

Previdência: lições de Bismarck e F. D. Roosevelt

Rubens Penha Cysne

Professor da Escola Brasileira de Economia e Finanças (FGV/EPGE)

Um número relativamente elevado de bebês do sexo feminino nascidos nos Estados Unidos entre 1940 e 1970 ganhou o nome de Frances. Foram batizados em homenagem à senhora Frances Perkins, a secretária do Trabalho de F. D. Roosevelt, que estabeleceu o regime de repartição, como o que temos aqui, na previdência social americana. Os primórdios da ideia, na verdade, datam da administração de Bismarck, na Alemanha, no fim do século XIX.

O motivo da popularidade da senhora Frances é que ela tornou possível para muitos o investimento perfeito: um retorno mensal garantido com investimento inicial igual a zero.

De fato, como no regime previdenciário de repartição, os mais velhos recebem o que os mais novos contribuem – muitos aposentados entre os anos 1940 e 1970, incluindo veteranos da Segunda Guerra, passaram a receber proventos da seguridade sem que para tal regime jamais tenham contribuído quando jovens. Quando eles eram jovens, tal tipo de contribuição simplesmente não existia.

A popularidade da senhora Frances é importante para que se compreenda a regra básica desse sistema. Ela se aplica tanto aos Estados Unidos (EUA) quanto ao Brasil. Ao longo

dos anos, para que não se imponha a necessidade de subtração de recursos fiscais a outras áreas, distribui-se aos inativos, no máximo, o total da contribuição previdenciária dos ativos.

Iniciemos com o caso dos EUA. Suponha, a título de simplificação, que todos os ativos recebem o mesmo salário, no valor de 100 unidades monetárias (u.m.). Nesse país há, hoje em dia, aproximadamente 2,8 ativos para cada inativo. Somando a contribuição básica da previdência e outros apetrechos, chega-se, para salários até determinado montante, a uma contribuição em torno de 15% da renda salarial (aqui, 15 u.m.). A Regra de Frances estipula que cada inativo receba 15 u.m. de cada um dos 2,8 inativos que sustentam sua seguridade, chegando-se a 42 u.m. (2,8 x 15%).

Dá-se a essa razão (42/100) o nome de “salário de reposição”. Corresponde à fração do salário da ativa que se recebe quando se passa à aposentadoria. No Japão é igual a 40%; no Chile, 38% e na Grécia, 73%. Na média dos países da OCDE o valor é de 63% (veja os dados em OECD, 2017). Segundo Afonso (2016), o salário de reposição no Brasil atual gira em torno de 82,5%.

Os dados efetivos relativos aos EUA mostram que, neste país, o sa-

lário de reposição do trabalhador de poder aquisitivo médio gira, hoje em dia, em torno de 45% do salário da ativa, não muito distante dos 42% ditados pela Regra de Frances.

Claro que a hipótese de que todos os trabalhadores ativos recebam o mesmo salário, usada antes em prol da didática, é irrealista. Na prática, o sistema tende a tentar beneficiar os mais pobres, dando a estes um maior salário de reposição, em detrimento daqueles com maiores rendas, que recebem um salário de reposição inferior a 45% de sua renda quando na ativa. Mas esse ponto diz respeito a uma opção distributiva manifesta pela sociedade, e não ao equilíbrio atuarial do sistema, ponto no qual nos concentramos aqui.

Um aspecto interessante da Regra de Frances é que ela prescinde de discussões sobre idade de aposentadoria, bem como da questão relativa à informalidade. Tais parâmetros encontram-se implicitamente embutidos na razão ativos/inativos com a qual se trabalha anteriormente. Fica claro que se o objetivo é majorar a receita previdenciária, uma das formas possíveis de se manter o equilíbrio atuarial é elevando a idade mínima de aposentadoria. De fato, com isso eleva-se a razão entre ativos e inativos, já que o ponto de corte terá sido deslocado.

É interessante também observar que aumentos de produtividade não resolvem o problema atuarial dos salários de reposição colocados além do ponto de sustentabilidade do regime. Isso porque esse sistema foi historicamente concebido de forma que os inativos fossem sócios permanentes do progresso econômico dos ativos. Dado o salário de reposição, se estes elevam sua produtividade e seus salários, o mesmo ocorrerá com os inativos. Claro que aportes de produtividade não fazem mal a nenhuma economia. Pode-se imaginar, por exemplo, um efeito positivo do aumento da produtividade sobre o emprego e sobre o grau de formalização da economia. Mas isso é fator indireto em relação ao que se discute neste artigo.

É interessante tentar adaptar o raciocínio ao Brasil. Por aqui, no “sistema padrão”, os empregadores contribuem com 20% da folha salarial e os empregados, com 11% do seu salário. Chega-se a um total de 31% da folha (contra os 15% no caso dos EUA). A relação atual entre contribuintes e não contribuintes se situa em torno de, no máximo, 2,4. Usando a Regra de Frances, chegamos a um salário de reposição de 74,4% (2,4 x 31%).

A regra proposta na PEC da Previdência (PEC 287/2016) prevê um salário de reposição de 51%, acrescido de um ponto percentual por ano de contribuição. Como o tempo mínimo de contribuição que se espera é de 25 anos, chega-se a um salário mínimo de reposição de 76%.

Trata-se de valor apenas um pouco superior ao valor calculado pela Regra de Frances. Mas observe que a distância se eleva na medida em que o

tempo de contribuição ultrapassa os 25 anos. O princípio pelo qual quem contribui mais tempo recebe mais é obviamente salutar. Mas nesse caso o equilíbrio atuarial, em consonância com a experiência mundial, sugeriria um valor mínimo de reposição inferior aos 76% estipulados pela PEC.

Claro que se podem aplicar aqui regras semelhantes àquelas existentes nos EUA e em outros países, em que o salário de reposição é maior quanto menor a renda relativa do candidato à aposentadoria. Com isso, beneficiam-se os mais pobres relativamente aos mais ricos. De forma ponderada pelo número de beneficiários, entretanto, o importante é que a Regra de Frances seja examinada na média geral.

Há ainda dois problemas a serem observados. Primeiro, o chamado “setor padrão”, com 31% de contribuição previdenciária, tem tido seu peso na economia cada vez mais reduzido. A sociedade tem sugerido, ao implantar inúmeras regras alternativas que reduzem efetivamente a contribuição previdenciária média (por exemplo, o regime de Microempreendedor Individual - MEI), que não deseja pagar tamanho percentual da folha salarial para as aposentadorias. Isso significa que o número de 31% usado acima está superavaliado. Segundo, regras de previdência devem ser feitas para o longo prazo. No momento, o Brasil possui aproximadamente 144 milhões de habitantes entre 15 e 65 anos e 18 milhões com 65 anos ou mais. Para 2060, preveem-se que aqueles entre 15 e 65 anos serão em número de apenas 131 milhões, enquanto aqueles com 65 ou mais alcançarão a marca de 58 milhões.

Nessa projeção, a razão entre aptos a trabalhar e aptos a se aposentar passa dos 8 atuais para 2,3 em 2060. Tal razão é importante porque dá uma dimensão de como poderá evoluir a razão efetivamente observada entre ativos e inativos.

Com base nesses fatos e sob certas hipóteses, admite-se que a razão entre ativos e inativos em 2060 se situará bem abaixo dos 2,4 atuais. Uma queda para 1,6, por exemplo, implicaria um salário de reposição abaixo de 50% do salário da ativa.

A Regra de Frances sugere que o disposto na PEC da Previdência sobre o salário de reposição (básico de 51% acrescido de 1% adicional por ano de contribuição) não peca por falta de generosidade atuarial para com os inativos. O mesmo tipo de mensagem decorre da observação da experiência internacional.

O salário de reposição pode, claramente, ser superior àquele ditado pela Regra de Frances. É uma opção da sociedade. Mas deve ficar claro que isso implicará a subtração de recursos de outras áreas ou outras medidas compensatórias no contexto do próprio regime previdenciário.

O governo, como se sabe, é incapaz de dar a alguém algo que não tenha subtraído, não subtraia ou que não venha a subtrair de outrem. ■

Referências

Afonso, Luis E. Progressividade e aspectos distributivos na Previdência Social: uma análise com o emprego dos microdados dos registros administrativos do RGPS. *Revista Brasileira de Economia*, v. 70, n. 1, 2016.

OECD. *Net pension replacement ratios*. 2017. Disponível em: <<https://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm>>.