradiz os objetivos fundamentais de um regime de aposentadorias que são o combate à pobreza e a reposição de renda em um patamar compatível com a remuneração média da população. Ao contrário, a manutenção das atuais regras para os servidores públicos de maior rendimento é que contradiz esses princípios, porque em nada afeta o combate à pobreza e garante, por meio de recursos públicos, reposição de renda elevada para o padrão nacional.

TABELA 2 Despesa média com servidores aposentados da união por poder
(valores em R\$ correntes)

Poder	Aposentadoria média
Executivo civil	5.961
Ministério público da União	18.153
Legislativo	18.394
Judiciário	15.861

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. Agosto/2010. Elaboração do autor.

O valor alto da aposentadoria não é o problema em si, a questão é que seu financiamento ocorre mediante recolhimento de tributos de toda a sociedade, e não por meio do uso de poupança acumulada previamente. Deve-se ter consciência da diferença entre previdência social e privada. O objetivo da previdência social é repor renda de acordo com os padrões médios da população. Não é seu intuito garantir aposentadorias elevadas para segmentos específicos da sociedade. Esse é o papel da previdência complementar.

A atual estrutura dos RPPS é regressiva e acentua as desigualdades em termos verticais. Isso se dá porque a tributação no Brasil, e em particular a de estados e municípios, muito se baseia no consumo. Tributos sobre o consumo apresentam maior incidência sobre as camadas mais pobres da população. São esses impostos regressivos que financiam as aposentadorias e pensões dos servidores de renda mais alta. A regressividade é, portanto, dupla: tributam-se mais os pobres e os recursos obtidos dessa tributação financiam benefícios previdenciários de pessoas melhor aquinhoadas.

Somente para ilustrar o ponto acima, no ano de 2009, o RGPS apresentou déficit de R\$42,9 bilhões para dar cobertura a 23,5 milhões de brasileiros, enquanto o RPPS da União teve déficit de R\$47,0 bilhões para pagar as aposentadorias e pensões de 936 mil servidores aposentados e seus pensionistas. O RPPS da União tem déficit superior ao RGPS em R\$4,1 bilhões para atender uma quantidade de pessoas 25 vezes inferior.

A natureza de contribuição definida com a eventual criação da previdência complementar para os benefícios previdenciários que excederem o teto do RGPS é outra característica que reforça a equidade vertical. Com as atuais regras, eventuais insuficiências de caixa são cobertas com recursos do ente local. Como se sabe, a arrecadação pública advém da tributação, e não da venda ou comercialização dos seus próprios bens e serviços. Quando o governo necessita de recursos para financiar as aposentadorias e pensões de seus servidores, toda a sociedade tem que pagar a conta. Em outras palavras, os riscos associados à má gerência ou insuficiência de caixa dos planos de benefício são transferidos dos servidores para a sociedade e os contribuintes como um todo. Com a previdência complementar para servidores, a sociedade assumiria os riscos previdenciários até o limite do teto do RGPS, porém, para a parcela que supera o teto, serão os próprios servidores que arcarão com os riscos. Trata-se, portanto, de uma proposta que introduz novo compartilhamento de risco entre servidores e contribuintes e reforça a equidade do sistema previdenciário.

8 PRÓS E CONTRAS DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS

Além dos aspectos positivos referentes à equidade, a previdência complementar dos servidores públicos pode trazer ganhos de eficiência. Da perspectiva fiscal, os ganhos de longo prazo se contrapõem às perdas de curto prazo.

Um relevante progresso em termos de eficiência é que se permite desvincular a política previdenciária da política de pessoal do ente da Federação. A vinculação dessas políticas cria círculo vicioso tanto para servidores como para o governo. O exemplo dos professores mostra os efeitos inapropriados da política de vinculação. O baixo salário era um dos argumentos em favor das aposentadorias especiais para professores. Uma forma de compensar a pouca remuneração era permitir que professores se aposentassem mais cedo. A consequência dessa política é que em algumas décadas vários entes da Federação passaram a contar em sua folha com expressivo contingente de professores aposentados. Como há estreito vínculo entre a remuneração dos servidores ativos e aposentados, os reajustes salariais concedidos aos ativos deveriam se repassar aos inativos. Dadas as restrições orçamentárias dos entes da Federação, a vinculação salarial impediu o aumento tanto de ativos como de aposentados ou pensionistas, já que o aumento concedido ao professor da ativa traria expressivos impactos fiscais sobre a folha de inativos e pensionistas. A consequência de se procurar resolver um problema de mercado de trabalho por meio da previdência é que se criou um obstáculo adicional à valorização profissional dos professores. Em resumo, uma política que a curto prazo passa a impressão de ser benéfica à categoria mostra-se, no longo prazo, como algo que impede seu devido reconhecimento profissional e que impõe pesado fardo às contas públicas.

Do ponto de vista da política fiscal, a previdência complementar dos servidores públicos apresenta potencial de ganhos para ampliação da poupança do governo no longo prazo, contudo, no curto prazo, os custos de transição são evidentes. Há, portanto, um

dilema em relação à instituição da previdência complementar no que se refere às contas públicas, qual seja, os benefícios de longo prazo se contrapõem aos custos de curto prazo.

Os benefícios de longo prazo ocorrem porque o custeio das futuras aposentadorias e pensões se dará por meio do uso dos ativos financeiros acumulados pelos servidores, e não caberá mais ao orçamento público o financiamento da previdência além do teto do RGPS para servidores. Os benefícios para a sociedade são claros em termos de equidade porque seus tributos não mais pagarão os valores elevados de aposentadorias de servidores. Em termos de política fiscal, o menor dispêndio governamental também abre espaço para redução da carga tributária sem causar riscos ao gerenciamento da dívida pública, porque os impostos se reduziram em consequência do menor gasto. Isso permite a manutenção do equilíbrio das contas governamentais ao mesmo tempo em que os tributos ficam menores. Diminui, portanto, o risco de que a redução dos impostos hoje se traduza em maior tributação futura. Outro benefício de longo prazo é que a economia obtida do menor gasto com as aposentadorias dos servidores de renda mais elevada poderá se alocar em saúde, educação, segurança, infraestrutura etc., dispêndios estes que apresentam maior potencial de sustentar crescimento econômico de longo prazo.

Os custos de transição decorrentes da previdência complementar advêm da perda de arrecadação de contribuições previdenciárias nas primeiras décadas após sua instituição. A lógica é que as contribuições de quem vier a ingressar na previdência complementar se verterão para a acumulação de ativos que financiarão suas próprias aposentadorias. No entanto, todos aqueles que já auferem suas pensões continuarão a recebê-las do mesmo modo. Raciocínio análogo se aplica às pessoas que estão prestes a se aposentar ou que já contribuíram por muitos anos. Em outras palavras, a criação da previdência complementar não altera o valor dos fluxos de pagamentos de benefícios previdenciários no futuro próximo, porém traz redução imediata de arrecadação para o custeio das atuais aposentadorias e pensões. A rápida queda de arrecadação somente se compensa anos à frente com a limitação futura dos benefícios previdenciários ao teto do RGPS.

A proposta de criação de previdência complementar para servidores públicos ora em curso ameniza os custos de transição ao focá-la para os funcionários que vierem a ingressar após sua instituição. Trata-se de um meio de suavizar os custos de transição porque diminui a perda de arrecadação ao se restringir a um grupo futuro de servidores. No entanto, ela torna mais lento o alcance de uma situação em que todos os servidores públicos terão seus benefícios previdenciários limitados ao teto do RGPS.

Cálculos realizados pelo autor indicam que a trajetória do custo de transição se divide em três fases. A primeira etapa acontece nos primeiros 15 anos em que o custo de transição atinge um pico de aproximadamente 0,05% do PIB. Entre 15 e 30 anos após a instituição da previdência complementar, o custo de transição ainda é positivo, mas sua trajetória é descendente. A partir da terceira década, os benefícios da limitação das aposentadorias ao teto do RGPS começam a superar os custos associados às perdas de arrecadação, e os ganhos fiscais chegam a atingir aproximadamente 0,13% do PIB.

A razão para esse comportamento é que, nos primeiros 15 anos, poucos serão os novos ingressados no serviço público que já estarão se aposentando. Desse modo, a primeira fase se

caracteriza pela contínua perda de arrecadação sem a respectiva limitação dos benefícios de maior valor ao teto do RGPS. A partir de então, esses novos servidores começarão a se aposentar. Daí, a força da limitação dos benefícios começará a se fazer presente. Em três décadas, grande parte das primeiras gerações já estará aposentada, logo os benefícios da limitação das aposentadorias e pensões ao teto começam a superar os custos associados à perda de arrecadação.

Em trajetória descrita anteriormente demonstra um *trade-off* intertemporal entre as perdas fiscais de curto prazo e os ganhos de longo prazo. Entretanto, também indica que os benefícios de longo prazo em muito superam os custos de curto prazo. Em outras palavras, em termos líquidos, a previdência complementar se paga no longo prazo, tanto porque seus custos de transição não exercerão tamanha pressão sobre o orçamento público como porque em uma perspectiva intertemporal os benefícios superam os custos.

Em síntese, a previdência complementar dos servidores apresenta potencial de avanços tanto de equidade horizontal e vertical quanto de eficiência. O dilema se encontra na política fiscal, entretanto, mesmo para ela a perspectiva intertemporal é favorável, porque os ganhos de longo prazo excedem os custos de curto prazo.

9 REFORMAS DOS RPPS DENTRO DOS LIMITES IMPOSTOS PELA LEGISLAÇÃO FEDERAL

Há vários limites que a legislação federal impõe às mudanças que um ente subnacional pode realizar em seu regime previdenciário. De modo a sistematizar o conjunto de possíveis ações, realizou-se sua divisão em três grandes grupos. O primeiro conjunto se refere às reformas administrativas. São ações relacionadas à gestão mais eficiente de um RPPS que independem de negociações com o poder legislativo local. O segundo conjunto é denominado reformas paramétricas. Referem-se a possíveis ajustes da legislação local ao que dita a legislação federal no que tange a regras de acesso às aposentadorias e pensões, suas fórmulas de cálculo, regras de indexação e alíquotas de contribuição. Por fim, as reformas estruturais em que se apontam caminhos para mudança de um regime de repartição para capitalização.

As medidas administrativas elencadas podem trazer melhor desempenho, seja por maior receita ou por redução de despesa. O fato de um RPPS se situar aquém da eficiência máxima de gestão é negativo ao indicar desperdício de recursos. Entretanto, do ponto de vista positivo, esse ente é capaz de obter grandes avanços por meio de ajustes de natureza administrativa que não requerem alterações em suas normas jurídicas e respectivas negociações com o legislativo local.

Avanços administrativos nos RPPS podem ocorrer via auditoria de folha, cruzamento da base de dados do ente com as do Governo Federal e formação de entidade gestora única com intuito de eliminar duplicação de atividades e tornar o regime menos suscetível a fraudes.

A possibilidade de uma reforma paramétrica no RPPS de um estado ou município é limitada, uma vez que muitas regras estão estabelecidas na Constituição brasileira e em leis federais. No entanto, há casos de entes da Federação que ainda precisam se adequar às várias

mudanças promovidas pela legislação federal. Os principais pontos de atuação são: igualar o salário de contribuição ao de benefício, fim da promoção automática para o policial militar que entra em reserva, fórmula de cálculo dos benefícios com base no salário médio e não mais no último salário, aplicação da taxa marginal de 70% de reposição para pensão por morte que exceder o teto do RGPS, cobrança de contribuição de aposentados e pensionistas, aplicação dos tetos remuneratórios e indexação de algumas categorias de benefícios pela inflação de preços, e não de salários.

No que tange a reformas estruturais, há duas alternativas possíveis: criação de previdência complementar, já discutida em subseção anterior, e segmentação de massa.

O RPPS federal se financia em um regime de repartição simples, modalidade seguida pela grande maioria dos estados e municípios. Tal prática gera pressão para estrangulamento das contas públicas da União e dos entes subnacionais no longo prazo. Muitos dos RPPS já se encontram em déficit, situação que tende a se acentuar com o passar do tempo em função do acelerado processo de envelhecimento populacional. O Tesouro Nacional assim como os tesouros locais necessitam alocar quantia significativa de suas receitas ao pagamento da folha de inativos e pensionistas. A fim de aliviar as tensões fiscais, no longo prazo o RPPS deve se autofinanciar, ou seja, a folha de inativos e pensionistas se pagaria por meio dos ativos acumulados durante os anos de contribuição, e não por arrecadação tributária.

O maior obstáculo para a mudança do regime de repartição para o de capitalização é seu expressivo custo de transição. Com o intuito de mitigar os custos de transição, propõe-se uma transição gradual do regime de repartição para o de capitalização. A alternativa da segmentação de massa, apresentada a seguir, assim como a previdência complementar, exposta anteriormente, lida com essa questão.

A segmentação de massa consiste na divisão dos servidores do ente da Federação em dois grupos. O primeiro usualmente se compõe pelos atuais aposentados e pensionistas, assim como pelo pessoal ativo com maior tempo de contribuição. Dado que o regime se financia por repartição, essas pessoas não acumularam ativos suficientes para financiar seus benefícios previdenciários. O ente da Federação reconhece essa responsabilidade e continua a financiar os benefícios previdenciários desse grupo de servidores mais antigos por meio da repartição simples.

O segundo grupo se compõe por trabalhadores ativos com menor tempo de contribuição. Essa nova geração ainda conta com tempo suficiente para acumular poupança a fim de financiar suas pensões. Poderia, portanto, adotar a capitalização, o que tornaria o RPPS independente — na fase de fruição de benefício — dos recursos tributários arrecadados pelo ente da Federação.

Essa estratégia reduz o custo de transição, dado que ainda se utiliza a contribuição das gerações mais antigas para o financiamento dos benefícios do primeiro grupo. Não ocorre a perda total da arrecadação por parte do ente público, tal como se daria em uma transição imediata e integral para a capitalização. O ente deixa de arrecadar somente as contribuições do segundo grupo, as quais se converterão em ativos financeiros que se utilizarão no futuro para o pagamento dos benefícios previdenciários desse grupo. Embora se reconheça a relevância

do custo de transição, recomenda-se a adoção dessa política por ser um modo de tornar o sistema previdenciário independente do orçamento do governo no longo prazo.

10 ECONOMIAS DE ESCALA NA PREVIDÊNCIA

A unificação de regimes previdenciários se justifica com base nas economias de escala e na equidade. Para melhor compreensão do argumento, é interessante recorrer à história da previdência social no Brasil, cuja fase de consolidação ocorre entre as décadas de 1920 e 1930. A estrutura organizacional consistia em vários institutos de aposentadorias e pensões vinculados a categorias profissionais específicas. Entre os mais conhecidos estavam o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), dos bancários (IAPB), dos comerciários (IAPC) e o Instituto de Previdência e Assistência de Servidores do Estado (IPASE).

A estrutura fragmentada replicava custos administrativos ao multiplicar a estrutura de redes de atendimento, pessoal, contabilidade, custos de manutenção etc., ou seja, a fragmentação implicava deseconomias de escala. O segundo problema era que se permitiam regras diferenciadas de acordo com o instituto, o que gerava tratamento desigual entre as categorias. Esse problema se amenizou em 1960, quando se criou a Lei Orgânica da Previdência Social, a qual unificou a legislação referente aos diversos institutos de aposentadorias e pensões. Por fim, em 1966, os diversos institutos, à exceção do IPASE, consolidaram-se em torno do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Surgiu, então, durante o governo militar, a estrutura previdenciária contemporânea, em que convivem dois regimes distintos de previdência social, um para o setor privado e o outro para o serviço público.

A unificação trouxe benefícios e custos. Os ganhos decorreram da maior racionalidade dos procedimentos administrativos, tratamento mais equânime para as diversas categorias ocupacionais e possibilidade de inserção na previdência social dos grupos não restritos às classes profissionais dos institutos de aposentadoria e pensão. Entretanto, faz-se necessário reconhecer a perda da unificação, que foi a transformação de regimes capitalizados em repartição. Claro que a descapitalização não é consequência da unificação, mas foi uma decisão política tomada à época que implicou custos de longo prazo substanciais para a solvência da previdência brasileira. Interessante exemplo de medida adequada acompanhada de ações impróprias.

Os argumentos a favor da unificação da gestão previdenciária são universais e se replicam nos dias hoje em duas circunstâncias: a unificação das entidades gestoras de previdência de um mesmo RPPS e a unicidade de entidade gestora para previdência complementar em caso de sua eventual criação.

Vale notar que, na esfera privada, o argumento do ganho de eficiência, por se atuar com menos ofertantes e cada um destes ser capaz de auferir menores custos médios por trabalhar com escala mais ampla, deve se contrapor à perda de competitividade em função de o mercado ficar com menor número de ofertantes. Em outras palavras, o menor custo médio pode significar maior peso morto caso as firmas usem seu poder de mercado para ampliar sua margem de lucro. Há no setor privado um *trade-off* entre ganho de eficiência

e perda de competitividade. A escolha da melhor combinação entre esses dois efeitos contraditórios é complexa.

Essa argumentação muda de matiz ao se tratar de administração pública. O maior número de ofertantes não se traduzirá em maior concorrência, capaz de tornar os preços mais próximos ao custo marginal, porque não haverá concorrência entre os ofertantes. Haverá sim planos de previdência destinados a grupos específicos de servidores. Nesse sentido, a fragmentação na administração pública aumenta a suscetibilidade da captura da entidade gestora por interesses de grupos particulares com a geração de *rent-seeking*. Para a administração pública permanece, portanto, somente o argumento do ganho de escala.

Em relação à escala, cabe notar que uma entidade de previdência apresenta estrutura de custos que pouco varia em função da quantidade de participantes e assistidos, tais como custos para administração e manutenção de sistemas informatizados, contratação de pessoal administrativo, diretoria executiva qualificada, rede de atendimento aos filiados ao fundo de previdência etc. São custos que se diluem entre os diversos participantes, o que torna o custo médio decrescente. Trata-se, portanto, de um setor com espaço para consolidação. Para os servidores, uma entidade única de previdência significaria que eles teriam que destinar menor parcela de suas contribuições ao custeio administrativo de sua entidade, o que implicará mais recursos para aplicar em benefício próprio para aposentadoria futura.

Por essa linha de raciocínio, seria interessante que a União oferecesse a outros entes da Federação a possibilidade de adesão a seu plano de previdência complementar. Muitos deles sequer poderão criar planos de previdência complementar próprio em decorrência da falta de escala. Pode ser interessante para um município pequeno incluir os poucos servidores que ganhem além do teto em um plano de previdência complementar, mas ele estará impossibilitado de fazê-lo por sua própria conta se não tiver escala suficiente. A possibilidade de adesão à previdência complementar da União eliminará a limitação da escala própria ao se ter em vista que utilizará a escala já existente do Governo Federal.

O aumento de escala implica também avanços em equidade. Primeiro porque, com a possibilidade de adesão de entes menores à previdência complementar da União, haverá parcela maior de servidores com tratamento mais harmonizado com o setor privado e os contribuintes deixarão de assumir os riscos atuariais dos benefícios previdenciários de funcionários públicos de renda elevada. Segundo porque várias entidades impedem o tratamento igualitário para a previdência complementar de diferentes categorias de servidores e permitem que funcionários mais bem organizados e com maior poder de pressão sobre o orçamento público utilizem a previdência complementar como uma forma de *rent-seeking*.

A unificação é a estrutura administrativa ideal por tornar o gerenciamento mais racional, igualitário e de menor custo ao contribuinte. A oposição de setores corporativistas pode impossibilitar sua consecução. A falta de transparência nas contas da entidade gestora e atitudes inapropriadas podem transformar uma estrutura ideal em algo que seria preferível inexistir. A unificação não é uma panaceia, mas gera benefícios se for bem gerida.

GLOSSÁRIO

EPU — Encargos Previdenciários da União

IAPB — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários

IAPC — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais

IAPI — Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários

IPASE — Instituto de Previdência e Assistência de Servidores do Estado

INSS — Instituto Nacional do Seguro Social

LOAS — Lei Orgânica da Assistência Social

MPS — Ministério da Previdência Social

PGBL — Plano Gerador de Benefício Livre

RGPS — Regime Geral de Previdência Social

RPPS — Regime Próprio de Previdência Social

SSA — Social Security Administration

VGBL — Vida Gerador de Benefício Livre
