

O PORQUÊ DA NECESSIDADE EM BREVE DE NOVA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Heitor Coelho Borges Rigueira*

1- INTRODUÇÃO

Este texto sobre a Reforma da Previdência reflete a observação deste profissional atuário que atua com questões ligadas a previdência por mais de 40 anos, acompanhando as discussões e decisões sobre esta matéria ao longo de todo este tempo.

É importante destacar que neste artigo tratarei exclusivamente da previdência básica, ou seja, da previdência do INSS e dos regimes próprios da União, Estados e Municípios. Portanto, este artigo não aborda a previdência privada, agora denominada de previdência complementar fechada ou aberta.

No início do ano de 2017, quando da proposição da PEC 287/2016, na qualidade de um dos diretores do IBA (Instituto Brasileiro de Atuária), participei de um grupo de trabalho composto de 10 atuários, todos com larga experiência no tema previdência que, após longas reuniões de debate técnico, avaliadas as questões qualitativas da proposta de reforma, produziu um documento institucional sob o título **"IBA posiciona-se a respeito da Reforma Previdenciária".1**

A Reforma, àquela época, não evoluiu pelos motivos de conhecimento público, vindo a ser proposta nova versão neste governo através da PEC 06/2019 que, após longas discussões e votações, foi aprovada em outubro. Embora na proposta deste governo houvesse algumas novidades, tais como a capitalização, que não evoluiu, a essência em grande parte não desfigurou a proposta do governo anterior.

Tenho consciência do quanto é difícil a modificação de regras previdenciárias, pois os debates são acalorados, as corporações não abrem mão dos considerados "direitos adquiridos", os aspectos técnicos acabam sendo atropelados e, por fim, a justiça social, objetivo maior, não é alcançada.

Enfim a matéria é complexa, os regimes previdenciários são extremamente desiguais em suas regras, embora venham sofrendo remendos ao longo do tempo desde a Constituição de 1988. Não tenho a pretensão de aqui esgotar o assunto, muito pelo contrário. Minha proposta neste artigo é apenas a de apresentar algumas linhas básicas de ação não adotadas nesta reforma, mas que terão de sê-las, mais cedo ou mais tarde, numa próxima reforma previdenciária que, diante do que foi aprovado, terá que ser efetivada em curto espaço de tempo, da mesma forma que outras reformas, tais como a tributária, a fiscal, a administrativa e a eleitoral.

Tudo que adiante vou propor, em grande parte, é decorrente do documento do IBA que acima mencionei, e que pode ter ficado esquecido, porém revela pontos importantes em relação às diretrizes de equacionamento da previdência, que é a maior despesa do País, de modo a ser uma solução duradoura.

2- OS PONTOS DA REFORMA A SEREM ORDENADOS

Embora a Constituição Federal defina a Seguridade Social abrangendo a previdência social, assistência social e a saúde, tratarei aqui apenas da previdência social.

No Brasil temos vários regimes previdenciários. O mais conhecido e que congrega o maior contingente de trabalhadores formais é o do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), abrangendo também todos os que de alguma forma contribuem para este regime.

Adiciona-se ao INSS, os regimes próprios dos servidores públicos (federais, estaduais e municipais) ligados ao Poder Executivo. Temos ainda os regimes especiais dos servidores dos poderes Legislativo, Judiciário e os militares das forças armadas ligados ao Governo Federal e os policiais militares e bombeiros ligados aos Governos Estaduais. Pode ser até que existam outros regimes específicos, garantidos por legislações especiais que desconheço.

É justamente, nesta extrema diversidade de situações, que me proponho neste artigo a apresentação de um rumo para toda a polêmica sobre a previdência.

Aqui, antes de expor estes pontos que considero básicos para um ordenamento geral da Previdência Social no Brasil, digo que não tenho a presunção de solucionar de uma forma simples a questão, até porque o tema é extremamente complexo.

Para que possa estar mais à vontade para expor minhas ideias, terei que ultrapassar minha área de formação com posições que abrangem outros segmentos do conhecimento que, embora tratados de uma forma genérica, serão importantes para a clareza de minhas opiniões de modo a atingir o objetivo final deste artigo, deixando para os especialistas das áreas abrangidas a liberdade para

opinarem.

Como é do conhecimento público, a formação profissional do atuário está fundamentalmente centrada nas áreas de matemática, da informática e da estatística em geral, sem aqui detalhar especializações. Porém, na atuação profissional do atuário é inevitável que se tenha uma visão holística, pois a ciência atuarial interage com muitas outras áreas, com destaque para a economia, o direito, e a contabilidade.

Do referido documento do IBA quanto a posição institucional apresentada, destaco os seguintes pontos básicos que descreverei mais adiante:

- 1º. Segregação da assistência social da previdência social;
- 2º. Tratamento administrativo independente por órgãos próprios de cada regime previdenciário, inclusive quanto as receitas e despesas – Nada de “caixa único”;
- 3º. Saldamento do passado, garantindo para os segurados ativos benefício proporcional ao tempo de contribuição e a valores contribuídos;
- 4º. Garantia dos direitos adquiridos dos segurados em benefício; e
- 5º. “Nova previdência” com regras iguais para TODOS os segurados.

3- DESCREVENDO CADA UM DOS PONTOS BÁSICOS

3.1 Segregação da assistência social da previdência social

A Previdência Social em todos os seus regimes requer contribuição do segurado, com contrapartida do empregador no caso dos segurados empregados. Já a Assistência Social deve ter tratamento apartado garantido pelo Governo Federal por meio de impostos pagos pela sociedade.

Pode ser que segurados de baixa renda que com suas contribuições previdenciárias não atinjam a um benefício mínimo, também tenham uma parte da renda paga a título de assistência social.

3. 2 Tratamento administrativo independente por órgãos próprios de cada regime previdenciário, inclusive quanto as receitas e despesas – Nada de “caixa único”

Está provado que a maior despesa do país é a Previdência Social nos seus diversos regimes e com o aumento da longevidade e redução da natalidade tornar-se-á cada vez mais agravada.

Já a Constituição Federal de 1988, considerada a insuficiência da manutenção dos regimes previdenciários somente pelas contribuições de segurados e empregados, estabeleceu tributos a serem pagos pelos setores produtivos da sociedade. Estes recursos, infelizmente, ao longo do tempo, foram desviados de sua finalidade. A partir desta reforma da previdência devem voltar integralmente ao seu destino original, qual seja a seguridade social destinada as partes bem definidas e separadas para a previdência, assistência e saúde.

Assim, esta questão deverá ser devidamente disciplinada de modo que com regras pré-estabelecidas, possam ser devidamente direcionadas a cada regime previdenciário e que se estrutrem as modalidades de financiamento com total independência administrativa e financeira, com orçamentos próprios e estudos técnicos de acompanhamento. Ou seja, fim do Caixa único no que tange aos regimes previdenciários.

3. 3 Saldamento do passado, garantido para os segurados ativos benefício proporcional ao tempo de contribuição e valores contribuídos

O ponto central e imprescindível de uma reforma previdenciária é separar o passado do futuro.

Não há condição de se manter regras passadas em continuidade para o futuro. Os sistemas previdenciários têm regras difusas, abertura para alterações por legislações específicas e geração de privilégios a determinadas categorias, provocando uma grande disparidade na sociedade após o encerramento da atividade laborativa. Porém, a garantia do passado deve ser preservada. Entendo que só há direito adquirido quando efetivamente são implementadas todas as condições para usufruto do benefício. Até então há expectativa de direito.

Entre a expectativa de direito e a aquisição do direito em contratos contínuos ao longo do tempo, como é o caso do contrato previdenciário, há imprevisíveis situações de alteração. Para estes casos há o instituto do direito acumulado, hoje já admitido na legislação da previdência complementar (Lei nº 109/2001) em casos de Saldamento e migração de plano e até já adotado pelo Governo Federal para seus funcionários na opção pelo Funpresp.

Tecnicamente, sabemos que a possibilidade da adoção na previdência complementar é própria para o regime de capitalização, pressupondo-se reserva constituída.

Os regimes da previdência social estão estruturados, se assim pode se dizer, no regime de repartição. Porém, para se dar um corte no passado seria preciso definir uma data para fixação, em conformidade com as regras previdenciárias de cada segurado dos diversos regimes, de um benefício escritural (conta nocional), para o usufruto futuro do valor apurado a ser devidamente atualizado monetariamente, como uma das parcelas do benefício que irá ter ao final da vida laborativa, a ser adicionado ao benefício de uma nova previdência que vigeria a partir daí para todos os segurados.

Os novos segurados que vierem a aderir ao regime previdenciário a partir da data de corte já se enquadrariam na nova previdência.

3. 4 Garantia dos direitos adquiridos dos segurados em benefício

O respeito ao direito adquirido dos segurados que estão em benefício ou que já atingiram as condições de elegibilidade deve ser preservado, tendo as atualizações garantidas pelas regras gerais que venham a ser estabelecidas, independente do regime previdenciário a que esteja ligado, garantindo-se assim a estabilidade jurídica.

As pensões a serem concedidas após a fixação da reforma teriam que respeitar os novos critérios gerais. Dependendo do que venha a ser estabelecido pelas regras da "nova previdência" poderia haver aumento no desconto da contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas de modo a viabilizar o equilíbrio atuarial, sem que isto caracterize confisco.

3. 5 Nova previdência com regras iguais para TODOS os segurados ativos

Nas pesquisas sobre a reforma da previdência, destacou-se como maior percentual, cerca de 80%, a resposta quanto ao desejo dos brasileiros de que as regras a serem adotadas fossem iguais para todos os segurados. Teríamos, pois, que ter, independentemente do nível salarial do segurado, um teto de contribuição e de benefício. Claro, que isto estaria ligado ao desenho do plano previdenciário que viria ser adotado.

As reformas previdenciárias no Brasil têm sido sempre paramétricas, ou seja, muito se valoriza o tempo de contribuição, idade na aposentadoria, dentre outras muitas regras por categoria profissional e forma de benefício, o que torna a definição do segurado para solicitar o benefício uma equação complexa e quase sempre a opção escolhida não é a mais adequada. Há que se ter uma situação neutra, quando muito determinado o equilíbrio pelo equacionamento atuarial.

A bem da verdade, as diversas reformas pontuais que ocorreram desde a Constituição Federal de 1988 tentaram aproximar os diversos regimes previdenciários e equalizar as regras, porém não generalizaram e a rigor foram muito lentas nestes 30 anos de modo a atingir estes objetivos e sempre deixando oportunidade para tratamentos particularizados, o que agora propõe-se, seja definitivamente extirpado, logicamente respeitando-se proporcionais a tempo e valores as regras de cada segurado ativo até então vigentes.

4- CONCLUSÃO

A preocupação das reformas da previdência tem sido primordialmente o aspecto fiscal, pouco se atentando para os aspectos sociais. Ou seja, tem que se ter uma economia de mais de um trilhão de reais em dez anos foi o que mais se ouviu neste período de tramitação da reforma, porém a dívida pública ultrapassa cinco trilhões de reais. Benefícios não podem ser reduzidos, mas contribuições podem ser aumentadas, déficits dos regimes previdenciários podem ser equacionados diminuindo ainda mais o benefício líquido do segurado.

Com a Emenda Constitucional 95/2016, o teto de gastos tem que ser respeitado e os aumentos destes se limitam a inflação anual. É uma camisa de força que tem que ser mantida, pois não pode ser rompida a "regra de ouro", assim dizem. Porém, por outro lado o Congresso aprova dotação suplementar de mais de 280 bilhões, e logo a seguir se esquece o assunto e não se dá publicidade ao destino dos recursos.

Na previdência há que se ter em vista o contratado, respeitado o direito adquirido e o direito acumulado pelas regras até então vigentes. Não se pode manter em aberto a possibilidade da continuidade de regras diferenciadas para o futuro, portanto urge o rompimento com o passado.

Diriam os economistas que não há recursos, o governo não cria moeda, deve viver dos impostos pagos pela sociedade e estes já atingiram o limite suportável. A emissão de moeda gera inflação e aí não se sai deste círculo vicioso e o desemprego explode. A previdência é em parte a culpada disto tudo e portanto, deve-se penalizar o trabalhador? Não! o que se deve é equalizar os diversos sistemas previdenciários e avaliar com cautela quais dentre as alternativas para a previdência do futuro seja a mais equânime.

A discussão deve ser ampla com a sociedade. Reconhece-se os esforços que o Governo tem feito no sentido de redução das fraudes, da cobrança dos devedores e da diminuição do tamanho do Estado, porém isto não é suficiente para solução do problema como um todo. Os desníveis nas regras previdenciárias e a manutenção do vínculo com o passado ainda continuam presentes na reforma aprovada.

Por fim, tem se discutido muito quanto a adoção da capitalização na previdência social brasileira. E para o modelo ideal do futuro, há que se avaliar a adoção de uma reforma estrutural, incluindo-se em parte o regime de capitalização e incorporando o FGTS ao plano previdenciário que teria, nesta parcela, característica de poupança individual.

Sou favorável ao regime multipilar, com parte em repartição, por solidariedade contributiva em nível mais baixo que o atual, atingindo dois ou três salários mínimos e a partir daí adoção da capitalização compulsória para os salários mais elevados, limitado a cinco ou seis salários mínimos.

Na base do multipilar poderia ser estudado um benefício social de meio salário mínimo a partir de 65 ou 70 anos oriundo da assistência social, de forma apartada. As pessoas de salários mais elevados, independente da participação na previdência social, aplicariam em planos de previdência complementar e em outras formas de investimento do mercado financeiro, para preservar mais valor de benefício.

Aqui não pretendo estender este artigo, pois acredito que, em síntese meu recado está dado, ou

seja, não há como querer dar continuidade a um passado distorcido nas questões previdenciárias.

1 Disponível no site do IBA <https://www.atuarios.org.br/>



*Heitor Coelho Borges Rigueira

É consultor atuarial, diretor do IBA – Instituto Brasileiro de Atuária, sócio da HR Serviços Atuariais e Vice-coordenador da Cátedra de Previdência Fechada.

Esta publicação online se destina à divulgação de textos e artigos de Acadêmicos que buscam o aperfeiçoamento institucional do seguro. Os artigos expressam exclusivamente a opinião de seus autores.



Expediente:

Presidente: João Marcelo dos Santos

Diretor de Comunicações: Rafael Ribeiro do Valle

Produção: Oficina do Texto | Jornalista responsável: Paulo Alexandre

Academia Nacional de Seguros e Previdência

Avenida Paulista, 1294 - 4º andar, conjunto 4B

Bela Vista - São Paulo - SP - CEP 01310-915

Telefone (11)3335-5665

www.anspnet.org.br

©2018 Academia Nacional de Seguros e Previdência. Todos os direitos reservados.