

País já enfrenta custo da migração de servidores para previdência complementar. Por **Aloísio Araújo e L. Lyra**

# Qual capitalização? Qual custo de transição?

**H**á, no projeto de reforma da Previdência encaminhado ao Congresso Nacional, diversos pontos que envolvem mudanças estruturais em nosso sistema previdenciário. Dentre eles, há um que trata da migração, ainda que parcial, de um sistema de repartição para outro de capitalização compulsória, onde contas individuais são utilizadas para acumular os recursos das contribuições que, futuramente, garantirão os benefícios dos segurados.

A questão central de tal migração é o custo de transição decorrente da mudança de regime previdenciário: o governo deverá compensar, por intermédio de impostos ou de dívida, a redução dos recursos existentes para o pagamento dos inativos, uma vez que a contribuição dos ativos passará a ser destinada às suas respectivas contas individuais. Em um momento em que o país busca retomar o seu equilíbrio fiscal, a magnitude de tal custo de transição deve ser objeto de uma análise parcimoniosa. Isto porque, apesar de pouco dito, o país já enfrenta um crescente custo de transição oriundo de outra migração similar.

As reformas que instituem um sistema capitalizado de previdência complementar para o funcionalismo público ocasionam, a médio prazo, uma pressão fiscal sobre os entes que as adotam. Isto decorre do fato de que, enquanto perdurar a transição, o ente deve manter o custeio dos benefícios daqueles que ingressaram sob o modelo antigo, porém não mais

dispõe das contribuições feitas sobre a parcela do salário que excede o teto do INSS dos novos servidores (trata-se, na maioria dos casos, de uma alíquota de contribuição de 11% ou 14% sobre a parcela que excede R\$ 5.839,45), além de precisar aportar uma contribuição paritária sobre as contas individuais destes (limitada, usualmente, a 8,5% da parcela excedente).

Esse custo de transição está implícito para todos os entes que adotam o sistema de previdência complementar, é o caso da União e, mais recentemente, do Estado do Ceará e do município de São Paulo, e tende a se acentuar a médio prazo, na medida em que os servidores atuais se aposentarem e os novos entrantes aderirem ao sistema de previdência complementar.

Haja vista a frágil situação fiscal dos entes subnacionais (nesse ano, Roraima, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Goiás já decretaram estado de calamidade financeira) e os recorrentes pedidos de auxílio à União (após aderência do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal, Rio Grande do Sul e Minas Gerais já estão a postos na fila), trata-se de um passivo crescente no médio prazo cujos efeitos sobre as finanças públicas não devem ser ignorados. Sobretudo quando o governo deve decidir se o país arcará, ou não, com um segundo custo de transição nas próximas décadas.

## Foi acertada a decisão da equipe econômica de delegar a parte estrutural da reforma à lei complementar

Nesse debate existem, ainda, outros sistemas que apresentam características similares à capitalização compulsória clássica. Especialmente no que diz respeito ao equilíbrio financeiro-actuarial, à individualização das contribuições e à explicitação da relação entre o histórico de contribuições e os benefícios auferidos. É o que ocorre com o sistema de "contas nacionais", também presente no projeto enviado ao Congresso, que foi adotado inicialmente pela Suécia na década de 90 e, posteriormente, por outros países como Noruega e Itália.

Nesse sistema, cada participante possui o registro de suas contribuições em uma "conta nacional" e a sua aposentadoria é calculada com base no valor dessas contribuições ajustadas por uma taxa de retorno que depende, em geral, da demografia, dos ganhos de produtividade e da idade de aposentadoria. O cálculo de tais taxas de retorno busca assegurar, para um dado nível de contribuições, o maior nível possível de benefícios que seja compatível com a solvência do sistema previdenciário (a título de comparação, um mecanismo já conhecido que busca assegurar a solvência do sistema é o gatilho automático da idade mínima).

E, diferente do que ocorre em um sistema capitalizado clássico, onde os segurados estão expostos aos riscos de mercado, neste caso as taxas de retorno refletem

os riscos inerentes à demografia e aos ganhos de produtividade da população. Além disso, outras características relevantes das "contas nacionais" são a relação explícita entre a idade de aposentadoria e o benefício auferido pelo segurado (o que tende a aumentar a idade média de aposentadoria), a redução dos custos de administração quando comparados à capitalização clássica e a ausência de custos de transição.

Esse sistema de "contas nacionais" é, inclusive, uma possível alternativa a ser adotada para o caso dos fundos de previdência complementar, uma vez que aliviaria a pressão fiscal existente na atual transição e mitigaria os riscos oriundos de ingerência política e má-gestão sobre os fundos acumulados. Haveria, porém, de se ter especial atenção às taxas de retorno utilizadas para o cálculo dos benefícios, sobretudo nos Estados e municípios, em decorrência da experiência já acumulada (por exemplo, o município do Rio de Janeiro passou 15 anos sem cumprir a Emenda Constitucional nº 41/03, que trata de matéria previdenciária). Pois caso estes passassem a distorcê-las em relação a seus valores naturais, acabaríamos com sistemas estruturalmente desequilibrados, tal qual temos hoje.

Por fim, nesse debate sobre qual reforma estrutural é a mais adequada para o país, deve-se levar em consideração não apenas a escolha do modelo de capitalização, clássico ou de "contas nacionais", mas também a pertinência de cada alternativa frente à situação fiscal na qual o país se encontrará a médio prazo.



A decisão da equipe econômica, de delegar a parcela estrutural da reforma à lei complementar que será posteriormente editada, mostrou-se acertada uma vez que não apenas ampliou o espaço para o debate, como também mitigou o risco de que, durante a tramitação, a parcela paramétrica perdesse seu rigor e a parcela estrutural aumentasse seu custo de transição, comprometendo, assim, o equilíbrio das contas públicas do país. No Congresso, a tendência é sempre a desidratação.

**Aloísio Araújo** é professor de Economia FGV/Impa

**Leandro Lyra**, é doutorando em Economia Matemática no Impa e vereador do Rio de Janeiro

