Número 20 – dezembro/janeiro/fevereiro 2009/2010 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

O SISTEMA MULTIPILAR E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA: ANÁLISE; PERSPECTIVAS E CONTROLE

Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega
Conselheiros Substitutos do Tribunal de Contas de Pernambuco

I – INTRODUÇÃO

Muito tem sido discutido nos últimos tempos sobre os problemas e possíveis soluções para a crise previdenciária. Essa discussão extrapola o país e passa a ser tema de interesse global. Crise de governança, déficits fiscais reiterados e colapsos dos modelos de repartição simples, colocaram na agenda política a necessidade imperiosa de reformas.

O objetivo deste texto é traçar um panorama da crise previdenciária, tentando explicar quais as principais características dos sistemas previdenciários e quais as possíveis repercussões da implantação de diversas modelagens. Sempre lembrando que discutir previdência é adentrar em tema multidisciplinar, pois engloba aspectos de economia, política, direito, sociologia, estatística, enfim, tema da mais ampla complexidade. Por isso mesmo, a pretensão de esgotar o assunto não nos persegue, muito pelo contrário, apenas o interesse de contribuir para o debate na busca de alternativas para o país.

II – PREVIDÊNCIA: ASPECTOS GERAIS

Para que possamos envidar uma análise desapaixonada do problema previdenciário, cumpre elucidarmos, em primeiro momento, quais as finalidades e os objetivos de se construir sistemas públicos de previdência, para, em seguida, discutirmos as modelagens possíveis desses sistemas. O referencial básico será a proposta advogada enfaticamente pelo Banco Mundial (BIRD) de um sistema multipilar que contemplaria um pilar básico, obrigatório, gerenciado

pelo Governo; um segundo pilar, também obrigatório, gerenciado pelo setor privado, capitalizado para fins de poupança, e, por fim, um terceiro, desta vez voluntário, para aquelas pessoas que desejem auferir na velhice uma maior renda. Cumpre lembrar, no entanto, que estratégias multipilar de modelagem de sistemas previdenciários são relativamente recentes, tendo como pioneiro o Chile (1981), seguido pela Suíça e Reino Unido, ainda na década de 80. Os anos 90 foram pródigos em reformas previdenciárias, sobretudo na América Latina onde ocorreram reformas no Peru (1992); Colômbia (1993); Argentina (1993); Uruguai (1995); México (1997); El Salvador (1997); Bolívia (1997) e Venezuela (1998)[1].

Fica claro, desde já, que não há consenso que seja absolutamente aplicado a países com realidades e culturas distintas. Assim, a modelagem de pilares deve ser estabelecida a luz de estudos e projeções sobre o impacto das mudanças em fatores como poupança, crescimento econômico, bem-estar e, o que parece às vezes esquecido, adequação das propostas às estruturas jurídicas dos países.

Não basta simplesmente relatar os modelos do Banco Mundial e dizer que a saída é um sistema de previdência básica de repartição simples associada a um modelo capitalizado de contribuição definida para a previdência complementar do servidor público. Para chegarmos a essa conclusão (se é que chegaremos a ela), temos que discutir as implicações políticas e de modelação do sistema de previdência. Estabelecer, de forma bem clara, quais os pré-requisitos para a mudança. Assim, não basta mudar por mudar, é necessário responder às seguintes questões: por que mudar? É possível mudar? E como mudar?

Até porque discutir previdência enseja tratar de riscos e incertezas, quanto mais em países em desenvolvimento onde a instabilidade macroeconômica e vicissitudes políticas são uma tônica. Segundo Barr[2], as incertezas podem ser de três tipos: choques macroeconômicos; choques demográficos e riscos de gerenciamento. Choques macroeconômicos podem ter efeitos muito perversos sobre os sistemas previdenciários, pois desorganizam a produção e geram incertezas. Claro que planos capitalizados estariam, em tese, mais preparados para absorver choques inflacionários, por exemplo, do que planos de repartição simples.

Outro choque relevante para o sistema previdenciário é o choque demográfico. O tema é relevante e apresenta uma tendência universal. Isso basicamente advém da melhoria das condições de vida da população e avanços na área médica. É fato, então, que as pessoas vivem mais, o que coloca em xeque a sustentabilidade de vários planos previdenciários. O

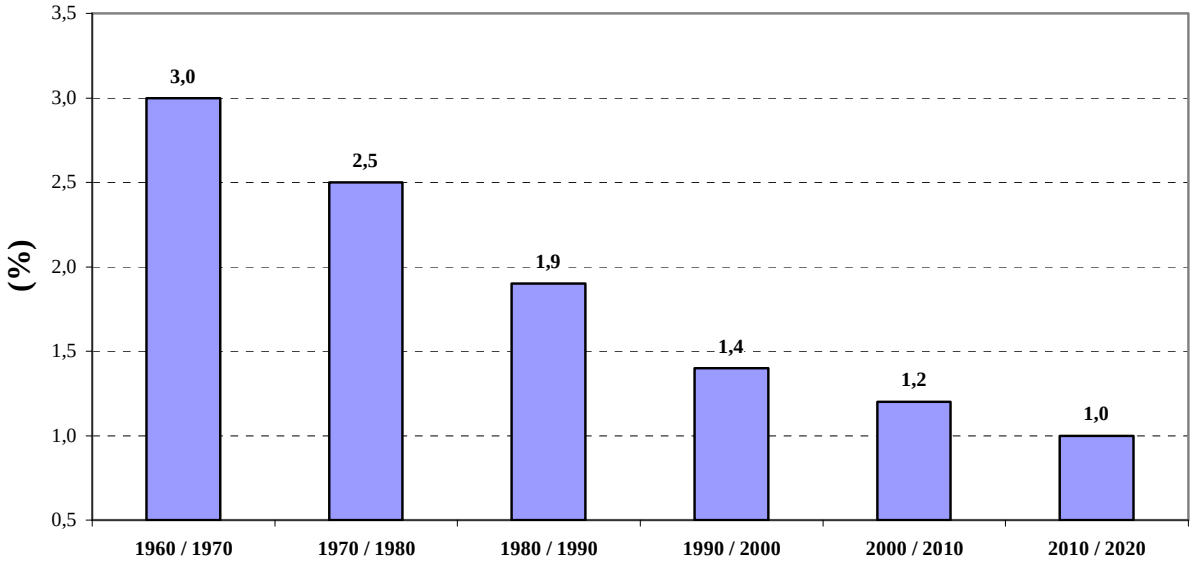
[1] FIGUEIREDO, Carlos et alii. *Previdência própria dos Municípios*. Recife: Os Autores, 2002. p. 20.
[2] BARR, *Reforma da previdência*: mitos, verdades e escolhas políticas. Local: Editora, ano. p. 95.

relatório do Banco Mundial: *Averting the old age crisis*[3] coloca alguns dados curiosos:

- Na Hungria, apenas 2% dos indivíduos acima de 60 anos de idade compõem oficialmente a força de trabalho; os demais ou estão na inatividade ou se encontram do setor informal;
- Na Argentina, antes da reforma de 1994, cada trabalhador teria que manter cerca de 2/3 de um pensionista, isso ocorreu em razão de benesses na legislação que permitiram as aposentadorias precoces, bem como a evasão de contribuições que diminui as receitas previdenciária.
- Em 1990, a média para os países da OCDE era de 24% do orçamento anual com o orçamento público e cerca de 8% do PIB com os idosos.

No caso brasileiro, o envelhecimento da população também merece destaque. Esse aspecto inicialmente reflete uma queda na taxa de crescimento populacional do país e aumento da expectativa de vida da população, tendência essa que deverá se manter nas próximas décadas, segundo estima o IBGE conforme mostra quadro abaixo:

Gráfico 3.1
Taxa de Crescimento Populacional - Média Anual por Década - 1960/2020 -



[3] BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis.* Nova York: Editora da Universidade de Oxford, 1994. p. 26.

Isso se traduziu na mudança do perfil etário da população brasileira, conforme demonstra os gráficos abaixo:

GRÁFICO 3.3

PIRÂMIDE POPULACIONAL BRASILEIRA - 2000

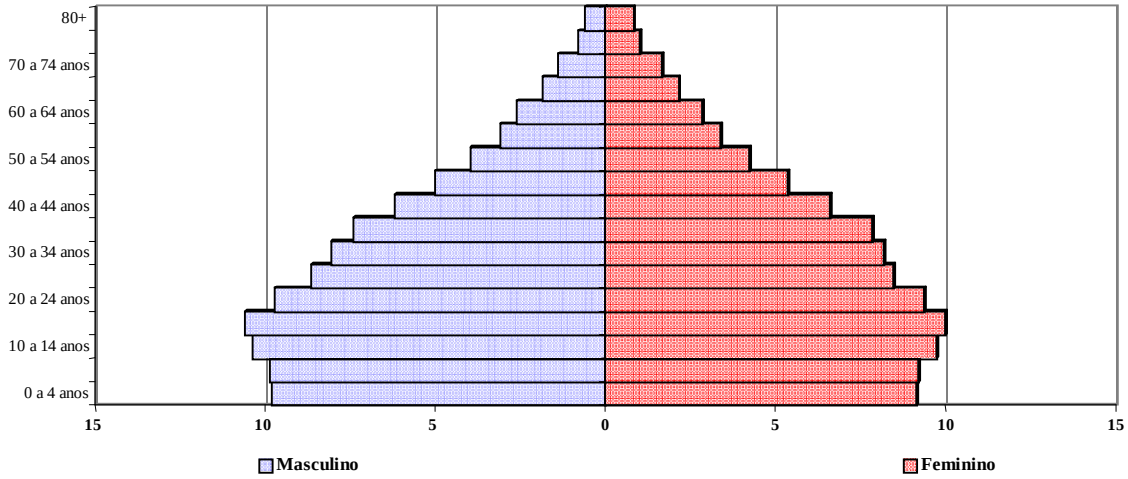
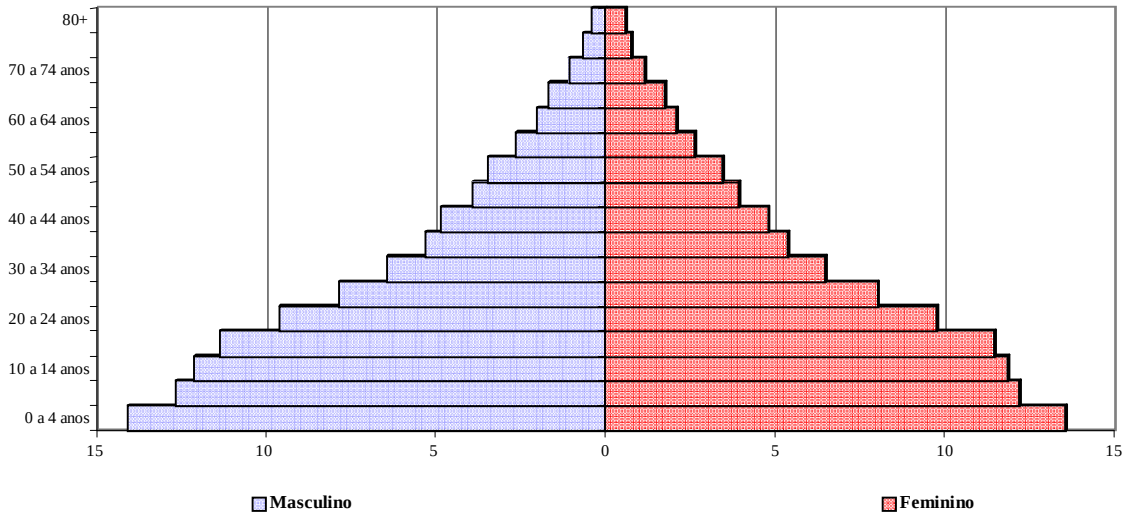


GRÁFICO 3.2

PIRÂMIDE POPULACIONAL BRASILEIRA - 1980



Embora seja possível fazer projeções sobre esse envelhecimento, não há certeza de como, demograficamente, estará se comportando a população de servidores públicos daqui a 15 ou 20 anos. Dessa forma, as despesas com inativos e pensionistas passarão a ser pagas por mais tempo. O ponto crucial da questão é a chamada expectativa de sobrevida do servidor público que está aumentando substancialmente nas últimas décadas. Esse fator foi fundamental para o colapso do modelo de repartição simples, onde cada vez menos servidores ativos estariam financiando a aposentaria de servidores inativos. O Ministério da Previdência Social mostra, para o ano de 2000, dados da relação ativos/inativos para os Estados da federação:

Informações Estatísticas

QUANTIDADE DE SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS POR ESTADO - 2000

ESTADO	*Total de Servidores Ativos*	*Total de Servidores Inativos*	*Total de Pensionistas*	*Relação Ativos/Inativos*
RS	165,770	112,765	57,532	0.97
RJ	215,772	110,008	84,972	1.11
SP	562,822	237,052	200,807	1.29
MG	250,000	160,000	26,000	1.34
SC	53,119	30,929	8,042	1.36
PR	104,894	61,719	13,381	1.40
PE	113,927	38,574	23,155	1.85
AL	32,202	11,886	4,416	1.98
GO	75,029	26,816	6,403	2.26
BA	155,140	48,720	16,218	2.39
PI	52,930	15,690	6,023	2.44
ES	59,684	16,478	5,721	2.69
CE	88,667	22,151	10,360	2.73
PB	74,871	19,199	7,418	2.81
AM	47,407	12,656	3,685	2.90
DF	118,952	30,358	9,017	3.02
SE	35,266	8,741	2,508	3.14
PA	92,453	21,036	8,297	3.15
MT	46,032	9,179	4,390	3.39
MS	39,906	9,351	2,395	3.40
MA	79,457	16,326	6,687	3.45
RN	73,742	13,166	6,351	3.78
TO	22,916	2,776	395	7.23
TOTAL	**2,560,958**	**1,035,576**	**514,173**	**1.65**

Fonte: Secretarias de Administração Estaduais - 2000
Elaboração: SPS/MPAS

Outro risco detectado por BARR é o risco de gerenciamento. É sabido que diversos países apresentam problemas com a baixa qualidade da burocracia. Problemas diversos como pouca qualificação, baixos salários, desmotivaçao colocam em xeque qualquer tentativa de mudança que necessita de um conhecimento técnico mais profundo[4]. Por fim, cabe lembrar o risco dos investimentos, sobretudo em planos capitalizados, devido à volatilidade do mercado financeiro e a fragilidade dos instrumentos de controle.

Antes de adentrarmos especificamente na modelagem de sistemas previdenciários, cumpre discutirmos algumas questões-chave para o entendimento do problema previdenciário.

[4] Ver NOBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias.* São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

II.1 - POR QUE O ESTADO DEVE PROVER PREVIDENCIA PARA AS PESSOAS?

Por que deve o Estado intervir na vida das pessoas e obrigar que as mesmas contribuam para sistemas de previdência? Por que, simplesmente, baseado em uma visão estritamente individualista, não deixar que cada um pense e planeje seu futuro? Sem duvida, o porvir será mais amargo para os imprevidentes que durante a fase produtiva optaram por trocar consumo futuro por consumo presente, poupando insuficientemente para a velhice.

A principio a idéia de não intervenção do Estado parece fazer algum sentido, no entanto as coisas não são tão simples quanto parecem. Em primeiro lugar, o Estado apenas recentemente (um pouco mais de um século) foi chamado para intervir e prover previdência para a população. Os tradicionais arranjos previdenciários sempre foram baseados em arranjos familiares em que o clã era responsável pela manutenção dos mais idosos.

Ainda hoje significativa parte da população da Ásia (e parte da América latina) e África subsiste mediante ajuda do grupo familiar. Claro que os arranjos são diversos, desde a idéia básica de que as gerações mais jovens devem bancar os mais idosos, ate modulações mais complexas como arranjos religiosos, clubes da terceira idade e outros sistemas assistenciais, informais e não governamentais. Ocorre que essa forma de garantir condições mais adequadas na fase não laborativa apresenta sinais que apontam para sua mitigação e, em sociedades mais modernas, a extinção.

Os fatores são diversos como, por exemplo, as mudanças na estrutura econômica. Com o desenvolvimento econômico, atividades como pesca, agricultura, artesanato tendem a perder importância para atividades industriais, o que faz com que parte da população tenha que migrar, quebrando, muitas vezes, laços familiares. Outros aspectos são as mudanças culturais. O avanço da educação em massa acabou em muitas sociedades a colocar o idoso em uma situação de menor importância, pois perdeu, em muito, o seu papel de receptáculo e disseminador de cultura e conhecimentos. Aliada a isso tudo, vemos a diminuição universal das taxas de natalidade e o aumento da expectativa de vida, o que faz com que cada vez menos jovens sejam responsáveis pela mantença dos seus país e avos. Em economias em desenvolvimento e em países pobres, se dá a impossibilidade de sustento de um grupo familiar grande.

Além da falência de arranjos institucionais, temos fatores de natureza psíquica, moral e econômica[5]. Em primeiro lugar, algumas pessoas apresentam uma certa miopia em relação ao futuro, preferem consumir no presente a guardar reservas. É comum ouvirmos "já que vou morrer um dia, é melhor aproveitar agora...", ou como diria Keynes "no longo prazo estaremos mortos". O

[5] BANCO MUNDIAL, *op cit*. p. 6.

problema é que essas pessoas, conquanto morrerão um dia, podem demorar bastante a partir e aí, o problema se agrava. Não amealharam recursos suficientes para fazer face ao seu sustento.

Do ponto estritamente individualista, há de se pensar que tanto faz, pois não foram previdentes quando da sua fase laborativa. É a fábula La Fontaine que acontece todos os dias. No entanto, as coisas não são tão simples porque uma grande quantidade de velhos pobres e dasassistidos demandará, por uma questão de solidariedade social, mais gastos governamentais com saúde, asilos, programas sociais. Isso, inevitavelmente, elevará os tributos, penalizando os mais jovens. Essa "miopia" é um dos argumentos para planos públicos obrigatórios. Trata-se, portanto, de uma "externalidade negativa" do modelo condicionada pelo comportamento das pessoas.

Outro ponto que leva à necessidade da intervenção do Governo é a fragilidade de instrumentos de poupança em alguns países, devido ao pouco desenvolvimento do mercado financeiro associado a condições macroeconômicas instáveis. Esses fatores podem comprometer as receitas futuras dos poupadores privados.

Além disso, muitas vezes, os mercados de seguros (que são responsáveis pela cobertura dos riscos não programáveis) não são bem desenvolvidos, apresentando problemas de seleção adversa e risco moral[6].

Outrossim, a intervenção estatal também se justifica diante de problemas típicos de mercados de seguros que são os problemas de assimetria de informações. Segundo essa teoria, em determinados mercados os vendedores possuem muito mais informações do que os compradores, ensejando distorções. Sendo assim, cabe ao Governo para tentar impor algum tipo de regulação ao mercado, evitando desvirtuamentos, como, por exemplo, prover informação para a população sobre o funcionamento do mercado previdenciário. BARR[7] observa a questão:

> *As pessoas têm um poder limitado no mercado previdenciário. As previdências pessoais são complexas. O consumidor não tem um poder real para negociar com os provedores de previdência. Fazer uma tomada de preços eficiente é difícil. Quando entram em um plano, as pessoas não têm influência sobre os termos de seu contrato e nenhum poder de pressionar por melhorias depois de aderirem ao plano"*

[6] Esses temas serão tratados mais à frente.
[7] BARR, *op cit*. p. 99.

Vê-se a importância da participação do Estado nos aspectos referentes à previdência. No entanto, essa intervenção deve ser modelada de acordo com as especificidades de cada caso, de cada país. Na década de 90, conforme avalia STIGLITZ[8]*, muitos países aderiram a mudanças em seus sistemas previdenciários na esteira do exemplo chileno. Várias nações moveram-se de um regime de beneficio definido (BD) para um regime de contribuição definida privado (CD). Nesse sentido, importantes reformas foram implementadas ao redor do mundo como, por exemplo, na Argentina, Bolívia, Colômbia, Hungria, Kazakhstão, Latvia, Peru, Polônia, Suécia e Uruguai. O ponto argumentado por STIGLITZ é saber se essa transição para sistemas capitalizados de contribuição definida é sempre benéfica para os países, considerando aspectos de bem estar; poupança e crescimento econômico. A resposta a esse questionamento é : depende.*

II.2 – REQUISITOS PARA A MUDANÇA.

Depende das particularidades de cada país, porém quatro pontos merecem destaque na discussão previdenciária:

- Privatização: Seria a substituição de um sistema público de pensões por um sistema de gerenciamento privado;
- Capitalização: significa a acumulação de ativos para fazer frente a pagamentos futuros de beneficiários;
- Diversificação: a questão envolve a permissão de realizar investimentos em uma variedade de ativos, em vez de investir apenas em títulos do Governo;
- Benefício definido versus contribuição definida: é a forma de financiamento do sistema. No benefício definido já se sabe de antemão quanto receberá o indivíduo quando da inativação, sendo portanto os riscos do sistema incidentes sobre o patrocinador. No modelo de contribuição definida, não há certeza do montante recebido quando da inativação, o que determina que os riscos recairiam sobre os beneficiários do sistema.

Todos esses quatro itens podem ser combinados de diversas formas e cada um deles possui elevado grau de complexidade, conforme enfatiza TIGLITZ[9]:

[8] STIGLITZ, Joseph; HOLZMANN, Robert. *Rething pension reform*: ten myths about social security system. *In* "New Ideas about old age crisis". Washinton DC. World Bank, 2001. p. 20.
[9] STIGLITZ, *op cit*. p. 19.

> *Na prática todos esses elementos representam escolhas, sendo, portanto, particularmente importante examinar detalhes institucionais específicos. Um modelo ideal provavelmente jamais será realizado na prática, e as escolhas são inevitavelmente caracterizadas com graus de cinza do que os monolíticos preto e branco.*

No entanto, para que possamos ter planos públicos de previdência, faz-se necessário o cumprimento de alguns requisitos prévios para dar sustentabilidade ao sistema. Tais requisitos foram bem arrolados por BARR e contemplam: sustentabilidade fiscal do plano; sustentabilidade política; capacidade administrativa; capacidade de manter a estabilidade macroeconômica; e efetiva capacidade de regulamentação

O primeiro ponto parece óbvio pois planos previdenciários bem construídos somente fazem sentido se tiverem sustentabilidade fiscal. Aliás, a falta de equilíbrio entre receitas e benefícios foi o grande fator que promoveu a falência de muitos sistemas de previdência. Assim, é necessário que os gestores previdenciários e, principalmente, os políticos tenham a consciência da necessidade do estabelecimento de planos equilibrados e que persigam o equilíbrio ao longo da sua existência e, o que talvez seja o mais importante, possuam mecanismos de diagnóstico para antever os desequilíbrios futuros.

Da mesma forma, os planos precisam de sustentação política, tanto para as reformas quanto para sua implantação. Em todos os países do mundo implantar mudanças em regimes previdenciários não é tarefa fácil, ademais não há transição onde todos ganham. Muitos perdem em mudanças de sistemas previdenciários. Cabe então aos políticos ter a firmeza de não sucumbir a pressões que, no mais das vezes, vem de setores poderosos e prestigiados da sociedade. Os casos mais comuns de perdedores são os atuais aposentados (que poderiam passar a contribuir para a previdência, por exemplo), os pensionistas (que poderiam perdem o direito à pensão integral) e aqueles que se aproveitam das benesses do sistema, ou seja, os que se locupletam com um comportamento rent seeking (como os aposentados rurais). Todas essas pressões devem ser resistidas para dotar de estabilidade aos planos previdenciários[10].

Um ponto que merece relevo como desafio à implantação de planos públicos de previdência é a baixa capacidade da burocracia de lidar com a administração previdenciária. Isso ocorre porque a administração previdenciária, ou melhor, a previdência social, nunca foi um problema relevante, pois o crescimento econômico de outrora, associado a planos de repartição simples superavitários no esteio de uma relação confortável de ativos/inativos, mascararam a real necessidade de construção de planos autosustentados e adequadamente administrados. Sendo assim, nos dizeres

[10] SCHWARSER, Helmut. *Algumas anotações sobre equívocos conceituais na discussão das reformas previdenciárias na América Latina.* Local: Editora, ano.

de SOUZA[11], a previdência nunca foi administrada "previdenciariamente". Somente com maciço programa de treinamento e capacitação de servidores na área de gestão previdenciária é que mudanças mais profundas poderão ser implementadas.

No que se refere à estabilidade macroeconômica, a sua relação com a sustentabilidade de sistemas previdenciários parece óbvia. A capacidade do Governo em manejar instrumentos de política econômica, sobretudo a política monetária e fiscal, é essencial para tentar proteger os sistemas de previdência de choques exógenos. O tema é delicado. A inflação, por exemplo, pode ter um efeito devastador sobre os benefícios pagos caso estes não estejam suficientemente indexados. Da mesma forma, a volatilidade dos ativos financeiros e a fragilidade do mercado financeiro podem colocar em xeque a rentabilidade dos investimentos dos fundos previdenciários. Sem falar na instabilidade gerada por um ambiente macroeconômico em deterioração que pode, sem dúvida, causar expectativas adversas com reflexos, inclusive, sobre a taxa de juros que é um indicador muitos importante para sistemas previdenciários, sobretudo os capitalizados de contribuição definida.

Por fim, ainda dentro da tipologia de BARR, temos a capacidade do Governo de estabelecer uma boa regulação do sistema. Aliás, esse é um ponto ao qual não se tem dado a devida atenção. Muito se tem discutido (no Brasil e no mundo) sobre reforma de sistemas previdenciários, no entanto, muitas vezes, se esquece que antes mesmo de implantar mudanças no sistema, estruturas de regulação e fiscalização devem ser pensadas e implantadas. Promover mudanças profundas no sistema previdenciário sem tomar essas medidas prévias é tarefa arriscada. Ademais, uma boa regulação é corolário de transparência e boa governança que são pontos chaves para induzir a confiabilidade de sistemas previdenciários[12].

Feitas essas observações, precisamos investigar quais as possibilidades de modelagem de sistemas previdenciários, quais suas vantagens, fragilidades e dificuldades de implantação.

II.3 - QUAL A MELHOR FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO?

Os planos públicos de previdência são relativamente recentes. O primeiro plano público que se tem notícia foi implementado na Alemanha em 1889, tendo como beneficiários a população civil que trabalhava no setor privado. Desde então, previdências públicas se expandiram, atingindo

[11] SOUZA, Ricardo; CABRAL, Danilo. "A previdência nos Municípios". *In* FIGUEIREDO, Carlos; NÓBREGA, Marcos (Orgs.). *Administração Pública*: Direito Administrativo, Financeiro e gestão pública; prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.
[12] Esses temas serão aprofundados mais à frente.

inicialmente a Europa e Oceania, logo em seguida a América Latina e mais adiante alcançando os Estados Unidos, o Japão e o México[13].

Para a modelagem de planos públicos de previdência, temos que ter em mente quais os objetivos que esses planos devem perseguir. Basicamente três aspectos são relevantes: redistribuição de renda; incremento de poupança e aumento de renda. A redistribuição envolve o deslocamento de renda de pessoas mais jovens para os mais velhos. Poupança envolve o acúmulo de recursos ao longo da vida laboral do indivíduo, ou seja, trata-se de uma renúncia ao consumo quando se é jovem em prol de um aumento do consumo quando em idade avançada. Aumento da renda corresponderia a uma proteção individual contra a probabilidade de recessão ou forte queda da rentabilidade de outros investimentos.

Diante disso, qual o "desenho" de sistemas previdenciários que desejaríamos adotar? A modelagem, sem dúvida, deverá ser posta de acordo com opções políticas da sociedade e o seu gerenciamento pelo Estado, obrigando ou incentivando a adesão ao sistema ao mesmo tempo em que o regula. Se a opção for por um plano que possa redistribuir renda da geração mais jovem para a geração mais velha, um sistema único de repartição simples pode surtir bons resultados. Se o objetivo for induzir o aumento da poupança interna, bem como incentivar o desenvolvimento do mercado financeiro, um sistema capitalizado talvez seja o mais adequado. Por fim, um sistema privado opcional pode ser uma boa alternativa para possibilitar o aumento da renda individual.

Nos últimos anos vem sendo construído um consenso (e todo consenso tem um quê de perigo) de que uma boa modelagem de sistema previdenciário seria o que se convencionou chamar de "sistema multipilar"[14], segundo o qual deveríamos ter três pilares: o primeiro de repartição simples; um segundo pilar obrigatório e capitalizado e, por fim, um terceiro pilar também capitalizado porém de adesão voluntária. Esse consenso foi construído, em boa medida, pelo Banco Mundial através da divulgação, em 1994, do seu relatório "*Averting de old age crisis"* no qual esses fatores são discutidos. Nos dizeres de Valdez[15]:

- Primeiro pilar: Está formado por todos os programas com financiamento obtido pelo Estado cujo objetivo seja redistribuir renda para os idosos pobres;
- Segundo pilar: Conjunto de programas que buscam aliviar a imprevisão, forçando os trabalhadores cobertos pelo plano a destinar uma parte de sua renda laboral para constituir poupança e prover seguro para a velhice;

[13] VALDES P., Salvador. *Políticas y Mercados de Pensiones*: Um texto universitário para a América Latina. Santiago – Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2002. p. 25.
[14] Autores como BARR criticam a terminologia "pilar", preferindo "linha", alegando que o primeiro conceito induz à idéia de justaposição, o que, na verdade, segundo ele, não ocorre.
[15] VALDES, *op cit*. p. 43.

- Terceiro pilar: conjunto de programas que têm por objetivo aliviar a imprevisão oferecendo incentivos fiscais (subsídios, por exemplo) aos indivíduos que adquirirem voluntariamente a planos de previdência que os garanta poupança e seguro contra riscos não programados. Esses incentivos devem ser maiores do que aqueles oferecidos por outros instrumentos de poupança para cobrir as necessidades da velhice.

No entanto, qual, ou quais, os problemas de uma pilar único? Por que um simples arranjo institucional não poderia contemplar adequadamente as funções de redistribuição, poupança e aumento de renda. Veremos a seguir.

III – O SISTEMA MULTIPILAR: CARACTERÍSTICAS E IMPLICAÇÕES.

III.1 - PILAR ÚNICO: MODELAGEM E ARRANJO POLÍTICO.

É teoricamente possível a modelagem de um sistema previdenciário calcado em apenas um pilar. Seriam os chamados “planos tradicionais” que contemplariam em uma só fórmula de benefícios e uma só instituição os objetivos de solidariedade (redistribuição de renda) e de alívio da imprevisão (aumento da poupança).

Uma grande vantagem de planos tradicionais refere-se a seus relativamente baixos custos administrativos. No entanto, o mais adequado seria analisar as fragilidades de um modelo de tradicional à luz das vantagens da implantação de sistemas multipilares. Como vantagens dos sistemas multipilares podemos destacar fundamentalmente a sua maior flexibilidade.

É possível, por exemplo, estabelecer um segundo pilar financiado por capitalização que desse ao trabalhador certos graus de liberdade para decidir quanto risco desejaria assumir em seus investimentos, ao passo que um plano tradicional impõe um mesmo grau de riscos a todos que pertencem a um mesmo coorte de idade[16]. Outro ponto interessante é que um segundo pilar pode mais facilmente ser administrado por empresas escolhidas por licitação pública, o que aumenta a transparência do processo e tende a reduzir a interferência política na administração previdenciária. Por fim, resta lembrar que em um sistema multipilar, cada pilar seria desenhado independentemente, o que possibilitaria seus afiliados a analisarem as opções de cada pilar também de forma isolada. Dessa forma, a integração entre os pilares se daria apenas em questões operacionais e institucionais. Dada complexidade do desenho de modelagem previdenciária, a flexibilidade estabelecida por pilares múltiplos é inconteste.

[16] Segundo o Dicionário Aurélio, *coorte* significa “Conjunto de pessoas que têm em comum um atributo relativo a um dado período de tempo”. No caso específico de previdência, conjunto de pessoas que nasceram em determinado ano, por exemplo.

A adoção de um pilar único pode (caso não seja bem estruturado) levar a resultados muito ruins. No caso de alguns países africanos, por exemplo, a adoção de um único pilar capitalizado levou a uma elevada perda de rendimento pois investimentos foram fortemente direcionados para títulos governamentais que acabaram por proporcionar taxas de retorno muito baixas e, em alguns casos, até negativa. Também o aumento da regulação desses sistemas totalmente capitalizados pode diminuir a rentabilidade dos fundos e desincentivar o mercado financeiro a prover produtos melhores e de rentabilidade mais elevada. Além disso, modelos de um único pilar totalmente capitalizado não apresentam preocupação redistributiva, de alívio da pobreza, levando, muitas vezes, a uma não-transparente transferência de renda para os trabalhadores de maior renda

Cumpre lembrar na dicotomia pilar único – multipilar as implicações políticas da escolha. Decerto, uma modelagem de pilar único facilitaria o apoio político ao plano, visto que evitaria a fragmentação de grupos de interesse que o sistema multipilar ensejaria. Por outro lado, sistemas multipilares proporcionariam facilidades para legislar sobre matérias de imprevisão sem tratar simultaneamente de equidade.

Na verdade (e isso nunca é por demais repetir) cada caso deve ser tratado de forma diferenciada, ate porque não há uma teoria consensual sobre os fatores que governam o equilíbrio político em um sistema integrado tradicional via a vis um sistema de pilares independentes.

Dadas essas referencias, cada analisar as principais características de cada pilar, per si, e em seguida estudar a viabilidade a junção destes em arranjos previdenciários, sem contudo, fazer uma análise acurada do terceiro pilar for fugir ao escopo e abrangência desse estudo.

III.2 - PRIMEIRO PILAR

Podemos definir um primeiro pilar como tendo por características básicas ser obrigatório, do tipo benefício definido; financiado por repartição simples e possuindo a função precípua de redistribuir renda entre gerações[17]. Portanto o primeiro pilar é, por definição, redistributivo e intergeracional. No entanto, arranjos desse tipo apresentam custos e distorções, como, por exemplo, a evasão, a deficiências alocativas da força de trabalho, capital e recursos públicos. O grande dilema político nesse tipo de arranjo previdenciário é como alcançar os objetivos redistributivos evitando perversas transferências e ineficiências.

A sua estruturação se baseia em modelo de repartição simples também chamado pay as you go (PAYG). Trata-se de um regime de caixa no qual a

[17] O primeiro pilar não deve necessariamente ser estruturado dessa forma; no entanto, por ser a forma mais usual, a utilizaremos como exemplo.

geração atual financia os atuais aposentados. O sistema foi implantado com sucesso em países jovens de rápido crescimento populacional, pagando altos benefícios para idosos que tinham pouco contribuído para o sistema. Os problemas surgiram mais tarde diante da diminuição da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida da sociedade. Isso tudo concorreu para a diminuição das transferências para as futuras gerações. Logo, a instituição de modelos baseados no sistema PAYG promoveu elevados benefícios para a primeira geração[18], ao passo que as gerações subseqüentes passaram a ser beneficiarias de menores transferências de renda.

Esses sistemas geralmente são estabelecidos com critérios de financiamento do tipo beneficio definido (BD)[19]. Nesses arranjos, o beneficiário tem antecipadamente definido qual o beneficio que ira auferir quando da inatividade. Sendo assim, o risco inerente ao sistema recai sobre o patrocinador que devera obrigatoriamente viabilizar o pagamento de tais benefícios. Um exemplo claro desse arranjo BD é a aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, conforme dispõe o artigo 40, §2º da Constituição federal: "*os proventos de aposentadoria e pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão excedera a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que deu a aposentadoria ou que serviu de referencia para a concessão da pensão "*. Inclusive, esse dispositivo do Texto Magno representa um dos grandes problemas que inviabilizaram a previdência do servidor público no Brasil.

A grande vantagem dos regimes BD é que reduzem os riscos, as incertezas quanto aos benefícios que serão recebidos na inatividade. Na verdade, ocorre uma transferência de risco para as gerações mais jovens que tendem a serem menos beneficiadas por sistemas de repartição simples, quando problemas estruturais reclamam ajustes. Além disso, esse sistema quebra a relação contribuição – benefícios, sendo portanto a contribuição individual calculada mediante fatores como expectativa de vida, perspectivas quanto à taxa de juros, vontade política, e tanto outros fatores.

Essas fórmulas de benefício definido apresentam diversas modelagens, variando de país a país. No entanto, as mais comuns são: uma aposentadoria do tipo assistencial; uma aposentadoria mínima; universal financiada por contribuições e, por fim, uma aposentadoria universal financiada por impostos.

A modalidade do tipo "aposentadoria assistencial" transfere recursos aos indivíduos depois de uma avaliação da riqueza e dos ganhos de cada idoso individualmente, permitindo então classifica-lo como pobre e portanto

[18] HEMMING, Richard. *Should public pension be Funded.* IMF Working Paper, WP/98/35.Fundo Monetário Internacional. Disponível no endereço eletrônico: www.imf.org. capturado em [22/2/2003].

[19] Como expõe Stiglitz, a dicotomia *benefício definido* (BD) e *contribuição definida* (CD) não é absoluta porque poderia ser definida uma modelagem de contribuição definida acompanhada de um rol de outras medidas com o fito de dirimir distorções e fazer as vezes de um modelo de contribuição definida. Ver Stiglitz p. 19. (Marcos, reveja esta nota 19. É isso mesmo? Sabe que não consegui juntar lé com cré.)

pertencente ao grupo que varia jus ao beneficio. Sendo assim, entende-se esse tipo sistema como sendo "focalizado" pois à medida que o idoso melhora sua renda, o sistema o exclui do beneficio. Outra característica importante é que esses tipos de benefícios geralmente são financiados com receitas gerais do Estado, através basicamente da tributação[20]. É fato que a maioria dos países de alta renda promovem programas de aposentaria assistencial, paralelamente a outros programas de aposentadoria de primeiro pilar. Isso ocorre porque os muito pobres dificilmente conseguem atender os requisitos para auferir o beneficio. Passam, muitas vezes, toda a vida, entrando e saindo de empregos formais, não contribuindo o tempo necessário para a aposentadoria.

O segundo tipo de aposentadoria mais comum é a "aposentadoria mínima", segundo a qual o Governo "completa" a aposentadoria auferida nos segundo e terceiro pilar caso essas não atinjam um determinado montante. Geralmente são financiadas com impostos gerais. Esse é um modelo encontrado no Chile, onde, caso os benefícios pagos pelas AFP (Administradoras de Fundos de Pensão) não alcancem um determinado montante, o Governo complementa esse valor[21].

Também podemos ter aposentadorias universais financiadas por contribuições ou por impostos gerais. Nessa, todos os idosos (inclusive os mais ricos) obtém uma aposentadoria de mesmo valor. Assim, como a aposentadoria é igualitária para todos, a redistribuição só poderá ser alcançada pela progressividade da forma de financiamento que se dá, geralmente, através de uma contribuição ou imposto em percentual sobre o salário do trabalhador.

Os impactos econômicos da instituição de um primeiro pilar também são importantes, observando, em primeiro lugar, os reflexos no mercado de trabalho. Se o modelo for financiado mediante contribuição sobre a folha de salários, haverá incentivo dos empregadores estabelecerem empreendimentos cada vez mais capital-intensivos, substituindo os trabalhadores convencionais por máquinas. Do outro lado, os trabalhadores, mediante uma pesada carga contributiva, serão incentivados a migrar para a informalidade, promovendo uma forte evasão do sistema. Aliás, um dos grandes desafios de qualquer reforma previdenciária no Brasil é diminuir a informalidade e conseqüente evasão de recursos dos cofres da previdência social.

---

[20] No caso brasileiro, a Constituição Federal estabelece essa aposentadoria assistencial:
"Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei."

[21] BELTÃO, Kaizõ et alii. *Revolução na Previdência*: Argentina. Chile. Peru. Brasil. São Paulo: Ed. Geração, 1999.

Outra característica marcante de sistema de primeiro pilar em países em desenvolvimento, comparado com países de alta renda, é a pouca idade para aposentação (retirada precoce). Segundo relatório do Banco Mundial, a idade para aposentadoria, nos países em desenvolvimento, gira em torno de 60 anos para homens e 55 anos para as mulheres., comparado com 65 anos de idade tanto para homens quanto para mulheres em países de alta renda. Essa retirada precoce ocorre, muitas vezes, por pressões políticas de grupos influentes que por caminhos não transparentes conseguem influenciar regras do sistema permitindo aposentadorias antecipadas.

No caso da aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Constituição Federal (art. 40, §10) estabelece regra proibindo a contagem de tempo fictício para a aposentadoria de servidor, acabando, portanto, com a chamada "aposentadoria por tempo de serviço", o que tenta evitar as retiradas precoces, tão comuns no regime próprio de previdência dos servidores públicos.

Talvez a maior preocupação com sistema do tipo PAYG seja a sua insustentabilidade fiscal, por fatores diversos já discutidos, inclusive a transição demográfica. Ocorre que a crise fiscal profunda em países em desenvolvimento tornou-os mais sensíveis aos problemas dos planos de previdência, tendo como ponto importante da agenda política reforma-los[22]. Claro esta que a crise fiscal do Estado brasileiro e o peso das despesas da previdência nas contas públicas, acenderam o debate sobre reformas e introduziu no debate público o diagnostico da premência da mudança. A esse respeito, o documento elaborado pelo Ministério da Fazenda intitulado "Política econômica e Reformas Estruturais" explicita o problema[23]:

Receita, Despesa e Resultado da Previdência dos Servidores Públicos: União, Estados e Municípios - 1995 a 2002 *

	Contribuições		Despesas[1]		Resultado[2]	
	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB	R$ bi	% PIB
1995	6,2	1,0	25,4	3,9	-19,2	-3,0
1996	6,4	0,8	33,7	4,3	-27,3	-3,5
1997	6,6	0,8	37,1	4,3	-30,5	-3,5
1998	6,9	0,7	41,8	4,6	-34,9	-3,8
1999	8,1	0,8	44,0	4,6	-35,9	-3,7
2000	6,9	0,6	52,0	4,8	-45,2	-4,1
2001	6,3	0,5	56,4	4,8	-50,1	-4,2
2002	7,2	0,6	61,6	4,7	-54,4	-4,2

Obs: 1. Despesas com inativos e pensionistas.

[22] Ver MELO, Marcus André. *Reformas Constitucionais no Brasil*: Instituições políticas e processo decisório. São Paulo: Ed. Revan, 2002.
[23] Disponível no endereço eletrônico: http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/r030410.doc em [12/4/2003].

2. Os valores estão arredondados, portanto poderão diferir daqueles obtidos pela subtração das despesas do total das contribuições.

* Valores em moeda corrente.

Fonte: Dados de 1995 a 2000 - Livro Branco da Previdência Social. Dados de 2001 e 2002 – Apresentação do Ministro da Previdência Social ao CNPS.

No que se refere a efeitos sobre a poupança, não há evidencias sólidas sobre os impactos. Alguns autores, no entanto, advogam que no longo prazo a poupança poderia até diminuir sob a alegação de que as pessoas entenderiam a contribuição previdenciária como uma "poupança" para o futuro e assim diminuiriam a propensão a poupar no curto prazo em prol do aumento do consumo. O problema é que o modelo de repartição simples não está baseado na acumulação de recursos, mas sim, em um fluxo continuo de recebimentos e pagamentos[24]

Também relevante para a discussão dos sistemas PAYG é o caráter redistributivo dos mesmos. Um primeiro tipo de transferência ocorre de forma intergeracional, o que caracteriza em essência os sistemas de repartição simples. Trata-se de redistribuição de renda da geração mais jovem para a geração mais idosa. Quando o sistema é jovem, as transferências costumam ser elevadas para a primeira geração de idosos e esses, por conseqüência, os grandes beneficiários do sistema. Na medida que a população envelhece, a transferência de renda entre as gerações tende a diminuir, chegando inclusive, quando o sistema estiver próximo ao colapso, a comprometer o beneficio futuro da geração atual. Embora as evidencias mostrem claramente essa tendência, aumentos da produtividade e na taxa de crescimento da força de trabalho pode tornar esse fenômeno mais suave.

Soma-se a isso, o fato de que em algumas situações a transferência de renda pode ser perversa, sobretudo nos países mais pobres onde os idosos possuem uma situação melhor dos que aqueles com menos idade, principalmente aquelas famílias com filhos pequenos[25].

Outro tipo de distorção provocado pelas transferências de renda acontece entre pobres e ricos. Em países em desenvolvimento, os pobres dificilmente conseguem se manter na formalidade durante toda a sua vida laboral. Isso ocorre porque afluem com freqüência ao mercado informal ou morrem mais cedo em relação aos mais ricos. Dessa forma, os sistemas de repartição simples de países em desenvolvimento podem embutir regressividade de transferências de renda.

Ainda engrossando o rol de problemas do sistema, embora os planos do tipo PAYG teoricamente possuam boa proteção contra a inflação, em muitos países a deficiente indexação do valor dos benefícios, para trazer alivio fiscal ao Governo, tem contribuído para o empobrecimento dos beneficiários. Além

[24] MACKENZIE, G; GERSON, Philip; CUEVAS, Alfredo. "Can Public Pension Reform Increase Saving?" Disponível em: http//www.worldbank.org/fandd/english/1297/articles/061297.htm. Capturado em [17/1/2003].

[25] BANCO MUNDIAL, *op cit*. p. 11.

disso, diante da miríade de regras, procedimento e operacionalização, podem incorrer em pesados custos administrativos que contribuem para a insolvência dos mesmos.

Sendo assim, vários são os problemas dos sistemas PAYG que tem levado ao seu colapso, sobretudo em países em desenvolvimento. Mais uma vez o relatório do Banco Mundial "*Averting de old age crisis*"[26] sintetiza o problema:

- Envelhecimento da população;
- Os sistemas previdenciários alcançam a maturidade;
- Aposentadorias precoces e generosos benefícios;
- Aumento da evasão de contribuições ao sistema, tanto de empregados como de empregadores;

Claro está que antes de transitarmos para a implantação de um segundo pilar, cumpre lembrar que medidas podem ser tomadas para senão dirimir, pelo menos amortizar as distorções do primeiro pilar. Aumentar a idade mínima para aposentadoria, cobrar de servidores inativos, mudar o calculo dos benefícios, acabando, por exemplo, com a paridade ativo-inativo; aumentar a base de contribuição; como também evitar a contagem de tempo fictício; são fatores que podem garantir alguma "sobrevida" aos planos de primeiro pilar.

No entanto, boa parte dessas distorções pode, de fato, ser resolvida pela introdução de um segundo pilar, capitalizado, do tipo contribuição definida, conforme discutido a seguir.

Antes, porém, nunca é demais lembrar que a modelagem de um sistema previdenciário é uma escolha, em boa parte, de natureza política. Não existe, repetimos, sistema ideal. Cabe à sociedade discutir e o Governo implementar o sistema que mais se aproxime daquele teoricamente capaz de dirimir distorções, prover redistribuição, aumentar poupança e, por fim, ensejar o crescimento econômico.

[26] BANCO MUNDIAL, *op cit*. p. 140.

III.3 - SEGUNDO PILAR

Após a discussão sobre a introdução de um pilar de repartição, discutiremos as implicações do estabelecimento de um segundo pilar caracterizado por ser capitalizado; de contribuição definida; obrigatório[27]. Antes porém cabe discutir o porquê de não termos uma previdência única representada por apenas um único pilar capitalizado, por exemplo como no Chile[28].

O ponto fundamental é o chamado "custo de transição" que corresponde ao valor das aposentadorias atualmente pagas, bem como aquelas que serão pagas no futuro a todos os aposentados vinculados ao sistema de repartição simples, acrescido do valor presente das contribuições dos ativos quando da edição da reforma[29]. Existem várias maneiras de calcular esses custos de transição, porém não há dúvida que variáveis como estrutura de idade da população, mortalidade; mercado de trabalho e modelagem do sistema previdenciário sempre devem ser levadas em consideração. Também são fatores relevantes, as perspectivas de crescimento da economia e o comportamento da taxa de juros. No entanto, a insuficiência de dados para vários países acaba por determinar, muitas vezes, custos fiscais apenas estimados.

Esses custos são produzidos porque a transição repartição-capitalização transforma custos implícitos em explícitos. Nesse contexto, o sistema novo passa a não receber as receitas de contribuições vertidas para o sistema de repartição simples. Essa dívida implícita corresponde, portanto, a todas as aposentadorias pagas aos aposentados no sistema de repartição simples, mais uma compensação pelas contribuição feitas por todos os trabalhadores ativos até a data da reforma e que se incorporaram ao novo sistema. A título de exemplo, suponha que um determinado servidor tenha descontado para a previdência pública nos últimos 20 anos em um regime de repartição simples, portanto não ensejando acumulação de recursos no sistema. A partir de determinado momento, há a implantação de novo sistema previdenciário, desta feita, capitalizado e de contribuição definida. Sendo assim, o servidor passará nos 15 anos restantes (suponha que ele se aposente aos 35 anos de contribuição) contribuindo para sua própria aposentadoria, fazendo jus, de acordo com comando constitucional, à integralidade de proventos.

Ocorre que há um problema financeiro. Não houve acumulação de recursos nos 20 anos iniciais e portanto esses valores devem ser aportados para fazer frente aos dispêndios relativos à aposentadoria do servidor. Várias alternativas são possíveis. Uma proposta seria o caso da Colômbia que

---

[27] A modelagem do segundo pilar pode ser diversa, no entanto, optaremos por essa, como hipótese do nosso estudo.

[28] Ver BRAVO, Jorge; UTHOFF, Andras. *Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America.* Santiago – Chile, Serie Financiamento del desarrolo, CEPAL, nº 88, outubro, 1999.

[29] BRAVO, Jorge; ULTOFF, Andras. *Costos Fiscales de transición y factores demográficos del cambio de sistema de pension de reparto a capitalizacion.* p. 7.

estabeleceu uma contribuição adicional de 1% sobre toda a população. Outra alternativa seria emitir títulos públicos em valor referente a essa dívida de transição. O Chile e Peru adotaram essa última hipótese, implementando o chamado "bônus de reconhecimento" que teria a vantagem de explicitar uma dívida implícita e permitir ao Estado planejar adequadamente o seu fluxo de caixa através do tempo. No entanto, esses títulos aumentariam a dívida pública e diminuiria as condições do Estado de ajuste do sistema previdenciário no longo prazo[30].

Sendo assim, estimar esse custo passa a ser fundamental para implementar reformas estruturais nos sistemas de previdência. Em regra, países com população jovem e baixa cobertura apresentam baixos custos de transição, como, por exemplo República Dominicana, Equador e Honduras. Em países com população envelhecida e ampla cobertura do sistema, o custo de transição tende a ser bastante elevado. Várias são as estimativas para o Brasil:

INSTITUIÇÃO	CUSTOS DE TRANSIÇÃO
FIPE (1997)	255% do PIB (RGPS e Servidores Públicos)
IBGE/IPEA (1997)	218% do PIB (RGPS)
FGV/RJ	250% do PIB (RGPS)
BANCO MUNDIAL	188% do PIB (RGPS)

Fonte: Informe da Previdência Social (fev/98)/ Ministério da Previdência.

Para UTHOFF, considerando o RGPS e os Servidores Públicos, a dívida implícita representaria cerca de 201,6% do PIB[31]. Embora os percentuais variem dependendo de cada estimativa efetuada, parece claro a elevada magnitude dos números, representando a inviabilidade, no caso brasileiro, de uma transição plena de um regime de repartição simples para um regime capitalizado único como no Chile (1981); México (1995) e Bolívia (1996). Basta pensar que financiar esse custo implícito através de "bônus de reconhecimento" elevaria a patamares inviáveis a dívida pública brasileira.

No que se refere à aposentadoria do servidor público, claro está que não podemos tratar de forma monolítica todos os entes da federação brasileira. A situação da União é uma, diferente dos Estados, separada dos grandes municípios e diferenciada dos pequenos municípios brasileiros. Os dados abaixo explicitam a questão:

[30] BELTÃO, Kaizõ et alii. *Revolução na Previdência*: Argentina. Chile. Peru. Brasil. São Paulo: Ed. Geração, 1999, p. 72.
[31] UTHOFF, *op cit*. p. 13.

QUANTIDADE DE SERVIDORES DE UNIAO, ESTADO E MUNICIPIOS

ENTE	ATIVOS	INATIVOS	PENSIONISTAS
UNIAO[32]	**851.372**	**538.426**	**404.279**
ESTADOS	**2.560.958**	**1.035.576**	**514.173**
CAPITAIS[33]	**332.117**	**93.182**	**44.401**
TOTAL	3.744.447	1.667.184	962.853

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal dez-02/MPOG; Secretarias de Administração estaduais; elaboração: SPS/MPS

No caso dos pequenos municípios brasileiros, uma boa referência seria os municípios pernambucanos integrantes do consórcio Amuprev[34] que apresentam uma média de 629 servidores ativo efetivos e uma média de 65 servidores aposentados e pensionistas. Logo, nesse caso, o custo de transição poderia ser financiado por alíquotas adicionais às contribuições.[35]

Sendo assim, diante dos altos custos de transição e considerando que os sistemas de repartição simples vem apresentando problemas, uma alternativa para minimizar as imperfeições do sistema seria incentivar, entre outras coisas, a poupança pública. Formuladores de política econômica advogam a tese da implantação de um segundo pilar (acrescentado ao primeiro pilar) que teria como características básicas ser do tipo capitalizado com contribuições individuais de cada participante do sistema; obrigatório; do tipo contribuição definida (CD).

A função precípua desse segundo pilar seria incentivar a formação de poupança e sua conseqüente inversão em investimentos produtivos, alavancando o desenvolvimento econômico. Além disso, ensejaria a modernização do mercado financeiro, na medida em que forçaria a demanda

[32] Posição em nov/02, excluindo-se os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista.
[33] Não há informações sobre Boa Vista /RR, Manaus/AM, Rio Branco/AC e Rio de Janeiro/RJ.
[34] Ver FIGUEIREDO at alii. *Previdência Própria dos Municípios.* p. 108.
[35] Para o caso do Consórcio AMUPREV, a alíquota média para cobertura do déficit é de 6,87%. Na verdade, a cobertura do déficit se dará segundo as seguintes regras:

a) O Tesouro municipal assume perante o Fundo de Previdência, pelo período máximo de 35 anos, um custo mensal equivalente a um determinado percentual sobre a folha de ativos, para pagamento dos atuais aposentados e pensionistas e servidores com aposentadoria eminente, entendido como tal aqueles servidores cujas condições para aposentadoria estejam implementadas;
b) O valor do déficit técnico fica restrito aos servidores não eminentes cuja cobertura se dará pela capitalização do resíduo proveniente do compromisso citado no item "a", gerado pelo efeito mortalidade dos atuais aposentados e, em alguns casos, complementado por uma contribuição extra quando a necessidade do resíduo ultrapassar 35 anos.

Ver FIGUEIREDO at alii. *Previdência Própria dos Municípios.* p. 111.

por ativos mais diversificados. Por fim, seria imune a problemas clássicos dos sistemas de PAYG como choque demográfico, riscos e inflação[36], porém apresentariam outras fragilidades conforme exporemos a seguir.

Esse segundo pilar seria do tipo capitalizado, ou seja, cada individuo contribuiria individualmente e teria uma conta pessoal no fundo previdenciário. Os recursos das contribuições seriam então investidos em ativos com o fito de gerar renda suficiente para prover o sustento do individuo quando da sua inatividade, em um modelo também chamado pré-financiamento. Nessa modelagem geralmente os sistemas são construídos no tipo de financiamento de contribuição definida, ou seja, cada trabalhador contribui com um valor predeterminado, no entanto, não tem certeza de quanto irá auferir quando da sua aposentadoria. Tudo depende da rentabilidade das inversões promovidas pelo fundo previdenciário ao longo do tempo. Nesse caso, os riscos correm por conta dos beneficiários e não do Estado patrocinador. Decerto uma alternativa mais cômoda para o Estado do ponto de vista fiscal.

Por apresentar uma forma de cálculo dos benefícios do tipo contribuição definida, uma das características desses pilares capitalizados seria minorar a evasão de indivíduos para a informalidade. Na medida em que os indivíduos tenham a consciência de que os benefícios auferidos quando da inatividade dependem intrinsecamente do quanto amealhado durante a vida laboral, tem mais incentivos a permanecerem contribuindo regularmente para o sistema.

Embora as taxas de retorno do sistema capitalizado tendam a ser maiores do que nos sistemas PAYG, não há consenso sobre a questão. Na verdade, essa taxa de retorno é influenciada fortemente por dois fatores: custos administrativos e custos de transição. Tanto maiores sejam esses custos, menores serão as taxas de rentabilidade dos sistemas capitalizados podendo, inclusive, em casos específicos, serem menores do que aquelas alcançadas em sistemas do tipo PAYG.

Um ponto que merece cuidado na análise dos sistemas capitalizados refere-se aos custos administrativos. Intrínseca a essa análise, está a escolha entre gerenciamento dos fundos previdenciários de forma centralizada ou descentralizada, pois a opção escolhida pode influir muito nos riscos, custos e taxas de retorno. Sendo assim, os planos centralizados são aqueles gerenciados unicamente pelo Governo, ao contrário do modelo descentralizado no qual é permitido que várias empresas participem do sistema, oferecendo serviços aos indivíduos. No primeiro caso, há o benefício da economia de escala e conseqüente diminuição dos custos operacionais.

A idéia básica é que planos descentralizados se submeteriam a pressões de mercado para operarem mais eficientemente, maximizando taxas de retorno, minimizando pressões políticas e, por fim, como corolário de forte competição, teriam diminuídos os custos administrativos. Essas ilações podem

[36] Os riscos da inflação, bem como os custos da indexação incidiriam sobre os participantes do sistema (beneficiários), cabendo a eles, portanto, a escolha de ativos que mais contribuiriam para minimização desses riscos. Ver STIGLITZ p. 208.

não ser verdadeiras. Em primeiro lugar, planos descentralizados podem carecer de capital humano qualificado e capacidade institucional para um bom funcionamento. Utilizando a tipologia de SOUZA[37], a previdência do servidor público brasileira incorre em uma crise gerencial, ou seja, há pouca, ou nenhuma formação de quadros técnicos para lidar com o assunto. A gestão previdenciária é tarefa complexa, sobretudo em sistema capitalizados nos quais regras sofisticadas de mercado financeiro, seguros e tantas outras requerem conhecimento técnico específico e aprofundado.

Além disso podem ocorrer perdas de economias de escala e elevação dos custos com propaganda, marketing e corretagem, sobretudo quando os beneficiários não possuem informações suficientes sobre os investimentos. Trata-se de um problema clássico de "assimetria de informações". Além disso, caso as regras do sistema admitam a portabilidade entre fundos, isso inevitavelmente aumentaria os custos de sistema. O caso do Chile parece emblemático pois o sistema capitalizado lá implantado convive com elevados custos administrativos, sendo, inclusive, um dos grandes desafios do sistema chileno tentar minizá-los[38].

Também se diz que o sistema capitalizado iria promover o desenvolvimento do mercado financeiro bem como induziria ao aumento da poupança interna. No que se refere ao mercado financeiro, por óbvio, a introdução de um sistema capitalizado aumentaria muito a demanda por ativos financeiros. Dessa forma cabe indagar, em primeiro momento, qual o grau de desenvolvimento do mercado financeiro em determinado país. É sabido que países em desenvolvimento ainda convivem com mercados financeiros deficientes, pouco diversificados e, o que é mais grave, pouco regulados. Além da fragilidade macroeconômica[39] que impõe elevado grau de volatilidade aos ativos financeiros, gerando, muitas vezes, clima de incerteza. Cumpre lembrar, adicionalmente, que planos de segundo pilar gerenciados pelo Estado tendem a carrear os investimentos quase totalmente a títulos públicos e estes podem apresentar baixa rentabilidade em comparação a outros ativos.

No que se refere à poupança interna, não há evidências sólidas de que um sistema capitalizado contribuiria decisivamente para o aumento da poupança de um país[40]. Muitos fatores estão envolvidos na questão. No caso, por exemplo, dos países que venham a adotar a estratégia de financiar o custo de transição com a emissão de títulos públicos (bônus de reconhecimento), tal emissão poderá aumentar consideravelmente a dívida pública e portanto qualquer efeito de aumento sobre a poupança seria praticamente anulado.

---

[37] Ver SOUZA, Ricardo; CABRAL, Danilo. "A previdência nos Municípios". *In* FIGUEIREDO, Carlos e NÓBREGA, Marcos (Orgs.). *Administração Pública*: Direito Administrativo, Financeiro e gestão pública; prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

[38] Ver STIGLITZ *op cit*. p. 35.

[39] Para uma análise crítica das fragilidades dos países em desenvolvimento em uma economia global, ver STIGLITZ, Joseph. *A Globalização e seus malefícios*: a promessa não-cumprida de benefícios globais. 3. ed. São Paulo: Ed. Futura, 2002.

[40] GUSHIKEN, Luiz. *A reforma da previdência no Brasil e o regime de servidores públicos.* São Paulo, Cadernos ABAMEC, nº 1, ano 1, jan./fev. 2003.

Os efeitos fiscais de um segundo pilar merecem análise pois suscitam polêmica e interpretações equivocadas. Muito se fala de que uma pilar capitalizado ensejaria um alívio nas contas do Governo. Em linhas gerais, essa pode ser a tendência sobremodo se o Governo não contribuir para os fundos capitalizados. No entanto, via de regra, são dados incentivos a participação nesse fundos como, por exemplo, deduções do imposto de renda, representando no mais das vezes gastos tributários[41]. Além disso, investimentos vultosos em títulos públicos representam um financiamento do déficit do Governo e por um fenômeno de *moral hazard* desincentivam a contenção de gastos e implementação de ajuste fiscal. Logo, implantação de pilares capitalizados podem não trazer qualquer alívio fiscal, tendo inclusive, dependendo do custo de transição e forma de financiá-lo, o condão de gerar grandes obrigações fiscais para o Governo[42].

Do ponto de vista conceitual parece razoável supor que o segundo pilar deveria atender melhor a indivíduos de média e alta renda, bem como ser implantado em países que apresentassem um mercado financeiro razoavelmente desenvolvido. Além disso, pressuposto básico seria a implementação de instrumentos de transparência, governança e regulação para o bom e eficiente funcionamento do sistema.

Sendo assim, um pilar capitalizado sendo acompanhado de um pilar básico de repartição simples que garanta redistributividade ao sistema pode ser um bom desenho institucional para um novo sistema previdenciário. No entanto, nunca e demais lembrar, que um sistema multipilar pode ser implementado mediante varias formas de modelagem. Tudo depende dos objetivos de determinado país, de sua história, e dos arranjos políticos circunstanciais que enfatizem a redução da pobreza ou o aumento da poupança e desenvolvimento do mercado financeiro, bem como o estabelecimento de uma sólida estrutura regulatória.

Passemos a uma análise das questões de regulação e controle.

IV - GOVERNANÇA, REGULAÇÃO E CONTROLE

IV.1 – GOVERNANÇA

Além dos fatores específicos de modelagem dos sistemas previdenciários, cumpre lembrar pontos que, a nosso juízo, antecedem a implementação de reformas nos referidos sistemas. Trata-se da discussão sobre os padrões de governança que os novos sistemas deveriam

[41] O conceito de gasto tributário (*tax expenditure*) foi introduzido na legislação pátria pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/00) que no art. 14 dispõe que renúncias de receitas devem ser consideradas pelos orçamentos e submetidas a regras rigorosas para sua concessão. Para mais detalhes ver: FIGUEIREDO, Carlos; NÓBREGA, Marcos. "Renúncia de receita, guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal". Porto Alegre, Revista *Interesse Público*. Edição Especial, ed. Notadez, 2002, p. 37.
[42] Ver UTHOFF, *op cit*. p. 10.

implementar, bem como a prévia estruturação de um sistema de regulação e, por fim, o aspecto do controle, tanto interno quanto externo, sendo, nesse último caso, importante realçar a participação dos Tribunais de Contas nessa modelagem.

Entende-se como Governança os mecanismos que regem o controle e a gestão da organização. O controle é que vai definir quais os interesses que deverão constituir a prioridade da organização[43]. No que se refere ao controle público, à luz do conceito de governança, cumpre estabelecer instrumentos pelos quais os diversos interesses dos atores sociais envolvidos sejam considerados sob aspectos de eficiência econômica e social.. No que se refere a gestão da organização, o modelo de governança deverá se pautar pelo atendimento das metas e diretrizes estabelecidas pela instância representativa do controle (geralmente o Conselho de Administração).

A idéia de governança, mais propriamente governança corporativa, é típica dos setores privados da economia, onde o tema surgiu e vicejou, sobretudo nos últimos anos. No setor privado pode ser considerada como sistemas de controle e monitoramento, estabelecidos pelos acionistas controladores de uma determinada empresa ou corporação, de tal modo que os administradores tomem suas decisões, inclusive, sobre alocações dos recursos, de acordo com interesses dos proprietários. Os trabalhadores somente efetuarão investimentos de longo prazo, se tiverem a percepção de que o sistema oferecido tem governança, solvência e transparência suficiente para garantir seus benefícios no futuro.

No âmbito público o assunto ainda é recente, sobretudo no que se refere a aspectos previdenciários. Sendo assim, garantir representatividade, atendimento de metas, acesso a informações é fundamental para garantir transparência à gestão e ensejar confiabilidade dos clientes (indivíduos integrantes do sistema) e credibilidade ao próprio Governo.

Como corolário da governança temos a transparência. Tema esse vem ganhando relevo no âmbito público. A Constituição Federal (art. 37) estabelece como princípio constitucional explícito, o da publicidade, que significa dar divulgação às ações públicas, informando assim à população das ações do Governo. No entanto, dado a especificidade de muitos temas (o orçamento é um exemplo) muitas vezes o princípio da publicidade é alcançado de forma mitigada, pois o destinatário final da informação não possui condições de decodificá-la plenamente. Transparência, assim, seria divulgação de dados de forma inteligível à população, ensejando, portanto, o controle social e a participação popular.

O tema é relevante. Diogo Figueiredo M. Neto lembra que o termo transparência é uma tradução livre do termo “transparency” que fora originado literatura anglosaxônica. O autor, com o qual concordamos, entende que o a

[43] RABELO, Flávio Marcílio. *Regimes Próprios de Previdência*: modelo organizacional, legal e de gestão de investimentos. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2001. p. 14. v. 11. (Coleção Previdência Social)

expressão "visibilidade" traduz melhor o sentido do termo. Na verdade, de fato, não se trata de "olhar através de" que seria a rigor a transparência, mas sim "olhar e enxergar algo" que o termo visibilidade traduz com mais precisão. Para fins desse texto, no entanto, por se tratar de expressão já consagrada na literatura pátria, adotaremos o termo transparência.

Fica claro portanto, que dentro do conceito de governança deve estar implícito a transparência para acesso permanente e eficaz de informações do usuário/cidadão sobre toda a administração e situação dos fundos previdenciários.

IV.2 – REGULAÇÃO

Para entendermos o conceito de regulação e a sua aplicação temos que analisar o papel desempenhado pelo Estado brasileiro nos últimos 40 anos, período este em que o Brasil passou de uma economia um pouco mais do que agrária para um parque industrial diversificado e complementar.

A história econômica e política do país no século passado consagrou um modelo de intervenção direta do Estado sobre a economia. Esta é a questão chave do problema. Na política industrial e na prestação de serviços públicos, o Estado tinha de estar presente em todas as etapas da definição de leis à operação dos serviços, ou seja, na regulação e na operação. Esse modelo funcionou em alguns momentos da história. Depois, vieram a impossibilidade da atuação do Estado ficar ao largo das interferências políticas em ambiente democrático e a complexidade cada vez maior do mundo moderno, tirando a eficácia das ações centralizadas. Além disso, o modelo de substituição de importações chegou a seu esgotamento, lastreado por uma conjuntura internacional desfavorável. Este modo de esgotamento da dinâmica nacional provocou a "década perdida" dos anos 80 e as tentativas de modernização e abertura comercial que advieram desde então.

O prof. MOREIRA NETO assim explicita esses fenômenos regulatórios[44]:

> *Assim, com o declínio dos modelos de Mega-Estado e, por isso, com a devolução da iniciativa e execução das atividades econômicas aos agentes da sociedade, tornou-se evidente a necessidade de abandonar aquela ingênua presunção, de que as atividades econômicas estatizadas, máxime os serviços públicos, estariam sendo realmente controlados.*
>
> *Urgia, portanto, simultaneamente com a execução das privatizações, republicizar os controles sobre esses setores econômicos satelitizados, muitos deles jamais*

[44] MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Direito Regulatório.* Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2003. p. 88.

> *submetidos a qualquer tipo de supervisão ou de controle, tanto sobre aquelas atividades tradicionalmente definidas como serviços públicos, como sobre muitas outras mais, que, nas sociedades industriais complexas passavam a ser consideradas como atividades econômicas de interesse geral e, por isso, categorizadas como atividades sensíveis*

No novo modelo, irreversível segundo muitos, o Estado atua como agente regulador, definindo normas, induzindo as ações do setor privado e fiscalizando sua implementação. Assim, cabe definirmos o conceito de regulação como um novo papel desempenhado pelo Estado coordenando, fiscalizando e normalizando o funcionamento de vários setores da economia. Logo, a concepção de regulação incorpora a idéia de subsidiariedade, pelo que assume os princípios gerais da liberdade de iniciativa e da livre empresa ao passo que orienta a atuação dos particulares na consecução de valores fundamentais[45].

A idéia de regulação ganha importância quando tratamos da introdução de um segundo pilar, capitalizado e estabelecido sobre a forma de contribuição definida. Torna-se crucial a discussão sobre regulação por varias circunstâncias. A primeira delas refere-se ao fato do tipo de mercado no qual esta inserida a previdência capitalizada e contribuição definida. É um mercado que apresenta imperfeições (como, de fato, quase todo ele apresenta), três delas causam espécie: a assimetria de informações; *free rider* e seleção adversa.

A assimetria de informações ocorre quando, em um dado mercado, os vendedores possuem mais informações, ou acesso a elas, do que os compradores. No caso especifico da previdência, as regras complexas do mercado financeiro; cálculo atuarial, regras de benefício não são acessíveis e/ou inteligíveis aos integrantes do sistema. Dessa forma, o Governo, através da regulação, tem um papel importante em prover informações aos integrantes do sistema para minorar as imperfeições das informações.

Também relevante nos mercados de previdência e o chamado *free rider* (comportamento carona) pelo qual muitos se locupletam do sistema sem ter contribuído para o mesmo. O caso referencial é a previdência do servidor público no Brasil em que os servidores poderiam (antes de emenda constitucional n. 20) se aposentar por tempo de serviço, não contribuindo efetivamente em relação ao tempo de aposentadoria. É o caso das contagens de tempo fictício que fazia com que os tempos para aposentadoria fossem contados em dobro, como, por exemplo, férias, licenças prêmio, entre outros. Mais uma vez a regulação pode agir para minimizar essas distorções.

[45] JUSTEN FILHO, Marçal. *Direito das Agências Reguladoras independentes.* São Paulo: Ed Dialética, 2002. p. 27.

Por fim, o fenômeno da seleção adversa que significa a incapacidade do principal em observar perfeitamente as intenções e as habilidades do agente antes do contrato estar vigorando. Para proteger seus interesses o principal freqüentemente requer que o potencial agente apresente algumas evidências de sua competência e habilidades tais como qualificações acadêmicas, certificados de conselhos ou associações profissionais e licença do Estado. No caso do mercado de previdência, os indivíduos de maior risco são exatamente os que aderem ao seguro, encarecendo enormemente o prêmio.

No que se refere ao segundo pilar, a regulação é importante para dispor sobre a amplitude dos investimentos, as rentabilidades aceitas, as regras para os investidores, bem como as informações prestadas ao público. Países que não possuem condições técnicas e políticas de implementar um adequado sistema de regulação, não poderão decerto implantar, com sucesso, um pilar capitalizado de contribuição definida. Os riscos são muitos elevados.

Sendo assim, antes mesmos de reformar sistemas previdenciários com a instituição de um pilar capitalizado, cabe discutir a estrutura regulatória. Reformar sem um marco regulatório bem definido é tarefa arriscada que pode trazer elevados danos ao sistema.

IV.3 – CONTROLE

Também não há de se falar em implantação de um sistema previdenciário sem uma adequada estrutura de controle. Controle em diversas vertentes, como o controle interno, o controle externo e o controle social. No entanto nos restringiremos ao controle externo que, segundo comando constitucional, deverá ser exercido pelo Congresso Nacional com auxilio dos Tribunais de Contas (arts 70 e 71). Estas Cortes de Contas ganharam relevo e importância mediante as atribuições que lhes foram conferidas pela Carta Constitucional de 1988 e, de forma específica, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/00) que instituiu no país uma nova gestão fiscal baseada na transparência, planejamento, controle e responsabilização.

Como órgão de expressão do sistema de controle externo do país, os TCs passaram, deste a edição da LRF, a se investirem de enormes e complexas atribuições, sempre zelando pela transparência, induzindo o controle social e sobretudo pautando suas ações pela fiscalização e busca do equilíbrio fiscal e, de forma mais ampla, por uma gestão fiscal responsável.

Sendo assim e considerando a crise previdenciária como um relevante fator de desequilíbrio das contas públicas brasileiras, a própria LRF consignou em seu texto uma série de dispositivos que buscam assegurar uma gestão[46]

[46] Para a efetiva participação dos Tribunais de Contas na implantação do novo modelo de gestão fiscal, ver FIGUEIREDO, Carlos; NÓBREGA, Marcos. *Ética na gestão pública e*

previdenciária adequada do ponto de vista fiscal. Dentre tantos dispositivos, alguns deles nos causam espécie o art. 2º, IV, c (Receita Corrente Líquida); art. 4º §2º, IV, a (anexo de metas fiscais da LDO); art. 18 e art. 19, IV (cálculo das despesas de pessoal); art. 24 (despesas com seguridade social); art 50, IV (escrituração e consolidação das contas), entre outros[47].

Várias são as áreas de atuação das Cortes de Contas, com relevo nas seguintes: jurídica; atuarial; financeira e de gestão.

No que se refere aos aspectos jurídicos, cumpre observar a legislação estadual e sua adequação às normas gerais que regem a matéria, bem como, com supedâneo em comando constitucional, a concessão de aposentadorias. O controle de legalidade dar-se-á mediante esta apreciação do Tribunal. Além disso, observar se as regras contábeis vem sendo obedecidas, bem como, os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Também relevante seria a análise de aspectos atuariais, aliás, cumpre lembrar que ainda há um despreparo das Cortes de Contas para esse tipo de apreciação. Sendo assim, treinamento e capacitação de servidores dos Tribunais é tarefa urgente para a condição de promover auditorias em sistemas previdenciários, observando, quanto ao aspecto atuarial, entre outras coisas, a adequação entre os planos de custeio em vigor e os planos de benefícios em execução.

Na área financeira reside um dos grandes desafios do controle. Cumpre analisar se há uma solução de otimização dos ativos existentes face às exigibilidades legais, atuariais e às normas e procedimentos da boa gestão de recursos. Sendo assim, aos Tribunais compete, por exemplo, auditar as aplicação dos recursos dos fundos previdenciários, avaliando sua rentabilidade, a liquidez e a segurança das inversões vis a vis outros ativos financeiros do mercado. O tema é relevante, sobremodo em planos capitalizados onde o trade-off risco-segurança deve ser avaliado de forma acurada.

Evidente que dentro da avaliação financeira, cabe o acompanhamento do Patrimônio Imobiliário Estadual, observando sua valorização atualizada, visando capitalizar o Regime Próprio de Previdência Estadual, em formação.

Na área de gestão, os desafios não são menos complexos. Cumpre observar se a estrutura organizacional do Estado adequa-se ao gerenciamento do sistema previdenciário, bem como, se regras de transição de regimes de financiamento foram adequadas atuarial e financeiramente.

Logo, a estratégia de implantação de sistemas previdenciários coerentes financeiramente, estruturados segundo adequados instrumentos de governança e regulação, não pode prescindir da participação dos Tribunais de

---

exercício da cidadania: o papel dos Tribunais de Contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. Mimeo.

[47] Para uma análise aprofundada na relação entre LRF e previdência, ver FIGUEIREDO, Carlos et alii. *Previdência própria dos municípios.* Recife: Os Autores, 2002.

Contas do Brasil. A uma, pela sua missão constitucional, alçada a uma patamar elevado pela Carta de 1988 e arrematado pelo LRF; A duas, pela excelência dos seus quadros, pela capacidade técnica que é referência no país; e por fim, pela "capilaridade" e abrangência dos seus controles. Nenhum país do mundo tem a sua disposição uma tão complexa e ampla estrutura de controle como a dos Tribunais de Contas no Brasil. A sua abrangência atinge todos, sem exceção, entes federados prestando, inclusive, apoio técnico, capacitação e cooperação.

Alijar as Cortes de Contas da discussão da implantação de sistemas previdenciários representa, antes miopia política, e mais ainda, desconhecimento dos relevantes trabalhos que esta Cortes podem e vem prestando ao país.

V – CONCLUSÃO

A crise previdenciária é complexa e exige uma discussão ampla envolvendo questões referentes a fatores de gestão, políticos, jurídicos e econômicos. Todos esses interligados e relevantes para a modelagem de um sistema previdenciário que atenda adequadamente às demandas de redistributividade de renda; incremento de poupança e indução do desenvolvimento econômico.

Existem, como vimos, infinitas possibilidades de modelagem de sistemas previdenciários, desde arranjos familiares que promovam o sustento dos mais idosos até complexos arranjos multipilares calcados em redistributividade no primeiro pilar (repartição simples) aliado a um segundo pilar, capitalizado e de contribuição definida. Além, é claro, de arranjos institucionais de pilar único, baseados em um simples sistema de repartição simples e benefício definido.

A grande conclusão a que podemos chegar é que não há fórmula mágica nem sistema perfeito que possa ser implantado sem reparos e críticas em todos os lugares. Os países são diferentes, econômica, social e sobretudo politicamente. Arranjos que se demonstraram bem sucedidos em determinados lugares podem representar verdadeiros fracassos em outros países. Além disso, no próprio caso brasileiro, as vicissitudes da União, dos Estados e dos mais de 5.500 Municípios demanda uma análise específica, acurada, sobre a modelagem de sistemas previdenciários em cada ente federado.

Por fim, pouco adiantará reformar e remodelar sistemas previdenciários sem estabelecer uma cultura de governança e controle, bem como, pré estabelecer uma adequada estrutura regulatória que dotará o sistema de transparência e confiabilidade para bem operar.

VI – BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis.* Nova York, Editora da Universidade de Oxford, 1994.

BARR, Reforma da previdência, mitos, verdades e escolhas políticas.

BELTÃO, Kaizõ et alii. *Revolução na Previdência: Argentina. Chile. Peru. Brasil.* São Paulo, Ed. Geração, 1999.

BRAVO, Jorge e UTHOFF, Andras. *Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America.* Santiago – Chile, Serie Financiamento del desarrolo, CEPAL, nº 88, outubro, 1999.

BRAVO, Jorge; ULTOFF, Andras. *Costos Fiscales de transición y factores demográficos del cambio de sistema de pension de reparto a capitalizacion.*

FIGUEIREDO, Carlos e NOBREGA, Marcos. *Ética na gestão pública e exercício da cidadania: O papel dos Tribunais de Contas brasileiros como agencias de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco.* mimeo

FIGUEIREDO, Carlos e NÓBREGA, Marcos. *Renuncia de Receita, Guerra Fiscal e* Tax expenditure: *Uma abordagem do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Porto Alegre, Revista Interesse Público. Edição Especial, ed, Notadez, 2002.

FIGUEIREDO, Carlos et allii. Previdência própria dos Municípios. Recife, edição própria, 2002.

GUSHIKEN, Luiz. *A reforma da previdência no Brasil e o regime de servidores públicos.* São Paulo, Cadernos ABAMEC, nº 1, ano 1, jan-fev 2003.

HEMMING, Richard.. *Should public pension be Funded.* IMF Working Paper, WP/98/35.Fundo Monetário Internacional. Disponível no endereço eletrônico: www.imf.org. capturado em [22/2/2003].

JUSTEN FILHO, Marçal. *Direito das Agencias Reguladoras independentes.* São Paulo, Ed Dialética, 2002.

MACKENZIE, G; GERSON, Philip; CUEVAS, Alfredo. Can Public Pension Reform Increase Saving? Disponível no endereço eletrônico: http//www.worldbank.org/fandd/english/1297/articles/061297.htm. capturado em [17/1/2003].

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Direito Regulatorio.* Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 2003.

NOBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias.* São Paulo, Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

RABELO, Flávio Marcílio. Regimes Próprios de Previdência: Modelo Organizacional, Legal e de Gestão de Investimentos. Coleção Previdência Social, volume 11, Ministério da Previdência e Assistência Social, Brasília, 2001.

SCHWARSER, Helmut. *Algumas anotações sobre equívocos conceituais na discussão das reformas previdenciárias na América Latina.*

SOUZA, Ricardo; CABRAL, Danilo. *A previdência nos Municípios. In* FIGUEIREDO, Carlos e NOBREGA, Marcos (Orgs). *Administração Pública: Direito Administrativo, Financeiro e gestão pública; pratica, inovações e polemicas.* São Paulo; Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

STIGLITZ, Joseph e HOLZMANN, Robert. *Rething pension reform: ten myths about social security system. In* "New Ideas about old age crisis". Washinton DC. World Bank, 2001.

STIGLITZ, Joseph. *A Globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais.* São Paulo, Ed. Futura, 3º ed, 2002.

VALDES P., Salvador. *Políticas y Mercados de Pensiones: Um texto universitário para a América Latina.* Santiago - Chile; Ediciones Universidad católica de Chile, 2002.

Ver MELO, Marcus André. *Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições políticas e processo decisório.* São Paulo, ed. Revan, 2002.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. NÓBREGA, Marcos. O Sistema Multipilar e a Reforma da Previdência: Análise; Perspectivas e Controle. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010. Disponível na Internet: < http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-CARLOS-FIGUEIREDO-MARCOS-NOBREGA.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.

2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em

algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888

3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br

4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.

5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323

6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa / Informações adicionais:

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. NÓBREGA, Marcos. O Sistema Multipilar e a Reforma da Previdência: Análise; Perspectivas e Controle. Revista Brasileira de Direito Público - RBDP, Belo Horizonte, ano 1, n. 03, p. 193-226, out./dez. 2003