

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

FELIPE BORDIGNON SARMENTO

**A PREVIDENCIA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DA PREVIDENCIA E DA POUPANÇA**

Porto Alegre

2011

FELIPE BORDIGNON SARMENTO

**A PREVIDENCIA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DA PREVIDENCIA E DA POUPANÇA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Sabino Porto Jr.

Porto Alegre

2011

FELIPE BORDIGNON SARMENTO

**A PREVIDENCIA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DA PREVIDENCIA E DA POUPANÇA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2011.

Prof. Dr. Sabino Porto Jr.- orientador
UFRGS

Prof. Dr. Stefano Florissi
UFRGS

Ms. Ari Alexandre Peliciolli
UFRGS

RESUMO

Este trabalho busca apresentar as informações referentes à previdência no Brasil, entendendo o regime atual e apresentando informações sobre uma possível alteração do mesmo. O foco deste trabalho não se dá somente no âmbito do equilíbrio financeiro da previdência, mas também abrange a questão da previdência como uma possível formadora de poupança.

Palavras-chave: Previdência. Poupança. Migração de Regime.

Código JEL: H55 – Social Security and Public Pensions; E20 – Macroeconomics: Consumption, Saving, Production, Employment, and Investment.

ABSTRACT

This study aims to present information regarding retirement plans in Brazil, considering the current pension plan, and presenting information on a possible amendment. The focus of this work will not be only the financial equilibrium of the public pension plans, but also covers the issue of retirement plans as a possible forming savings.

Keywords: Savings. Retirement Plans. Amendment.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	CAPÍTULO 1 - PREVIDÊNCIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL.....	8
2.1	INTRODUÇÃO.....	8
2.2	OS TIPOS DE REGIMES.....	8
2.3	O REGIME BRASILEIRO.....	16
2.3.1	A situação atual.....	18
2.3.2	Um comparativo com os demais países.....	21
2.3.3	Os projetos de mudança em tramitação.....	34
2.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	36
3	CAPÍTULO 2 – O REGIME BRASILEIRO E A MUDANÇA DE MODELO.....	37
3.1	INTRODUÇÃO.....	37
3.2	O REGIME DE CAPITALIZAÇÃO, A POUPANÇA E DEMAIS VANTAGENS.....	38
3.3	OS ARGUMENTOS CONTRA A MUDANÇA E SUAS LIMITAÇÕES.....	45
3.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	51
4	CAPÍTULO 3 – AS FUNDAÇÕES, A POUPANÇA E A ECONOMIA.....	53
4.1	INTRODUÇÃO.....	53
4.2	AS FUNDAÇÕES E SEUS REGIMES.....	53
4.3	AS MIGRAÇÕES DOS PLANOS BD PARA CD.....	56
4.4	OS IMPACTOS DOS RECURSOS NA ECONOMIA.....	59
4.5	AS MIGRAÇÕES NA ESFERA INTERNACIONAL.....	63
4.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	69
5	CONCLUSÃO.....	70
	REFERÊNCIAS.....	71
	ANEXOS.....	73

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar a previdência no Brasil, buscando apresentar informações que contribuam para o entendimento da situação atual da previdência no Brasil. Busca-se assim entender e analisar os prós e contras do regime brasileiro de Previdência. O enfoque se dará não somente sobre a situação financeira do regime, mas também, em sua relação com a variável macro-econômica da poupança, buscando entender, como as alternativas de regimes disponíveis interferem na formação de poupança no Brasil.

Neste sentido, analisam-se aqui as características dos regimes, e também apresenta-se uma comparação com outras experiências na área de previdência Internacional. De maneira geral o objetivo é entender como uma provável mudança no regime previdenciário poderá afetar o Brasil, mas também, tenta-se entender um pouco mais sobre as origens e motivos que levaram a previdência a ser o que ela é hoje, além de conhecer quais as propostas de mudança que já estão em andamento, e conhecer melhor como outros países estão lidando com suas previdências.

Para que este objetivo possa ser alcançado inicia-se o trabalho com uma breve descrição do que são os regimes, seguido por uma análise da previdência no Brasil, acompanhada de um comparativo com a previdência no resto do mundo. Em seguida, apresentam-se as propostas de mudança em tramitação no congresso, passa-se então, a uma análise mais lógica da argumentação, buscando entender também quais são os argumentos a favor da manutenção do regime, para entender sua coerência, e por fim, apresentam-se dados da previdência privada Brasileira, e da experiência internacional de países que também efetuaram algum nível de mudança em seus regimes previdenciários.

Contudo, este trabalho se limitará a análise da previdência e de seus impactos, não adentrando em questões como a importância da poupança em nível

nacional, nem tão pouco em questões ligadas ao papel do governo como garantidor ou não de aposentadorias.

Inicia-se o trabalho pela análise da Previdência no Brasil, em seguida apresentam-se os argumentos pró e contra a mudança e por fim, analisa-se a relação da previdência privada com a poupança e da poupança de previdência no resto do mundo.

CAPÍTULO 1 - PREVIDÊNCIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL

1.1– INTRODUÇÃO

O Objetivo deste capítulo é analisar a situação atual dos regimes de previdência no Brasil. Dissertar sobre o funcionamento dos planos e suas regras, abordar a sua legislação específica e desenhar as razões que levam a previdência social a ser o tema de destaque deste trabalho. Para isso começa-se descrevendo os regimes de previdência que existem e são factíveis, quais suas principais características e modelos, e como cada um impacta na economia como um todo, tanto na situação contábil, quanto na econômica e na social. A abordagem seguinte, feita após essa análise, terá foco no regime Brasileiro, trazendo os aspectos de qual foi o modelo escolhido, e nesse ponto recorrendo um pouco à história destes modelos, e qual a situação atual do mesmo. Para tornar esta análise melhor fundamentada, cabe buscar a comparação entre os regimes Brasileiros e os dos demais países, levantando informações numéricas para facilitar o entendimento da situação. Inicia-se então a entender um pouco mais sobre os regimes de previdência.

1.2– OS TIPOS DE REGIMES

Existem três tipos de regimes financeiros de previdência, sendo que dois são mais utilizados e um terceiro que está praticamente obsoleto¹. A primeira abordagem será sobre o chamado de Regime de Repartição Simples (RRS)². O RRS consiste em um sistema onde os participantes ativos³ efetuam suas contribuições para pagar os benefícios dos que já estão aposentados, ou seja, os participantes assistidos. O conceito básico é este, no entanto, a lógica geralmente é inversa. Como os recebimentos na aposentadoria são definidos por regulamentos, e estes por sua vez são dificilmente alterados, em geral o nível de contribuição é calculado de forma a

¹ O terceiro regime é o Regime de Repartição de Capital de Cobertura, pouco usado em grandes entidades, tendo maior aplicação em concessão de auxílio doença e pensões por morte. Neste regime a arrecadação de um ano é baseada nas necessidades de custeio daquele mesmo ano.

² No mercado usualmente se utiliza a sigla RRS, mas este regime também é conhecido como Regime Orçamentário em algumas literaturas.

³ Participantes ativos são aqueles que ainda não se aposentaram pelo plano, e continuam de alguma forma aportando recursos para o plano.

garantir o benefício. Desta forma, o conceito que define o RRS é que, tendo os benefícios calculados para um indivíduo em sua aposentadoria, as suas contribuições serão calculadas para sustentar este mesmo. Logicamente que esta premissa só é válida caso seja respeitado o conceito de equilíbrio atuarial⁴ dentro do Regime, o que nem sempre é válido.

Com isso, no segundo momento, estas contribuições calculadas são utilizadas para o pagamento dos benefícios dos participantes atualmente aposentados. Assim, quando os participantes ativos atualmente vierem a se aposentar, os benefícios por eles recebidos terão como fonte dos recursos as contribuições dos participantes do futuro. Este ciclo se estende tanto para o futuro quanto para o passado.

Desta forma a lógica apresenta a situação de que os benefícios dos aposentados do momento X do plano dependem exclusivamente dos recursos aportados por participantes ativos também neste mesmo momento X. Claro que não estou me referindo ao valor dos mesmos, mas sim a sustentabilidade financeira.

Neste sistema não há formação de poupança, visto que consiste apenas em uma transferência direta de renda. Vale salientar que algumas variáveis externas ao regime impactam o mesmo. A primeira variável é o tempo do regime, ou seja, há quantos anos o RRS está em funcionamento desde sua instituição. Esta variável é muito importante para o equacionamento financeiro deste regime. A lógica novamente é simples. Tendo em conta que em um regime novo todos os participantes que entrarem no mesmo serão participantes ativos, não haverá benefícios a serem pagos, e com isso o regime será 100% superavitário⁵.

Com o passar dos anos os participantes começarão a se aposentar e a receber benefícios do plano, o que altera esta situação. Neste momento o nível de dependência da população⁶ passa a ser o fator exógeno deste equilíbrio, pois junto

⁴ O conceito de equilíbrio atuarial consiste no equilíbrio matemático entre os recursos disponíveis atualmente no plano e os fluxos de caixa e as obrigações futuras. Atuarialmente, levando em consideração uma taxa de juros e uma tabela de mortalidade da população é calculado um valor presente para todas estas variáveis e definida necessidade de recursos para manter um equilíbrio financeiro no plano.

⁵ O conceito de superavitário é muito comum nos regimes de previdência e trata da situação onde o regime tem disponíveis neste momento, considerando os fluxos de caixas futuro, mais recursos do que os necessários para cobrir as necessidades do plano. Da mesma forma um plano deficitário indica a situação exatamente contrária.

⁶ O nível de dependência de uma população é a Razão entre o número de aposentados e a PEA.

com as regras de benefício e de contribuições passará a definir a situação financeira do RRS, se deficitário ou superavitário. Se o grau de dependência for muito elevado, o regime tenderia a ser deficitário, já se este grau for baixo, a situação é inversa.

Este grau de dependência está diretamente ligado ao crescimento populacional e as tábuas de mortalidade da população. Por fim, o crescimento do PIB também afeta o balanço, pois se o nível de renda médio da população subir com o passar do tempo, ficará “mais barato” sustentar os benefícios dos que estão aposentados, claro que o oposto também é verdadeiro, no caso de um PIB decrescente os benefícios dos inativos serão mais caros a sociedade. É válido lembrar que isto só ocorre caso os benefícios não sejam vinculados ao PIB, o que em geral é verdade.

No caso Brasileiro, o regime adotado é exatamente o RRS, e este é deficitário. Em seguida serão expostos os motivos para este déficit, se são eles oriundos do desenho do plano e, portanto endógenos ao modelo, ou se são exógenos como os apresentados até agora.

Muitos países do MERCOSUL têm aplicado reformas em seus regimes de previdência recentemente, como são os casos da Chile e do Uruguai, que trocaram o regime de previdência de repartição simples por um regime de capitalização (RC) e um regime misto⁷, respectivamente.

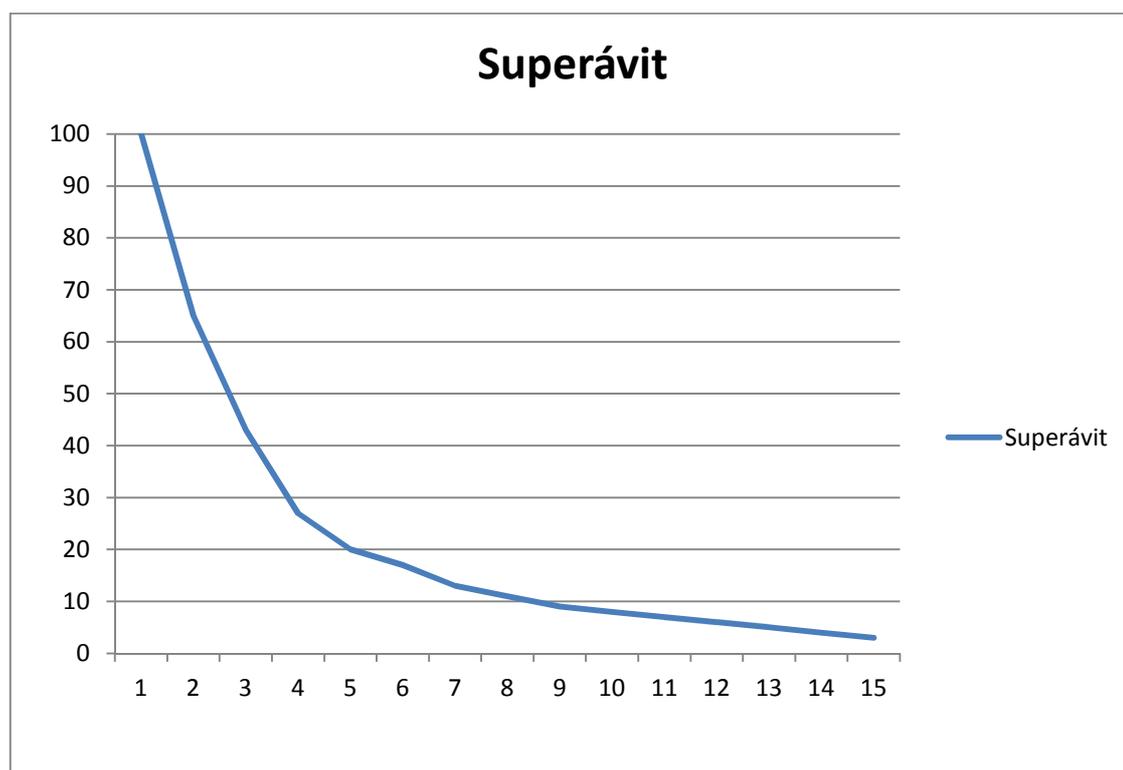
Devido a sua característica de os ativos sustentarem os assistidos diretamente, o RRS é negativamente impactado por fatores como envelhecimento da população, idade da aposentadoria (quanto menor pior) e pelo aumento da expectativa de vida. Como o último século trouxe muitas mudanças no panorama de envelhecimento da população e do aumento da expectativa de vida, este tipo de regime tem gerado muitas dificuldades para os países que o adotaram. O grande ponto deste regime é que ele é um mecanismo de repartição de renda, no sentido da geração mais jovem para a geração mais idosa, e de acordo com o desenho e o modelo do plano, este regime pode apresentar uma receita para o governo⁸.

⁷ Regimes mistos são, como o nome já diz, regimes que contemplam o Regime de Repartição Simples e o Regime de Capitalização juntos. Neste trabalho serão apresentados alguns exemplos.

⁸ Caso as contribuições das gerações mais jovens sejam superiores as necessidades de recursos para as gerações mais velhas o regime pode gerar sobras para o governo. Na prática isto dificilmente acontece.

O gráfico abaixo ilustra o que foi mencionado anteriormente sobre o comportamento do RRS do momento de sua implantação e durante o período que segue com relação ao superávit. Nos primeiros anos, como toda a população que esta dentro do plano está contribuindo o plano é 100% superavitário, e com o passar dos anos, esta população inicia o procedimento de aposentar-se e receber benefícios pelo plano, e este superávit começa a diminuir. Quanto à velocidade em que isso acontece à mesma é totalmente subjetiva⁹, mas segue a lógica apresentada abaixo, sendo mais acentuada ou mais lenta. No que se refere aos anos futuros, se o RRS vai se estabilizar com superávit ou com déficit esta também é uma questão de caso a caso.

Gráfico 1 – Superávit no RRS x Tempo



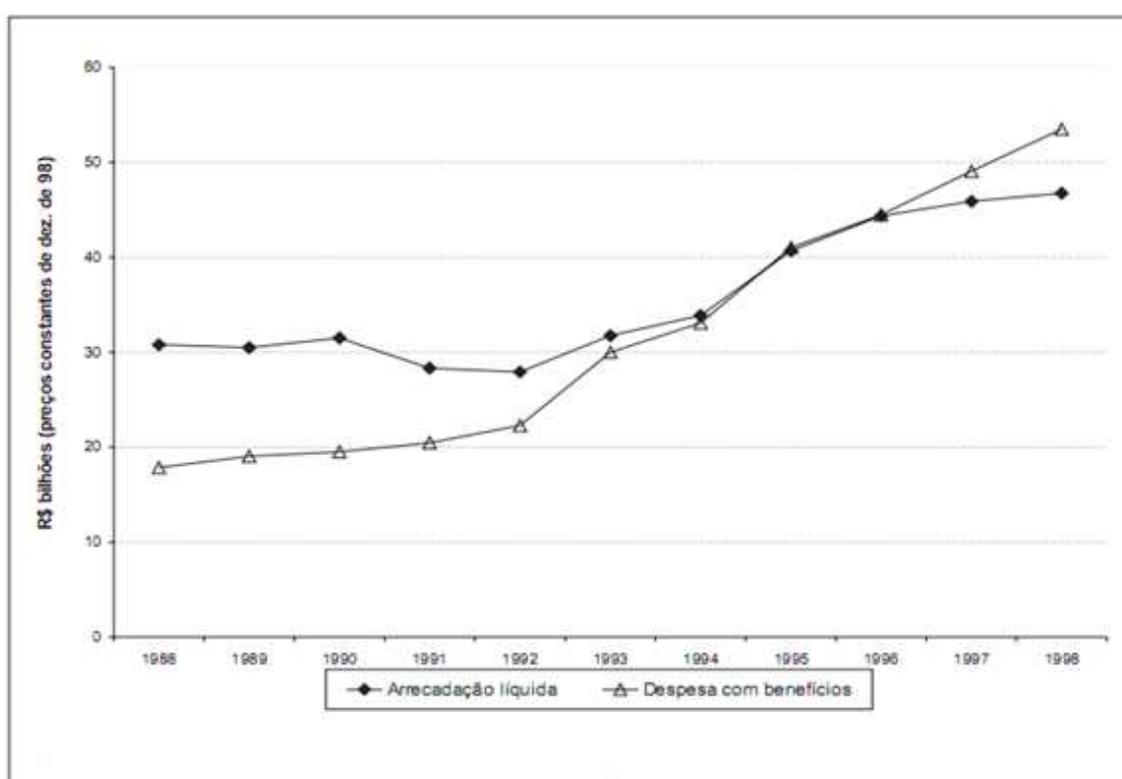
Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Abaixo segue um segundo gráfico, este por sua vez retirado de **Najberg e Ikeda (2008)**, que corrobora o argumento apresentado, justamente por trazer as informações referentes à arrecadação e despesas do plano ao longo dos anos e mostrar que com o passar dos anos a arrecadação cresce em um ritmo bem inferior

⁹ A velocidade em que o superávit diminui depende de muitas variáveis, como por exemplo, idade mínima para aposentadoria, idade média da população no país, tempo mínimo de contribuição, entre outros.

as despesas, que por sua vez crescem em um ritmo acelerado à medida que um número cada vez maior de participantes ativos passa a ter direito a receber o benefício. Desta forma, o comportamento do superávit apresentado no gráfico anterior fica claro, sendo o mesmo grande no início do plano e diminuindo sempre até um momento em que o plano atinge um nível mais estável, na medida em que os aposentados pelo plano começam a falecer e compensam o advento de novos aposentados.

Gráfico 2 – Arrecadação e Despesas com Previdência no Brasil



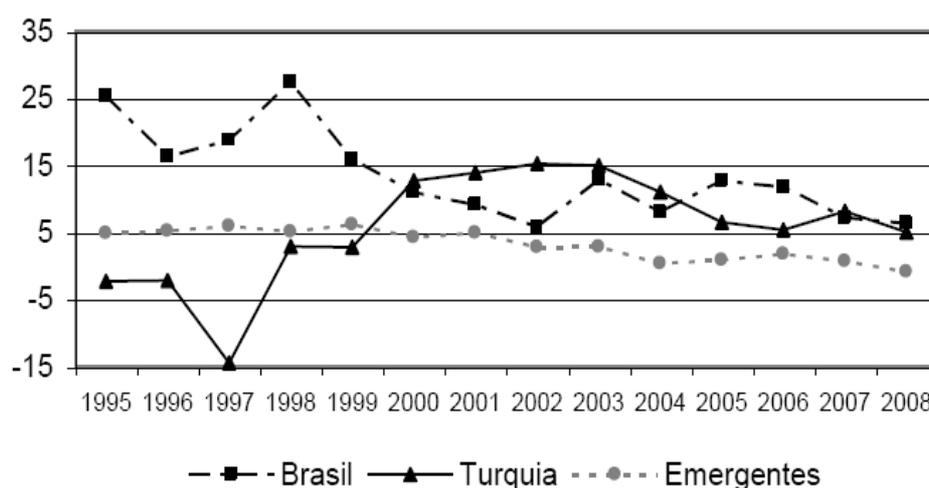
Fonte: Najberg e Ikeda (2008)

O Gráfico apresenta o exato momento em que as despesas com previdência do governo Brasileiro ultrapassam as respectivas arrecadações com o modelo. Principalmente por se caracterizar de um RR não muito antigo, o regime vinha apresentado superávits até o início dos anos 90, mas com o passar dos anos a curva de despesas apresentou uma grande ascendência, justificada principalmente pelo maior número de aposentados, movimento este que não foi acompanhado pelo comportamento das receitas.

A alternativa ao regime de repartição é o de Regime de Capitalização¹⁰, no qual, para cada usuário entrante no plano é criada uma espécie de poupança individual, que no momento da aposentadoria sustentará o benefício a receber do assistido¹¹. Ou seja, o participante durante todo o período em que estiver ativo irá efetuar suas contribuições ao plano, sendo que estas serão utilizadas para criar uma reserva pessoal de recursos, dos quais posteriormente serão retiradas as verbas para pagar o benefício. Este é o conceito básico que difere os dois regimes, mas deste derivam-se outros pontos.

Estes recursos, durante o período de acumulação são submetidos a investimentos, e têm desta forma retornos na forma de juros. Por mais que se imaginem juros de poupança, em um universo de 30 anos de acumulação o impacto tende a ser bem alto¹². Enquanto isso no RRS o benefício futuro é impactado principalmente por um aumento do nível de renda e por crescimento populacional. Sendo assim, neste ponto o RC terá vantagem sobre o RSS se a taxa de juros de mercado for superior as taxas de crescimento da população e de renda somadas. Abaixo seguem mais dois gráficos, um sobre taxa de juros e outro sobre taxa de crescimento da população e do PIB.

Gráfico 3 – Taxa de Juros Real no Brasil, Turquia e Emergentes



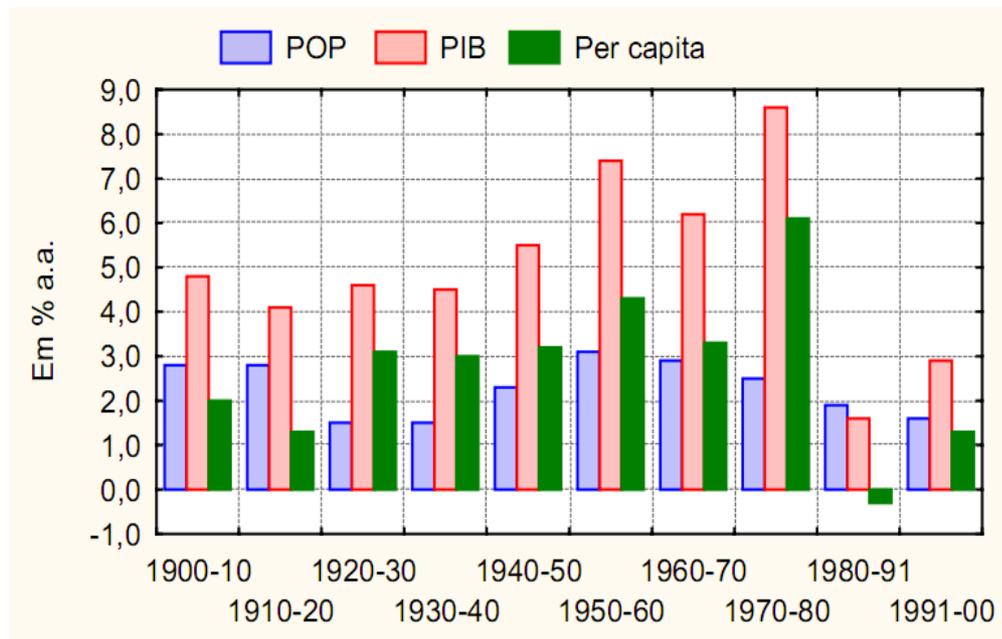
Fonte: Modenesi e Modenesi (2010)

¹⁰ Usualmente conhecido como RC

¹¹ Assistido refere-se a qualquer pessoa recebendo benefícios pelo regime, podendo ser aposentadoria ou qualquer outro tipo de benefício, como benefício auxílio doença ou aposentadoria por invalidez.

¹² Com juros de 0,5% a.m. considerando um período de 30 anos os juros chegam a 502,26% aproximadamente.

Gráfico 4 – PIB e População



Fonte: Modenesi e Modenesi (2010)

Percebe-se ao analisar ambos os gráficos que tanto a taxa de juros, quanto as taxas de crescimento da população e do Produto Interno Bruto (PIB) vêm caindo nos últimos anos apresentados no gráfico. Sendo que durante a série histórica do gráfico acima, a taxa de juros apresenta picos mais elevados do que o PIB e a População. A taxa de crescimento da população nunca ultrapassou os 3% enquanto o PIB apresentou picos de quase 9% na década de 70¹³, e apresenta uma média de 4%. Se somarmos estes dois, teremos algo na faixa de 7%, contra uma média de 10% nos últimos anos da taxa de juros.

Outro ponto que difere nos dois regimes remete justamente à reserva formada. O RC, como será apresentado no próximo capítulo, é um formador de poupança, enquanto RRS não.

Em questão social, como já havia sido dito, o RRS promove uma repartição de renda, dos mais jovens para os participantes mais antigos, enquanto que o RC não apresenta essa característica¹⁴.

¹³ A década de 70 foi considerada a década de ouro no Brasil e é considerada uma década totalmente atípica na história Brasileira.

¹⁴ Alguns autores defendem que a previdência no Brasil tem um efeito de redistribuição de renda e outros alegam que o regime serve apenas para concentrar renda, ao certo apenas o fato de que os jovens sustentam os benefícios dos aposentados.

Além disso, o RC é mais flexível na forma de pagamento do benefício, no momento que o mesmo, por se tratar de recursos acumulados, pode permitir que se dê ao participante alguma escolha sobre o recebimento dos recursos, podendo de certa forma decidir em qual ritmo deseja receber os seus recursos, e até questões sobre como serão aplicados, se em renda fixa ou variável.

Este tipo de regime é muito bem utilizado no Chile, no Uruguai e na Argentina onde o regime de repartição simples apresentava dificuldades e foi substituído. Também nos regimes privados de previdência, sejam de entidades abertas¹⁵ ou fechadas¹⁶, o regime de capitalização é o utilizado, e pode-se encontrar nestas entidades alguns modelos diferenciados de recebimento da verba acumulada. Como este tópico será mais aprofundado no terceiro capítulo deste trabalho, cabe aqui apenas uma pequena descrição sobre estes modelos.

Existem basicamente três modalidades de benefício. A modalidade de Benefício Definido(BD)¹⁷, onde as reservas dos participantes são transformadas em uma renda vitalícia pré-determinada. Após a definição de qual será a renda futura almejada pelo participante, são calculadas as contribuições necessárias, dada uma taxa mínima de rendimento. Este modelo por apresentar baixo risco para o participante, e devido ao cunho social do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) seria o mais recomendado em caso de mudança de modelo, se o objetivo for manter um nível mínimo de renda aos aposentados até a sua morte.

A segunda modalidade é a de Contribuição Definida (CD), onde não há meta de benefício definida, então o participante contribui com um valor determinado e na data da sua aposentadoria define a forma de recebimento de seu benefício. A terceira modalidade é a de Contribuição Variável (CV), na qual é definida uma meta de recebimento e as contribuições se adequam a esta meta ao longo dos anos. Vale lembrar que devido ao cunho social da previdência, a opção pura por um regime de capitalização da modalidade de contribuição variável ou de contribuição definida não parece uma alternativa a ser facilmente aceita pela sociedade, visto que neste tipo

¹⁵ Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) são aquelas entidades onde os Participantes não necessitam possuir vínculo com a entidade, podendo qualquer pessoa mediante pagamento de taxas aderir. São muito comuns em bancos e seguradoras.

¹⁶ Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) são entidades vinculadas a empresas ou entidades de classe, onde os participantes devem possuir vínculo com as empresas ou entidades, para que possam aderir às mesmas.

¹⁷ Também conhecido como Benefício Vitalício(BV).

de regime no momento que o saldo do participante acabar, este passaria a não possuir mais nenhuma renda de cunho previdenciário. Agora que estão apresentados os regimes de previdência, cabe entender um pouco mais sobre o caso Brasileiro.

1.3 – O REGIME BRASILEIRO ¹⁸

O advento da previdência no Brasil da forma mais próxima a que ela tem hoje data de 1934, mediante carta Magma da Constituição daquele mesmo ano. No entanto, muito antes disso, em 1888, já havia sido criada uma caixa de socorro para os empregados de cada uma das ferrovias do Brasil, caracterizando uma primeira forma de previdência no Brasil. No que tange a Carta Magma, na mesma fora estabelecido o tríptico pilar de contribuição a previdência, onde os trabalhadores, as empresas e o governo seriam igualmente responsáveis.

Outro passo importante para a consolidação da previdência no Brasil foi a criação da Lei orgânica da Previdência Social¹⁹, na qual foram unificadas todas as leis referentes à previdência no Brasil. Após, em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o antecessor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que unificou administrativamente a previdência Social no Brasil. Muitas outras leis alteraram a previdência Brasileira, mas a Constituição de 1988, motivada pelo caráter assistencialista das demais previdências do mundo, moldou a previdência do Brasil na forma como é constituída atualmente, e desde então foram feitas reformas que apenas reduziram os benefícios, com o intuito de garantir a sustentabilidade financeira da Previdência Pública Brasileira.

Segundo **Rocha e Caetano(2008)**, uma década após a Constituição de 1988 a previdência social no Brasil passou a ser motivo de preocupação. Devido aos crescentes déficits, e o pior, a velocidade crescente destes déficits, os governantes passaram a adotar medidas com foco na redução deste, mas até o momento, estas medidas, que serão apresentadas em seguida, foram apenas capazes de diminuir o ritmo do avanço dos déficits, mas não sua evolução de maneira geral.

¹⁸ Para apresentar este assunto foram utilizados como referencia principalmente os trabalhos de Rocha e Caetano (2008) e Giambiagi (2002), além de informações do Ministério da Previdência Social, da Câmara dos Deputados entre outras.

¹⁹ LEI N° 3.807/1960

Antes de adentrar em detalhes deste assunto, vale deixar claro que o regime previdenciário Brasileiro é um regime de Repartição Simples. Regime que como visto apresenta algumas deficiências, que preocupa muitos governos, e que alguns até já trataram de alterar.

Já em 1998, exatamente dez anos após a Constituição de 1988, o primeiro movimento no sentido de reduzir o déficit na previdência é tomado por parte das autoridades brasileiras. Através da emenda constitucional número 20 de 1998 é elevado o teto máximo de contribuição da previdência, aumentando assim por consequência a base contributiva. Ainda nesta mesma medida o governo inicia um movimento no sentido de acabar com as aposentadorias por tempo de serviço.

Com a alteração das regras do RGPS, é objetivado reduzir o tempo de recebimento do benefício, forçado para que as aposentadorias não aconteçam antes das idades mínimas independente do tempo de contribuição. Neste momento a aposentadoria por tempo de serviço não é totalmente extinta, no entanto esta possibilidade passa a ser mais remota. Em 1999, mais uma medida que visava claramente adiar em alguns anos a mais as aposentadorias em geral. Através da lei Nº 9.876, deste mesmo ano, o governo institui o fator previdenciário.

O Fator previdenciário regula as aposentadorias por tempo de serviço com relação à idade mínima para aposentadoria. Ele não proíbe esta prática, no entanto, cria uma regra onde o benefício diminui proporcionalmente à antecipação da aposentadoria. Se um trabalhador contribuinte da previdência resolver antecipar sua aposentadoria, por exemplo, dos 65 anos para os 60 anos, seu benefício será reduzido de forma a compensar em parte o tempo a mais de recebimento e o tempo a menos de contribuição que o mesmo apresentar.

Como a forma do cálculo leva em conta não só a idade como também o salário e o tempo de contribuição, não é impossível que o trabalhador venha a se aposentar aos 65 anos com o teto máximo da previdência, no entanto de maneira geral isso não acontece. Além desta medida o cálculo do salário base para aposentadoria também foi alterado nesta lei. Passou-se a considerar não só os 36 últimos meses, mas toda a base salarial do trabalhador após 1994. O ano de 1994, por sinal, é um ano marcante para a previdência, com a estabilização inflacionária pensar em longo

prazo, principalmente em termos de previdência passou a ser uma possibilidade real.

Mas dando continuidade a análise da previdência no Brasil, temos a emenda 41 de 2003 e a emenda 47 de 2005. Através dessas emendas foram alterados os tetos de contribuição e de benefício da previdência no RGPS e no Regime Próprio de Previdência social foram alteradas as regras de benefícios e pensões, bem como na forma de correção dos mesmos, que deixou de ser baseada na inflação dos salários e passou a ser regulada pelo aumento dos preços. Junto a isso foi criada uma contribuição para inativos e pensionistas, aumentando a base contribuinte e diminuindo o déficit.

Contudo, segundo dados apresentados a seguir, estas medidas ainda não foram suficientes para cobrir a situação da previdência, tendo apenas um pequeno impacto de maneira geral.

1.3.1 – A situação Atual

Os dados apresentados a seguir, foram retirados de **Giambiagi (2002)** e apresentam de forma crítica os principais pontos da previdência no Brasil. Neste primeiro momento serão apresentados dados referentes às questões pontuais e mais críticas referente ao regime brasileiro e em um segundo momento será apresentado um comparativo da previdência Brasileira com a previdência de outros países.

Para iniciar esta análise, apresenta-se uma tabela que consolida as informações de gastos com benefícios do INSS nos últimos anos.

Tabela 1 – Despesas de Benefícios do INSS (% do PIB)

Ano	% PIB
1988	2,5
1989	2,7
1990	3,4
1991	3,4
1992	4,3
1993	4,9
1994	4,9
1995	5,0
1996	5,3
1997	5,4
1998	5,8
1999	6,1
2000	6,1
2001	6,4
2002	6,7

Fonte: Giambiagi (2002)

A tabela enaltece o primeiro ponto a ser levantado quando se trata de previdência no Brasil. Os gastos com o INSS aumentaram aproximadamente 2,7 vezes, com relação ao PIB, em 14 anos. Este é o ponto principal a ser discutido, se este ritmo for constante, em 14 anos os gastos com previdência representarão 18% do PIB e em 28 anos, chegarão a quase 50% do PIB.

Cabe entender as justificativas para este crescimento, justamente para tentar evitar que a previdência pública possa comprometer 50% do PIB Brasileiro em menos de 30 anos.

Antes de apresentar o que seriam as principais justificativas, vale fazer uma pequena menção a previdência dos servidores públicos, o Regime Público de Previdência Social (RPPS). Em 2002 o governo gastava 6,7% do PIB com o RGPS, enquanto que eram gastos 2,5% do PIB com o RPPS. Até o momento não há nada a se comentar, no entanto, o RGPS garante benefícios para mais de 20 milhões de pessoas, enquanto o RPPS cobre aproximadamente um milhão de pessoas, segundo **Giambiagi (2002)**.

Há claramente uma distorção entre as regras de benefícios do RGPS e do RPPS. Segundo Giambiagi, apesar de o RGPS ser mais preocupante por seu volume e seu potencial negativo para o futuro, o RPPS também merece ser alvo de uma análise mais detalhada. Para Giambiagi, a solução é tornar mais próximo o desenho dos benefícios em um primeiro momento, para reduzir esta desigualdade, e em um segundo momento modificar ambos os regimes para diminuir o potencial negativo de longo prazo dos mesmos.

Uma vez apresentada a situação do RPPS, retorna-se ao RGPS. Pode-se resumir os principais pontos críticos do regime em um só, a concessão de aposentadorias precocemente. No regime brasileiro existem dois agravantes que são causadores de grandes déficits, sendo eles a aposentadoria por tempo de serviço²⁰ e as aposentadorias antecipadas para mulheres e professores.²¹

²⁰ Apenas Irã, Iraque e Equador possuem este tipo de Regime além do Brasil, Ver Giambiagi (2008).

²¹ Mulheres e professores se aposentam 5 anos antes do que a população em geral, que se aposenta aos 65 anos. E em caso de mulheres que são professoras a aposentadoria se dá 10 anos antes, ou seja, aos 55 anos.

Tabela 2 – Proporção das novas aposentadorias urbanas por TC concedidas pelo INSS, por idade na data de início do benefício – 2000 (%).

Idade no início do benefício	Proporção em cada faixa			Proporção acumulada		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Até 39 anos	1,4	1,3	1,5	1,4	1,3	1,5
40 a 44 anos	10,8	10,8	10,8	12,2	12,1	12,3
45 a 49 anos	23,4	19,9	31,8	35,6	32,0	44,1
50 a 54 anos	29,9	28,4	33,4	65,5	60,4	77,5
55 a 59 anos	23,3	24,7	19,9	88,8	85,1	97,4
60 a 64 anos	10,0	13,4	2,1	98,8	98,5	99,5
> 65 anos	1,2	1,5	0,5	100,0	100,0	100,0
Total	100,0	100,0	100,0			

Fonte: Giambiagi (2002)

Acima uma tabela que corrobora com o que foi comentado, percebe-se que mais da metade das aposentadorias (65,5 %) das aposentadorias acontecem antes dos 55 anos. Um indivíduo com 55 anos, que não tenha nenhum problema grave de saúde é plenamente capaz de exercer suas atividades, no entanto, perde-se mais da metade da força produtiva nesta idade.

Para Giambiagi este é o principal agravante Brasileiro, pois com estas aposentadorias precoces, tanto as contribuições feitas durante a vida não são suficientes para cobrir o benefício, quanto o tempo de recebimento passa a ser muito maior. No caso das mulheres o agravante é ainda maior, com 54 anos 77,5% das mulheres já estão aposentadas, e este é justamente um público que tem a expectativa de vida mais elevada, chegando em média aos 80 anos, representando mais de 25 anos de recebimento de benefício.

Há também que se verificar o nível de gastos com este tipo de benefício. Caso essas aposentadorias antecipadas fossem de um valor reduzido, a equação poderia ser de certa forma equilibrada, pois se forma menos anos de contribuição e serão mais anos de recebimento, é natural que os valores pagos sejam inferiores, mas não é isso que acontece.

Tabela 3 – Proporção do gasto com novas aposentadorias urbanas concedidas pelo INSS, por faixa de valor em salários mínimos (SM) – 2000 (%)

Faixas de valor (SM)	Aposent. p/idade	Aposent. por tempo de contrib.	Aposentadoria por invalidez	Total
Igual a 1	3,2	1,0	4,0	8,2
1 a 5	11,5	15,8	16,4	43,7
5 a 8	3,1	24,4	8,0	35,5
Acima de 8	1,2	10,1	1,3	12,6
Total	19,0	51,3	29,7	100,0
Aposentadoria média/a	2,06	4,35	2,25	2,92

Fonte: Giambiagi (2008)

Percebe-se na tabela acima que os gastos com aposentadorias por tempo de contribuição representam metade do gasto total do RGPS. E mais, dos gastos com aposentadorias acima de 8 salários mínimos, estas aposentadorias por tempo de serviço representam a vasta maioria de 80% aproximadamente.

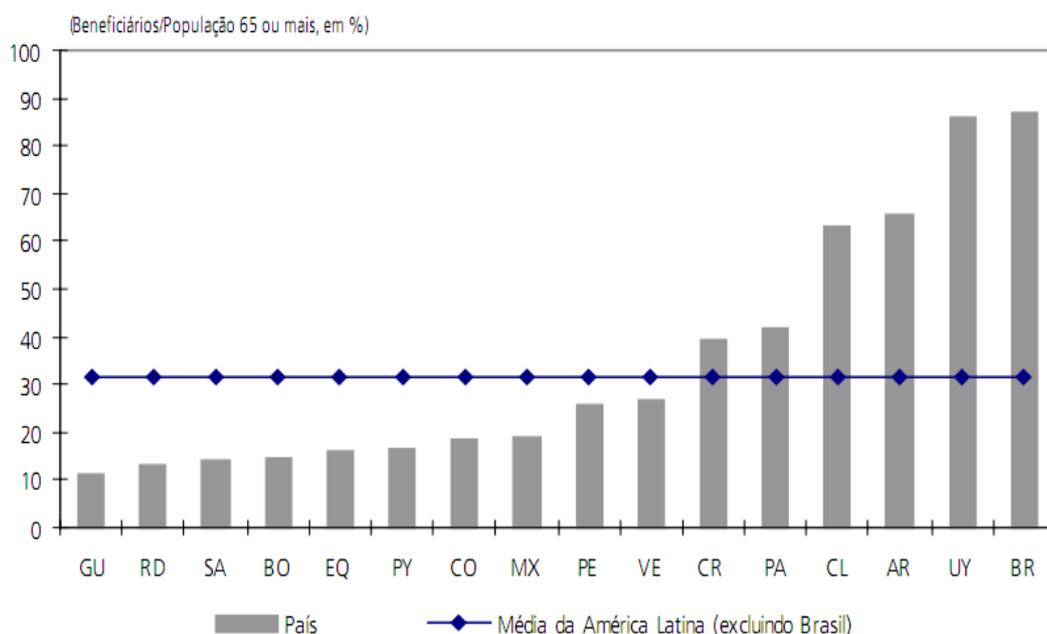
Com isso chega-se a seguinte situação. As aposentadorias no Brasil são antecipadas, possuem um prazo de recebimento mais longo, e junto a isso, o gasto com estas aposentadorias antecipadas é maior do que com as aposentadorias normais. Este somatório de problemas é, segundo **Giambiagi (2002)**, o principal problema da previdência pública Brasileira, e deve ser foco de mudanças nos próximos anos. Para continuar a análise da situação da previdência no Brasil, apresenta-se na seqüência um comparativo da previdência Brasileira com os demais países.

1.3.2 – Um Comparativo com os demais países.

Veremos agora com maiores detalhes o motivo pelo qual a previdência no Brasil tem gerado tanta discussão ao seu redor. Para isso traremos dados comparativos de nossa previdência com o resto do mundo, para que seja possível entender se nosso nível de gastos é adequado e se nossa previdência, de maneira geral apresenta um bom modelo.

O primeiro ponto que será analisado é referente à cobertura de nosso regime. Sabemos que de maneira geral nosso gasto previdenciário preocupa a sociedade, no entanto é importante entender se este gasto preocupante é correspondente a algum tipo de benefício privilegiado. Abaixo um gráfico que apresenta um comparativo de cobertura da população idosa na América latina no início do século XXI.

Gráfico 5 – Taxa de cobertura da população idosa na América Latina no início do século XXI



Fonte: Rocha e Caetano (2008)

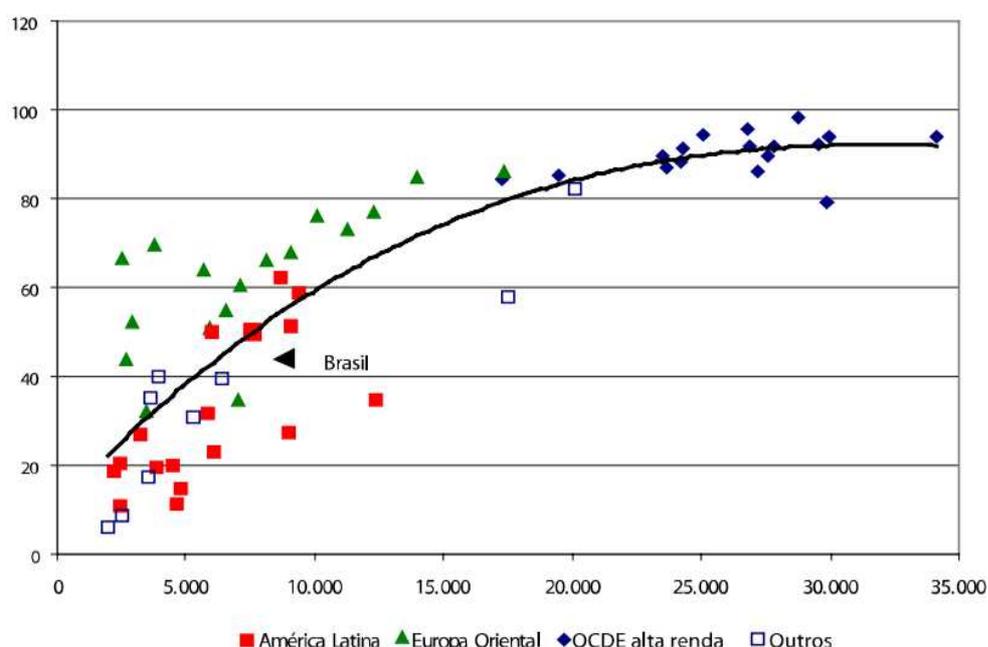
No gráfico evidencia-se que o nível de cobertura no Brasil é muito mais elevado que os demais países da América latina, principalmente se comparada à média que gira em torno de 30%, a cobertura Brasileira de quase 90%, o que representa três vezes mais que a média. Entre os países que mais se aproximam do caso Brasileiro temos o Uruguai, com aproximadamente 90% de cobertura, que nos anos 90 (1996) aplicou uma reforma em sua previdência, que transformou seu regime anterior de 100% BD e repartição simples, em um sistema híbrido, onde o estado garante um mínimo de BD e os recursos superiores a estes são geridos por entidades públicas ou privadas, de acordo com escolha do contribuinte.

Anteriormente a esta reforma, segundo a revista do Banco Interamericano de Desenvolvimento (**BIDAmérica, 2003**), os gastos do governo com a previdência

Uruguia responde por 50% do orçamento. Em terceiros e quartos lugares temos a Argentina e o Chile, com níveis de coberturas próximos a 70%, outros dois países que já implantaram reformas em suas previdências sociais devido aos altos custos que as mesmas representavam para o país. Sendo assim o Brasil é o último país na América latina a possuir um alto nível de cobertura em sua previdência social e não ter efetuado nenhum tipo de reforma na mesma.

O Brasil possui uma cobertura que, se entendida a previdência social como um meio de garantir renda mínima na aposentadoria, tem cumprido bem o seu objetivo, no entanto, cabe verificar se este nível de cobertura de 90% também é atingido nos contribuintes, ou seja, se 90% da população também contribui para o plano. Novamente vamos recorrer a um gráfico de comparativo internacional. No gráfico abaixo apresenta-se o nível de cobertura da previdência de determinado país comparado com o nível de renda daquele mesmo país. Como podemos perceber há uma clara linha de tendência no gráfico.

Gráfico 6 – Taxa de cobertura da força de trabalho e renda per capita



Fonte: Rocha e Caetano (2008)

Observa-se que, em geral, quanto maior o nível de renda do país, maior o nível de cobertura previdenciária dos trabalhadores na ativa. Esta é uma realidade

que vai além da legislação, mas também em uma questão de formalidade do trabalho. Países pouco desenvolvidos em geral têm níveis mais baixos de formalidade no mercado de trabalho, e com isso logicamente o nível de cobertura da previdência entre os trabalhadores tende a ser mais baixo.

Como pode se perceber pelo gráfico o Brasil situa-se em uma baixa posição em termos de nível de cobertura da população ativa, ou seja, da população que contribui deveria estar contribuindo para o regime de previdência, apenas 40% estão contribuindo, estando em um nível praticamente igual ao dos demais países da América latina, com uma cobertura um pouco superior a 40%. Se formos comparar o nível de cobertura da massa trabalhadora com o nível cobertura da população idosa fica claro o grande desnível existente.

Esta diferença não seria explicada por alguma diminuição histórica do nível de cobertura da previdência para com a força de trabalho, mas sim devido ao foco em bem estar social de nossa previdência, que tem em sua composição grandes projetos de distribuição de renda, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e os benefícios rurais **(ROCHA E CAETANO, 2008)**. Para que se possa entender um pouco mais sobre como estes projetos impactaram em nosso nível de cobertura de aposentados vale uma pequena descrição dos mesmos. A LOAS, lei de número 8.742, de 7 de dezembro de 1993, tem em seu artigo 2º redigido de forma a garantir, renda mínima para certos grupos de pessoas, independente de terem efetuado algum tipo de contribuição ou não (ver anexo I).

Se observarmos o item V deste mesmo artigo, fica claro que a partir deste momento seria direito de todo o idoso que comprove não possuir meios para prover o próprio sustento o benefício previdenciário de 1 (um) salário mínimo, independente de ter contribuído durante a vida toda com a previdência, ou ter contribuído por apenas alguns meses. Se observarmos o Art. 1º desta mesma lei, pode-se identificar que a mesma deixa claro o caráter não contributivo deste benefício.

Desta forma, evidencia-se o que a LOAS alterou a proporção entre indivíduos contributivos e não contributivos que recebem benefícios pela previdência social, no momento em que um benefício mínimo é garantido sem nenhum tipo de exigência quanto a contribuições. Este fato ainda tem o agravante de os níveis de renda no

Brasil serem baixos, o que deixa muitas pessoas na condição acima citada e aumenta a demanda por este benefício.

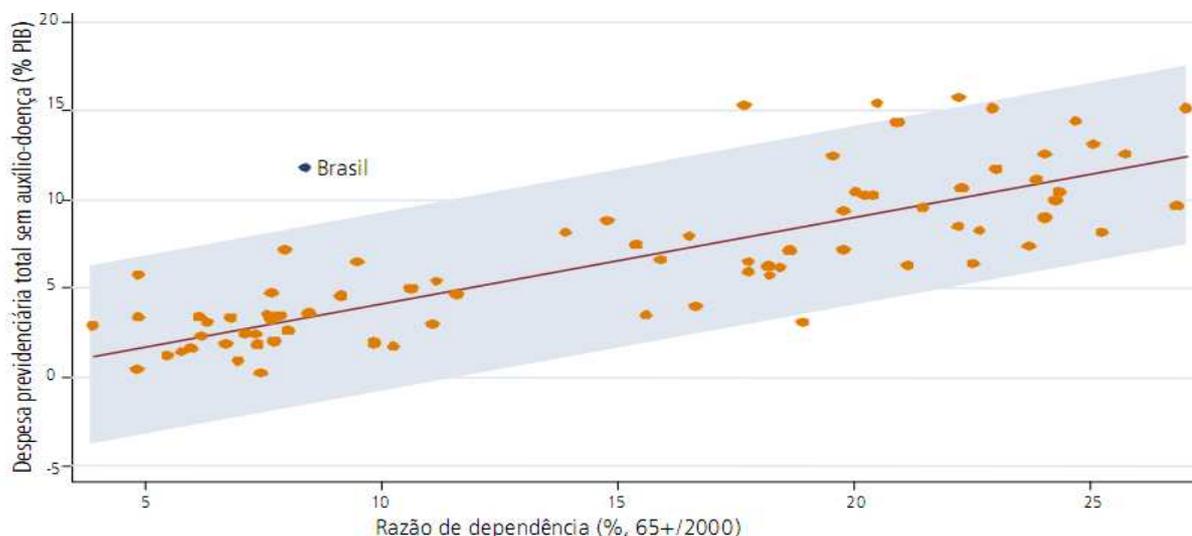
No que tange o benefício de aposentadoria rural, que é outra medida que garante renda mínima sem contrapartida de contribuição, a inclusão destes milhares de trabalhadores, que em sua grande maioria não contribuem para a previdência social, é mais um ponto de atenção que explica a grande diferença entre pessoas que contribuem para o plano e pessoas que recebem benefício pelo plano. Junto a isso as regras especiais para aposentadoria por idade para este público trabalham como um agravante ainda maior para o déficit, tendo que trabalhadores rurais têm o direito de se aposentar com 60 anos em caso de homens e 55 anos em caso de mulheres, enquanto na população em geral são 65 anos para os homens e 60 para as mulheres.

Segundo informações retiradas do site da previdência social, em 2006 o gasto com a LOAS foi de a 0,5% do PIB Brasileiro chegando a 0,6% em 2009. Já os gastos com a previdência rural em 2006 estavam em 1,4% e em 2010 atingiram o número de 1,5% do PIB. Abaixo apresentamos o gráfico com os gastos de previdência de alguns países com relação ao PIB em um comparativo com o grau de dependência demográfica dos mesmos.

O grau de dependência demográfica é a razão entre o número de aposentados e a população economicamente ativa (PEA). O objetivo deste comparativo é poder comparar os gastos previdenciários brasileiros com países que possuem o mesmo grau de dependência, tendo em vista que é natural que países com maior grau de dependência tenham níveis de gastos previdenciários mais elevados. No gráfico podemos perceber que o nível de gasto brasileiro destoa claramente da regressão, caracterizando claramente um *outlier*²².

²² *Outlier* nada mais é do que um ponto fora da curva. Ou seja, em um número “x” de informações, estas informações apresentam de alguma forma um padrão de comportamento. O *outlier* é uma informação ,dentre estas “x” informações, que não apresenta este padrão de comportamento, fugindo então a regra e se caracterizando por um ponto fora da curva. Em geral para definir se um ponto é ou não um *outlier* é imposto um intervalo de confiança, calculado de acordo com a variância da série, para saber se a diferença entre o resultado real é muito diferente do que seria esperado. Caso o ponto esteja fora deste intervalo de confiança ele é considerado um *outlier*.

Gráfico 7 – Despesa previdenciária total e grau de dependência.



Fonte: Rocha e Caetano (2008)

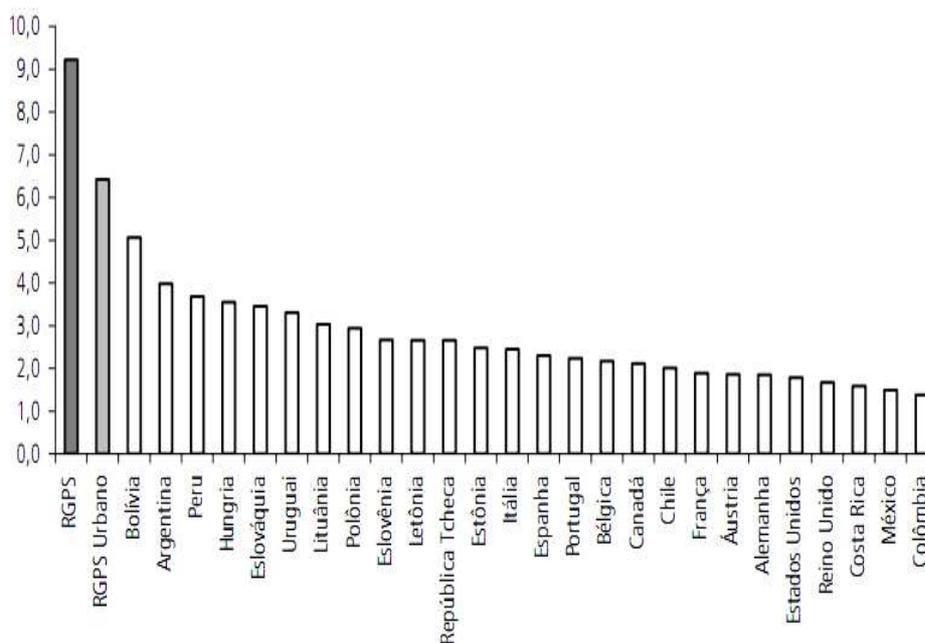
Fica claro que o nível de gastos brasileiro com relação ao PIB está entre os maiores do mundo, estando acima da média de todos os níveis de dependência expostos no gráfico, competindo diretamente com os países com níveis de dependência muito mais elevados. Com relação aos países com o mesmo nível de dependência que o Brasileiro, o Brasil está 8% acima, apresentando valores próximos a 12%, contra 4% da média destes países. Com relação aos valores referentes ao LOAS e previdência rural, percebe-se que aproximadamente $\frac{1}{4}$ dessa diferença é referente a estes dois benefícios.

Isto exalta que não se pode desconsiderar os impactos do LOAS e da previdência rural, no entanto, 6% de diferença com relação aos países com o mesmo nível de dependência ainda é um percentual muito elevado, e deixaria o Brasil com gastos próximos a 10% do PIB, nível de gastos de países com aproximadamente o triplo do grau de dependência Brasileiro.

O próximo ponto a verificar destaca ainda mais o quão destoante do resto do mundo o regime de previdência Brasileiro se apresenta. Apresenta-se abaixo um gráfico comparativo que traz a Razão de Dependência Previdenciária, que é a divisão entre os indivíduos recebendo benefícios da previdência e os indivíduos que estão atualmente contribuindo para a mesma, comparada com a Razão de

Dependência Demográfica, que já havíamos demonstrado anteriormente. O objetivo do gráfico é entender se o grau de dependência da previdência de alguma forma é justificado pelo grau de dependência demográfico, e qual a situação do Brasil em comparativo com o resto do mundo.

Gráfico 8 – Dependência Previdenciária/Dependência Demográfica



Fonte: Rocha e Caetano (2008)

Este gráfico confirma neste momento o quão preocupante é a situação do regime de previdência Brasileiro. Pode-se perceber que em ambos os casos, tanto no Regime Geral de Previdência Social, quanto no Regime Geral de Previdência Social Urbano (Excluindo a previdência Rural) o grau de dependência é o mais elevado da amostra.

No primeiro caso, pode-se ver que o grau de dependência previdenciário é nove vezes maior que o grau Brasileiro de dependência demográfica. Isso é mais preocupante ainda se imaginar-se que essa proporção tende a se manter, caso mantenha-se o desenho atual do regime, e que a população Brasileira ainda é uma população jovem, se comparada com o resto do mundo. Com o envelhecimento da população, os gastos Brasileiros com o regime de previdência podem chegar a

patamares próximos a 15% ou até 20% do PIB, o que tornaria a situação praticamente insuportável.

Países como Itália, França e Reino Unido, que possuem uma população em média bem mais velha que a Brasileira, apresentam um fator menor que três, quando comparadas às duas razões de dependência. Estas nações apresentam níveis de gastos de previdência em relação ao PIB próximos ao Brasileiro e, se a lógica matemática for mantida, quando a média de idade da população brasileira chegar ao mesmo nível destes países, o gasto Brasileiro com previdência irá se aproximar a 30% do PIB, algo intolerável, visto que os gastos com saúde, educação e segurança juntos no Brasil não chegam nem próximos a este patamar, e são de vital importância para a nação.

Analisando-se as primeiras colocações do gráfico, pode-se perceber que há uma certa tendência dentro da América latina de sustentar altos gastos com previdência, mas mesmo a Bolívia que é a segunda colocada, mal passa da metade do índice Brasileiro. Ainda assim, o que leva a Bolívia a esta posição é o fato de que o programa previdenciário Boliviano engloba um projeto de distribuição de renda para idosos de baixa renda, elevando assim o percentual de cobertura, e por consequência, o grau de dependência previdenciário.

Cabe tentar entender um pouco mais as causas desta situação. Se o grau de dependência previdenciário no Brasil é tão alto, deve haver um motivo. Como se viu anteriormente, o grau de dependência previdenciário nada mais é do que o número de indivíduos recebendo o benefício pela previdência, dividido pelo número de indivíduos contribuindo para a mesma. Apresentou-se também, que no caso Brasileiro, o nível de cobertura da previdência entre os participantes ativos, ou seja, aqueles que estão na fase de contribuição para com a previdência, é um pouco mais baixo que a média dos países com a mesma característica de renda que a nossa. Todavia, este nível de cobertura entre os participantes ativos um pouco mais baixo não seria suficiente para explicar tamanha diferença no grau de dependência previdenciário.

Por outro lado, o nível de cobertura dentre os aposentados apresenta níveis altíssimos, e este seria o ponto chave. Viu-se que boa parte desta cobertura

adicional dentre os idosos é referente aos benefícios de aposentadoria Rural e a LOAS, mas viu-se também que estes não foram capazes de explicar o nível mais elevado de gastos como um todo. Então, este é o ponto que será explorado um pouco melhor a seguir, tentando entender quais os outros motivos que explicariam este nível de gasto tão mais elevado, e de certa forma também explicar um pouco mais sobre a origem de tantos beneficiários.

Abaixo mais um gráfico retirado de **Rocha e Caetano (2008)**, nele estão elencadas as informações referentes às idades de aposentadorias do regime de previdência Brasileiro (distinguindo entre RGPS por idade, por tempo de contribuição, e a aposentadoria rural), em comparativo com as médias de idades dos principais países do mundo. Junto a isso estão apresentados os dados referentes ao tempo de recebimento dos benefícios, também apresentados nos mesmos moldes.

Tabela 4 - Idade mínima e duração esperada de aposentadoria – Brasil e grupos de países^a.

	Idade mínima de aposentadoria		Duração esperada de aposentadoria	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
OCDE (29)	63,9	62,6	16,0	20,8
América Latina (7)	62,1	60,4	16,7	20,9
Outros (66)	62,3	59,9	15,8	21,1
RGPS				
Aposentadoria por tempo de contribuição ^b	54,4	51,3	23,0	29,2
Aposentadoria rural por idade	60,0	55,0	19,1	25,9
Aposentadoria urbana por idade	65,0	60,0	15,9	22,1

Notas: ^aNúmero de países entre parênteses.

^b Idade média de aposentadoria.

Fonte: Rocha e Caetano (2008)

Analisando os dados, pode-se perceber que o modelo de aposentadoria urbana por idade é o único que se aproxima dos padrões internacionais, ficando em uma situação um pouco melhor no caso dos homens, e perdendo um pouco no caso das mulheres, tanto no comparativo com os países membros do OCDE, quanto aos países da América Latina, e aos outros países. No entanto a situação muda

completamente de figura nos casos da aposentadoria rural e por tempo de contribuição.

No primeiro caso, da aposentadoria rural, os homens Brasileiros se aposentam em média três anos antes dos homens nos demais países analisados, e as mulheres se aposentam aproximadamente seis anos antes no Brasil. Isso se reflete diretamente no tempo de duração da aposentadoria, que apresenta aproximadamente os mesmos valores de diferença, de três anos a mais de aposentadoria para os homens Brasileiros, e de cinco anos a mais para as mulheres.

No caso da aposentadoria por tempo de contribuição a discrepância é ainda maior. Se o caso Brasileiro for comparado somente aos casos da América Latina, onde em média as aposentadorias acontecem alguns anos mais cedo, no caso dos homens, e duram alguns anos a mais para este mesmo grupo, a diferença Brasileira chega à quase oito anos (7,7 anos) para a idade de aposentadoria, e mais de seis anos de diferença na duração da mesma (6,3 anos). No caso das mulheres, se comparado ao grupo dos outros países, onde as mulheres se aposentam mais cedo e suas aposentadorias duram mais tempo, a diferença na idade mínima de aposentadoria chega próxima aos nove anos (8,6) e no tempo de duração passa um pouco de oito anos (8,1).

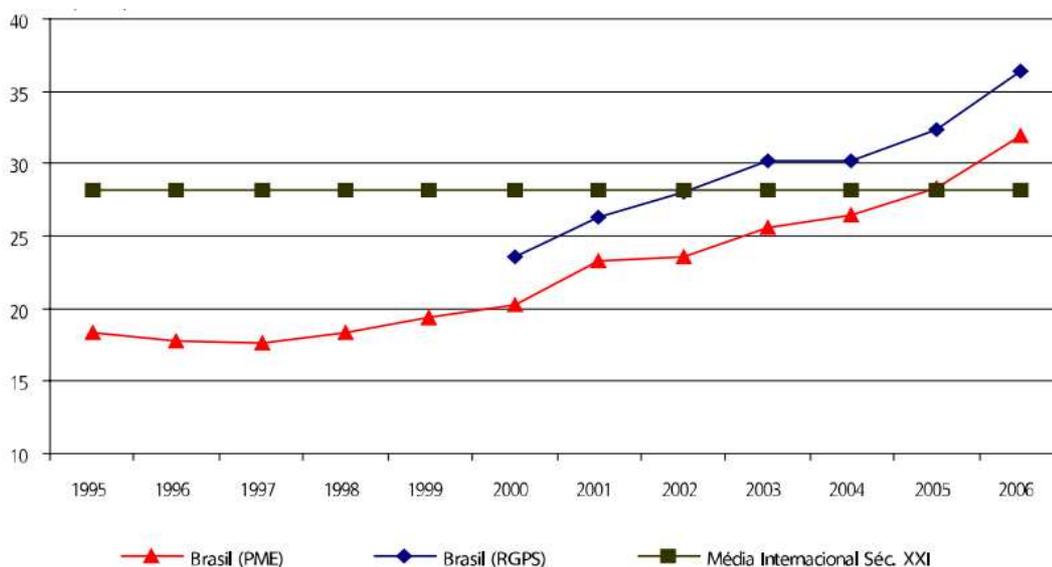
Se comparadas aos países membros da OCDE as mulheres chegam a se aposentar 11 anos antes (11,3) e seu tempo de recebimento chega a ser quase 1/3 maior (29,2 contra 20,8). Pode-se afirmar com certeza, mesmo sem ter os valores, que boa parte dos 8% de diferença de gasto em relação ao PIB são justificados por estas diferenças de características.

Vale lembrar que o impacto de se aposentar antes não impacta apenas na duração do benefício. O efeito é duplicado, uma vez que, por se aposentarem mais cedo, os indivíduos param de contribuir para o plano mais cedo, tornando mais crônica a situação. Estes 11 anos de antecipação na aposentadoria significam 11 anos a menos de arrecadação, e por consequência, 11 anos a mais de recebimento, ou seja, 11 anos a menos de créditos e 11 anos a mais de débitos. Não há necessidade de formação em matemática ou contabilidade para entender o quão

grande é o impacto desta diferença no balanço. Algumas pessoas poderão alegar neste momento que os benefícios da previdência no Brasil são baixos e que não se comparam ao nível dos países da OCDE e isso poderia compensar a aposentadoria antecipada.

O simples fato de comparar com os demais países do mundo, e com os países da América latina já serviriam de argumentação, mas deve-se tentar entender um pouco mais sobre este assunto, e para o isso se usa o próximo gráfico, que traz informações sobre o nível dos benefícios em comparação ao salário de contribuição.

Gráfico 9 – Benefício mínimo como percentual do salário de contribuição, em %



Fonte: Rocha e Caetano (2008)

Conforme apresentado no gráfico, a linha vermelha indica evolução do benefício mínimo como percentual de contribuição, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), e na linha azul, segundo dados do Ministério da Previdência Social (MPS). Pode-se perceber que há uma pequena discrepância entre os dois valores, apesar de os mesmos retratarem o caso do Brasil, mas que sua tendência é muito similar. Na linha pontilhada em verde tem-se a média internacional.

O que se pode concluir analisando este gráfico é que o nível de benefício mínimo no Brasil vem em uma crescente com relação ao salário de contribuição. Em 1995, segundo os dados da PME (não existem dados do MPS referente a estes

anos), o nível de benefício mínimo estava próximo a 18% do salário de contribuição, ultrapassando os 20% somente após os anos 2000, e estando em uma grande ascendente desde então, já tendo ultrapassado os 30%. Ao analisar a realidade fica claro este movimento. Como o nível mínimo de benefício esta atrelado ao salário mínimo, e este por sua vez, vem passando por um processo de valorização real, o salário de contribuição deveria aumentar no mesmo ritmo, mas sabe-se que não é isso que tem ocorrido.

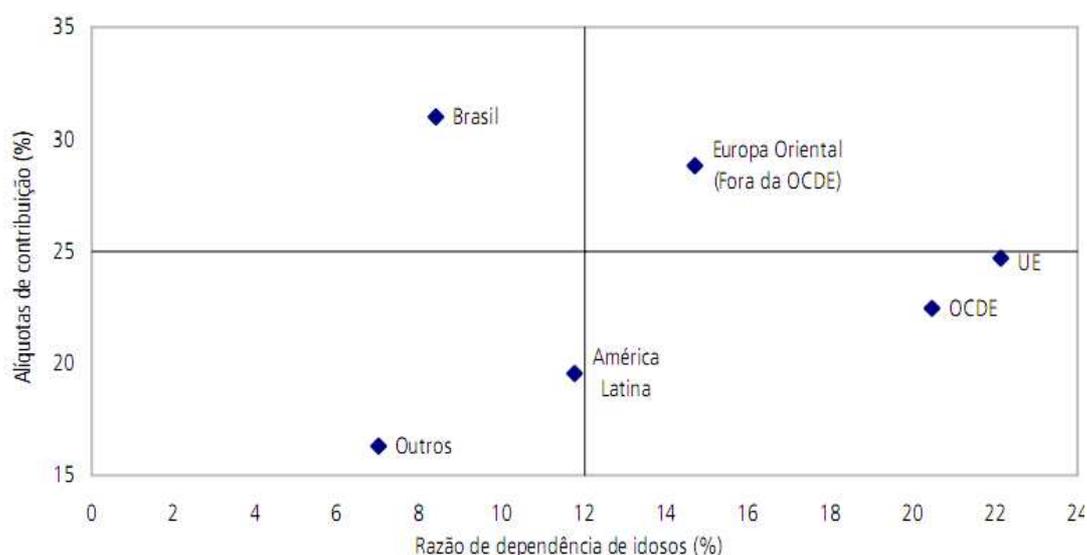
Toda a base trabalhista nacional trabalha no sentido de piorar esta situação, sempre forçando o aumento do salário mínimo e reduzindo o salário de contribuição. Em termos financeiros isso representa um problema enorme, visto que o nível de benefícios aumenta, enquanto as contribuições não acompanham. É mais preocupante ainda quando comparado ao nível internacional, visto que se levarmos em consideração os dados do MPS referentes ao RGPS já estamos nos aproximando a 10% de diferença com relação à média internacional.

Ao analisar em conjunto todos os dados aqui apresentados, pode-se ver claramente o motivo do Brasil se diferenciar tanto do resto do mundo em termos de previdência. São benefícios concedidos mais cedo, por mais tempo, com poucos contribuintes, que contribuem pouco com relação aos seus benefícios, e que tem uma série de ações sociais em seu meio. Abaixo um trecho de Rocha e Caetano (2008) que ilustra de forma objetiva um resumo da previdência Brasileira aos olhos do Mundo.

Em resumo, em relação à sua previdência social, o Brasil apresenta-se, aos olhos do mundo, como uma exótica trindade, por ser, ao mesmo tempo, jovem como um país pobre, gastar como um país rico, e tributar como um país socialista. (ROCHA e CAETANO, 2008, p.25).

O Brasil onera sua folha de trabalho em 31% apenas para cobrir as despesas previdenciárias da ordem de 12% do PIB, e isso claramente serve como um desincentivo ao trabalho, como todo imposto deste gênero. Antes de avançar ao próximo tema, das alternativas atualmente propostas, ver um último gráfico comparativo.

Gráfico 10 – Taxa de Contribuição e razão de dependência – Brasil e outras regiões



Fonte: Rocha e Caetano (2008)

No gráfico tem-se o comparativo entre as alíquotas de contribuição a previdência em comparativo com a razão de dependência de idosos. Pode-se perceber que o Brasil possui um baixo nível de dependência, como já havia sido deixado bem claro anteriormente, e um alto percentual de contribuição, mais alto que qualquer média internacional.

Vale lembrar aqui que o Brasil possui uma base de contribuintes pequena com relação ao número de beneficiários e que o benefício mínimo é alto comparado a base de contribuição. Com isso tem-se, finalmente, que devido ao desenho do modelo brasileiro, a folha é altamente onerada para tentar cobrir estes benefícios, ou seja, os poucos que contribuem, contribuem com um valor elevado, com o objetivo de sustentar aqueles que recebem o benefício sem ter contribuído.

São inúmeros os fatores que explicam o motivo da previdência Brasileira ser uma constante preocupação para a sociedade como um todo, conforme apresentado. O agravante do Brasil ser um país relativamente jovem, e apresentar problemas de um país velho em termos de previdência, levanta dúvidas quanto ao que se pode esperar para o futuro. Cabe, antes de encerrar este capítulo, uma breve análise do que está atualmente em pauta em termos de reformas na previdência, para tentar enxergar o cenário dos próximos anos e décadas.

1.3.3 – Os Projetos de Mudança em Tramitação

A última legislação que alterou de alguma forma a previdência data de 2005, como já havia sido citado, através da emenda 47 deste mesmo ano. São seis anos desde que estas mudanças entraram em vigor e o regime de previdência brasileiro cada vez ocupa mais espaço em discussões acadêmicas. Neste parágrafo, abordam-se quais são as principais mudanças na previdência que estão em pauta no momento, e tenta-se entender um pouco mais sobre seus objetivos, e dentro do possível, entender seus impactos.

São duas as mudanças na previdência em pauta no congresso, a primeira delas, visando desafogar o RPPS, é o projeto de lei 1992 de 2007 que neste momento aguarda parecer na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), segundo informações do site da Câmara dos Deputados. E a outra, é a reforma do fator previdenciário, que já havia sido citado anteriormente, e que apesar de estar em constante negociação, e ainda não possuir proposta estruturada, tem grandes possibilidades de ocorrer, segundo especialistas na área e reportagens divulgadas em jornais e sites especializados. Inicia-se a análise pelo projeto de lei 1992, por este já possuir proposta e estar aparentemente mais próximo da implantação.

Criado em 2007, com o intuito de diminuir o déficit da previdência dos servidores públicos, o projeto de lei 1992 de 2007 prevê a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), com o intuito de administrar os recursos dos servidores públicos. O projeto prevê ainda a limitação dos benefícios em modalidade de Benefício Definido (BD) pagos pelo plano, ao limite dos benefícios pagos pelo INSS. Explicando de outra maneira, o projeto se aprovado, prevê a criação de um regime misto de previdência, similar ao utilizado atualmente no Uruguai, onde até um valor predefinido, o benefício é da modalidade BD, ou seja, renda fixa vitalícia. Enquanto isso, os valores excedentes a este limite devem ser constituídos no modelo de Contribuição Definida (CD), mediante contribuições dos participantes e dos patrocinadores. No caso do Brasil, o RPPS é 100% BD, com limites de benefício bem superiores aos do RGPS, que por sua vez são definidos pelo INSS.

Com o projeto aprovado, estes benefícios, na modalidade BD, serão limitados ao teto do INSS, atualmente de R\$ 3.691,74. Se o servidor assim desejar, para obter um benefício de aposentadoria superior a este valor, deverá aderir ao plano CD, onde poderá contribuir com qualquer percentual de seu salário para constituir sua reserva, e receberá uma contrapartida de 100% sobre suas contribuições, limitados a 7,5% do salário excedente ao teto do INSS. Para os primeiros R\$ 3.619,74 as regras são similares às do INSS, não sendo constituído um saldo individual. Para os casos de migração²³, será calculado um benefício especial, que dependerá diretamente do salário atual do contribuinte, e do tempo de contribuição para a previdência.

No primeiro momento, dado o desenho do benefício especial, a migração não parece muito atrativa para nenhum dos públicos que já estão no regime, mas tudo vai depender de como as regras serão percebidas. Em termos financeiros, tudo irá depender do nível de aceitação dos diferentes públicos. As regras do benefício especial foram desenhadas de modo a limitar o benefício a 80% do salário atual do servidor, no entanto os pré-requisitos para que isso ocorra são muito difíceis de serem atingidos, sendo que o mais provável é que o benefício real de aposentadoria gire bem abaixo deste número.

De maneira geral, no curto prazo, se imaginar-se um número razoável de migrações, esta nova regra representará um custo mais elevado para o governo, uma vez que com a saída destes participantes diminuirão suas contribuições para o regime de repartição simples, diminuindo os recursos disponíveis para sustentar os que aposentados atualmente estão recebendo o benefício e, além disso, o governo terá que colocar os 100% de co-participação para os participantes do novo regime, representando um novo custo.

Mais no longo prazo, as vantagens deste novo modelo poderão ser sentidos, de modo que o governo limita sua contribuição a 7,5% sobre a folha salarial acima do teto do INSS, mais as eventuais coberturas necessárias para o regime até este limite, que como já demonstrado anteriormente, se excluídos os regimes sociais, como LOAS e aposentadoria Rural, tendem a se sustentar melhor e até apresentar resultados positivos. O que é certo é que é uma medida que visa conter os custos,

²³ Por migração entende-se abdicar do plano em que se está atualmente, e aderir à nova modalidade de plano.

de grande impacto de longo prazo, e que pode sim, como já foi observado em outros países, melhorar a situação da previdência no Brasil.

A outra medida citada é a mudança nas regras do fator previdenciário. Esta mudança, ao contrário do primeiro projeto, esta em uma etapa bem mais embrionária, ainda sendo discutida pelos ministérios do governo. A pressão dos sindicatos é para o fim do Fator Atuarial, no entanto o governo dificilmente irá abrir mão da economia gerada por esta regra, e o que deve ocorrer são reformas no modelo. Até o momento não há nada definido, mas espera-se que a mudança seja de impacto negativo para o regime, pois de certa forma o governo tende a facilitar novamente a aposentadoria por tempo de serviço, o que poderia reduzir ainda mais a idade mínima para estas aposentadorias, o que conforme visto anteriormente, já é bem baixa em comparativo com a média internacional.

Estas são as principais mudanças que estão no horizonte atual, outras propostas podem estar engavetadas com algum deputado ou senador, mas no momento, estas são as principais e com maiores chances de aprovação. O próximo capítulo deste trabalho vai abordar um pouco mais sobre a possível mudança no regime de previdência Brasileiro, trazendo uma sugestão e seus possíveis impactos para a economia Brasileira. Haverá um enfoque um pouco diferente do apresentado até o momento, mas também importante em termos de previdência.

1.4– CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPITULO

Apresentou-se neste capítulo um panorama da previdência no Brasil. Dentro desta análise foram buscados elementos de definição de regime, informações sobre os principais pontos fracos do regime, um comparativo com os demais países e por fim algumas informações referentes às propostas de mudanças que estão atualmente em tramitação.

Foi exposto que o sistema previdenciário brasileiro é altamente deficitário, que é muito benevolente com seus participantes, e que não foi feito um planejamento de longo prazo capaz de antecipar as demandas futuras do atual regime. Com isso em mente segue-se a linha de raciocínio e inicia-se no próximo capítulo mais algumas justificativas para que o regime de previdência no Brasil seja alterado, e com isso espera-se fortalecer mais ainda a argumentação até o momento apresentada.

CAPÍTULO 2 - O REGIME BRASILEIRO E A MUDANÇA DE MODELO

2.1 – INTRODUÇÃO

Conforme exposto anteriormente, o regime Brasileiro de Previdência segue o Regime de Repartição simples, no qual, não há formação direta de poupança, e sim, as contribuições dos atuais participantes ativos, são utilizadas para cobrir o recebimento dos participantes assistidos. Em alternativa a este, há o regime de capitalização, no qual, os recursos de cada indivíduo são transformados em uma poupança e revertidos futuramente em benefício para este indivíduo.

Viu-se também, que o regime brasileiro de repartição simples tem apresentado problemas orçamentários, e que no comparativo com os demais países a situação torna-se ainda mais preocupante, visto que o Brasil é um dos poucos países jovens a apresentar tamanho problema e ainda não ter tomado nenhuma atitude. Junto a isso, mencionou-se que alguns países como o Uruguai, a Argentina e o Chile, já efetuaram alterações em seus regimes de previdência, e com isso, a situação financeira de seus regimes apresentou uma melhora significativa. Por último apresentou-se que há uma tentativa atual de alteração parcial em nosso regime, tornando o RPPS um regime misto, parte repartição, em moldes similares ao RGPS e parte capitalização, nos moldes dos Regimes privados de previdência, similar ao que foi feito no Uruguai, só que com todo o regime.

O argumento financeiro já poderia ser considerado um bom argumento, visto que estes recursos garantidores de aposentadorias poderiam ser aplicados em saúde, educação e segurança, mas há mais um ponto que será abordado nos próximos capítulos, que é o modo como estes regimes de previdência afetam o nível de poupança interna das economias, e por conseqüência, a disponibilidade de recursos e possivelmente a taxa de juros disponível no mercado.

O enfoque deste capítulo será buscar argumentos para entender como a escolha por um dos regimes de previdência afeta o nível de poupança da economia, apresentando argumentações pró e contra a mudança e tentando estruturar, dentro do possível, o raciocínio próximo ao caso Brasileiro. Por uma questão de lógica com

o capítulo anterior, onde a situação do regime de repartição simples foi criticada, vamos começar levantando os argumentos pró mudança, e em seguida, buscando a sua crítica.

2.2 - O REGIME DE CAPITALIZAÇÃO, A POUPANÇA, E DEMAIS VANTAGENS

Existem trabalhos na área de previdência que abordam como a definição por um dos regimes de previdência afeta o nível de poupança interna de um determinado país, e neste momento analisa-se a possibilidade da previdência funcionar como um veículo para expansão da poupança interna. Note-se que neste momento não está sendo questionando o fato desta poupança ser motor para investimentos, nem tão pouco se sua destinação é para investimentos privados ou se para financiar a dívida pública, mas sim, como a previdência afeta o volume de poupança, e principalmente, como os regimes existentes se comportam com relação à poupança.

As argumentações mais sensatas neste momento se referem ao que foi visto até o momento. O RRS, por não vincular o benefício de um participante as suas contribuições, foi tratado no Brasil como uma forma de jogar para o futuro os gastos presentes com previdência. Segundo **Najberg e Ikeda (2008)**, nos primeiros anos de RRS, os superávits apresentados pelo regime foram utilizados para financiar diversos outros gastos do governo, e justamente por não terem estimado corretamente o passivo atuarial que seria formado, os benefícios da previdência foram super inflacionados, especialmente nos órgãos públicos. Se de algum modo pode-se justificar os crescentes déficits pela mudança na expectativa de vida, não se pode negar que no passado, o real peso de um regime de previdência não foi estimado.

Junto a este, vale lembrar que apesar de os benefícios recebidos muitas vezes não serem correspondentes as contribuições, há um conceito no Brasil de que a aposentadoria é um direito conquistado, e não um benefício que depende das contribuições ao regime. Sachs²⁴ (1998 apud Najberg e Ikeda, 2008, p. 265)

²⁴ SACHS, J. (1998). *Notes on the transition to a privatized pension system*. Apresentado em The Global Social Security Crisis Na EDI-HIID Work-shop. July, mimeo.

argumenta no mesmo sentido, afirmando que por falta de poupança individual os participantes do regime perdem a noção de vínculo entre contribuições e o benefício, passando a enxergar a contribuição como um imposto e a aposentadoria como um direito conquistado.

Com isso, qualquer aumento no nível de contribuição não é visto como um aumento que visa garantir benefícios futuros, mas sim, como um simples aumento de imposto, causado por má gestão dos recursos públicos. E uma redução do nível de benefícios, ou um não aumento no ritmo esperado, é vista como uma negativa a um direito conquistado.

Em **Pereira, Miranda e Silva (1997)**, se desenvolve uma sistemática de modo a defender a substituição do modelo público de poupança Brasileiro, que como visto, é de repartição simples, por um modelo de capitalização, justificando que o primeiro não só não aumenta os níveis de poupança como diminui os níveis gerais de acumulação, ou seja, reduzindo o montante geral de recursos poupados da economia.

Neste modelo, o autor apresenta a seguinte linha de raciocínio. Se supuser-se que o nível de poupança inicial de uma economia, onde não há nenhum regime compulsório de previdência seja igual a S , e que S seja dado pela propensão das pessoas e empresas a poupar, que neste caso seria S^A , tem-se a equação 1 abaixo;

$$S = S^A \quad (1)$$

Se nesta economia for incluso um regime de previdência, compulsório, independente se é de Repartição simples ou de Capitalização, terem-se que S passara a respeitar a equação 2 abaixo;

$$S = S^B + S^P \quad (2)$$

Na qual S seria a poupança total da economia (neste caso com um regime de previdência) e S^B respeitaria a equação 3 abaixo;

$$S^B = S^A - S^P \quad (3)$$

Na qual S^P é a poupança previdenciária compulsória. Subtrai-se S^P de S^A , visto que não pode-se imaginar que a propensão dos indivíduos a poupar aumente

devido a criação de uma previdência compulsória, dado que ela é também uma forma de poupança. Até este momento o nível de poupança não se altera, tendo que S^P é subtraído de S^A , mas é novamente somado a equação no segundo momento.

Isto posto, cabe demonstrar como S^P se comportaria em cada um dos regimes de previdência, o de Repartição Simples e o de Capitalização. No primeiro deles, o de Repartição Simples, tem-se a seguinte formatação. Suponha-se que os indivíduos atualmente contribuindo para a previdência sejam P e que o montante de recursos disponibilizado através de contribuições por estes seja igual a T . No mesmo momento que estes, têm-se os indivíduos que estão percebendo seu benefício de aposentadoria, denominados A .

Dessa maneira verifica-se que a contribuição T é dividida entre A de modo a cobrir seus benefícios. S^P neste caso é igual a T , e T é totalmente distribuído para A . Dessa forma, no Regime de Repartição Simples temos que S^P estará gerando uma poupança igual à zero, e desta forma S em uma economia com poupança compulsória pelo regime de repartição simples será inferior a um regime sem previdência.

Pode-se enxergar mais claramente na função se alguns ajustes forem efetuados na mesma. Tem-se que;

$$S = S^B + S^P \quad (4)$$

Na qual,

$$S^B = S^A - T \quad (5)$$

Dado que T é o montante destinado a previdência por parte dos participantes ativos. Então verifica-se que $S^B < S^A$ e $S^P = 0$, e conseqüentemente conclui-se que S sem previdência ou (S^1) será maior que S com previdência (S^2).

Vale lembrar que no início do sistema, o mesmo tenderá a ser superavitário, visto que os participantes elegíveis ao recebimento do benefício serão poucos enquanto os contribuintes serão muitos, mas com o passar dos anos, e ainda mais com o envelhecimento da população, o déficit passa a surgir e as regras de benefícios passam a necessitar de revisão. É isso que acontece na maior parte dos países do mundo, e que tem gerado tantas revoltas por parte da população mais

jovem. Vale mencionar também que o nível de crescimento da população é importante, e não somente a sua taxa de envelhecimento.

Em Blanchard e Fischer(1989) , o autor reforça que se o crescimento populacional se mantiver constantemente superior ao crescimento dos benefícios, o nível de poupança do regime tenderá a não ser zero, visto que o crescimento da população, *ceteris paribus*²⁵, fará com que o montante de recursos entrantes no regime sejam superiores as pensões pagas, e com isso algum nível de poupança será mantido.

Apresenta-se agora o caso do sistema de capitalização. Supondo a mesma função descrita acima, nas equações 4 e 5, tem-se o seguinte resultado. Como no regime de capitalização todas as contribuições (T) são revertidas diretamente em S^P, visto que os recursos seriam poupados de modo a garantir o benefício futuro, resulta-se em S^P = T, logo a equação fica assim disposta;

$$S = S^B + S^P \quad (6)$$

Substitui-se S^B por S^A - T

$$S = (S^A - T) + S^P \quad (7)$$

Como T = S^P

$$S = S^A \quad (8)$$

Logo, como demonstrado na equação três a poupança total da economia seria igual à propensão dos indivíduos a poupar. Se comparados os resultados dos dois sistemas de previdência tem-se os seguintes resultados. No sistema de

²⁵ Tudo o mais constante.

repartição simples foi visto que $S = S^A - T$, visto que $S^P = 0$, já no sistema de capitalização tem-se que $S = S^A$, logo, definindo S^C como a poupança do sistema de capitalização, S^R a poupança do sistema de repartição simples e S^X a diferença entre o regime de capitalização e o regime de repartição simples resulta o seguinte;

$$S^X = S^C - S^R \quad (9)$$

Substituindo as equações na função

$$S^X = (S^A) - (S^A - T) \quad (10)$$

Resolvendo a equação tem-se que

$$S^X = T \quad (11)$$

Logo a diferença entre os dois regimes seria igual a T , ou seja, exatamente igual às contribuições efetuadas por parte dos participantes ativos ao longo dos anos. Deste modo no sistema de repartição simples resultaria um menor nível de poupança do que no sistema de capitalização. Em conjunto a isso, os autores definem o impacto do regime no mercado de trabalho.

Segundo estes autores, como a quantia de recursos disponíveis para pagamento de pensões e benefícios no futuro depende diretamente do crescimento das contribuições, o que depende do aumento do nível de renda, e principalmente do crescimento populacional, a taxa de retorno no RRS atrelada a estes fatores tenderia a ser inferior a taxa de juros da economia.

Então, a menos que a população e a renda cresçam a níveis superiores aos da taxa de juros, este investimento seria atuarialmente não atrativo, visto que o retorno dos investimentos a taxas de mercado seriam muito maiores.

Desta forma, haveria um desincentivo ao trabalho, visto que esta menor rentabilidade causaria uma redução do salário real, e por consequência uma diminuição da oferta de mão de obra. **Barro**²⁶ (1974 apud **Pereira; Miranda; Silva, 1997, p. 50**) defende que, se os indivíduos tiverem alguma preocupação com seus dependentes, o sistema de repartição simples poderia ser equilibrado através das transferências inter-geracionais, compensando estes prejuízos as gerações mais novas. Este resultado é conhecido como *equivalência ricardiana*, e resultaria em uma neutralidade neste sistema, de modo que estes recursos devolvidos, através de poupança das gerações mais velhas, poderiam equilibrar um pouco mais esta conta.

No entanto, para isso, é necessário imaginar que as heranças das gerações mais velhas compensem as transferências inter geracionais, o que é difícil de conceber.

Em **Pereira, Miranda e Silva (1997)**, defende-se que caso o governo opte por uma migração entre regimes de previdência, este poderia diminuir os níveis de poupança garantidos por parte do estado, levando os agentes a procurar os planos de previdência da iniciativa privada.

É importante lembrar que há um limite para este aumento de poupança. No primeiro momento, como não há nenhum tipo de reserva, os participantes entrantes serão apenas formadores de poupança, mas com o passar dos anos, estes mesmos participantes passarão a começar a se aposentar e sacar os seus recursos e o nível de poupança será limitado ao crescimento da população.

Segundo **Blanchard e Fischer(1989)**, o nível de poupança gerado pelo regime de capitalização é exatamente igual ao retirado do salário dos ativos, não afetando o nível geral de poupança da economia. Em **Pereira, Miranda e Silva (1997)**, é concluído que o nível de poupança em determinado momento seria totalmente limitado ao crescimento populacional.

Pode-se abordar o fato de que, dependendo do tipo de modalidade de plano, é possível que ao falecer o assistido acabe deixando reservas para serem usufruídas por seus dependentes, e em alguns casos, dependendo do modelo do plano, estas reservas podem ser perpetuadas por muitas gerações, aumentando de

²⁶ BARRO, R. Are government bords net wealth? Journal of Political Economy, v. 82, n.6, p.1095-1117, 1974.

maneira absoluta o nível geral de poupança, visto que os dependentes que receberem estas poupanças, ainda terão sua própria disposição a poupar, e esta herança não necessariamente irá alterar esta disposição.

Cria-se para exemplificar esta hipótese o caso individual a seguir. Se um indivíduo Z, ao iniciar seu regime de previdência de capitalização não possui nenhuma reserva, seu nível de poupança é dado por P^1 . Ao se aposentar P^1 é dado por C, que foi o recurso acumulado durante a vida, devidamente corrigido pela rentabilidade dos recursos. Desta forma teremos que $P^2 = P^1 + C$, onde P^2 é a poupança no início da aposentadoria.

Suponha-se agora, que o indivíduo Z receba totalmente C até a sua morte, restando assim que P^1 continua sendo zero e C passaria a ser zero, e desta forma $P^2 = 0 + 0$, ou seja $P^2 = 0$. Os herdeiros de Z receberão recursos de herança na ordem de zero.

Agora suponha-se que o indivíduo Z só utilize 50% de C até a sua morte, e que o saldo restante continue sendo corrigido de acordo com o retorno dos investimentos durante este tempo. Com isso, resulta-se que P^2 em sua morte será igual a $P^2 = C/2 * r$ onde r é a rentabilidade do período entre a aposentadoria e o falecimento de Z.

Desta forma, se for definido que Z possui um herdeiro conclui-se que o nível de poupança inicial deste herdeiro será P^2 . Desta forma, teremos que para este herdeiro Z' sua poupança na aposentadoria será dada por $P^3 = P^2 + C'$, onde C' será oriundo de suas próprias contribuições. Mesmo que C' seja exatamente igual a C, o nível de poupança deste indivíduo será superior ao seu antecessor, desta forma o nível geral de poupança será elevado sem nenhum aumento populacional.

Claro que se pode argumentar que os recursos herdados tendem a virar consumo, mas é importante lembrar que em geral os regimes de previdência prevêm regras e sanções contra resgates.

Tendo isso se pode argumentar que esta herança pode gerar um desincentivo a novas poupanças, mas também há de se considerar que se supõe um regime compulsório de previdência. Enfim, é um ponto a ser considerado, de que em um

regime de capitalização universal e compulsório, há a possibilidade, mesmo que remota, de que o nível de poupança com o regime seja maior do que o nível de poupança sem regime algum.

Esta é a argumentação que comprova a criação de poupança no caso de migração de regime no Brasil, uma argumentação que defende por motivos econômicos diferentes de déficits ou superávits a migração de um regime de previdência do modelo de repartição simples para um modelo de capitalização, argumentando que caso esta venha a ocorrer o nível interno de poupança sofreria um acréscimo.

Independente de se acreditar em todos os argumentos aqui apresentados ou em apenas alguns dos mesmos, o fato é que se imaginar-se que a simples criação de uma poupança para cada indivíduo gera mais poupança do que a não criação de nenhuma, o raciocínio parece bem claro. Além desta lógica simples, os autores defendem que a simples criação de um sistema previdenciário compulsório diminuiria um pouco o efeito de miopia²⁷ **(PEREIRA; MIRANDA; SILVA, 1997)**, fazendo com que os indivíduos pensassem mais em suas previdências, percebendo mais cedo assim a necessidade de se guardar recursos para a aposentadoria e por conseqüência aumentando o nível geral de poupança da economia.

Sem ainda levantar nenhuma questão quanto ao aumento do nível de poupança ser positivo ou não para uma determinada economia, apresenta-se a seguir uma argumentação contrária à mudança de regime, que aborda não somente a questão do aumento nos níveis de poupança, mas também, questões de qual o objetivo de uma previdência e a real necessidade do mesmo não representar um incentivo econômico.

2.3 – OS ARGUMENTOS CONTRA A MUDANÇA E SUAS LIMITAÇÕES

²⁷ O efeito de miopia é determinado pela incapacidade dos indivíduos perceberem sua necessidade de recursos ao longo dos anos. Um indivíduo jovem tende a acreditar que há ainda muito tempo para que ele possa acumular recursos para sua aposentadoria, pressupondo que sua renda futura aumentará e suas despesas não.

Para a elaboração deste tópico foram utilizadas principalmente informações retiradas do artigo de Izerrougene (2009), publicado na revista de economia contemporânea do Rio de Janeiro. O autor explora a possibilidade da troca do sistema de Repartição Simples para o Sistema de Capitalização. É feita uma argumentação basicamente pró manutenção do regime de repartição simples como modelo previdenciário.

O primeiro ponto levantado é referente a uma mudança não compulsória de regime, onde o Regime de Repartição Simples deixaria de ser obrigatório, e o sistema de Capitalização passaria a ser uma alternativa, também não obrigatório. Esta análise é feita basicamente em resposta a aqueles autores que defendem que a poupança compulsória possui efeitos negativos sobre a economia, pois diminui o grau de liberdade do consumidor.

Durante o artigo, alega-se que no momento em que a poupança deixar de ser compulsória, as camadas mais jovens da população tenderiam a optar pelo consumo presente, acreditando que haveria muito tempo ainda para acumulação, tratando do conceito de “miopia”, em que o indivíduo não tem noção exata do tempo, da vida e da saúde, não tendo capacidade de fazer avaliações de longo prazo (**ver Barro²⁸ 1974, apud Izerrougene, 2009, p.33**).

As populações de baixa renda não teriam condições de poupar voluntariamente, mesmo que desejassem, necessitando buscar auxílio na assistência social, que poderia causar uma despesa para o governo de uma magnitude talvez bem próxima a atual. Por último o autor ainda estima que a classe média tenha motivos para não aderir a este tipo de poupança, dado que não teriam certeza sobre o futuro de suas reservas.

Tendo isso, descarta-se a possibilidade de uma migração para um regime não compulsório de previdência. No que tange a possibilidade de um sistema onde o governo apenas garanta um benefício mínimo, e os agentes devessem através de sua poupança, compulsória ou não, garantir um nível melhor de renda o autor busca referência nos trabalhos de **Uthoff²⁹ (1997, apud Izerrougene, 2009, p.34)**, que

²⁸ BARRO, R. **Are government bonds net wealth?** Journal of Political Economy, v. 82, n.6, p.1095-1117, 1974.

²⁹ UTHOFF, A. Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro. *Revista de La Cepal*, n.63, 1997.

defende o governo como imprescindível para garantir um mínimo de estabilidade ao sistema, visto que, como se trata de uma poupança de longo prazo, os temores quanto à instabilidade econômica do futuro podem levar os agentes a temer este tipo de aplicação, devendo o governo ao menos garantir as intervenções necessárias para manter o sistema funcionando, algo que hoje em dia é realidade no Brasil, onde a legislação prevê que caso um fundo de pensão apresente dificuldades para cumprir suas obrigações, as entidades fiscalizadoras, neste caso a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) poderia assumir o controle desta entidade³⁰.

No que se tratam dos déficits, a escolha seria basicamente social se fossem retirados os argumentos contábeis, seria entre investir em educação e formação dos jovens ou em manutenção de renda para os idosos. Em termos financeiros, para não manter o déficit crescente, duas opções são possíveis, ou aumentar as contribuições, onerando a classe mais jovem em favor da mais velha, ou o contrário, diminuir o nível de benefício, reduzindo as vantagens dos idosos e favorecendo os mais novos.

Este dilema é ainda mais urgente dado o aumento da expectativa de vida e a diminuição populacional, fatores muito fortes no mundo e que começam a pesar no Brasil também. Praticamente todos os países tomaram medidas para conter o déficit do Regime de Repartição Simples (RRS) e em sua maioria foram no sentido de diminuir os benefícios da população mais velha, evitando assim onerar a população jovem. A grande maioria dos países desenvolvidos optou por diminuir o nível de benefício, e alguns, como Estados Unidos, Alemanha e Inglaterra, fizeram a opção por aumentar a idade para aposentadoria.

Outros estudos, como os de **Rondanelli³¹ (1996 apud Izerrougene, 2009, p. 39)** apontam que uma migração do RR para o RC pode ser muito negativa para o governo, visto que no curto prazo, como já havia sido mencionado anteriormente, os

³⁰ Segundo artigo 42 da lei complementar 109 de 2001 que dispõe sobre o regime de previdência complementar, conforme o texto na íntegra retirado da lei "Art. 42. O órgão regulador e fiscalizador poderá, em relação às entidades fechadas, nomear administrador especial, a expensas da entidade, com poderes próprios de intervenção e de liquidação extrajudicial, com o objetivo de sanear plano de benefícios específico, caso seja constatada na sua administração e execução alguma das hipóteses previstas nos arts. 44 e 48 desta Lei Complementar."

³¹ RONDANELLI, E. *Chilean pension fund reform and its impact on saving*. Santiago de Chile: Universidad Gabriela Mistral, 1996.

gastos com o novo regime passarão a existir e o déficit com o regime anterior tende a aumentar, visto que não haverá novos entrantes para contribuir para o regime. Na proposta que foi apresentada, de criação de uma fundação no RPPS, tornando o mesmo um híbrido entre RR e RC, caso todos optem por aderir ao novo regime, o nível de contribuição dos participantes seria reduzido a apenas 11% sobre aproximadamente R\$ 4.000,00, enquanto anteriormente os 11% eram aplicados sobre a totalidade dos salários. De qualquer forma essa é uma argumentação de curto prazo, se levado em consideração o longo prazo, esta argumentação tem pouca validade, principalmente considerando que no longo prazo, no caso de não haver mudança no regime, a situação do déficit pode se tornar insustentável.

Enquanto isso, os participantes que já estão recebendo a aposentadoria em nada terão seus benefícios alterados (e não se imagina que algum governo tenha vontade, ou no mínimo capacidade política para reduzir de alguma forma o nível geral de benefícios). O que terá de ocorrer, é que o governo precisará de alguma forma arrumar um financiamento para sustentar este nível de déficit, até que os atuais participantes venham a falecer e sejam substituídos por participantes que se aposentem pelas regras do novo regime e que reduzam o nível de dispêndio necessário, juntamente com o Risco do sistema.

Outros argumentos encontrados, contrários a necessidade de mudança de regime, assumem de certa forma que se houver uma mudança de regime haverá uma alteração no nível de poupança, mas argumentam de maneira geral que este aumento do nível de poupança, por mais significativo que venha a ser não altera de maneira alguma o resultado econômico de um país, ou seja, defendem que é uma mudança desnecessária pelo aspecto econômico. Assume-se que o nível de gasto com ambos os regimes seria idêntico e que a mudança seria totalmente desnecessária, visto que um maior nível de poupança pouco, ou nada mudaria a situação econômica.

Durante a argumentação apresentada anteriormente, em nenhum momento foram feitas argumentações neste sentido, mas acredita-se ser oportuno começar com a argumentação contrária a este efeito antes de trazer as argumentações a seu favor.

Inicia-se esta argumentação com uma citação de **Izerrougene (2009)**, onde o autor sintetiza as argumentações de ao assunto, defendendo a não existência de impacto por parte da poupança no investimento e no produto agregado da economia.

Schumpeter foi um dos primeiros economistas a contestar a teoria convencional da poupança prévia, mostrando que o financiamento do investimento é criado ad hoc, sem necessidade de recursos acumulados em fases anteriores. Para o autor, o que importa para acelerar o crescimento econômico é que o sistema financeiro crie, a partir do nada, o poder de compra do empresário, para que ele possa pôr em ação os meios de produção e realizar inovações. Essas realizações permitem posteriormente a liquidação dos financiamentos, e, conseqüentemente, a igualação da variação do produto e da poupança se efetua ex post.

Em Keynes, o juro não é mais uma “recompensa por não gastar”, mas uma “recompensa por não entesourar”. Passando a ser um fenômeno monetário definido pela oferta e demanda de moeda, a taxa de juros é confrontada à eficiência marginal do capital, impactando o investimento.

Portanto, a poupança não determina a taxa de juros e tampouco as decisões de investir. Na teoria de Keynes, investimento e poupança são iguais ex post, invertendo a causalidade clássica. Então, o investimento varia independentemente da existência prévia de poupança e é financiado por um sistema bancário ativo que antecipa a acumulação do capital e que faz a renda futura depender do investimento corrente.

Para Keynes, um ato de poupança individual não significa necessariamente a substituição do consumo presente pelo consumo futuro. Ele não significa a substituição da demanda por consumo presente por uma demanda de consumo futuro, e sim a diminuição líquida da demanda. Tal diminuição afeta as expectativas e contrai o investimento. (IZERROUGENE, 2009, p. 38)

Como é sintetizado por **Izerrougene (2009)**, a poupança seria nada mais do que uma conseqüência do crescimento e não uma causa propriamente dita, dependendo o crescimento exclusivamente da capacidade do setor financeiro de produzir recursos para financiar a atividade econômica, e não do nível de recursos disponíveis no mercado.

Um estudo empírico realizado por **Reis³² (1996 apud Izerrougene, 2009, p. 39)** reforça a condição apresentada anteriormente, apresentando que as variações

³² REIS, E. J.; PONTA, A.F. *Poupança e crescimento: evidências macroeconômicas para o Brasil*. Rio de Janeiro: BID/IPEA, 1996.

na taxa de crescimento precedem as variações da poupança. Segundo **Solow**³³ (1956 apud Izerrougene, 2009, p. 39), o crescimento é determinado pelas inovações tecnológicas e pelo crescimento da produtividade do trabalho, tendo a poupança importância apenas na passagem de um estado estacionário para outro.

Já para autores como **Knight**³⁴ (1921 apud Izerrougene, 2009, p. 39) é o grau de instabilidade macroeconômica e institucional que afeta o nível de investimentos e de crescimento, independente das oscilações da poupança. São vários os autores que de certa forma tornam a poupança menos importante para a sustentação da economia, mas em nenhum dos autores aqui listados, existem argumentos afirmando que um aumento da poupança seja negativo.

Para alguns o mesmo é insignificante, para outros até teria alguma utilidade em algum momento, há ainda o princípio economicamente difundido da regra de ouro, que determina que dependendo do nível de poupança atual da economia o aumento é útil ou inútil, mas em nenhum momento os autores aqui citados explicitam que caso a poupança de uma determinada economia se eleve esta economia terá prejuízos, e mesmo que haja algum caso impar em algum lugar, sabe-se que não é de ampla aceitação econômica. Se for desenhada até o momento a situação deste humilde trabalho, acreditando que os argumentos até o momento sejam fortes todos procedentes ter-se-ia o seguinte;

- O Brasil vive em seu RR uma situação preocupante que tende ao colapso no longo prazo;
- Os países que optaram por modificar seu regime de um RR para um RC ou híbrido, têm encontrado resultados satisfatórios em termos de redução do déficit e de aumento do nível de recursos disponíveis;
- Os argumentos econômicos pró mudança são baseados em redução do déficit e aumento da poupança, além do argumento de menor risco para a sociedade, que é relativamente simples e será apresentado a seguir.

³³ SOLOW, R.M. A contribution to the theory of economic growth. *Quartely Journal of Economics*, p.65-94, fev. 1956.

³⁴ KNIGHT, F. *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston: Houghton-Mifflin Co. Reeditado pela Escola de Economia de Londres. 1921, p.20,.

- Os argumentos contra a mudança são baseados principalmente na questão da dificuldade que o regime traria e na inutilidade da poupança, negando também que o regime de repartição seja mais caro para a sociedade do que o regime de capitalização.

Desta forma, se a opção por mudar ou não fosse vista como um jogo, ter-se-ia a opção por mudar de regime trazendo dois possíveis resultados básicos, melhorar (diminuindo o déficit e aumentando a poupança, e esta com efeitos positivos) ou manter como esta (não alterando a situação do déficit e gerando ou não poupança mas esta sem utilidade), enquanto a opção de manter como esta mantém o déficit crescente e não altera a situação da poupança.

Assim o jogo se torna relativamente simples de resolver, como o pior resultado de migrar é de certa forma igual ao que se vive hoje no Brasil, e o melhor resultado supera a situação atual, não existiriam razões para não migrar. No entanto é claro, sabe-se que o jogo não é tão simples, pois os indivíduos podem ter resistência quanto à mudança de regime, e nem sempre uma mudança política desta magnitude pode ser implantada, ainda mais se afetar uma grande parcela da população e retirar as mesmas da sua zona de conforto.

Apresenta-se agora a lógica de como funcionaria o regime de capitalização, e quais as suas possíveis vantagens, tomando como base para informação a previdência privada Brasileira, que funciona neste modelo.

2.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Apresentou-se dentro deste capítulo que a mudança de regime na previdência brasileira pode trazer mais benefícios do que simplesmente o equilíbrio fiscal. O Regime de capitalização traz vantagens para a sociedade através de um maior nível de poupança, apresenta aos participantes de forma mais clara a vantagem entre de se contribuir para um plano de previdência, e garante que na aposentadoria haja mais flexibilidade nos planos. Buscou-se matematicamente a comprovação de que o RC, especialmente em comparativo com o RRS, constitui geração de poupança e

que, justamente por criar esta poupança o mesmo é mais estável e mais seguro para o governo em termos de longo prazo. No terceiro capítulo, serão apresentadas informações sobre a previdência privada Brasileira, que atualmente trabalha no RC, e sobre as experiências internacionais com o RC, para poder fortalecer ainda mais a linha de raciocínio apresentada até o momento.

CAPÍTULO 3 - AS FUNDAÇÕES, A POUPANÇA E A ECONOMIA

3.1 - INTRODUÇÃO

Como se mencionou no segundo capítulo, a alternativa ao regime de repartição simples é dada pelo regime de Capitalização. Mas a instituição deste regime traz alternativas, de modo que, no momento que é criada uma poupança para cada indivíduo, e não simplesmente uma transferência de recursos, é possível definir diferentes destinos para esta poupança, além de, definir a forma que a mesma será constituída, suas regras e, por conseguinte a forma de aplicação dos recursos.

Todos estes fatores serão importantes, pois é através da definição destes que a forma de poupança, o destino dos recursos e os possíveis incentivos a poupança serão desenhados. Inicia-se esta análise com informações sobre as fundações e seus modelos, para que em seguida possa-se entender como cada modelo produz recursos e age na formação de poupança. Por fim, ainda neste capítulo busca-se as informações das experiências internacionais, focando especialmente a questão da mudança e da formação de poupança, especialmente no caso do Chile.

3.2 – AS FUNDAÇÕES E SEUS REGIMES

No que tange aos Fundos de pensão, a legislação Brasileira regula a divisão em dois grupos, os planos fechados e os abertos. Os planos fechados são aqueles mantidos por empresas, entidades de classe ou empresas do governo. Esses planos têm como regra para participação o vínculo do participante ao patrocinador³⁵ do plano, e se caracterizam principalmente pela possibilidade do patrocinador possuir o direito de aportar recursos ao plano, na forma de contra partida ou não, as contribuições dos participantes³⁶. No que se refere a entidades abertas, como já visto, não é necessário que o participante tenha nenhum vínculo com a empresa fundadora, e estas entidades, ao contrário das primeiras, podem possuir fins lucrativos.

³⁵ Entende-se por patrocinador neste caso a empresa ou entidade que criou o Fundo de Pensão.

³⁶ há certa limitação para contribuições das patrocinadoras vinculadas ao serviço público, justamente no intuito de evitar o desvio de recursos

As entidades privadas de previdência, também conhecidas como Fundos de Pensão podem definir diferentes modelos de plano. Existem três tipos principais de modelos, mas é possível também efetuar uma combinação entre os mesmos, criando um híbrido. Os principais modelos de previdência são Benefício Definido (BD), Contribuição Definida (CD) e Contribuição Variável (CV). Todos os três pertencem ao regime de capitalização, mas diferem entre si na forma de concessão do benefício e de contribuição para o mesmo.

O Regime de Benefício Definido é o mais antigo e por consequência o mais utilizado atualmente no Brasil. Segundo informações da Associação Brasileira de Previdência Privada (ABRAPP) os planos BD em março de 2011 correspondiam a aproximadamente 70,00% dos ativos dos fundos das entidades privadas do Brasil³⁷. Este regime tem por característica principal a definição de uma meta de benefício, coletiva, por grupo ou individual, e em seguida, através de cálculos atuariais, definidas as contribuições necessárias para o cumprimento deste objetivo.

Definidas as contribuições, a patrocinadora define por meio do regulamento do plano quais serão as parcelas de responsabilidade do participante e as suas. Logicamente este regulamento deve ser aprovado pelo órgão competente, evitando assim, os conflitos de interesses. Este tipo de plano se tornou muito popular principalmente por sua semelhança aos benefícios do RGPS. Em algumas entidades o modelo tem apresentado problemas, como déficits, principalmente devido ao aumento da expectativa de vida da população.

Quando estes planos foram instituídos, as tabuas de mortalidade eram muito diferentes, e com o aumento da expectativa de vida muitas empresas estão enfrentando dificuldades em cumprir suas obrigações, principalmente por algumas terem assumido 100% das obrigações do plano, ou seja, o plano não ser contributivo por parte dos participantes. Com isso em tema, os demais tipos de plano CV e CD passaram representar melhores alternativas de longo prazo, veremos a seguir os motivos. O plano CV, como o nome já explicita, é um plano onde a contribuição do participante varia ao longo do tempo, de acordo com a evolução do passivo e do benefício.

37

[Http://www.abrapp.org.br/ppub/pef.dll?pagina=servscript&QUALS=estatisticas/estatisticas.html&TipoConteudo=Consolidado_Estatistico&idMenu=75&menu=s](http://www.abrapp.org.br/ppub/pef.dll?pagina=servscript&QUALS=estatisticas/estatisticas.html&TipoConteudo=Consolidado_Estatistico&idMenu=75&menu=s)

Igualmente ao plano BD é definida uma meta de benefício e então as contribuições dos participantes variam de acordo com a necessidade dos passivos. Este plano é mais seguro para a patrocinadora no longo prazo, visto que os riscos são em geral divididos com os participantes. Em caso de a rentabilidade não atingir a meta atuarial previamente estabelecida, as contribuições podem ser aumentadas de forma a cobrir esta necessidade. O ponto em questão é que dependendo da situação do plano, as contribuições necessárias dos participantes podem se tornar muito elevadas e dificultar a viabilidade do plano, causando desconfortos nas massas.

A terceira alternativa seriam os planos de contribuição definida, nos quais não há meta de benefício definida, mas sim, um nível de contribuição. Estes planos consistem na simples criação de um fundo de reserva para cada participante, e no momento da aposentadoria a transformação deste benefício em uma renda, a ser recebida por um prazo definido ou através do estabelecimento de recebimento de um percentual do saldo mensalmente. A grande vantagem vista nestes planos é de não gerar nenhum passivo atuarial para a patrocinadora nem tão pouco para os participantes, onde a rentabilidade dos investimentos é o único ponto onde a atenção e as expectativas são depositadas. Esta modalidade de plano é exatamente aquela proposta pelo governo para o RPPS, em que os participantes começariam a constituir suas próprias reservas, e passariam a receber um misto, com uma primeira faixa similar ao RGPS e o excedente no Regime de Capitalização no modelo CD.

Além de toda a questão que já foi abordada quanto aos efeitos de custos e impactos possivelmente gerados pela mudança de regime, vale levantar rapidamente a questão referente à diminuição do Risco atuarial. No regime atual, que oferece benefícios na modalidade de Benefícios Definidos, é garantida uma renda vitalícia, em geral corrigida por algum indicador de inflação, e que deve ser paga independentemente da situação econômica, da taxa de juros ou da idade do aposentado.

Como os cálculos atuariais são projetados para até 40 anos no futuro, e se considerado o prazo de recebimento, esta projeção pode chegar a 80 anos, por exemplo, considerado um participante com 20 na entrada no plano, 60 anos na aposentadoria e 100 anos no falecimento, é um cálculo de certa forma arriscado.

Sem considerar outros fatores, a simples expectativa média de vida da população em 80 anos pode mudar muito, e realmente mudou, mas também as condições econômicas podem mudar.

Uma taxa de retorno de 5% a.a pode ser considerada uma taxa razoável no Brasil, no entanto nos Estados Unidos e na Europa esta taxa já não é tão fácil de ser atingida. Se em contra partida imaginar-se que apenas uma menor parcela dos recursos obedece estas regras, e que os excedentes estarão geridos por regras de mutuo risco, onde os participantes serão parcialmente responsáveis por aumentarem suas contribuições se desejarem uma poupança maior em caso de um rendimento baixo, pode-se perceber que o governo passa a garantir um nível de renda mínimo aos participantes e os mesmos passam a ser responsáveis por poupar se desejarem garantir um nível de vida melhor no futuro.

Esta migração de benefícios definidos para contribuição definida já é uma realidade no Brasil, e muitas empresas que possuem entidades fechadas de previdência já efetuaram esta migração, e as entidades abertas, especialmente os Bancos, já passaram a oferecer apenas este modelo. Apresentam-se a seguir mais informações sobre estas mudanças e tentar entender um possível impacto no volume de poupança e nas características da mesma.

3.3 - AS MIGRAÇÕES DOS PLANOS BD PARA CD

Até o momento já apresentou-se os regimes de previdência pública, RPPS e RGPS, e demonstrou-se como funcionam as Fundações e entidades abertas de previdência. Sabe-se que o regime público é altamente deficitário, apresenta um elevado risco de longo prazo e segundo argumentos vistos, não teria capacidade de geração de poupança. Enquanto isso, no regime privado, apesar de obrigatoriamente ser composto no regime de capitalização, há também um risco de planos BD embutido. Junto a isso, sabemos que o governo estuda a criação de um modelo híbrido no RPPS, o que deve impactar no seu risco e na sua capacidade de formação de poupança. Apresentam-se agora maiores informações sobre a eliminação deste risco sistêmico nas fundações, além de maiores informações sobre este regime, incluindo dados estatísticos e financeiros retirados principalmente do site da ABRAPP.

Tabela 5

IX. ALOCAÇÃO DA CARTEIRA CONSOLIDADA POR TIPO DE PLANO*									
Segmento	Benefício Definido			Contribuição Definida			Contribuição Variável		
	(R\$ milhões)	% Modalidade	% Segmento	(R\$ milhões)	% Modalidade	% Segmento	(R\$ milhões)	% Modalidade	% Segmento
Renda Fixa	221.565	53,2	69,6	37.528	82,7	11,8	59.053	78,2	18,6
Renda Variável	155.020	37,2	89,6	6.759	14,9	3,9	11.263	14,9	6,5
Investimentos Estruturados	12.155	2,9	87,2	220	0,5	1,6	1.567	2,1	11,2
Investimentos no Exterior	328	0,1	98,4	-	-	-	5	0,0	1,6
Imóveis	15.288	3,7	91,5	170	0,4	1,0	1.242	1,6	7,4
Operações com Participantes	10.948	2,6	79,2	646	1,4	4,7	2.229	3,0	16,1
Outros	888	0,2	82,6	77	0,2	7,1	111	0,1	10,3
Total	416.191	100	78	45.399	100	8	75.470	100	14

* São considerados os investimentos dos Planos Previdenciais.

Fonte: Abrapp

Acima uma tabela retirada do consolidado estatístico produzido pela ABRAPP que demonstra a situação atual das fundações com relação ao tipo de plano. Pode-se perceber que os recursos aportados em planos da modalidade de Benefício Definido ainda são larga maioria, e esta hegemonia tende a se manter por longos anos, apenas se grandes fundos como os do Banco do Brasil e da Petrobras alterarem sua modalidade teremos grandes mobilidades, do contrário será uma mudança lenta e gradual.

Alguns grandes fundos já efetuaram o saldamento de seus planos BD e a migração para os planos CD, como é o exemplo do plano da Gerdau³⁸. Imaginando cenários de instabilidade mundial como o que vive-se em 2011, esta opção por migração é uma forma segura de proteger a empresa de um passivo atuarial de longo prazo.

³⁸ Em outubro de 2010 a Gerdau efetuou o saldamento de seu plano de previdência na modalidade BD e instaurou um novo plano da modalidade CD.

Abaixo um gráfico retirado do site da previdência social que nos traz as informações do RGPS referentes a agosto de 2011.

Tabela 6

01 GRANDES NÚMEROS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL			
FLUXO DE CAIXA DO INSS - 2010/2011 - (EM R\$ MIL)			
DISCRIMINAÇÃO	agosto/2011	ACUMULADO EM 2011	ACUMULADO EM 12 MESES
1. Saldo Inicial	10.994.570	4.691.497	20.475.090
2. Recebimento Total	33.562.281	227.616.340	326.201.102
Arrecadação Líquida ⁽¹⁾	20.492.645	150.661.942	233.942.689
Demais Receitas	13.069.636	76.954.399	92.258.413
3. Pagamento Total	29.542.321	217.293.306	331.661.661
Benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS	24.376.916	175.855.618	271.303.997
EPU	101.301	761.962	1.165.313
LOAS e RMV	2.092.814	16.458.554	24.019.454
Transferências a Terceiros	2.017.994	16.677.921	23.768.376
Demais Pagamentos	953.295	7.539.252	11.404.521
4. Saldo Previdenciário (Arrecadação Líquida – Benefícios do RGPS)	-3.926.017	-25.536.895	-37.850.305
5. Saldo Arrecadação Líquida – Total de Benefícios pagos ⁽²⁾	-6.120.132	-42.757.411	-63.035.072
6. Saldo Operacional (Recebimento Total – Pagamento Total) ⁽³⁾	4.019.960	10.323.034	-5.460.559
7. Saldo Final ⁽³⁾	15.014.531	15.014.531	15.014.531

Fonte: Ministério da Previdência Social

Para que se tenha uma idéia, o total dos recursos das entidades privadas de previdência em março de 2011 segundo a ABRAPP eram de aproximadamente R\$ 545 bilhões. O RGPS teve como arrecadação líquida nos últimos 12 meses R\$ 233 bilhões, o equivalente a aproximadamente a metade deste valor. Se este recurso não fosse gerido por um regime de repartição simples, e sim por um regime de capitalização, mesmo que fosse um híbrido, em dois ou três anos a poupança gerada por este já seria maior que toda a reserva gerada pelo setor privado.

Criando-se um exemplo, em um prazo médio de 25 anos de acumulação, ter-se-iam reservas na casa dos R\$ 6 trilhões, pela simples multiplicação desta arrecadação pelo prazo estimado de acumulação. Algo inimaginável em termos atuais. Claro que não se pode imaginar que este valor seja alcançado rapidamente, e fica difícil de imaginar que o governo possa repassar todo o risco para os participantes criando apenas um plano CD, mas a idéia de um híbrido pode ser bem

cativante. Deste modo ficam mais claros quais seriam os benefícios desta mudança, e os possíveis impactos de tal.

Supondo que o governo venha a adotar um híbrido para o RPPS e também para o RGPS, entre BD e CD, visando reduzir riscos, e que, seja feita a alteração do RRS para o RC, criando assim uma nova poupança da ordem de aproximadamente R\$ 6 trilhões em média, poupança essa que cresceria após este período nos termos que estabelecemos anteriormente, mas que no primeiro momento serviria como uma enxurrada de recursos na economia, tem-se que entender um pouco mais, como estes recursos impactariam no mercado, de que forma seriam alocados e etc, e é exatamente isso que tentaremos entender a seguir.

3.4 - OS IMPACTOS DOS RECURSOS NA ECONOMIA

Entendidos os modelos de planos, cabe agora entender um pouco melhor a característica de poupança de cada um deles, para começar a desenhar a possibilidade de geração de poupança interna para a economia. Os planos BD em geral possuem metas atuárias pré-definidas, e estas são constituídas geralmente com uma taxa fixa mais um indicador de inflação. Isto acontece principalmente pelo fato de que a grande maioria dos benefícios, ou quase todos, são indexados pela inflação.

O percentual fixo varia de plano para plano, dependendo de quão ousado era o gestor na época da implantação ou de qual era o cenário econômico da época. O normal é que esta taxa varie em torno de 4,00 a 5,00% a.a. Por não ser uma taxa muito elevada, a maior parte dos gestores dos recursos conseguiam achar investimentos em renda fixa que com baixos níveis de riscos conseguem cumprir as metas atuárias, e justamente por isso os gestores não possuíam muitos incentivos para investir os recursos em aplicações de maior risco.

Com isso, os planos BD se tornaram grandes financiadores de bancos e de grandes e médias empresas, que poderiam financiar seus investimentos a taxas não tão altas e com um nível de recursos considerável, mas acima disso, estes planos se tornaram grandes financiadores do setor público, algumas vezes sendo obrigados a investir uma parcela considerável de seus recursos em títulos públicos. Os planos CD e CV já possuem características um pouco diferentes em seus investimentos.

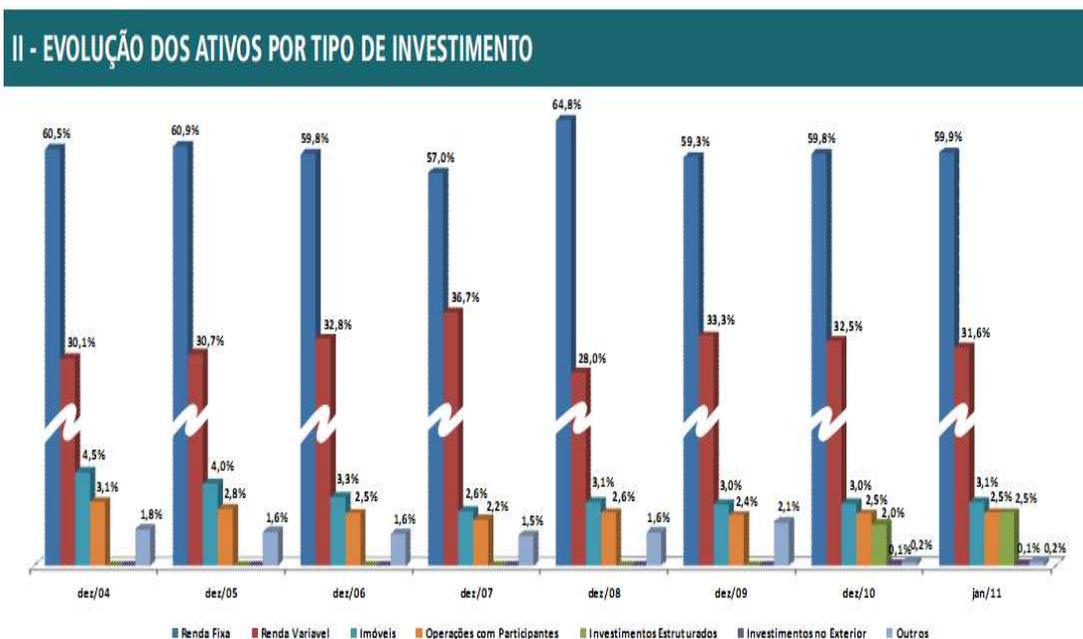
Como no plano CV a contribuição varia diretamente com a rentabilidade, há um incentivo maior a busca de aplicações mais rentáveis, mas também o gestor deve considerar o risco de uma rentabilidade negativa sobre a parcela do participante.

Já no plano CD, a rentabilidade não interfere na contribuição do participante, e não interfere muito no curto prazo, exceto no caso do participante já estar percebendo o benefício. Sendo assim, existem maiores incentivos para tolerar maiores riscos e buscar maiores rentabilidades, tornando as entidades que geram este modalidade de planos mais propensas a investir em ações ou fundos de ações, tornando-as grandes incentivadoras deste tipo de investimento devido ao seu grande volume de recursos. Atualmente a legislação brasileira não prevê nenhum percentual mínimo de aplicação para os recursos das entidades, estabelecendo apenas limites máximos de aplicação com o intuito de diluir riscos³⁹.

Conforme já comentado, no passado estas entidades foram forçadas a aplicar percentuais de seus recursos em títulos do governo e também no mercado de ações, mas com a maior regulamentação do setor, e principalmente a maior profissionalização dos gestores destas entidades, o governo passou a retirar algumas barreiras e liberalizar um pouco mais os investimentos. Isso, logicamente, não exclui a fiscalização da entidade fiscal (Previc), que é sempre muito ativa no setor. Abaixo nos gráficos 1.1 e 1.2 estão informações referentes ao consolidado dos investimentos das entidades de previdência complementar. Pode-se observar que o percentual de renda variável se mantém praticamente constante ao longo do período entre 2004 e 2011, na faixa dos 60% dos recursos, enquanto a renda variável fica na casa dos 30%. A única mudança sensível nos percentuais foi em investimentos estruturados, que passaram de zero para 2,5%.

³⁹ Com o intuito de preservar as reservas de previdência, a Previc estabelece níveis máximos de alocação em determinados tipos de investimentos, e participações máximas das entidades com relação ao patrimônio das empresas onde se investe. Em caso de descumprimento de alguma regra a entidade pode ser multada, recaindo a multa sobre a sua patrocinadora.

Gráfico 10 – Os Ativos dos Fundos de Pensão



Fonte: Abrapp

Gráfico 11 - Carteira consolidada por tipo de aplicação

I - CARTEIRA CONSOLIDADA POR TIPO DE APLICAÇÃO (R\$ milhões)

Discriminação	dez/03	%	dez/04	%	dez/05	%	dez/06	%	dez/07	%	dez/08	%	dez/09	%	dez/10	%	jan/11	%
Renda Fixa	130.149	60,2	154.723	60,5	179.685	60,9	210.545	59,8	248.302	57,0	271.542	64,8	291.627	59,3	321.836	59,8	320.285	59,9
Títulos públicos	27.419	12,7	29.871	11,7	35.818	12,1	43.972	12,5	64.925	14,9	79.988	19,1	86.749	17,6	91.922	17,1	92.256	17,3
Créditos Privados e Depósitos	6.387	3,0	5.751	2,2	6.768	2,3	8.321	2,4	9.223	2,1	14.079	3,4	14.862	3,0	24.211	4,5	24.879	4,7
Fundos de investimentos - RF ¹	96.343	44,6	119.101	46,6	137.098	46,4	158.252	44,9	174.154	40,0	177.475	42,3	190.016	38,6	205.703	38,2	203.149	38,0
Renda Variável	62.504	28,9	77.096	30,1	90.747	30,7	115.653	32,8	160.014	36,7	117.306	28,0	163.753	33,3	175.021	32,5	168.996	31,6
Ações	40.968	19,0	51.188	20,0	59.975	20,3	73.848	21,0	90.451	20,8	54.381	13,0	82.800	16,8	88.251	16,4	85.716	16,0
Fundos de investimentos - RV ²	21.536	10,0	25.908	10,1	30.772	10,4	41.805	11,9	69.563	16,0	62.925	15,0	80.952	16,4	86.651	16,1	83.087	15,6
SPE														119	0,0	193	0,0	
Investimentos Estruturados	ND		ND	10.634	2,0	13.622	2,5											
Empresas Emergentes														241	0,0	328	0,1	
Participações														9.466	1,8	12.368	2,3	
Fundo Imobiliário ³														927	0,2	926	0,2	
Investimentos no Exterior	ND		ND	357	0,1	348	0,1											
Ações														45	0,0	45	0,0	
Dívida Externa														312	0,1	304	0,1	
Imóveis	11.601	5,4	11.565	4,5	11.836	4,0	11.662	3,3	11.510	2,6	12.915	3,1	14.652	3,0	16.197	3,0	16.394	3,1
Operações com participantes	7.357	3,4	7.897	3,1	8.133	2,8	8.844	2,5	9.509	2,2	10.692	2,6	11.909	2,4	13.412	2,5	13.562	2,5
Empréstimo a Participantes	3.992	1,8	4.883	1,9	5.650	1,9	6.519	1,9	7.426	1,7	8.510	2,0	9.872	2,0	11.468	2,1	11.614	2,2
Financiamento imobiliário	3.365	1,6	3.015	1,2	2.483	0,8	2.325	0,7	2.083	0,5	2.182	0,5	2.037	0,4	1.944	0,4	1.948	0,4
Outros⁴	4.569	2,1	4.507	1,8	4.849	1,6	5.492	1,6	6.435	1,5	6.774	1,6	10.192	2,1	960	0,2	1.047	0,2
Total	216.180	100	255.788	100	295.250	100	352.196	100	435.770	100	419.229	100	492.134	100	538.417	100	534.254	100

Notas: ¹ Inclui Curto Prazo, Referenciado, Renda Fixa, Multimercado, Cambial e FIDC; ² Inclui Ações e Índice de Mercado; ³ Até 2009 consolidado no grupo Imóveis; ⁴ Outros Realizáveis, Derivativos e Outros.

Fonte: Abrapp

O gráfico comprova a linha de informações que se vinha seguindo, onde, por serem em sua grande maioria entidades de previdência da modalidade Benefício Definido (BD) seus recursos são destinados principalmente a renda fixa, principalmente pelos motivos explicados anteriormente. Quando passa-se a analisar

o destino destes recursos, pode-se perceber que excluídos os 12,7% dos recursos que são diretamente direcionados a títulos públicos, todos os demais 87,3% dos recursos são destinados ao setor privado, seja por meio da compra de ações, ou até através de empréstimos a participantes. Isso contraria de certa forma o que Izerrougene, (2009) havia apresentado, visto que o autor afirma que a maior parte dos recursos da previdência privada seriam destinados a títulos do governo e que por este motivo a mesma não estaria estimulando a iniciativa privada.

Pode-se perceber que os recursos são disponibilizados para empresas, onde possivelmente agem como incentivadores da oferta, e por outro lado servem de empréstimos e financiamento aos participantes, incentivando também a demanda. Vale lembrar que algumas entidades que oferecem os planos de Benefício definido aos seus participantes possuem metas de rentabilidade de INPC ou IPCA + 5%a.a ou até 5.5% a.a Como atualmente a taxa básica de juros da economia esta em torno de 12% a.a e o INPC/IPCA chega a patamares de 6% a.a, o espaço para estas entidades atingirem suas metas de rentabilidade com títulos do governo, ou até títulos privados de baixo risco esta se tornando pequeno.

Muitas entidades estão encontrando dificuldades sérias de atingir suas metas atuariais com este tipo de investimento, e deste modo, muitas delas terão que recorrer a investimentos de maior risco, incluindo Mercado de Ações, para tentar manter o plano equilibrado/superavitário. Para estas entidades o cenário de longo prazo se torna mais agravante, principalmente se tomarem-se por base os países de primeiro mundo, onde taxas de rentabilidade próximas a 5%a.a acima da inflação são muito difíceis de auferir. Dadas estas informações como retornar-se agora ao caso da migração de regime no Brasil.

Como já desenhado anteriormente, se o RGPS fosse transformado em um regime de capitalização, e dado um prazo de acumulação de recursos médio de 25 anos, a poupança formada estaria em torno de R\$ 6 trilhões. Com isso, se a proporção entre ativos públicos e privados for mantido, teria-se algo em torno de 80% deste valor disponibilizado para a iniciativa privada, em forma de recursos. Seriam aproximadamente R\$ 5 trilhões de reais disponibilizados nos próximos 25 anos a economia Brasileira, claro que este valor tende a crescer nestes próximos anos, devido ao aumento do nível de renda e da população.

De qualquer forma, se não houver nenhum crescimento por parte destes recursos, seriam recursos na ordem de R\$ 250 milhões por ano. Sem necessidade de buscar autores renomados que tratem sobre a disponibilidade de recursos, recorrendo apenas a uma simples regra de oferta e demanda, por mais que esta tenha seus impactos limitados por outras variáveis, sabe-se que esta entrada de recursos teria um impacto na redução da taxa de captação de recursos em termos nacionais, inicialmente para empresas privadas e bancos, e em um segundo momento para o consumidor possivelmente.

Sabendo que algumas empresas possuem projetos engavetados por escassez de recursos, podemos imaginar que estes recursos poderiam ter impacto direto sobre o nível de investimento nacional. É claro que neste momento estamos entrando em uma discussão que é muito ampla, sobre qual o impacto da poupança no investimento, discussão para a qual seria necessário um novo trabalho.

Apresenta-se a seguir, para que este trabalho tenha uma fonte comparativa mais real, informações sobre a experiência internacional referente à mudança de Regime.

3.5 – AS MIGRAÇÕES NA ESFERA INTERNACIONAL

Para a elaboração deste capítulo final recorre-se ao trabalho realizado por **Najberg e Ikeda (2008)**, que sintetiza muito bem a experiência internacional em termos de mudanças de regimes. Não será seguida a mesma ordem lógica do respectivo trabalho para respeitar o nosso fluxo de informações, mas a base de informações será esta.

Apresenta-se então, neste primeiro momento, o caso da Polônia⁴⁰. A Polónia, assim como o Brasil possuía um RR com BD até poucos anos atrás. Como motivador para a mudança serviu o fato de este regime apresentar problemas, por causas não muito diferentes das Brasileiras, mas que não cabem por completo em nossa análise. A alternativa apresentada foi uma migração controlada do RR para o RC, com a modalidade CD no lugar da modalidade BD. Junto a esta migração controlada também foi instituída uma espécie de RC virtual.

⁴⁰ Hungria e Suécia apresentam regimes muito semelhantes ao da Polónia

A alteração do Regime Polonês se deu da seguinte forma. O governo instituiu duas bases obrigatórias no modelo. Uma primeira, que seria responsável por 4/5 da arrecadação⁴¹ total do regime, a qual foi dada o nome de ZUS. Esta entidade seria comandada exclusivamente pelo governo e comportaria um benefício CD, além de administrar os benefícios de aposentadoria por invalidez e por morte.

A segunda base, que receberia 1/5 dos recursos arrecadados seria gerida por entidades privadas, ao estilo dos fundos de pensão Brasileiros. Sobre estas entidades o governo só teria ingerência regulatória e definiria o percentual da arrecadação que as mesmas receberiam. Estas entidades funcionariam na modalidade de RC com benefícios CD.

Desta forma o governo iniciou a migração do RRS para o RC de forma controlada, podendo no futuro aumentar este % de RC conforme as contas públicas forem sendo capazes de comportar o gasto. No entanto o ponto que chama mais a atenção não é este. O grande diferencial neste modelo é que a parcela do governo permanece sendo gerida como um RRS. Mesmo com benefícios na modalidade CD, que conforme foi apresentado só é gerido com poupança individual em RC, 4/5 dos recursos ainda são geridos como RR. O que ocorre, e que explica o fato, é que os participantes enxergam suas contribuições como sendo alocadas em uma conta individual, mesmo que isso não seja realidade, e por isso justamente o nome de RC virtual, pois os participantes acompanham virtualmente suas contas e no entanto acompanham apenas um calculo estatístico, pois na realidade não existem recursos poupados para os mesmos.

Dentro destas contas são alocadas as contribuições, que são corrigidas de acordo com o crescimento da renda nacional. Com isso a questão apresentada anteriormente de os participantes no RRS reconhecerem a aposentadoria como uma garantia e a contribuição como um imposto estaria sendo sanada, justamente pelo fato de ficar claro para o participante ativo que o quanto mais ele contribuir, maior será se benefício no futuro.

⁴¹ As alíquotas de contribuição para a previdência na Polônia são muito altas, sendo 21% do salário dos trabalhadores e 24% sobre a folha para as empresas.

Esta seria uma alternativa de certa forma facilmente aplicável ao Brasil. Por não gerar um impacto financeiro no primeiro momento, mas, mesmo assim iniciar o processo migratório esta seria uma alternativa inteligente.

Há mais um ponto a salientar neste regime que o torna interessante. Os benefícios, mesmo que sendo na modalidade CD, são calculados levando em conta a sobrevida média do participante no momento da aposentadoria, ou seja, levando em conta quanto tempo em média este participante ainda viverá. A reserva do participante, seja ela virtual ou real, é dividida pelos anos de sobrevida para calcular o benefício. Deste modo, se o participante permanecer mais um ano no plano após atingir os requisitos para aposentadoria terá mais um ano de contribuição em sua reserva e um ano a menos de sobrevida para dividir esta reserva.

Desta forma é garantido que os participantes tenham maiores incentivos a adiar suas aposentadorias, adiando desta forma a saída desta mão de obra do mercado de trabalho e facilitando a gestão superavitária do plano. Este é mais um ponto de grande interesse no Brasil, principalmente se for levada em consideração que aqui a uma parcela da população prefere antecipar a sua aposentadoria para dar início ao recebimento de seus benefícios, tanto que o Fator Previdenciário⁴², que é uma medida de contenção de aposentadorias está constantemente sob ameaças e em pautas de reuniões.

Com certeza esta é a alternativa mais *light* em termos de impactos de curto e médio prazo, e que prevê um maior tempo para a redução do passivo atuarial. Agora será apresentado um caso totalmente oposto, de migração rápida e direta, que é o caso do Chile.

O Chile foi o primeiro país da América Latina a efetuar uma migração de Regime. Logo em 1981, ainda sobre o regime ditatorial⁴³, o Chile saldou o seu plano RRS e instituiu um plano RC de contribuição definida. Na época o plano ainda nem apresentava déficits e sua situação era aparentemente tranqüila, no entanto a visão de longo prazo foi predominante para esta mudança. Além disso o governo Chileno

⁴² Como apresentamos anteriormente existem propostas para modificação do Fator Previdenciário e a pressão sobre o governo segue forte.

⁴³ O fato do regime ditatorial estar em vigor foi de certa forma um facilitador, pois não houveram manifestações nem oposição.

objetivava outras mudanças para as quais a mudança de regime previdenciário era crucial.

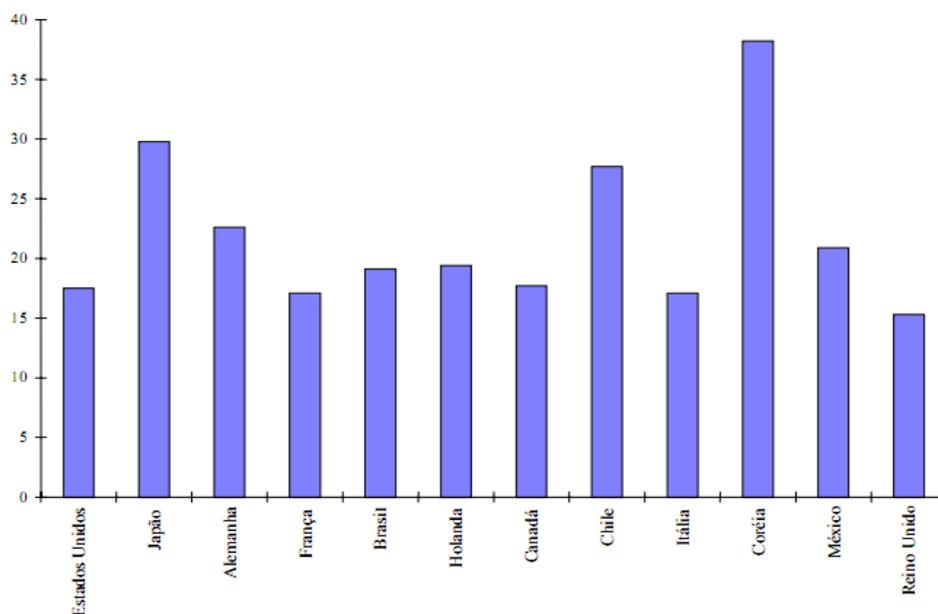
O regime, que era anteriormente obrigatório passou a ser facultativo, e teve suas alíquotas de contribuição alteradas. No RRS, os participantes efetuavam contribuições ao plano na ordem de 19,6% de seu salário, enquanto que neste novo regime a contribuição passou a ser de 13%, sendo que destes 13%, 10% vão diretamente para a conta individual do trabalhador, e os demais 3% são revertidos para um fundo garantidor, do qual são retirados recursos referentes aos custos administrativos e um seguro.

No lado das empresas as contribuições deixaram de existir, passando assim os empregados a serem praticamente os únicos responsáveis por sua aposentadoria. Esta foi claramente uma medida de incentivo a formalização do trabalho, tendo em vista que desonerou a folha. Após estas definições foram criadas entidades para gerir estes recursos, entidades estas totalmente privadas.

Quanto ao antigo RRS o mesmo foi saldado conforme informado, e os valores de aposentadorias saldadas corrigidos a uma taxa fixa de 4% a.a até a data do respectivo recebimento. Este ônus foi sustentado no começo pelo antigo superávit existente no plano, mas no fim as contas do governo acabaram comprometidas, principalmente no início dos anos 90.

De qualquer forma a expectativa se torna cada vez mais promissora. Passados quase 30 anos da migração, os gastos do governo começam a diminuir e a expectativa é de que no curto prazo a previdência não represente mais nenhum ônus. Enquanto isso as entidades de gestão da previdência são enormes fontes de recursos para a iniciativa privada e para o governo. Abaixo um gráfico sobre os níveis de poupança no Chile em comparativo com alguns países.

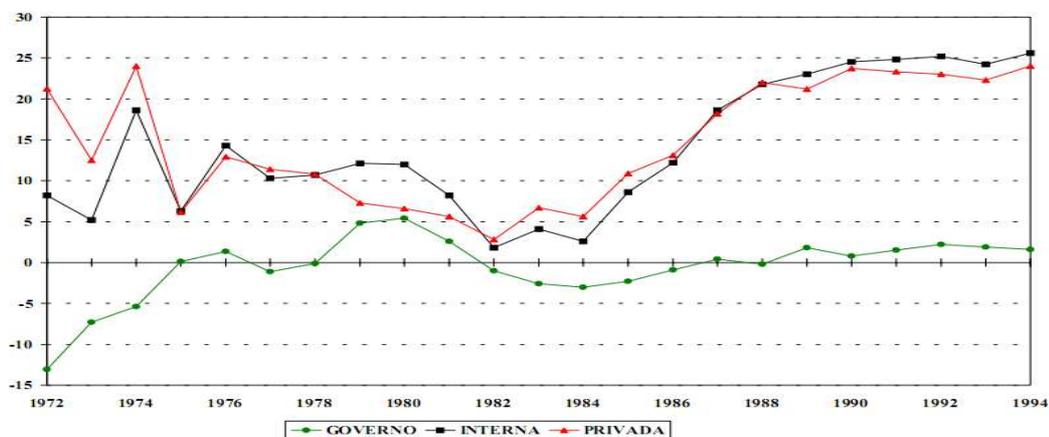
Gráfico 12 – Poupança Total em Percentagem do PIB - 1996



Fonte: Oliveira; Beltrão e David (1998)

Fica claro que os níveis de poupança no Chile são bem superiores aos demais países, sendo maior do que a maior parte dos países desenvolvidos, ficando atrás apenas do Japão e da Coreia. Logicamente que se pode afirmar que outros motivos e não o regime de capitalização seriam responsáveis por este elevado nível de poupança Chileno. Apresenta-se mais abaixo um gráfico que traz maiores informações e anula esta argumentação.

Gráfico 13 – Poupança a Preços Correntes no Chile – 1972/94 (% do PIB)



Fonte: Oliveira; Beltrão e David (1998)

Este gráfico deixa claro que os níveis de poupança no Chile sofreram uma guinada após 1982, totalmente sustentados pela poupança privada, esta por sua vez gerada pelo RC implementado. Até 1982 os níveis de poupança Chilenos oscilavam ano a ano, apresentando uma incrível inconstância e apresentando uma tendência decrescente. Com a implementação do regime de previdência no RC estes níveis de poupança cresceram ano após ano, liderados pela poupança do setor privado, atingindo em 1994 $\frac{1}{4}$ do PIB Chileno.

O Chile com certeza é um exemplo de caso de sucesso em termos de migração de regime, e soube aproveitar os recursos provenientes dos superávits dos primeiros anos para cobrir as primeiras necessidades com relação à migração. Pode-se argumentar aqui que o Brasil não tem mais superávits no plano e que se houver a necessidade do governo cobrir inteiramente os gastos do RRS, sem possuir uma fonte de sustentação, esta mudança poderia quebrar o estado.

O primeiro contra-argumento seria de que o RC, no momento que comece a evoluir estaria gerando um nível elevado de poupança, que dependendo das regras do novo benefício poderia ser até maior que os dispêndios do governo com previdência, e que, estes recursos poderiam ser utilizados para financiar estes déficits no primeiro momento. A segunda alternativa dada seria efetuar uma migração gradual, mas com maior velocidade do que o RC polonês, como é o caso da Argentina que será apresentado a seguir.

A Argentina implantou seu novo regime de previdência em julho de 1994, através de um regime misto de previdência, com um plano básico garantido pelo governo, que tem como base um RR na modalidade BD⁴⁴, e um plano suplementar, onde o participante tem a opção entre dois regimes. O primeiro é um BD em RR administrado pelo governo, que funciona como uma espécie de complemento ao primeiro, só que na prática acaba gerando um benefício fixo de duas fontes.

A segunda opção é um plano na modalidade CD, administrado em RC. Neste modelo os recursos são administrados pela iniciativa privada. Obviamente que este regime não teve uma poupança agregada no mesmo nível do regime Chileno, mas a informação mais importante desta migração vem a seguir.

⁴⁴ No caso argentino também há incentivo no BD para que a aposentadoria seja adiada. No plano básico o benefício cresce 1% a.a. após o 30º ano, e no complementar também BD o benefício cresce 1,5%a.a.

O governo argentino teve dois pontos favoráveis em seu modelo. Inicialmente, quando foi dada a opção por um dos dois regimes complementares a aqueles que já estavam no antigo regime, a escolha dos participantes mais antigos foi de permanecer no RR enquanto dos mais jovens foi à migração para o RC (**OLIVEIRA; BELTRÃO E DAVID (1998)**). Desta forma, o volume de recursos a restituir no primeiro momento foi menor. O segundo ponto foi de que o governo decidiu restituir estes recursos em parcelas mensais, o que facilitou o pagamento e aliviou os cofres do governo.

Estes são os principais exemplos da literatura internacional, para o caso do Brasil, o importante seria tomar alguma ação logo, pois a tendência de longo prazo é de piora no cenário.

3.6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Considerados os volumes de recursos das Entidades Privadas de Previdência Privada, a forma como os mesmos são alocados e também o volume de recursos que representam o RPPS e o RGPS brasileiro, pode-se, baseado na experiência internacional, afirmar que com uma mudança de regime os níveis de recursos financeiros no país sofram uma guinada positiva em caso de mudança de regime.

Caso a legislação prevista para entrar em vigor, de criação de um fundo de pensão para o RPPS Brasileiro seja aprovada, nada menos do que bilhões de reais serão injetados no setor financeiro brasileiro. Por fim, espera-se que estes recursos possam ter a destinação de incentivar o investimento nacional, e não somente virar capital meramente especulativo, e que, com um maior nível de recursos disponível, o crédito no Brasil possa se tornar mais acessível e de menor custo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS DO TRABALHO

Durante este trabalho analisou-se a situação da previdência no Brasil. Contudo, o enfoque da previdência como formadora de poupança para a economia foi o norte do trabalho.

O principal ponto em questão, que foi exposto mais claramente no segundo capítulo deste trabalho, trata analiticamente a dificuldade do regime de repartição simples de gerar poupança para a economia, mas não somente isso, esse regime reduz o nível de poupança geral da economia, com efeitos ampliados por ser um regime compulsório. Enquanto isso, o regime de capitalização, seria um regime fortemente ligado a criação de poupança, e que, caso implantado no Brasil, teria a capacidade de elevar os níveis de poupança. Se fosse seguido o mesmo ritmo do Chile, os níveis de poupança brasileiros poderiam chegar próximos a 40% do PIB.

Salienta-se que este trabalho se limitou a análise da previdência, buscando entender o funcionamento e características da mesma, não tendo a pretensão, nem a possibilidade de discutir questões referentes ao papel do governo como garantidor de aposentadoria, nem tão pouco o papel da poupança dentro da economia como um todo. Também não foi objetivo deste trabalho afirmar qual o desenho ideal para a previdência do Brasil, definindo regras de benefícios ou idades para aposentadorias, mas sim, entender os regimes e modelos como um todo. Assim, conclui-se que uma possível mudança no regime de previdência Brasileiro, acarretaria em maiores níveis de poupança interna.

Por fim, deixam-se outras portas abertas para que outros trabalhos venham a completar o que foi discutido aqui. Justamente nestas limitações deste trabalho apresentam-se possibilidades de pesquisa, além de outros temas, como por exemplo, uma análise mais precisa do volume dos recursos que seriam criados pela migração para o Regime de Capitalização. São possibilidades de estudos que não foram englobadas neste trabalho, mas que seriam muito pertinentes em complemento ao mesmo.

REFERENCIAS

ABRAPP. Consolidado Estatístico. Mar. 2011. Disponível em: http://www.abrapp.org.br/ppub/pef.dll?pagina=servscript&QUALS=estatisticas/estatisticas.html&TipoConteudo=Consolidado_Estatistico&idMenu=75&menu=s. Acesso em: 15 out. 2011.

BLANCHARD, O.; FISCHER, S. **Lectures on Macroeconomics**. United States: Massachusetts Institute of Technology, 1989.

BRASIL. Anuário estatístico da previdência social 2009. 2009. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1002>. Acesso em: 17 set. 2011.

BRASIL. Boletim estatístico da previdência social 2010. 2010. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_110927-172235-496.pdf. Acesso em: 12 out. 2011.

BRASIL. Projetos de leis e outras proposições. 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=366851>. Acesso em 27 set. 2011.

GIAMBIAGI, F. **Proposta para uma agenda de reformas da previdência social**. Rio de Janeiro: BNDS, abr. 2002

IZERROUGENE, B.; **A macroeconomia da previdência social**. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 13, n.1, p. 31-46, jan./abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482009000100002. Acesso em 12 ago. 2011.

MACCULLOCH, C. A mãe de todas as reformas: Como os uruguaios empreenderam a delicada tarefa de reestruturar seu sistema previdenciário. **BIDAmérica**, Brasília, Boletim 1703, Abr. 2003. Disponível em: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?&thisid=1703&>. Acesso em 07 out. 2011.

MODENESI, A. e MODENESI, R. **Quinze Anos de Rigidez Monetária no Brasil (1995 – 2008): Uma agenda de Pesquisa**. In: III encontro da associação Keynesiana Brasileira. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

NAJBERG, S. e IKEDA, M. **Previdência no Brasil: Desafios e Limites**. Rio de Janeiro: BNDS, out. 1999.

OLIVEIRA, F.; BELTRÃO, K.; DAVID, A. **Previdência, Poupança e Crescimento Econômico: Interações e Perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, n. 607).

PEREIRA, F.; MIRANDA, R.; SILVA, M. **Os fundos de pensão como geradores de poupança interna**. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 480).

ROCHA, R. e CAETANO, M. **O sistema previdenciário brasileiro: Uma avaliação de desempenho comparada**. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para discussão, n. 1331).

ANEXOS

Anexo I - Lei de número 8.742, de 7 de dezembro de 1993, artigo 2º.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.