Sistemas de previdência e custos de transação



Sergio Guimarães Ferreira
Ph.D. Universidade de Wisconsin-Madison, economista do BNDES e professor da UCAM e da FGV

Recentemente, temos assistido a duas batalhas que envolvem direta ou indiretamente sistemas previdenciários baseados em benefício definido: a primeira, a interminável reforma do sistema de pensões do funcionalismo público, agora em seu capítulo judiciário; a segunda, a recorrente celeuma acerca do percentual de reajuste do salário mínimo, cujos efeitos perversos sobre o mercado de trabalho e ambíguos sobre a distribuição de renda são sempre deixados em segundo plano em face da obviedade de seu impacto fiscal. Os dois fatos mostram o quão difícil é, em um sistema democrático, perseguir a solvência de uma previdência social baseada em benefício definido. Neste artigo, explico por que isso ocorre e discuto brevemente alternativas de reforma.

O sistema previdenciário brasileiro, administrado pelo INSS, é atuarialmente desequilibrado. Em 2002, o Ministério da Previdência previa que o déficit previdenciário de 1,3% do PIB chegaria a 1,7% em 2022, estabilizando-se no patamar de 2,4% em 2050. Os resultados fiscais de 2003 já mostram um déficit previdenciário efetivo de 1,7% do PIB.

O substancial erro de previsão do ministério revela que o tamanho do desequilíbrio atuarial é muito sensível aos valores paramétricos supostos nas simulações. A sua magnitude depende fortemente de hipóteses sobre a curva demográfica; da evolução do crescimento da produtividade do trabalho; do grau de formalização da força de trabalho; e das decisões de oferta de trabalho dos indivíduos. Por último, e mais importante, desequilíbrios são aumentados pela incorporação de beneficiários que não aportem contribuição atuarialmente equivalente junto ao sistema, assim como em função da concessão de aumentos reais dos benefícios, não provisionados por aumentos correspondentes da alíquota de contribuição.

Regimes gerais de previdência baseados em benefício definido, tais como o nosso e da grande maioria dos países, dependem de monitoramento constante. São muitas as variáveis envolvidas, e alterações permanentes dos parâmetros estruturais demandam ajustes compensatórios na alíquota de contribuição, no teto de contribuição e de benefício, na idade de elegibilidade aos benefícios, na vinculação entre o benefício previdenciário original e a pensão do viúvo (ou viúva), ou em todos esses componentes conjuntamente.

Mudanças bruscas nos parâmetros estruturais ocorrem na prática. Uma brutal reversão demográfica, devido principalmente à redução da taxa de natalidade, tem afetado as economias desenvolvidas da Europa. O Brasil não está incólume às mudanças demográficas drásticas. A taxa de crescimento populacional caiu de 3% ao ano na década de 60 para 1,2% na década atual. A expectativa de sobrevida aos 60 anos de idade subiu de 17 para 19 de 1970 até 2000 para as mulheres, que crescentemente tornam-se elegíveis aos benefícios.

Mudanças no padrão de oferta de trabalho também afetam a solvência de longo prazo do sistema. Nas economias desenvolvidas, a participação na força de trabalho de homens entre 60 e 64 anos de idade vem caindo dramaticamente nos últimos quarenta anos. Na década de 60, a taxa de participação estava acima de 70% para todos os países da OCDE. Em meados da década de 90, a taxa tinha caído para 20% na Bélgica, Itália, França e Holanda, para 35% na Alemanha e 40% na Espanha.

Diversas são as explicações para esse fenômeno. Em primeiro lugar, o sistema de fundos de pensão e de previdência social tende a punir a permanência na força de trabalho após uma certa idade, fazendo com que indivíduos não queiram exercer a opção de se aposentarem mais tarde. Em segundo lugar, o aumento da renda de aposentadoria das pessoas também eleva a demanda por lazer em idades avançadas. Em terceiro lugar, o aumento da tributação sobre a renda do trabalho, onde um importante componente é a contribuição previdenciária, desincentiva a oferta de trabalho. Em quarto lugar, o custo real de atividades de lazer (como viagens) tem caído continuamente ao longo do tempo.

No Brasil, este movimento de queda no número de horas trabalhadas não tem sido observado da forma como se nota em países desenvolvidos. Nota-se, contudo, ao longo da década de 90, um movimento na direção da informalidade das relações trabalhistas. A elevada alíquota nominal de contribuição previdenciária, de um lado, e a conexão difusa entre contribuição e benefícios, de outro, gera um incentivo à evasão, particularmente para a população mais pobre. Com efeito, como o sistema exige apenas 15 anos de contribuição para se ter o direito a um benefício de um salário mínimo aos 65 anos, existe forte incentivo a trabalhar na informalidade durante a maior parte da vida. As regras do sistema previdenciário brasileiro são, certamente, o melhor dos convites à informalidade, com efeitos fiscais não-desprezíveis, na medida em que se garante benefícios para quem tem incentivo para não contribuir.

O equilíbrio atuarial do sistema de benefício definido também é positivamente afetado pela evolução da produtividade do trabalho. Pesquisas recentes mostram uma recuperação da taxa de crescimento da produtividade do trabalho na década de 90 no Brasil, situando-se, contudo, ainda abaixo dos níveis anteriores a 1980.

Por último, a incorporação de novos beneficiários ao sistema, sem contrapartida em contribuições atuarialmente equivalentes, é o problema mais sério da previdência brasileira. De um lado, existe uma elevada desigualdade de renda, perpetuada historicamente pela incapacidade de o Estado assegurar oportunidades educacionais iguais a todos os seus cidadãos. De outro lado, subsistem instituições democráticas ainda em estado de puberdade, nas quais o poder executivo é fraco demais para resistir

às pressões de grupos de interesse por gastos sociais de cunho pretensamente redistributivo. O poder executivo se defende através da distribuição de direitos previdenciários que, por serem de realização futura, têm baixo custo político no presente. Este processo ocorreu no Brasil, em maior grau, em fins da década de 80, mas continua ocorrendo — o estatuto do idoso está aí para exemplificar, ao antecipar a idade de elegibilidade da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) para 65 anos. Assim, regimes gerais baseados em benefício definido são mais difíceis de gerir do que sistemas de contribuição definida porque exigem monitoramento constante e porque mudanças paramétricas demandam capacidade de implementação de reformas que instituições políticas mal desenhadas são incapazes de prover.

Foi o reconhecimento de fricções resultantes dos mecanismos democráticos de escolha social que levou o Chile à adoção de uma segunda via, qual seja, a substituição por um sistema previdenciário de contribuição definida, antes mesmo que o país transitasse para um regime democrático. Sistemas puros de contribuição definida têm a vantagem de ser mais transparentes, pois simplesmente o indivíduo leva o que está na conta no momento da aposentadoria. Outra vantagem é a de que não tem risco fiscal, pois este é totalmente assumido pelo indivíduo. Situa-se aí, porém, seu principal problema, pois tais regimes são incapazes de repartir o risco adequadamente entre os participantes do sistema, o que implica perdas importantes de bem-estar social.

No momento em que se suaviza tal regime, de forma a permitir algum grau de repartição de riscos, tende-se de algum modo a utilizar o Estado como intermediário nesta repartição, e introduz-se um elemento de risco na posição fiscal do governo — perdendo o regime sua grande atratividade. Eis aí o dilema. Sociedades com elevado grau de aversão ao risco tendem a optar por regimes gerais de benefício definido. Dessa forma, define-se os benefícios de forma a repartir os riscos macroeconômicos e demográficos entre gerações. O problema é que gerações ainda não nascidas não podem votar e, assim, participar da definição das regras que atrelam contribuições a benefícios. Conseqüentemente, as gerações sucessivas tendem a se engajar em um jogo de Ponzi que, como toda corrente, um dia arrebenta.

Concluindo, embora o sistema de benefício definido seja a melhor forma de repartir riscos entre as gerações e entre membros de uma mesma geração, este exige um grau elevado de eficiência do sistema político que viabilize ajustes periódicos. Mesmo democracias maduras têm dificuldade em gerir os conflitos distributivos envolvidos nas escolhas das regras previdenciárias, que dirá economias com elevada desigualdade de renda e instituições democráticas imaturas. O desequilíbrio atuarial do sistema brasileiro é um reflexo disso, e estratégias de administrar déficits previdenciários correntes na esperança de que estes se estabilizem é muito arriscado, como ilustra o exemplo dado pelas projeções do Ministério da Previdência. A sobrevivência de regimes de benefício definido de abrangência nacional no Brasil passará pela adoção de uma terceira via, qual seja, uma reforma que vincule automaticamente benefícios e contribuições aos parâmetros demográficos, tecnológicos e econômicos, isolando assim as regras previdenciárias da necessidade de repactuações freqüentes entre os atores sociais, e poupando os elevados custos de transação inerentes ao regime.

OPERADORAS DE
PLANO DE SAÚDE

Curso intensivo de aperfeiçoamento para transmitir conhecimentos essenciais para a gestão de operadoras de planos de saúde

FGV

Módulos:

Oportunidades Estratégicas; Regulação; Gestão do Risco Atuarial; Gestão de Redes de Serviços e seus Custos; Sistemas de Informações Aplicados; Gestão Econômico-Financeira; Qualidade das Organizações em Saúde; Estratégia e Plano de Negócios;

Previsão de início: julho de 2004

Fundação Getulio Vargas
Praia de Botafogo, 190 Sala 812
Tel.: (21) 2559-5553/5554
E-mail: dpecursos@fgv.br