

ATLANTICO
INSTITUTO DE AÇÃO CIDADÃ

REFORMANDO A REFORMA:
A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Paulo Rabello de Castro
Manuel Jeremias Leite Caldas



REFORMANDO A REFORMA: A PREVIDÊNCIA SOCIAL*

Paulo Rabello de Castro e Manuel Jeremias Leite Caldas**
(Instituto Atlântico)

O presente estudo reúne informações contemporâneas sobre a situação do sistema previdenciário brasileiro e procura analisar em detalhe a proposta de reforma (**PEC no. 6-F**, de 2019, relatada pelo Dep. Samuel Moreira, PSDB-SP) que começa a tramitar no Senado Federal, com o objetivo de municiar Senadoras e Senadores para um julgamento ponderado da matéria. Nosso objetivo é colaborar para aperfeiçoar o conteúdo da proposta e eliminar eventuais defeitos que a estejam desviando de suas finalidades.

O **Atlântico (IA)**, ao longo de suas quase três décadas de atuação, como instituto de ação cidadã, tem dedicado especial atenção ao tema previdenciário. Nossa primeira ação prática foi na revisão constitucional de 1993. Oferecemos relevantes propostas de emendas à CF 88, nos campos tributário e previdenciário, que são naturalmente correlatos, por meio de parlamentares que compunham nosso quadro de colaboradores, com destaque para o então deputado Eduardo Mascarenhas (PSDB-RJ)¹, grande interessado e estudioso da questão da Seguridade Social no Brasil.

No campo técnico, não foram poucas as sugestões contidas em estudos do IA, formulados por Francisco Oliveira e Kaizô Beltrão², além de outros, e apresentadas a associações de trabalhadores, como a Força Sindical, a agremiações empresariais, como a Fiesp e Associações Comerciais, e ao Congresso Nacional, por meio de várias fundações de estudos partidários.

Não só o Atlântico tem sido insistentemente propositivo, como também a FIPE, a Abrapp, a Fecomercio-SP, a CNI, o IPEA e outros centros de estudos. Por que, então, nenhuma dessas colaborações motivou o Parlamento brasileiro até aqui?

Possivelmente, devido à natural complexidade do tema e a fortes conflitos de interesses, no campo previdenciário, sobre quem pagará a fatura da seguridade social no fim do dia, o fato é que o País ainda capenga e tropeça em reformas apenas parciais da previdência social. Assim foi na frustrada revisão constitucional de 1993 e, logo adiante, nas tentativas de reforma monotêmica durante os mandatos de FHC e Lula. Alguns avanços parciais também ocorreram com Dilma, em cujo mandato se pôs de pé o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS, 2014), medida fundamental, mas posta a escanteio desde o ano 2000. Fazendo um balanço de todo o período, o saldo positivo é escasso. Acumularam-se distorções e puxadinhos, que a atual reforma pretende sanar. Mas, como veremos, ainda falta bastante para se alcançar o alvo.

* Estudo da série Agendas Atlântico, 2019. Sem revisão do Conselho. Análise e recomendações são de responsabilidade exclusiva dos Autores.

** Paulo Rabello e Manuel Jeremias colaboraram como pesquisadores neste Estudo.

¹https://www.atlantico.org.br/Eduardo_Mascarenhas_-_O_que_nunca_foi_explicado:_Nova_Previ%C3%94ncia_-_Poupan%C3%A7a_Nacional_+_Capitalismo_Popular._Uma_revolu%C3%A7%C3%A3o_nos_conceitos_de_desenvolvimento_e_propriedade

²Ver série dos Cadernos IA em <https://www.atlantico.org.br/>

Escopo da PEC 06-F em cotejo às necessidades do País e da previdência

A PEC 06-F/2019, que está submetida, neste momento, ao crivo do Senado Federal dificilmente entregará o que promete como Finalidade-síntese: o reequilíbrio atuarial do sistema como um todo.³ E, se assim for, a meta fiscal que se pretendia alcançar estará comprometida. Com o agravante de que tal consequência só ficará patente com uma defasagem de três a cinco anos; portanto, com repercussão defasada e negativa sobre o equilíbrio orçamentário e o desempenho do crescimento e da geração de empregos nos próximos anos.

Esta afirmativa dura e algo surpreendente, logo na abertura desta análise, busca deixar translúcida nossa convicção sobre as limitações do texto submetido ao Senado. Não se trata de qualquer traço de oposicionismo aos meritórios esforços da equipe de governo ou do nobre RELATOR em abrir caminhos para a previdência e reduzir a pressão sobre as necessidades de financiamento previdenciário no futuro. Compactuamos totalmente com o objetivo oficial. Apenas percebemos, ou melhor, temos convicção técnica, de que a meta de reequilíbrio NÃO será alcançada com o traçado atual da reforma. Torna-se, assim, obrigação política fundamental de um instituto de ação cidadã, como o Atlântico, não silenciar diante de frustrações antevistas ao esforço coletivo de tanta gente envolvida no processo reformista e cujos defeitos ainda podem ser corrigidos pelo Senado.

Quando tratamos de previdência social, só vale o prazo longo, ou muito longo, de uma geração, pelo menos. Houvéssemos já realizado as mudanças sugeridas pelo IA em 1993, com o descortino que, à época, infelizmente, faltou às lideranças de então, a geração de hoje, certamente, não estaria diante dos desequilíbrios fiscais que

ainda enfrenta nesse campo e o desempenho do País, em matéria de acumulação de riqueza para todos, teria tido uma trajetória muito superior à ocorrida. Se queremos mesmo reformar, deixando legado positivo às gerações futuras, temos que ousar, evitando apego a convencionalismos. O mundo, em intenso processo de transformação, não comporta mais deliberações baseadas em abordagens ultrapassadas. No entanto, as permanentes lições da História permanecem válidas. Dentro deste espírito de colaboração e ativismo, faremos aqui uma breve releitura do que a PEC nos oferece, em confronto com a finalidade e os critérios por ela mesma colimados. Ao final, pretendemos sugerir alternativas e aperfeiçoamentos à PEC 6-F.

³O Secretário do Tesouro Nacional, o insuspeito e competente Mansueto Almeida, acaba de revelar tal preocupação ao admitir que, ainda em 2020, a previdência social trará um déficit adicional (sobre o número antes projetado) da ordem de R\$40 bilhões.

Finalidades da Reforma

O texto de Justificativa da PEC 6-A, subscrita pelo ministro da Economia em 20 fev. 2019, expõe de modo claro as três **FINALIDADES CONJUGADAS** da mesma. Abaixo, sempre que nos referirmos ao “Sistema”, isso quer dizer “Sistema de Seguridade Social”, abrangendo a Previdência Social, caracterizada pelas contribuições dos segurados, conjugada à Assistência Social, em que são as subvenções e transferências unilaterais as principais fontes de suporte financeiro.

Finalidades da PEC 6-A, original:

- 1) **ATUARIAL**: Recompôr a sustentação financeira e atuarial do Sistema
- 2) **FISCAL**: Controlar o impacto dos déficits do Sistema sobre a dívida
- 3) **ECONÔMICO-SOCIAL**: fomentar mais poupança e gerar mais empregos.

Primeira Finalidade da Reforma: Atuarial

Cada Finalidade enunciada tem repercussões sobre as demais; por isso, são, de fato, conjugadas. Como objetivos programáticos, não há o que a elas acrescentar ou alterar, inclusive pelo ordenamento em que essas Finalidades são apresentadas. Com efeito, **nunca é demais lembrar que a Previdência é um mecanismo financeiro de deslocamento de rendas no tempo, entre uma geração de pessoas e as seguintes. Na Assistência, não ocorre transporte de recursos no tempo, nem acumulação de poupança, pois os assistidos são cobertos anualmente por recursos gerais da sociedade, sem prévia contribuição pessoal dos beneficiários.**

Não existe previdência, portanto, sem aporte prévio de recursos, seja pelo participante ou

por alguém outro (ex. empregador) em nome do segurado, em montante suficiente para bancar os benefícios contratados no futuro. Este é, em suma, o conceito previdenciário por trás da expressão EQUILÍBRIO ATUARIAL. Daí nossa total concordância com a Justificativa oferecida na PEC 6-A de se perseguir, antes de tudo, a sustentação atuarial do segmento previdenciário do Sistema, como pressuposto do equilíbrio fiscal a ser daí obtido e, na sequência, o reforço à poupança, derivando desta, mais investimentos e os empregos.

Do mesmo modo, nossa concordância com as Finalidades descritas da Reforma invocaria da equipe de governo muito mais informação estatística e computacional, que não foi apresentada no bojo da sua Justificativa, nem tampouco a posteriori, nas apresentações verbais, para demonstrar o referido Equilíbrio Atuarial das várias modalidades de cobertura dos regimes previdenciários. Tal demonstração dependeria, no mínimo, de:

- a) **projetar o número de participantes ativos (contribuintes) em cada modalidade, bem como o número de beneficiários no futuro**
- b) **projetar o fluxo das futuras contribuições, conforme as regras novas**
- c) **projetar os desembolsos com benefícios em cada modalidade, apontando as situações de equilíbrio, de superávit eventual ou de déficit persistente.**

A demonstração do equilíbrio atuarial da proposta do governo não foi feita até hoje, por modalidade de cobertura previdenciária. Tal limitação prejudicou muito a argumentação dos apoiadores oficiais da reforma até aqui, já que uma justificação numérica poderia ter sido oferecida ao Congresso e ao público interessado, acompanhando

da de uma ferramenta de simulação dos efeitos de cada regra proposta ou imaginada. Os parlamentares precisaram votar, então, a reforma da previdência na Câmara sem ter noção clara do impacto de cada medida deliberada.

Para ficar prática nossa objeção à falta de elementos numéricos de apoio, lembremos que nunca foi detalhada para o Congresso e para a sociedade a diferença entre o DEFICIT ATUAL DA SEGURIDADE e o SUPERAVIT DA PREVIDÊNCIA URBANA CONTRIBUTIVA. Mas, como assim, alguém dirá? A despesa previdenciária total, como informou o ministro na Justificativa, chegou a impressionantes R\$944 bilhões em 2017, (na altura, era o último ano com dados consolidados) correspondendo a 14,4% do PIB, número superior ao mesmo tipo de gasto na grande maioria dos países. O ministro se referia, naquele momento, ao conjunto da previdência mais assistência. Falava, assim, do déficit do Sistema como um todo. Incluía grandes gastos assistenciais na sua conta, de natureza não previdenciária. Contudo, na mesma Justificativa, silenciou sobre quais as rubricas, dentro do dispêndio total do Sistema em 2017, teriam sido geradoras de déficit e quais teriam produzido algum superávit.

O grande público “sabe”, de ouvir falar, que a previdência é fortemente deficitária. Mas que parte da previdência é deficitária, afinal? Que segmentos mais contribuem para esse desequilíbrio? Para apurar de onde surge o déficit no dispêndio total da Seguridade, levantamos as informações no INSS para complementar informações das apresentações gráficas do ministério da Economia. O conjunto está no Quadro abaixo, em que o déficit total, agora referente a 2018, é de R\$265 bilhões, sendo repartido em seus componentes conforme no Quadro.

Categorias	2018				Projeção 2019		
	Despesa	Receita	Deficit	Nº Benefícios	Despesa	Receita	Deficit
RGPS	586,4	391,2	195,2	30,2	637,9	419,8	218,1
Urbano	462,7	381,3	81,4	20,7	502,1	409,2	92,9
Rural	123,7	9,9	113,8	9,5	135,7	10,6	125,1
RPPS União + FCDF	84,9	33,7	51,2	0,8	94,4	36,0	58,4
Forças Armadas	21,4	3,4	18,0	0,2	21,7	3,3	18,4
Total	692,7	428,3	264,4	31,2	754,0	459,1	294,9
BPC	56,2			4,8	60,2		
Despesa total	748,9	Benefícios total		36,0	814,2		

fonte: Governo Federal

Importante perceber, primeiro, a grande divisão existente no Quadro, por REGIMES PREVIDENCIÁRIOS. Há o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS, e os Regimes Próprios (RPPS), dos entes federativos, que administram benefícios para os servidores públicos nas três esferas de governo. No RGPS, conhecido como sendo do “setor privado”, mas abrangendo segurados de empresas públicas e mistas, e de servidores públicos sem regime próprio, aí se incluem também modalidades assistenciais, como os gastos com a chamada **previdência rural**, altamente subvencionada, e o **BPC** (Benefícios de Prestação Continuada) de cunho puramente assistencial. Há também, no mesmo RGPS, gerido pelo INSS, a inclusão dos segurados empresariais do **Simplex** e do **MEI**, que são também mais duas modalidades subvencionadas, vez que suas alíquotas de contribuição para o INSS não cobrem, atuarialmente, o que os segurados, nessas categorias, irão auferir no futuro. Ao tratar dessas modalidades tão diferentes de previdência e de assistência, todas emboladas, como se fossem algo homogêneo e homogeneamente deficitário, o governo e, por

vezes, a imprensa, cometem, inadvertidamente, um grave equívoco e induzem a recomendações, também erradas, de política previdenciária. Vejamos, primeiro, o Quadro acima, com os resultados de 2018.

Os resultados do Quadro esclarecem apenas as fontes do déficit geral. O INSS aparece como fortemente deficitário. De fato o é, mas em decorrência de carregar em suas contas uma grande quantidade de benefícios à população assistida (não contribuintes), que pouco ou nada têm contribuído para se tornar beneficiários. As contas atuariais das modalidades Rural, BPC, Simplex, MEI, por exemplo, são altamente deficitárias. Mas a modalidade “previdência urbana regular”, aquela dos segurados que são contribuintes sem privilégios, tem sido bastante superavitária, como mostra a *última linha* no Quadro abaixo, até anos recentes, quando os efeitos adversos da crise econômica sobre o emprego e, portanto, sobre o número e nível de contribuições ao INSS se deteriorou.

O INSS “urbano e regular”, conforme a linha final do Quadro acima, encerrou o ano 2018

Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios e Resultado Previdenciário URBANO									
Acumulado no ano (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018)									
Em R\$ milhões nominais									
Item	Acumulado no ano						Acumulado no ano		Var.%
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	(B/A)
1. Arrecadação Líquida Urbana Total	240.535,90	270.001,60	300.990,90	330.833,00	343.190,70	350.217,00	365.484,80	381.261,60	4,32%
1.1 Arrecadação Líquida Urbana	240.534,30	269.988,60	291.967,40	312.774,80	317.741,80	332.622,30	351.583,50	367.727,10	4,59%
1.2 Comprev	1,6	13	3,8	6,2	41,9	1,3	-	-	-
1.3 Compensação Desoneração da Folha de Pagamento	-	-	9.019,70	18.052,00	25.407,00	17.593,30	13.901,40	13.534,50	-2,64%
2. Renúncias Previdenciárias	18.438,40	19.631,50	24.215,70	28.391,70	34.890,80	36.196,80	37.223,20	39.368,20	5,76%
2.1 Simples Nacional	11.250,70	11.291,90	14.850,10	17.690,10	22.494,60	23.162,90	24.418,70	25.828,50	5,77%
2.2 Entidades Filantrópicas	7.187,60	7.925,60	8.867,70	9.920,90	10.715,00	11.033,40	10.517,70	11.124,90	5,77%
2.3 Microempreendedor Individual - MEI	-	414	497,9	613,1	1.404,10	1.445,90	2.060,90	2.179,90	5,77%
2.4 Exportação da Produção Rural - EC nº 33 (EPR)	2.641,30	2749,4	4.306,00	4.629,10	5.940,70	7.223,80	6.557,60	6.919,60	5,52%
2.5 Outros	-	-	-	167,5	277	554,7	225,8	234,9	4,03%
3. Despesa com Benefícios Previdenciários Urbanos Total	220.003,30	245.454,20	276.648,60	305.498,70	338.049,30	396.561,00	437.194,30	462.650,00	5,82%
3.1 Benefício Previdenciário Urbano	213.004,00	238.708,70	268.973,50	296.399,40	328.960,90	385.276,50	424.478,70	447.823,90	5,50%
3.2 Passivo Judicial Urbano	5.612,30	5.245,00	5.678,90	7.141,20	7.335,20	8.945,20	10.408,70	11.902,40	14,35%
3.2.1 Passivo Judicial Rural (PJR)	1.600,00	1.545,50	1.729,10	2.210,10	2.286,50	2.651,60	2.860,40	3.216,70	12,46%
3.3 Comprev	1.387,10	1.500,40	1.996,20	1.958,10	1.753,20	2.339,30	2.307,00	2.923,70	26,73%
4. Resultado Previdenciário e Renúncias (1 + 2 - 3)	38.970,90	44.178,90	48.558,10	53.726,00	40.032,20	-10.147,20	-34.486,40	-42.020,20	21,85%
4A Resultado Previdenciário e Renúncias (1 + 2 - 3) (EPR + PJR)	40.012,20	45.382,80	51.135,00	56.145,00	43.686,40	-5.575,00	-30.789,20	-38.317,30	24,45%
5. Resultado Previdenciário (1 - 3); (Ano 2010 == 8.384,5)	20.532,60	24.547,40	24.342,30	25.334,30	5.141,40	-46.344,00	-71.709,50	-81.388,40	13,50%
Benefício Prestação Continuada - BPC; (Ano 2010 == 8.384,5)	24.609,84	29.222,31	33.145,05	36.787,37	41.242,27	47.205,11	51.759,44	53.898,37	4,13%
5A Resultado Previdenciário Urbano	63.580,74	73.401,21	81.703,15	90.513,37	81.274,47	37.057,91	17.273,04	11.878,17	-31,23%
5.B Resultado Previdenciário Urbano (EPR + PJR)	64.622,04	74.605,11	84.280,05	92.932,37	84.928,67	41.630,11	20.970,24	15.581,07	-25,70%

fonte: INSS

com SUPERAVIT de cerca de R\$15 bilhões. Nesta modalidade, em que uma geração inteira de contribuintes banca, financeiramente, os aposentados e pensionistas atuais, o INSS consegue ter saldos financeiros expressivos (embora não deixe de ser necessário rever os planos atuariais, por causa dos fatores demográficos e econômicos, para se manter tal superávit no futuro). Com estes saldos, o INSS vinha conseguindo, até 2014, cobrir boa parte dos déficits das modalidades assistenciais, que estão “encostadas” nos contribuintes regulares.

É interessante verificar que, mesmo dentro do chamado INSS dos trabalhadores urbanos contribuintes, há categorias e gêneros que são tra-

tados com vantagem sobre os demais. Mulheres têm regras mais amenas de tempo de contribuição e de idade mínima até a aposentadoria. Há categorias, como professores, policiais e profissões de risco, que aposentam-se mais cedo do que as demais. Nessas categorias, o equilíbrio atuarial cede lugar para a bondade financeira, pois os contribuintes regulares, que não desfrutam vantagens, pagam pelas vantagens dos agraciados pelas vantagens da lei. Seria esta a justiça previdenciária que a sociedade brasileira prefere e endossa?

O conceito que se quer passar é o seguinte: para cada situação especial de favorecimento previdenciário ou de assistência social osten-

siva que o Congresso vota e aprova, haverá um contribuinte regular do INSS pagando alguns décimos majoração na alíquota previdenciária descontada do seu salário. É a lei da “meia-entrada no cinema”, onde os que pagam bilhete inteiro bancam a meia entrada. Ou então, quem pagará em nome do empregado será o empregador. Logo, é válido perguntar quais seriam as alíquotas previdenciárias justas, ou seja, qual seria o custo laboral previdenciário de um trabalhador urbano regular, na hipótese de ele não ter que bancar as exceções à regra geral, os privilégios, as assistências transvestidas de previdência. A resposta é: o custo previdenciário de um trabalhador de salário mínimo estaria próximo de sessenta por cento da contribuição de 28% (dele e do seu patrão) que incide sobre sua remuneração.

Algo próximo a 17% de contribuição justa, pelas regras ainda vigentes, bastaria para financiar uma previdência equilibrada. Não seria outra a razão de o INSS haver calculado e fixado em 20% - certamente com folga atuarial – a contribuição de trabalhadores autônomos, que recolhem por carnês mensais. É uma alíquota próxima ao valor atuarial, e não muito distante daquelas alíquotas praticadas em outros sistemas, no mundo, que operam com atenção ao equilíbrio financeiro a longo prazo.

Como mostraremos mais adiante, embora a PEC 6-A tenha proposto reduzir a alíquota básica de 8 para 7,5%, ainda assim TODAS AS FAIXAS de segurados resultarão oneradas pela PEC em decorrência dos acréscimos consideráveis de contribuição decorrentes do aumento do tempo de contribuição e da idade mínima exigidos até a aposentadoria. Tal fato fica patente ao se observar o único quadro de estimativas de economia “fiscal” advindas da reforma pretendida. A economia advém, em 80%, de

alterações nas regras do Regime Geral. No Quadro abaixo, da economia oficial projetada em 10 anos, R\$869,6 bilhões devem vir de aportes adicionais dos trabalhadores urbanos regulares. Todos os assistidos ou subvencionados manterão suas vantagens e privilégios. Surpreendentemente, em total oposição ao princípio de Equidade (fazer cada qual pagar a justa parte que lhe cabe no esforço) serão os que já contribuem regularmente para o superávit atual os que serão, de novo, convocados a arcar com mais pagamentos, e muito acima do valor atuarial dos benefícios que poderão auferir no futuro.

IMPACTO LÍQUIDO (R\$ BI DE 2019)				10 ANOS		20 ANOS	
Reforma do RGPS		A	715	66,67%	3.449,4	76,70%	
Reforma no RPPS da União		B	173,5	16,18%	413,5	9,19%	
Mudanças das alíquotas no RPPS da União		C	29,3	2,73%	45,2	1,01%	
Mudanças das alíquotas no RGPS		D	-27,6	-2,57%	-61,9	-1,38%	
Assistência Fásica e Focalização do abono salarial		E	182,2	16,99%	651,2	14,48%	
TOTAL		F	1072,4	100,00%	4497,4	100,00%	
TOTAL sem Assist. Fásica e Foca. do abono salarial			890,2	83,01%	3846,2	85,52%	
Setor Público	$=(B+C)/F$	(B+C)	202,8	18,91%	458,7	10,20%	
Setor Privado	$=(A+D+E)/F$	(A+D+E)	869,6	81,09%	4038,7	89,80%	

fonte: Governo Federal

A versão da PEC 6-F, lamentavelmente, não guarda qualquer resquício do princípio da Equidade, tantas vezes mencionado na Justificativa da versão 6-A, como sendo um dos quatro pilares de suporte da reforma previdenciária. Mas este não é o pior defeito a ser corrigido. Mais grave é a falta de Equidade associada ao persistente desequilíbrio atuarial entre as diversas modalidades do Regime Geral, bem como (falaremos adiante) da persistência de tratamento discriminatório entre os pagadores regulares de contribuição ao INSS e os detentores de futuras vantagens nos Regimes Próprios (servidores públicos), cujo esforço, no conjunto projetado de economias fiscais, não chega a 10% da conta projetada para ser paga pelo conjunto dos segurados do setor privado.

Segunda Finalidade: Fiscal

Como dissemos antes, as três Finalidades da Reforma são, por natureza, conjugadas. Sendo uma delas bem encaminhada, o resultado advindo reforçará o cumprimento das demais finalidades. O equilíbrio atuarial assim obtido reforçaria o efetivo resultado fiscal tão desejável. E vice versa. Mas, tal como situada hoje, a reforma não garante bom resultado atuari-

al, que não ficou demonstrado por números convincentes. Sabemos que a falta de Equidade levará os que já pagam muito a pagarem mais. E este ponto, a escalada sobre os pagadores regulares, é defeito crucial para as projeções de futuro equilíbrio fiscal. E por quê?

O governo projetou o futuro da previdência social numa condição que os economistas chamam de premissa “*coeteris paribus*”. Apesar de perigosíssima, tal premissa é muito usada e abusada pelos economistas. “*Coeteris paribus*”, ou “se tudo mais permanecer igual”, significa projetar o futuro considerando que nada vai mudar, salvo a variável alterada pelo governo (no caso, as condições e custos da aposentadoria). Em dez ou vinte anos, entretanto, efetivamente TUDO pode e vai mudar. Principalmente, mudará, e para menos, a demanda pelo serviço de aposentadoria regular, que é oneroso (e ficará muito mais) e é mal prestado pelo governo, via INSS. Embora contribuir seja compulsório por lei, o segurado irá fazer suas contas e tentará evitar as contribuições vertidas pela regra mais desvantajosa que o governo lhe oferece. E buscará opções. Buscando alternativas, as encontrará na própria lei. Esse segurado pode virar uma pessoa jurídica individual, contribuindo com um valor fixo a partir daí. Pode

estabelecer um arranjo com o empregador. Pode, inclusive, ficar na informalidade, deixando para contribuir apenas quando faltar o tempo mínimo obrigatório, que a Câmara fez o favor de reduzir para 15 anos. Matematicamente, como mostraremos, qualquer dessas alternativas é financeiramente superior à contribuição de um segurado urbano regular. Enfim, exatamente a modalidade da qual o INSS mais dependerá para realizar o superávit projetado está pessimamente desenhada, e dificilmente atrairá contribuintes para dela fazerem parte.

O contribuinte só vai ficar satisfeito de participar quando encontrar uma forma de melhorar sua condição, hoje desvantajosa frente ao INSS e que, amanhã, será mais desvantajosa ainda. Essa conta da desvantagem que sofre, ele já faz hoje, pois as regras atuais – as regulares – não mais convêm a várias categorias. Em dez, e principalmente, em 20 anos, tudo pode e vai mudar CONTRA a previdência social do INSS. Assim, de acordo com nossas projeções preliminares, em 10 anos o governo auferirá mais do que 70% da economia fiscal projetada. Em 20 anos, esta economia estará efetivamente reduzida a apenas metade do projetado, se prevalecerem as regras da PEC 6-F.

IMPACTO LÍQUIDO (R\$ BI DE 2019)			10 ANOS			20 ANOS			Revisão Governo			IFI	ATLÂNTICO	
									Bolsonaro	10 anos	20 anos P*		10 anos	20 anos P*
Reforma do RGPS	A		715	3.449,4	76,70%	53,6	683,0	3412,6	83,03%	565,4	414,3	1529,7		
Reforma no RPPS da União	B		173,5	413,5	9,19%	15,4	134,1	368,6	8,97%	66,2	66,2	258,0		
Mudanças das alíquotas no RPPS da União	C		29,3	45,2	1,01%	9,0	25,7	41,8	1,02%	18,44	18,44	29,3		
Mudanças das alíquotas no RGPS	D		-27,6	-61,9	-1,38%	-7,8	-28,4	-64,0	-1,56%	-26,3	-23,0	-44,8		
Assistência Física e Focalização do abono salarial	E		182,2	651,2	14,48%	13,5	99,8	351,3	8,55%	70,2	70,2	140,4		
TOTAL	F		1072,4	4497,4	100,00%	82,5	914,3	4110,3	100,00%	693,9	555,3	2053,0		
TOTAL sem Assist. Física e Foca. do abono salarial			890,2	3846,2	85,52%	69,0	814,5	3759,0	91,45%	623,7	485,1	1912,6		
Setor Público	= (B+C)/F	(B+C)	202,8	458,7	10,20%	24,4	159,8	410,4	9,98%	84,6	84,6	287,3		
Setor Privado	= (A+D+E)/F	(A+D+E)	869,6	4038,7	89,80%	59,3	654,7	3699,9	90,02%	539,1	400,5	1625,3		

fonte: projeções do Governo Federal, do IFI e do Atlântico

A finalidade fiscal da reforma, nos termos da PEC do Relator da Câmara, estará significativamente prejudicada pela futura reação dos atuais e futuros “clientes” da Previdência Social. Aliás, *este é o ponto nevrálgico* da questão: hoje, o INSS não enxerga clientes, mas sim, uma comunidade passiva de contribuintes, considerados cativos do Instituto, pelo formato legalmente compulsório da relação entre o órgão e o trabalhador participante. Tampouco o governo, apesar de sua inclinação ideológica liberal, não objetivou uma relação de persuasão e atração, mas de coerção e exploração, entre o cliente da Previdência e o prestador público. A atitude impositiva da PEC quebra o caráter eminentemente atuarial do fluxo de prestações financeiras que, mais à frente, se transformará num fluxo de benefícios.

A deterioração da relação entre INSS e seus segurados

A relação atual entre INSS e segurados é de imposição e exploração hierárquica de uma vantagem sobre o contribuinte cativo, mormente os milhões que são colhidos no meio do caminho de realizar seu fluxo de contribuições, pela alteração abrupta e unilateral da relação de dar e prestar. Neste sentido, há que se registrar, com certo vexame, que a maioria dos parlamentares na Câmara não tenha representado a voz dos contribuintes, ao exigir do governo e do INSS que apresentassem com mais cuidado as contas atuariais de cada categoria de contribuinte. É de se esperar que o Senado o faça *ex officio*.

A desestruturação da relação entre cliente e prestador, no caso o INSS, será responsável por um abandono em massa dos futuros contribuintes do Sistema.

Aliás, isso já ocorre hoje. O próprio Sistema, no conjunto, oferece ao contribuinte regular alternativas mais atraentes, financeiramente, do que a prestação onerosa que a PEC propõe para um segurado regular nos próximos 40 anos. Evitar a prestação regular ao INSS tornou-se mais fácil do que nunca, além de ser legal e financeiramente preferível. Os contribuintes regulares são prejudicados em relação às numerosas categorias de agraciados com vantagens diversas, seja pela condição de gênero, pela condição de renda, pela condição profissional ou empresarial, e outras equivalentes que vão sendo abrigadas numa legislação sem compromisso com o equilíbrio atuarial do Sistema como um todo.

Do ponto de vista fiscal, que é a finalidade mais premente para o atual governo, prevalecerá a improdutividade das medidas propostas na PEC em termos de contenção do gasto previdenciário e assistencial. Os ganhos contabilizáveis, embora fracos, acontecerão dentro do setor público. Mas a economia fiscal, no período do atual mandato presidencial, será mínima e não justifica o estardalhaço midiático em torno da PEC, a menos que dela se queira extrair apenas um temporário benefício pelo efeito positivo do anúncio de que “*a reforma passou!*”. Devemos estar preparados para retomar o tema da reforma já no próximo mandato presidencial, a menos que tome corpo, no Senado Federal, um sentimento de irresignação perante uma reforma que se desvia de sua mais nobre finalidade: valorizar o equilíbrio atuarial e a confiabilidade, perante os brasileiros, do sistema previdenciário para o trabalhador. O resgate das finalidades atuarial e fiscal da reforma é tarefa essencial. Para tentar realizar isso, é útil examinar, agora, o lado da finalidade econômica.

Terceira Finalidade: Econômico-social

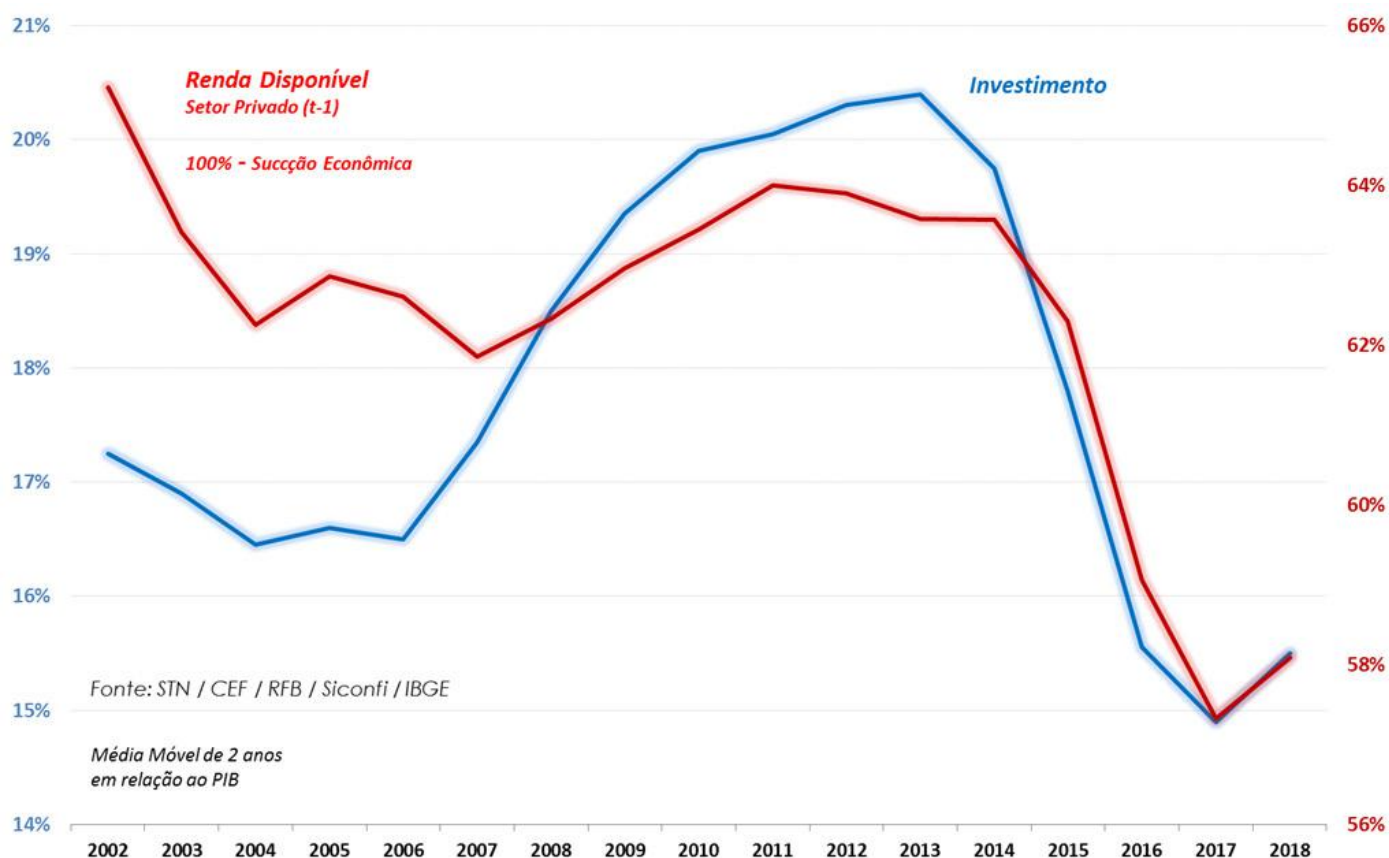
Apesar de não convincente em suas demonstrações sobre os impactos macroeconômicos da reforma pretendida, o ministério da Economia produziu gráficos com projeções dos reflexos positivos esperados quando da futura aprovação do pacote previdenciário. O argumento utilizado para sustentar a melhoria do PIB e do emprego projetados tem a ver com a redução estimada das necessidades de financiamento da previdência oficial (nos dois regimes, próprios e geral) que, no imaginário popular, tal como número mágico, ficou atrelada à conta de uma economia fiscal de R\$1 trilhão pedida pelo ministro. O Relator da matéria na Câmara, deputado Samuel Moreira, se esforçou bastante para manter essa economia nos termos em que lhe veio da proposta original, e recorrendo, inclusive, a majorar alíquotas de alguns tributos, como a CSLL. No papel, o número projetado pelo Relator quase chega lá, ao trilhão do ministro. Mas já sabemos que não será desse jeito. A demanda por cobertura do INSS irá cair ao longo do tempo, prejudicando de modo crescente a economia do trilhão de reais hoje projetado.

Há, também, outra desvantagem, esta talvez mais grave, no caminho seguido pela PEC. É que o corte de despesas no Sistema, especialmente na parte assistencial, será muito menor do que a elevação prevista nas receitas previdenciárias. De fato, as grandes fontes de gastos assistenciais ou subvencionados permanecerão intactos, conforme a PEC 6-F. Mas são estes a origem principal do chamado déficit previdenciário. O ataque da tesoura governamental deveria recair sobre vantagens e privilégios. Mas prevaleceu o caminho de tentar extrair mais de quem já paga. Do ponto de vista macroeconômico, essa alternativa encontrada, longe de ser virtuosa, ou mesmo de ser neutra em relação ao PIB, é sim, fortemente negativa. A razão é simples: quando um governo tributa em excês-

so um setor, e as pessoas nesse setor são as mais produtivas, é inevitável que os investimentos nele contidos murchem de vez.

Se a razão projetada da recuperação de contas públicas for a crescente extração de renda por tributos (aumento da carga tributária, incluída a previdenciária) pouco se poderá esperar em termos de repercussão sobre o PIB e os empregos. Fácil de explicar. A carga tributária extra, ou seja, o que será cobrado a mais dos cidadãos, sairá dos setores onde cada real era alocado de modo mais eficiente, e com uma fração maior de dedicada a investimentos, e entrará no caixa do setor público, que despenderá de modo menos produtivo, com falhas de decisão e alocação e, além disso, com menor conteúdo em investimentos. Logo, se o PIB era, antes da elevação de carga impositiva, de um índice 100, então após a reforma mal feita a diferença no ritmo de crescimento se tornará negativa, resultando, liquidamente, algo como um PIB de 99 unidades no ano 1, depois 98 no ano 2, e daí em diante. O esforço realizado pelo setor produtivo econômico será apenas suficiente para repor o PIB que vai sendo perdido. Esta é razão pela qual “o PIB do Brasil não cresce ou, se cresce, é muito devagar”. A constatação verdadeira é de que existe um agente negativo – o Governo - constantemente operando contra a maior produção.

Na literatura econômica, o processo de destruição sistemática de potencial de crescimento é conhecido como “*crowding out*”. Em inglês, o termo se refere à **sucção de energias produtivas** para usos improdutivos ou menos produtivos. Só o governo, por coerção, pode exercer esta expulsão de recursos bons, em nome de financiar o que não presta. A economia, no fim de contas, pagará caro por esse erro. O PIB caindo; às vezes até encolhe. O efeito desejável seria o “*crowding in*”, ou seja, uma acumulação de recursos econômicos na mão dos segmentos mais produtivos, ao invés de sua dissipação.



A política previdenciária também deveria tentar atrair e educar a população sobre as vantagens da acumulação para o futuro. A palavra-chave da finalidade econômica de uma reforma previdenciária É POUPANÇA. Hoje em dia, o setor de poupança é o mais estatizado do País e o que menos cumpre sua finalidade, que seria converter o que é poupado (isto é, apartado do consumo) para virar um fluxo de INVESTIMENTO. No meio do caminho entre a decisão de poupar e a decisão de investir (normalmente, não é o mesmo agente econômico que faz os dois papéis) aí se mete o governo, para interromper a relação entre o poupador e o investidor. E o que faz o governo? Ao interromper o fluxo da poupança ao investimento, agora forçada, o governo passa a determinar como e quanto será utilizado dos depósitos de FGTS, dos recolhimentos ao INSS, das receitas do PIS-Pasep, e assim por diante. Esse desvio forçado de poupanças privadas para aplicações públicas compulsórias,

produz resultados muitas vezes trágicos. O poupador é mal remunerado. No caso da previdência, se o poupador for regular e sem privilégios, será prejudicado pelo Sistema. Portanto, a taxa de poupança na economia resultará fragilizada. E os investimentos minguarão. É o que ocorre com o Brasil atual.

A pergunta é: em que pontos a reforma da previdência poderia melhorar a direção do fluxo de poupanças para investimentos efetivos? Praticamente só há “despoupanças” no fluxo previdenciário atual. O exemplo maior é o custo laboral do empregado, onerado para o empregador em 20% sobre a folha salarial da empresa. Essa dinheirama é recolhida ao INSS e vira aplicação estéril para bancar uma assistência social fora de lugar, pois o lugar de um gasto assistencial deveria ser no Orçamento federal.

Outra pergunta que surge é saber se a finalidade econômico-social da reforma seria alcançada se fosse mantida a fórmula da PEC 6-A, de capitalização compulsória, baseada em contas individuais geridas pelo meio financeiro privado. A resposta é “não”. E por quê? Suponhamos que, no dia seguinte à reforma, todos os segurados do INSS migrassem para o novo regime de contas capitalizadas. O governo ficaria a pé na tarefa de bancar os benefícios dos atuais aposentados e pensionistas, pois é o aporte dos segurados ativos que hoje financia o benefício dos inativos.

A solução seria o governo elevar seu financiamento de modo oneroso, aumentando a colocação de papéis de dívida para levantar recursos para cobrir a previdência antiga. Provavelmente, haveria forte elevação das taxas de juros e redução do já fraco crescimento do PIB. Sabedor disso, nenhum ministro ousaria dar esse salto no escuro. Haveria, então, algum tipo de financiamento viável para a velha previdência? Sim, mas às custas de crescente estresse fiscal. Eis a razão porque o atual ministro falava, no primeiro semestre, em ganhar, primeiro, “potência fiscal”, com R\$1 trilhão de economias advindas da reforma, para, só depois, lançar uma nova modalidade baseada em capitalização. Como ele não obteve sucesso, ou ainda que tivesse tido, seria muito complicado enfrentar a substituição compulsória do velho regime geral do INSS por um sistema novo, baseado em pura capitalização.

A limitação do ministro, na realidade a restrição das contas fiscais brasileiras, em relação à passagem drástica de um regime previdenciário de pura repartição, sem qualquer capital, para outro, capitalizado no setor privado, é que falta o ingrediente essencial: fortes superávits fiscais nominais durante tempo suficiente para o governo, com esses saldos de orçamento, poder

bancar a transição da antiga previdência para a nova. O Chile, com os eventuais defeitos de seu sistema baseado em AFPs, teve a ousadia de apertar cintos do Orçamento geral para bancar sua transição previdenciária. Aqui não vemos sequer traço dessa disposição e coragem.

Então, seríamos obrigados a jogar a toalha em relação a ter, um dia, uma previdência social com capital? Não é preciso chegar a tanto: a saída para a capitalização é viável e desejável, mas de outro jeito.

Felizmente, não só o caminho rumo a uma previdência brasileira com capital é tarefa possível, mesmo diante de restrições fiscais, como é tarefa necessária, por ser missão atribuída aos governantes pelo legislador constitucional. A capitalização, mesmo que executada de forma gradual, é um comando da CF 88, incluído no artigo 250 da nossa Lei Magna por meio da EC 20/1998.

CF 88

.....

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo. (incluído pela Emenda Constitucional no. 20 de 1998)

A leitura atenta do art. 250 nos abre uma avenida de oportunidades de reforma. Primeiro, porque a capitalização, na versão constitucional, não pressupõe o lançamento de um regime novo; ela ocorre dentro do regime geral atual, ou seja, o objetivo do legislador foi o de reforçar a proteção financeira e atuarial ao pagamento de benefícios no próprio INSS mediante aporte de bens, direitos e ativos. Segundo, porque

o art. 250 não exige a capitalização integral e imediata do Fundo do INSS. Terceiro, porque a CF 88 não propõe substituir o regime atual, que é do tipo “benefício definido” por outro, de “contribuição definida”.

Ao se compreender melhor o que comanda a Constituição, percebemos o vício claro de inconstitucionalidade na PEC 6-A, quando esta propôs substituir o regime atual do INSS por outro, de capitalização compulsória. Correto seria capitalizar (gradualmente) TODOS os regimes previdenciários, para maior segurança dos participantes em geral. É isso que comanda o art. 250 da CF 88.

No tocante ao regime geral, gerido pelo INSS, o legislador infraconstitucional fez mais. Dispôs sobre a natureza e administração desses recursos, por meio de um fundo que denominou de FUNDO DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (FRGPS). Isso está, com todas as letras, no art. 68 da importante LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal. O artigo da LRF diz assim:

.....

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1o O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2o O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Mas, então, como não se ouviu falar, uma só vez, de um Fundo de tamanha relevância em todos os debates sobre reforma da Previdência até aqui? Difícil de explicar. Digamos que teria sido por falta de atenção e entendimento da lei pelas assessorias dos Poderes. Mas ainda há tempo para ser sanada a limitação da reforma, por passar ao largo de uma ferramenta tão útil como o FRGPS. Mais surpreendente é constatar que o Fundo do Regime Geral não é uma alternativa teórica; o FRGPS existe no INSS, funciona desde 2014, regularmente, e estaria

pronto para cumprir sua missão maior caso passasse a ser administrado de acordo com sua efetiva vocação de ser o órgão de capitalização da previdência social.⁴

Estamos, de fato, muito mais próximos de uma sadia capitalização do regime geral do que se poderia imaginar pelas declarações das autoridades que cuidam do tema. A lei existe, o fundo existe e tem um administrador nomeado. Mas o FRGPS ainda não é operado como fundo, pois tampouco prevalece a visão atuarial sobre os compromissos do INSS no regime geral. Previdência e Assistência, como vimos, estão embolados numa única contabilidade, sem que se possa dar tratamento adequado a cada rubrica.

Desentranhar a assistência da previdência contributiva será a primeira grande tarefa do reformador no Senado Federal.

Ao fazer isso, mais segurança será passada para os participantes do regime urbano regular, que bancam os aposentados e pensionistas de hoje. E tal notícia, esta sim, terá repercussão efetivamente favorável sobre as decisões de poupar e investir dos brasileiros, uns por serem clientes do INSS, outros por perceberem que o País vai andar, porque as medidas saneadoras começaram a ser tomadas. Só assim a finalidade econômico-social da reforma será alcançada.

⁴<https://www.inss.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/despesas/>
<https://www.inss.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/Nota-Explicativa-2%C2%BA-Tri-2019-FRGPS-FINAL.pdf>

Como reformar a reforma no Senado

De novo, as finalidades

O Senado Federal não deve ter pressa quando a urgência faz aumentar a chance de erro. Endossar o texto que recebeu da Câmara será o mesmo que apressar o erro. O articulado da PEC 6-A já chegou despojado de mérito por não haver conseguido alcançar as grandes finalidades a que se propunha o governo na Justificativa da proposta. Houve, na origem do projeto, um terrível descompasso entre as finalidades atuarial (o reequilíbrio dos diversos regimes), fiscal (a economia de recursos) e econômico-social (poupança e capitalização), de um lado, e as providências efetivas, então apresentadas, que não iam na mesma direção. Por influência de pressão de grupos, a tímida direção original em favor de algum ajuste fiscal foi neutralizada.

O Senado, agora, enfrenta um dilema difícil: se for apenas para endossar o que não está bem, posará no futuro, não muito distante, como instituição despersonalizada, até conivente com um erro grave. Se enfrentar o desafio de uma rediscussão profunda do texto, terá que pedir mais tempo para trabalhar; corre o risco de ser tachado de opositorista, até impatriótico, por retardar a aprovação de algo “perfeito e acabado”. É uma escolha de Sofia.

Parece inevitável o enfrentamento dos fatos. Antes mesmo de a PEC 6-F chegar ao Senado Federal, o Secretário do Tesouro Nacional, Mansueto Almeida, emitiu grave alerta: a reforma, como está na PEC, já nasce prejudicada, pois não vai render, nos próximos quatro anos, uma economia relevante para o governo. Pelo contrário, em 2020 já se espera um avanço do rombo previdenciário, que o Secretário estima

em R\$38 bilhões, só no próximo ano. Desenha-se uma tendência inversa à pretendida. Convém, por isso, uma pausa neste debate, com a pergunta: será que o caminho da reforma é mesmo o da PEC 6-F?⁵

O caminho precisa ser repensado, segundo as finalidades atuarial, fiscal e econômico-social apontadas pelo governo e não atendidas pelo articulado do projeto. Um estudo para colocar as três finalidades em perspectiva se faz urgente e necessário. Em seguida, é preciso examinar o novo projeto, qualquer que seja, à luz de alguns critérios-chave, apontados, consensualmente, como qualidades essenciais de uma boa reforma previdenciária.

Sobre as finalidades de uma reforma eficiente já debatemos bastante aqui. Como dissemos, o essencial é perseguir o espírito da Constituição. O legislador constitucional, na Emenda no. 20, de 1998, nos apontou o caminho a seguir. O Regime Geral precisa estar atuarialmente equilibrado e financeiramente fortalecido. Se o Relator da matéria não for capaz de dominar tais conceitos, ficará prejudicado o seu relatório. A COMPROVAÇÃO de tal reequilíbrio, gradual que seja, é tarefa primordial da reforma. Vimos

⁵<https://www.valor.com.br/busca/mansueto>; BRASIL 31/07/2019 às 10h55

Mansueto: Ajuste fiscal ideal, de R\$ 300 bi, exige medidas mais duras. Precatórios podem anular ganho com reforma da Previdência em 2020

O secretário do Tesouro Nacional, Mansueto Almeida, afirmou nesta quarta-feira que o ajuste fiscal necessário no Brasil chega a quase R\$ 300 bilhões e que a reforma da Previdência, sozinha, não vai trazer economia pelo menos nos próximos quatro anos. Não só o país não economizará um centavo com a reforma previdenciária no próximo ano como as despesas com essa rubrica aumentarão R\$ 38 bilhões no período, disse o secretário, destacando que o déficit previsto para 2019 nas contas públicas é de R\$ 139 bilhões, ou 1,9% do PIB. “O ajuste fiscal não está feito, temos um ajuste de quase R\$ 300 bi a ser feito”. A reforma da Previdência não vai trazer economia nos próximos quatro anos. “Vamos precisar fazer muito mais coisas, que vão envolver mudanças muito duras na parte do gasto”, comentou o secretário.

por quê. Se houver tendência ao equilíbrio atuarial de ambos os regimes, geral e próprios, haverá também, com certeza, economias fiscais suficientes sendo produzidas. E haverá, da mesma forma, impulso para a geração de novas poupanças e, daí, ocorrerão mais investimentos e mais crescimento. Os artigos 249 e 250 da CF 88 falam do aporte de bens, direitos e ativos para os fundos previdenciários, seja para o FRGPS, para o Funpresp e quaisquer outros fundos de regimes próprios de entes federados.

O preceito constitucional de 1988 apenas relembra o que já era norma no nosso ordenamento jurídico desde 1960. O presidente Juscelino Kubistchek, tão conhecido por seu vasto programa de obras e pelo impulso à industrialização do País, também deveria ser mais conhecido, e reconhecido, pela preocupação com a renda futura dos trabalhadores. Embora médico por formação, ele manejava bem questões financeiras. JK sabia da relevância de fundos previdenciários dotados de capital em volumes suficientes para bancar os compromissos com futuros benefícios aos segurados dos chamados Institutos de Aposentadorias e Pensões, o IAPs. JK baixou a Lei 3.807, de 1960, já no quase apagar de sua intensa e transformadora gestão, criando uma supervisão centralizada para a previdência das diversas categorias de trabalhadores e – aspecto fundamental - com cobertura em ativos.⁶ A atual Constituição de 1988 reeditou este princípio fundamental que, no entanto, ainda não ganhou a necessária musculatura. Está mais do que na hora de o Senado corrigir tal omissão coletiva. Trata-se de omissão de magnitude “histórica”.

⁶A Lei nº 3.807, de 26/08/1960, criou a Lei Orgânica de Previdência Social – LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

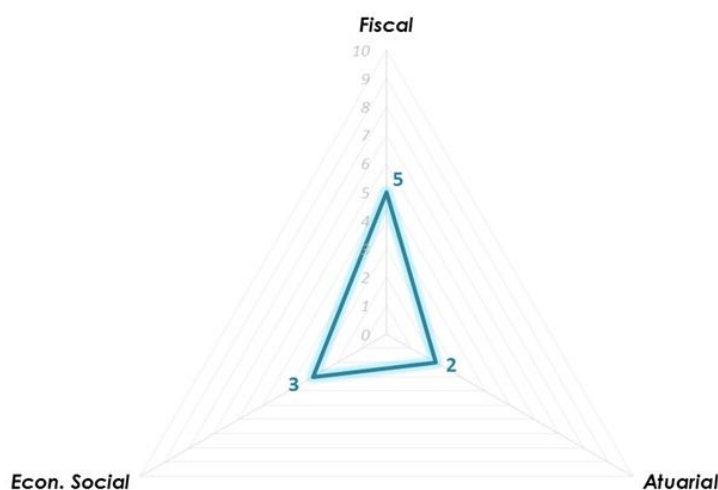
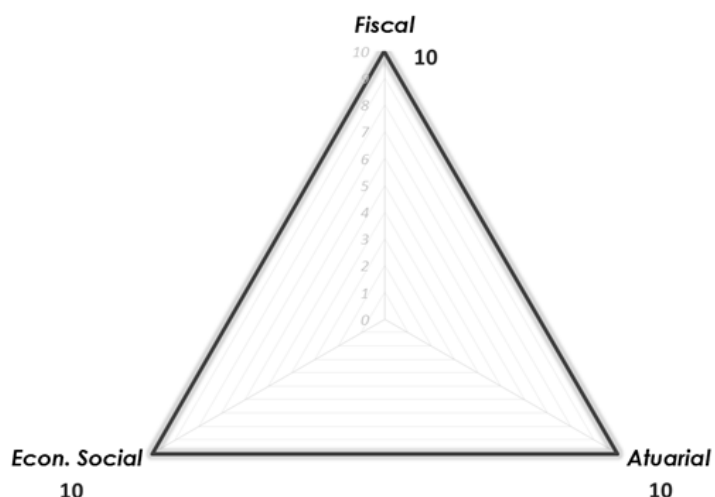
Pontos para a Reforma

Daremos, para cada Finalidade da Reforma na PEC 6-F, um total máximo de 10 pontos. Sobre tais pontos máximos, atribuiremos uma pontuação específica, produto de avaliação interna, para aferir o grau de aproximação do texto à pontuação máxima. Se, por exemplo, a Finalidade Atuarial foi atendida pela metade na PEC, a pontuação será de 5 pontos em 10. No caso, avaliamos a Finalidade Atuarial como tendo sido muito prejudicada, pois não foram apresentadas as contas respectivas de cada regime; menos ainda, as das diversas categorias de planos atuariais, por regime. Portanto, são atribuídos apenas 2 pontos pela Finalidade Atuarial.

Na Finalidade Fiscal, o texto andou melhor. A noção de economia fiscal ficou clara na PEC, embora contando mais com o aumento de receitas, que será parcialmente frustrado pela crescente relutância dos segurados do INSS em continuar participando como contribuintes. Logo, na nossa estimativa, a economia fiscal da Reforma ficou pela metade do caminho (com boa vontade...). Assim, atribuímos 5 pontos em 10 para essa finalidade.

Quanto à Finalidade Econômico-social, entendemos que o texto da PEC, alterado pelo relator, ao suprimir a capitalização, mesmo como alternativa do futuro, e ao retirar os comandos relativos às previdências estaduais e municipais, deixou pouca margem para a expansão de poupanças daí derivadas, e de crescimento sustentado. Portanto, serão apenas 3 pontos em 10 atribuídos a esta finalidade.

Somadas as pontuações das Finalidades, em conjunto elas perfazem, apenas 10 pontos em 30 (33% de desempenho) o que ressalta a necessidade de uma interferência decisiva do Senado Federal.



Passaremos, agora, aos critérios-chave de desempenho da Reforma.

Critérios-chave de uma reforma previdenciária eficiente

Elencamos cinco critérios como essenciais numa reforma previdenciária.

1) TRANSPARÊNCIA – A Transparência se mede pela clareza de regras de participação e de acumulação de direitos com que cada regime e, dentro dele, cada categoria de participante é tratado. Envolve fazer as contas atuariais mediante simulações de cada situação, medindo até que ponto o cliente da previdência é tratado com equilíbrio razoável entre o que ele contribui e o total esperado de benefícios projetados.

2) **EQUIDADE** – Significa definir um Sistema de Seguridade com dispositivos eficazes de “rede de proteção social”, mas nunca estabelecendo, como meta, fazer o segurado de média ou alta renda ter que pagar uma parcela desproporcional do custo assistencial. Se a previdência se tornar custosa demais para determinados segurados e, portanto, não equitativa para algumas camadas de renda, o objetivo de justiça social ficará prejudicado, até porque os penalizados por regras injustas tenderão a abandonar o programa previdenciário mal concebido.

3) **DESONERAÇÃO** – este critério é primordial, pois é preciso respeitar o segurado que contribui regularmente. Ele é o esteio financeiro de uma previdência sólida. Hoje, sabemos que certas categorias são muito oneradas, e o serão mais ainda, se prevalecer o texto atual da Reforma. Pode-se dizer que a PEC é um “pacotão” contra os segurados. Outras categorias pagarão menos; seria o caso de rever o excesso de desoneração para uns e a oneração excessiva sobre outros tantos.

4) **ATRATIVIDADE** – Para funcionar bem, um sistema de previdência precisa de regras confiáveis, que pouco, ou quase nunca, sejam mudadas, e que tenham uma clara justificativa numérica, pois a previdência representa uma poupança que, por definição, exige alguma rentabilidade. A isso chamamos de Atratividade, que engloba também características de credibilidade, fácil acesso e, como dissemos, clareza de regras.

5) **SEGURANÇA** – Esta qualidade não se baseia apenas em confiança. Governos passam com o tempo. O que mantém a

confiança de pé, num regime previdenciário, é o participante saber que seu programa está baseado em fundos cujas quotas são suportadas por ativos valiosos. Não basta a mera promessa de um governante da hora, afirmando que “as futuras gerações pagarão a aposentadoria dos segurados de hoje na velhice”. A demografia atual desmente tal pressuposto. Ativos depositados em fundos previdenciários são parte essencial da Segurança.

Assim definidos esses cinco critérios, a eles atribuiremos 10 pontos, no máximo, para cada um, a fim de mensurar, tentativamente, como se situa a versão de PEC que agora chega ao Senado Federal.

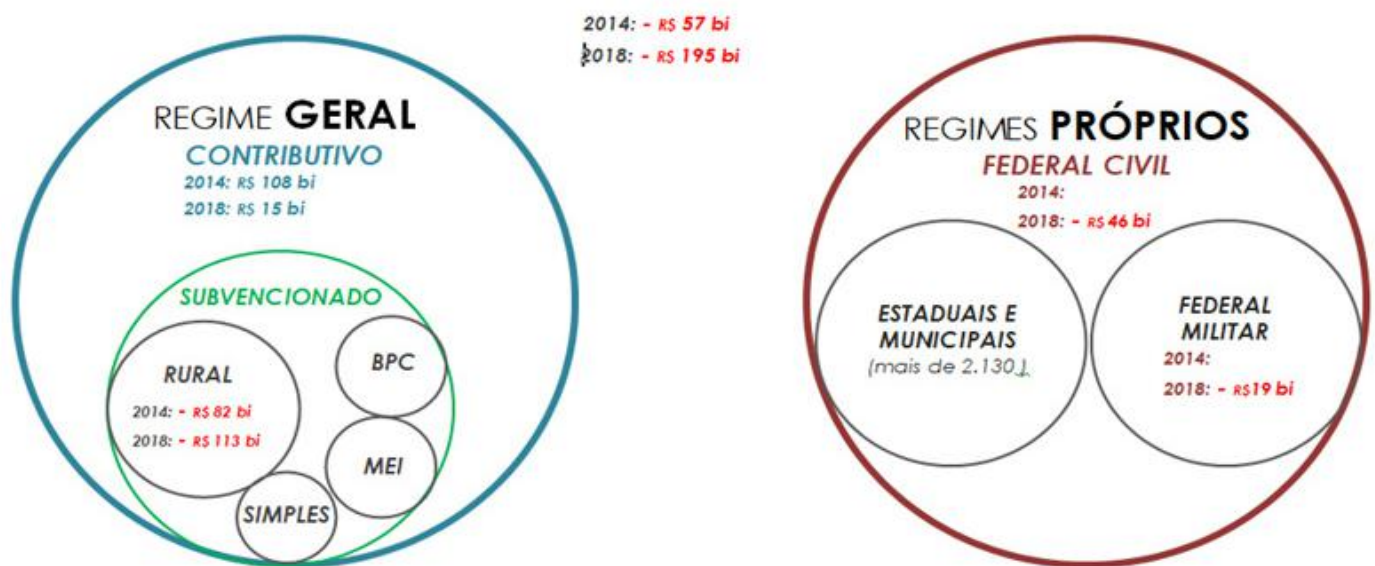
TRANSPARÊNCIA

Para ser transparente, a Reforma deve conter dispositivo legal que comande duas separações fundamentais:

- a) **Separar o Regime Geral dos Regimes Próprios, de modo claro, no Orçamento da União**
- b) **separar as diversas categorias e planos, quando diferentes entre si. Tal separação não tem sido apresentada com clareza, nem quando o governo quer mostrar de onde provêm as causas do déficit.**

cidade para os que menos dispõem de verbas para seu sustento, seja por deficiências física ou mental, seja por uma velhice pobre, ou viuvez, encarceramento (suporte à família) e maternidade desamparada. São situações típicas de rede de proteção social. Mas o tratamento fiscal desses gastos não pode se dar por saque dos recursos de um instituto de previdência como INSS. Este pode até ser contratado para gerir o programa de assistência, para manter cadastros atualizados, efetuar pagamentos e validar elegibilidades; mas não pode colocar seu caixa ou seus clientes segurados para pagar a conta da Assistência, como hoje ocorre.

SALDOS FINANCEIROS DAS PREVIDÊNCIAS TOTAL – R\$ 265,2 bi (2018)



Fonte: Governo Federal. Elaboração própria

A PEC não distinguiu, do ponto de vista orçamentário, o que é Previdência, do que é Assistência. O que deve bancar a Assistência é a arrecadação geral da União. Trata-se de um mecanismo clássico de transferência anual de recursos, entre os que mais possuem na so-

O lugar típico do financiamento à Assistência são os recursos do Imposto de Renda. Quem tem renda, deve prove-la, com parcimônia e limites, para quem não tem. Tão simples... mas no Brasil, esta equação não transparece para ninguém. O rico não tem clareza sobre o que

paga, e para quê; e o beneficiário pobre acha, erroneamente, que o dinheiro “saiu do governo”. Isso precisa mudar dando-se com maior Transparência para pagadores e beneficiários. A pontuação da versão atual da PEC é muito baixa por causa da falta de clareza. Atribuímos 3 pontos em 10 a este quesito.

EQUIDADE

Mais uma confusão é propiciada pela PEC, talvez a mais grave delas, ao afirmar que “os que ganham mais, devem pagar mais”. Se é tolerável alguma progressividade, como a aplicada na PEC nas alíquotas de recolhimento, sobre as faixas de renda mais elevadas, permanecem, todavia, duas fontes de desigualdade flagrantes na proposta. A primeira delas, ocorre ao se denominar de “ricos” os que se aposentam pelo INSS na categoria de “tempo de contribuição”, com um benefício médio que apenas raspa em dois salários mínimos. Ora, dois salários mínimos é valor inferior ao rendimento nacional per capita; logo, não podemos estar falando em privilégio nas aposentadorias por tempo de contribuição, salvo pelo fato de que este ganho de dois salários mínimos vem sendo concedido cedo demais no ciclo de vida do segurado; em média, por volta dos 54 anos de idade. A precocidade da fruição do benefício é uma distorção que poderia ser sanada pela imposição de uma carência de tempo após o segurado parar de contribuir, por haver completado o ciclo de contribuições, quando ainda não usufrui o benefício por não haver atingido a idade mínima. Em inglês, a cláusula é conhecida como “vesting”. O cidadão tem que aguardar a idade mínima até ser “investido” no seu direito por tempo de contribuição.

Esp. IDADES MÉDIAS NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS, POR CLIENTELA E SEXO – 2017

BENEFÍCIOS SEGUNDO O INSTITUIDOR

(continua)

GRUPOS DE ESPÉCIE	TOTAL			URBANO			RURAL		
	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino
Aposentadorias por Idade e Tempo de Contribuição	58,30 (5,51)	59,20 (5,73)	57,41 (5,13)	58,29 (6,04)	58,74 (6,40)	57,82 (5,60)	58,32 (3,69)	60,64 (2,23)	56,43 (3,56)
Aposentadorias por Tempo de Contribuição (inclui B-42, B-46 e outras)	54,19 (4,70)	55,11 (4,78)	52,68 (4,12)	54,19 (4,70)	55,11 (4,79)	52,68 (4,12)	54,30 (4,09)	54,45 (3,98)	52,24 (5,04)
Aposentadorias por Tempo de Contribuição (B-42)	54,55 (4,52)	55,57 (4,49)	52,80 (4,03)	54,55 (4,53)	55,58 (4,49)	52,80 (4,03)	54,30 (4,09)	54,45 (3,98)	52,24 (5,04)
Aposentadorias por Tempo de Serviço Especial (B-46)	48,96 (4,29)	48,94 (4,31)	49,09 (4,11)	48,96 (4,29)	48,94 (4,31)	49,09 (4,11)	-	-	-
Aposentadorias por Idade	60,98 (4,18)	63,25 (3,14)	59,41 (4,10)	63,07 (3,28)	65,56 (1,88)	61,52 (3,01)	58,34 (3,68)	60,71 (2,11)	56,44 (3,56)
Aposentadorias por Invalidez	53,33 (9,80)	53,00 (9,71)	53,78 (9,90)	53,70 (9,81)	53,24 (9,79)	54,34 (9,81)	50,95 (9,36)	51,49 (9,07)	50,21 (9,71)
	(6,25)	-	(6,24)	(6,08)	-	(6,08)	(6,28)	-	(6,28)

FONTE: DATAPREV, SÍNTESE.

Obs.: Os respectivos valores de desvio-padrão encontram-se logo abaixo do valor médio, entre parênteses.

11 BENEFÍCIOS EMITIDOS, SEGUNDO OS GRUPOS DE ESPÉCIES

GRUPOS DE ESPÉCIES	QUANTIDADE					VALOR MÉDIO (R\$)				
	Total	% do total	% do grupo	% do sub-grupo	Variação em relação ao mês anterior (em %)	Clientela		TOTAL		
						Urbana	Rural		Urbana	Rural
TOTAL	35.058.564	100,00			0,08	25.460.312	9.598.252	1.226,69	1.367,23	853,88
BENEFÍCIOS DO RGPS	30.278.655	86,37	100,00		0,07	20.732.592	9.546.063	1.269,50	1.461,12	853,35
Previdenciários	29.474.311	84,07	97,34	100,00	0,08	19.957.736	9.516.575	1.273,69	1.473,98	853,67
Aposentadorias	20.425.962	58,26	67,46	69,30	0,25	13.445.369	6.980.593	1.316,54	1.556,41	854,53
Idade	10.800.124	30,81	35,67	36,64	0,24	4.311.138	6.488.986	969,08	1.143,17	853,42
Invalidez	3.365.865	9,60	11,12	11,42	0,33	2.897.703	468.162	1.188,71	1.241,99	858,93
Tempo de Contribuição	6.259.973	17,86	20,67	21,24	0,22	6.236.528	23.445	1.984,75	1.988,17	1.073,43
Pensões por Morte	7.720.433	22,02	25,50	26,19	-0,00	5.349.275	2.371.158	1.171,43	1.313,25	851,50
Acidentários	804.344	2,29	2,66	100,00	-0,22	774.856	29.488	1.115,90	1.129,90	747,99
Aposentadorias por Invalidez	215.092	0,61	0,71	26,74	0,28	201.776	13.316	1.447,74	1.487,60	843,78
Pensão por Morte	108.981	0,31	0,36	13,55	-0,20	105.240	3.741	1.267,34	1.281,88	858,46
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	4.760.966	13,58	100,00		0,16	4.708.777	52.189	951,84	951,83	952,26
Amparos Assistenciais (LOAS)	4.651.924	13,27	97,71	100,00	0,18	4.651.924	-	951,84	951,84	-
Idoso	2.048.842	5,84	43,03	44,04	0,10	2.048.842	-	952,77	952,77	-
Portador de Deficiência	2.603.082	7,42	54,68	55,96	0,24	2.603.082	-	951,11	951,11	-
Rendas Mensais Vitalícias	109.042	0,31	2,29	100,00	-0,80	56.853	52.189	951,59	950,98	952,26
Idade	13.142	0,04	0,28	12,05	-1,96	6.551	6.591	953,68	953,48	953,88
Invalidez	95.900	0,27	2,01	87,95	-0,64	50.302	45.598	951,31	950,66	952,02
BENEFÍCIOS DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA (BLE) (2)	18.943	0,05			-0,42	18.943	-	1.871,95	1.871,95	-

FONTE: DATAPREV, SUB. SÍNTESE.

(1) Inclui as espécies: 47 - Abono de permanência em serviço 25%; 48 - Abono de permanência em serviço 20%; 68 - Pecúlio especial de aposentado; 79 - Abono de servidor aposentado pela autarquia empregadora. (2) Inclui as espécies: 22 - Pensão por morte estatutária; 26 - Pensão Especial (Lei nº 593/48); 37 - Aposentadoria de extranumerário da União; 38 - Aposentadoria da extinta CAP IN; 54 - Pensão especial vitalícia (Lei nº 9.793); 56 - Pensão mensal vitalícia por síndrome de talidomida; 58 - Aposentadoria excepcional de anistiado; 59 - Pensão por morte excepcional do anistiado; 60 - Pensão especial mensal vitalícia; 76 - Salário-família estatutário da RFFSA; 85 - Pensão mensal vitalícia do seringueiro; 86 - Pensão mensal vitalícia do dependente do seringueiro; 89 - Pensão especial à vítima da hemodíalise Caruaru; 96 - Pensão especial às pessoas atingidas pela Hanseníase. Não inclui os complementos de BLE.

No entanto, a PEC resolveu sobretaxar o segurado por tempo de contribuição, como se “rico” ele fosse. E pretende continuar cobrando de quem não atingiu idade mínima, mesmo quando esteja tenha alcançado o tempo de contribuição, o que tomará do segurado mais 10 anos, em média, de contribuição ativa e, portanto, lhe suprimindo os mesmos dez anos de aposentadoria. A diferença será, no total, de até 20 anos de sobrecarga de contribuições e adiamento do gozo de benefícios. Desta manobra financeira contra o segurado é que advém a grande parte da dita economia fiscal na proposta do governo. Mesmo com regras de transição previstas na PEC, fica claro o viés contra os “ricos”, que não são ricos, mas sim, contra contribuintes de uma classe média cada dia mais rarefeita.

A desigualdade maior de tratamentos provém, no entanto, de outra distorção, também apontada por Piketty e outros professores,⁷ que alertam para o peso da sobrecarga jogada nas costas dos “ricos” da previdência social, no regime geral dos trabalhadores, de onde não provém o atual déficit financeiro, em contraposição ao suave ajuste de regras nos regimes próprios de servidores civis e militares da União que, mesmo pagando alíquotas agora majoradas, responderão apenas por 10% do esforço contido no ajuste fiscal do governo.

Por elevar bastante a desigualdade de tratamentos na Reforma, esta versão da PEC fica com apenas 2 pontos em 10 neste quesito.

⁷Thomas Piketty e outros Valor Econômico; No dia 11/07/2019 com versão atualizada em 17/7/2019, “A quem interessa aumentar a desigualdade?” ...tornaria o Brasil um exemplo mundial de como destruir um sistema solidário de previdência e aumentar a desigualdade.

DESONERAÇÃO

A Desoneração do contribuinte é um desejo coletivo que perpassa hoje todas as camadas da sociedade brasileira. Embora se relacione diretamente à reforma tributária, é na da Previdência que o ônus bancado por uns não encontra respaldo em qualquer justificativa lógica. **Há fatos injustificáveis, como a oneração de toda a folha de pagamento de uma empresa, com a alíquota linear de 20%, quando o teto contributivo dos clientes do INSS é de cinco salários mínimos.**

Isso é uma sobrecarga evidente da relação de trabalho, sem qualquer vantagem financeira para o trabalhador CLT que, por ventura, ganhe mais do que o teto previdenciário de 5 SM. Além de desalentar o emprego, a oneração da relação de trabalho acarreta crescentes distorções na organização social do trabalho. O assalariado se sente prejudicado e, em razão disso, prefere passar a ser autônomo, se puder, ou prestar serviço como empresa (é a “pejotização” do trabalhador qualificado), seja como Simples, como MEI, Eireli, ou alguma outra pessoa jurídica. Milhões de novas “empresas” têm surgido desse movimento de fuga. É o caso das MEI, cujo quantitativo, em poucos anos, ultrapassou a marca de 8,7 milhões de empresas, tendo havido aceleração da criação dessas microempresas individuais na esteira das discussões em torno da PEC da Previdência.⁸

Embora não seja ruim, a expansão recente de MEIs não decorre de um surto de novas vo-

⁸<http://www.portaldoempreendedor.gov.br>

O número de microempreendedores individuais (MEIs) no país ultrapassou neste ano a marca de 8 milhões, fechando março com 8.708.136 cadastros, segundo dados do Portal do Empreendedor do governo federal.

cações empreendedoras no País, mas de um ajuste financeiro que os indivíduos resolvem fazer em suas contribuições à Previdência ao longo da vida laboral, tornando-se prestadores como microempreendedores individuais. O empresário MEI recolhe um valor fixo ao INSS, por volta de 5% de 1 SM. E pode ter, além disso, um empregado registrado na empresa MEI, que descontará 8%, ao que se juntam mais 3% do empregador. Este empregado também será subvencionado como segurado do INSS.

No Quadro, vemos algumas simulações como ficarão as várias modalidades de segurados regulares, entrantes no INSS e encarando as novas regras da PEC. O Quadro distingue situações por gênero (homem, mulher) e por faixa de renda entre um e cinco mínimos. Considerando o novo tempo mínimo de contribuição da PEC, todos pagarão em excesso ao que, atuarialmente, deverão usufruir em benefícios.

Excesso Contribuição Atuarial (VF-VP) = Δ				Mulheres	Mixto	Homens	Hom + Viuva(+5)
Δ = Receita VF(;;;) - DespesaVP(\$;;;0)				Valor Atuarial	Valor Atuarial	Valor Atuarial	Valor Atuarial
Anos	4,00%	VF(;;;)	VP(\$;;;0)	Aposentadoria	Aposentadoria	Aposentadoria	Aposentadoria
	R\$ 1.000,00	Patronal	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 1.000,00	27,50%	Novo	R\$ 211.020	R\$ 220.171	R\$ 231.215	R\$ 205.941
35	R\$ 1.000,00	28,00%	Velho	R\$ 66.190	R\$ 73.712	R\$ 82.790	R\$ 52.772
	Δ = Receita - Despesa		Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
	R\$ 2.000,00	Patronal	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 2.000,00	28,25%	Novo	R\$ 443.404	R\$ 461.707	R\$ 483.795	R\$ 433.247
35	R\$ 2.000,00	29,00%	Velho	R\$ 151.879	R\$ 166.923	R\$ 185.077	R\$ 125.042
	R\$ 3.000,00	Patronal	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 3.000,00	29,50%	Novo	R\$ 718.391	R\$ 745.845	R\$ 778.977	R\$ 703.154
35	R\$ 3.000,00	31,00%	Velho	R\$ 286.313	R\$ 308.879	R\$ 336.111	R\$ 246.058
	R\$ 4.000,00	Patronal	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 4.000,00	30,63%	Novo	R\$ 1.021.807	R\$ 1.058.413	R\$ 1.102.589	R\$ 1.001.492
35	R\$ 4.000,00	31,00%	Velho	R\$ 381.751	R\$ 411.838	R\$ 448.148	R\$ 328.077
	R\$ 5.000,00	Patronal	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 5.000,00	31,30%	Novo	R\$ 1.325.223	R\$ 1.370.981	R\$ 1.426.201	R\$ 1.299.830
35	R\$ 5.000,00	31,00%	Velho	R\$ 477.188	R\$ 514.798	R\$ 560.185	R\$ 410.097
	R\$ 5.839,45	Patronal	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 5.839,45	31,69%	Novo	R\$ 1.579.926	R\$ 1.633.367	R\$ 1.697.857	R\$ 1.550.269
35	R\$ 5.839,45	31,00%	Velho	R\$ 557.303	R\$ 601.227	R\$ 654.234	R\$ 478.948
1	12,01125%		13,01234%	Novo funcionários formais setor privado (Misto zero atuarial taxa = 12,02% e Homem+Viuva zero taxa = 13,02%)			
1	20,43905%	1	22,58696%	Velho funcionários formais setor privado (Misto zero atuarial taxa = 20,44% e Homem+Viuva zero taxa = 22,59%)			

Excesso Contribuição Atuarial = (Valor Futuro das Contribuições - Valor Presente do Benefícios da Aposentadoria), os dois calculados no início do período das Aposentadorias

Elaboração própria

É espantosa a soma a ser deixada, até por trabalhadores de salário mínimo, para os cofres do governo. Ao fim da vida laboral, somando suas contribuições com as do patrão, feitas em razão do empregado, o assalariado de 1 SM deixará para o governo o valor equivalente a mais do que “uma casa própria”, em valor de contribuições não usufruídas ao fim de sua vida. Essa distribuição social invertida é o que provoca, hoje em dia, a aversão generalizada dos segurados ao INSS, mesmo que o trabalhador não esteja bem informado e não saiba fazer contas sofisticadas sobre o esbulho sofrido por ele. Ele desconfia de que será prejudicado por regras injustas. E resolve sair pela tangente; não contribui mais para o INSS com regularidade; tenta diminuir o ritmo do que paga ao governo. Trabalha na informalidade por uns tempos. Vai adiando a acumulação de contribuições ao INSS, ao invés de contribuir com regularidade e acelerar o tempo contribuído.

Nas faixas superiores de salário, até o máximo de cinco mínimos, a oneração do cliente vai piorando exponencialmente, nos termos propostos pela PEC. Consultando os dados do Quadro acima, vemos que o prejuízo em termos de benefícios não usufruídos por um segurado no teto de 5 SM, chega a R\$1.697.800! Além de injustos, esses planos de aposentadoria votados na Câmara serão indutores do desencorajamento do cliente do INSS, o que provocará a ruína financeira do instituto um pouco mais à frente, caso tal oneração não seja revertida.

Por esse motivo, a pontuação do quesito Desoneração é mínima: 2 pontos.

ATRATIVIDADE

Um sistema de previdência não se torna atrativo por ser compulsório. Isso nem precisaria ser dito. Mas, curiosamente, ao elaborar a PEC da Previdência, apesar de se dizer motivado por convicção liberal, o governo não parece ter feito uso das evidências sobre a chamada “lei dos incentivos”, tão a gosto dos liberais. Essa “lei” nos lembra que as pessoas

sempre correm para onde os incentivos estão. Na economia, as obrigatoriedades sempre funcionam com muitas falhas e problemas. O convencimento, a persuasão pessoal, a inclinação do indivíduo como consumidor livre, são sempre induções de nível superior aos comandos, às ordens ou proibições.

Na previdência social, em qualquer lugar, o governante enfrentará dificuldade para obter adesão daqueles que ainda não se convenceram do ganho que podem ter por algum benefício pecuniário ditado pela lei. Os incentivos são, portanto, fundamentais para acompanhar as regras previdenciárias. E na PEC da Previdência, TODOS os incentivos para adesão ficaram concentrados apenas nas situações excepcionais às contribuições regulares.

Em primeiro lugar, pertencer a uma categoria especial passará a ser o objetivo de qualquer segurado do INSS, seja essa categoria a de professor, de policial etc. Se não conseguir se enquadrar nisso, o segundo melhor incentivo permitido pela PEC é o segurado deixar para começar a contribuir mais tarde no ciclo de vida, quando ficar mais próximo da idade mínima para aposentar-se, com tempo de contribuição igual a 15 anos. Ora, este incentivo para se contribuir menos, multiplicado por milhões de pessoas, produzirá, como efeito, a morte do regime previdenciário a médio prazo ou, quando muito, a convergência geral dos segurados à condição de cobertura pelo salário mínimo. O INSS se reduzirá a uma espécie de “INSS de salário mínimo”. Ao mirar como se distribuem numericamente as faixas de aposentadoria hoje, verificamos não faltar muito para o INSS de salário mínimo virar a nova realidade previdenciária brasileira.

Em vista da quase completa falta de atratividade ao ingresso, pelo segurado, nas novas regras da PEC, nossa pontuação nesse quesito é 2 em 10.

SEGURANÇA

Concluimos esta análise lamentando pela falta de segurança, para os segurados, que advirá de um regime geral de previdência não ancorado, ao menos parcialmente, em ativos. A falta de bens, direitos e ativos atrelados ao regime geral revela a absoluta falta de compromisso do governo, enquanto guardião de interesses coletivos da cidadania, em dotar os trabalhadores privados de apoio tangível no futuro. A PEC passou batido sobre o FRGPS, o Fundo do Regime Geral da Previdência Social, em completo desprezo, ou desconhecimento, pelos comandos constitucionais (art. 250 da CF 88) e legais (art. 68 da LRF). É impressionante o silêncio do governo e o despreparo da sociedade sobre o tema. É também profundamente revelador o desinteresse, até o momento, de se estabelecer um sistema de previdência com a segurança advinda de uma capitalização em ativos a ele atrelada.

A pergunta é: haveria ativos a suprir para bancar o regime previdenciário geral? A boa notícia é que sim. Diversos policy makers de envergadura têm visitado este tema ao longo de décadas, todos de corrente liberal, por exemplo, como Octavio Bulhões, Roberto Campos e Mario Simonsen. Todos, sem exceção, se tornaram defensores e atuantes na capitalização dos trabalhadores brasileiros.⁹

Antes destes, estadistas como Vargas e JK eram imbuídos na ideia de calçar a previdência geral com ativos. Vários parlamentares, com destaque para o social-democrata Eduardo Mascarenhas, vêm propondo no Congresso o ingresso da previdência brasileira na era da capitalização. Por que, então, o conceito não prosperou? Não terá sido por falta de ativos à disposição. O Quadro abaixo mostra tal disponibilidade, no total de

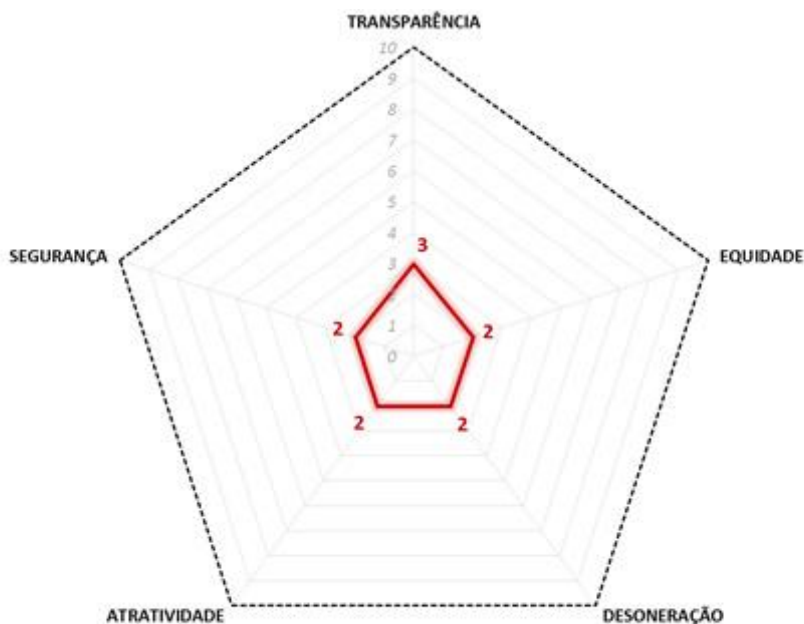
R\$ 895.119 milhões (R\$ 895 bilhões) em patrimônio líquido estatal. Faria muito bem ao País se um programa inteligente de Desestatização surgisse atrelado à integralização de capital ao FRGPS. A venda de imóveis de domínio público também. Se isso ainda não acontece, seria menos por oposição das esquerdas do que por falta de visão dos que ocupam o poder. Pelo quesito, nossa pontuação não passa de 2 em 10.

⁹“Fechar não é só uma velha ideia. É tola”, M. H. Simonsen, EXAME, maio1994. “Quanto à Previdência social, ela foi minada de vez pelos constituintes de 1988, que em nome da democracia decidiram que o fundo atuarial é a mesma coisa que coração de mãe. Todo brasileiro hoje tem direito à Previdência Social, ainda que para ele nunca haja contribuído. Atuariamente a Previdência está falida. A solução natural é capitalizar a previdência oficial com ações das empresas estatais, para que ela possa cumprir os compromissos assumidos com os contribuintes. E criar uma previdência nova, inteiramente privada, que funcione em regime de capitalização. Quanto ao pagamento de benefícios a quem não contribuiu para o sistema, trata-se de caridade, e não de previdência, que deve ser suprida pelo Orçamento Geral da União”.

EMPRESA E ESTABELECIMENTO - SAOES 2017/2018 - 2017	Número de pontos atribuídos às Empresas Estatais	Dados atribuídos às Empresas Estatais		Dados atribuídos às Empresas Estatais			
		Valor Proprietário	Valor Proprietário	2017	2018	2019	2020
TRANSPARÊNCIA				R\$ 895.119 milhões			
SEGURANÇA							
EQUIDADE							
DESONERAÇÃO							
ATRATIVIDADE							

Fonte: Dados informados pelas Empresas Estatais no SIEST e extraídos em 12/04/2018 e Lopes Filho.

O número total de pontos obtidos na avaliação da PEC é de 21. Mas como atribuímos uma nota máxima de 100 pontos a este exercício analítico, os 20 pontos iniciais são conferidos à PEC em respeito à iniciativa e ao esforço de tantos em fazer o melhor, mesmo não havendo ela alcançado as Finalidades e os critérios-chave. Assim, na soma total, a PEC 6-F segue para o Senado ainda com muito a fazer, tendo obtido 41 pontos em 100.



RECOMENDAÇÕES AO SENADO FEDERAL

Se mantiver o formato apresentado ao Senado, a PEC da Previdência não cumprirá seus principais objetivos.

A finalidade fiscal, objetivo maior do ministério da Economia, estará comprometida pela fuga da chamada “clientela regular” do INSS, isto é, dos segurados que pagam a alíquota integral de contribuição e cujo empregador também paga 20% sobre a folha salarial da empresa. Projetamos uma frustração de cerca de 50% da economia fiscal estimada pelo governo.

Para recompor a frustração fiscal projetada, da ordem de R\$2 trilhões em 20 anos, é necessário restituir o incentivo à participação no regime geral da previdência. Para restituir o incentivo à adesão ao INSS será necessário:

1) calcular o ponto de equilíbrio atuarial das contribuições regulares ao INSS e incluir dispositivo legal que proteja os clientes segurados mediante aplicação de alíquota contributiva que preserve tal equilíbrio (ver Anexo com exercício de alíquotas de equilíbrio atuarial)

2) dotar o Fundo do Regime Geral (FRGPS) de ativos que reforcem sua segurança econômica, mediante comando legal que estabeleça automatismo neste cumprimento

3) determinar ao FRGPS que adote o mecanismo de “contas de pecúlio” nocionais individualizadas dentro do fundo do regime geral de modo a recompor a transparência sobre os direitos dos segurados

4) autorizar a modalidade de concessão de benefícios por “contribuição definida” no

próprio INSS, como alternativa de caráter opcional, primeiro para entrantes no Sistema e, em seguida, para segurados ativos, que já estejam em fase de contribuição; esta será a “previdência de capitalização” almejada pelo governo, instituída em paralelo ao regime geral de “benefícios definidos”.

Com tais medidas, o INSS conseguirá apresentar aos seus clientes atuais e prospectivos a viabilidade atuarial de que carece. A Finalidade Atuarial da reforma terá sido alcançada como subproduto das medidas de reforço fiscal supracitadas.

O cumprimento da Finalidade Econômico-social da reforma também estará encaminhado. A perspectiva de redução efetiva do desequilíbrio previdenciário reforçará a poupança macroeconômica, acelerando o retorno a uma trajetória virtuosa de crescimento mais acelerado.

Ainda há tempo. Cabe ao Senado Federal decidir se reconhecerá a urgência de uma reforma da reforma da previdência, empunhando com brilho e coragem a caminhada para um futuro de promessa tão ansiado pelo povo do nosso País.

16 de agosto de 2019

ANEXO: Exercício de alíquotas de equilíbrio atuarial (Alíquota Justa)

Excesso Contribuição Atuarial (VF-VP) = Δ				Mulheres	Mixto	Homens	Hom + Viuva(+5)
Δ = Receita VF(;;;;) - Despesa VP(\$;;;;0)				Valor Atuarial	Valor Atuarial	Valor Atuarial	Valor Atuarial
Anos	4,00%	VF(;;;;)	VP(\$;;;;0)	Aposentadoria	Aposentadoria	Aposentadoria	Aposentadoria
42,5	R\$ 1.000,00	13,01%	Novo	R\$ 5.079	R\$ 14.230	R\$ 25.274	R\$ 0
35	R\$ 1.000,00	22,59%	Velho	R\$ 13.418	R\$ 20.940	R\$ 30.017	-R\$ 0
Δ = Receita - Despesa				Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 2.000,00	13,01%	Novo	R\$ 10.158	R\$ 28.461	R\$ 50.549	R\$ 0
35	R\$ 2.000,00	22,59%	Velho	R\$ 26.836	R\$ 41.880	R\$ 60.035	-R\$ 0
Δ				Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 3.000,00	13,01%	Novo	R\$ 15.236	R\$ 42.691	R\$ 75.823	R\$ 0
35	R\$ 3.000,00	22,59%	Velho	R\$ 40.255	R\$ 62.820	R\$ 90.052	-R\$ 0
Δ				Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 4.000,00	13,01%	Novo	R\$ 20.315	R\$ 56.922	R\$ 101.097	R\$ 0
35	R\$ 4.000,00	22,59%	Velho	R\$ 53.673	R\$ 83.761	R\$ 120.070	-R\$ 0
Δ				Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 5.000,00	13,01%	Novo	R\$ 25.394	R\$ 71.152	R\$ 126.372	R\$ 0
35	R\$ 5.000,00	22,59%	Velho	R\$ 67.091	R\$ 104.701	R\$ 150.087	-R\$ 0
Δ				Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 5.839,45	13,01%	Novo	R\$ 29.658	R\$ 83.098	R\$ 147.588	R\$ 0
35	R\$ 5.839,45	22,59%	Velho	R\$ 78.355	R\$ 122.279	R\$ 175.286	-R\$ 0
Δ				Δ	Δ	Δ	Δ
1	12,01125%		13,01234%	Novo funcionários formais setor privado (Misto zero atuarial taxa = 12,02% e Homem+Viuva zero taxa = 13,02%)			
1	20,43905%	0	22,58696%	Velho funcionários formais setor privado (Misto zero atuarial taxa = 20,44% e Homem+Viuva zero taxa = 22,59%)			

Excesso Contribuição Atuarial = (Valor Futuro das Contribuições - Valor Presente do Benefícios da Aposentadoria), os dois calculados no Início do período das Aposentadorias

Excesso Contribuição Atuarial (VF-VP) = Δ				Mulheres	Mixto	Homens	Hom + Viuva(+5)
Δ = Receita VF(;;;;) - Despesa VP(\$;;;;0)				Valor Atuarial	Valor Atuarial	Valor Atuarial	Valor Atuarial
Anos	4,00%	VF(;;;;)	VP(\$;;;;0)	Aposentadoria	Aposentadoria	Aposentadoria	Aposentadoria
42,5	R\$ 1.000,00	12,01%	Novo	-R\$ 9.152	R\$ 0	R\$ 11.044	-R\$ 14.230
35	R\$ 1.000,00	20,44%	Velho	-R\$ 7.522	R\$ 0	R\$ 9.077	-R\$ 20.940
Δ = Receita - Despesa				Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 2.000,00	12,01%	Novo	-R\$ 18.303	R\$ 0	R\$ 22.088	-R\$ 28.461
35	R\$ 2.000,00	20,44%	Velho	-R\$ 15.044	R\$ 0	R\$ 18.155	-R\$ 41.880
Δ				Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 3.000,00	12,01%	Novo	-R\$ 27.455	R\$ 0	R\$ 33.132	-R\$ 42.691
35	R\$ 3.000,00	20,44%	Velho	-R\$ 22.566	R\$ 0	R\$ 27.232	-R\$ 62.821
Δ				Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 4.000,00	12,01%	Novo	-R\$ 36.606	R\$ 0	R\$ 44.176	-R\$ 56.921
35	R\$ 4.000,00	20,44%	Velho	-R\$ 30.088	R\$ 0	R\$ 36.309	-R\$ 83.761
Δ				Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 5.000,00	12,01%	Novo	-R\$ 45.758	R\$ 0	R\$ 55.220	-R\$ 71.152
35	R\$ 5.000,00	20,44%	Velho	-R\$ 37.610	R\$ 0	R\$ 45.387	-R\$ 104.701
Δ				Δ	Δ	Δ	Δ
42,5	R\$ 5.839,45	12,01%	Novo	-R\$ 53.440	R\$ 0	R\$ 64.491	-R\$ 83.097
35	R\$ 5.839,45	20,44%	Velho	-R\$ 43.924	R\$ 0	R\$ 53.007	-R\$ 122.279
Δ				Δ	Δ	Δ	Δ
0	12,01125%		13,01234%	Novo funcionários formais setor privado (Misto zero atuarial taxa = 12,02% e Homem+Viuva zero taxa = 13,02%)			
0	20,43905%	1	22,58696%	Velho funcionários formais setor privado (Misto zero atuarial taxa = 20,44% e Homem+Viuva zero taxa = 22,59%)			

Excesso Contribuição Atuarial = (Valor Futuro das Contribuições - Valor Presente do Benefícios da Aposentadoria), os dois calculados no Início do período das Aposentadorias

