

# Previdência pública e equidade intergeracional<sup>1</sup>

---

*Maurício Chalfin Coutinho*

## **Introdução**

Diversos países vêm reformando seus sistemas de previdência social, em função de dificuldades associadas ao crescimento do desemprego, às mudanças na estrutura das ocupações e remunerações, e às modificações no perfil demográfico das populações. De um modo geral, as reformas enfatizam a transição de sistemas públicos para privados de proteção ou, ao menos, a diminuição da garantia pública dos benefícios, a começar pela extensão da faixa de rendimentos para a qual vale o princípio de capitalização e indefinição de benefícios.

No Brasil, a “crise da previdência” arrasta-se há diversos anos e apenas recentemente o Legislativo concluiu a votação do que representa, conforme os formuladores, uma “primeira geração” de reformas. E, embora o debate suscitado pela tramitação dos projetos de lei tenha se caracterizado pela falta de profundidade, não se pode deixar de reconhecer que as propostas em pauta tangenciaram algumas das questões decisivas na definição dos regimes previdenciários: limites de cobertura dos benefícios, critérios de acesso (idade mínima *versus* período de contribuição), distinções entre a previdência geral e a dos servidores públicos. Curioso apenas é constatar que os especialistas, tendo evitado a discussão conceitual da matéria, foram pródigos na difusão de opiniões em tópicos – equidade, justiça, privilégios – que requerem uma base sólida e nada trivial em economia do bem-estar.

O objetivo do presente artigo é efetuar uma incursão preliminar à análise econômica dos regimes previdenciários, mediante a utilização de uma perspectiva contratualista. Seu ponto de referência é o entendimento de que as características da previdência social, assim como a formulação de juízos normativos nessa área, podem ser beneficiadas pela utilização de princípios básicos da teoria da escolha pública e da própria teoria dos bens públicos.

O texto recorre a duas contraposições: a) a comparação entre a previdência pública e a privada; b) os contrastes entre o sistema previdenciário público e o sistema orçamentário geral. Esta segunda contraposição, em especial, assume um papel decisivo, na medida em que a previdência envolve transferências de recursos entre dois subsistemas de financiamento público – previdenciário e

---

(1) Versão revisada do trabalho apresentado no 1º Seminário Brasileiro sobre a Nova Economia Institucional.

orçamentário – que são baseados em pactos constitucionais distintos, inclusive sob o ponto de vista da equidade intergeracional.

A argumentação apoia-se em pontos elementares da teoria dos bens públicos e da “teoria da constituição”, o segmento da teoria da escolha pública voltado à definição do arcabouço institucional geral sob o qual se abrigam as normas econômicas.<sup>2</sup> A rigor, o trabalho nada mais é do que uma tentativa de transpor alguns pressupostos das teorias da escolha pública e da decisão constitucional para a esfera previdenciária.

O leitor perceberá que, embora apoiada em um enfoque inteiramente conceitual, não-aplicado e deslocado da discussão corrente, a análise não deixou de ser influenciada por alguns dos pontos candentes no debate brasileiro e internacional sobre a reforma previdenciária.

## **1. As características econômicas da previdência social**

A previdência é um sistema de proteção social em que o Estado assume responsabilidades antes atribuídas aos indivíduos e às famílias, como a garantia de meios de vida aos idosos, aos incapacitados para o mercado de trabalho e a seus dependentes. Representa, antes de mais nada, um mecanismo de solidariedade social, e é até mesmo uma condição indispensável de regulação do mercado de trabalho nas sociedades urbanizadas modernas, que se caracterizam pela existência de um período de sobrevivência significativo em relação à vida ativa. O rompimento dos nexos antigos de solidariedade familiar, típicos das economias agrárias e urbanas primitivas, assim como a existência de contingentes expressivos de trabalhadores pobres, enfraquecem as estratégias domiciliares de amparo e/ou a possibilidade de constituição de fundos privados de poupança para os momentos de cessação dos rendimentos do trabalho.<sup>3</sup>

As duas grandes características econômicas dos sistemas previdenciários públicos, em contraposição aos instrumentos privados de proteção existentes (seguros, pecúlios previdenciários, poupanças pessoais), são a natureza coercitiva dos mecanismos de financiamento e seu caráter redistributivo. A coerção significa obrigatoriedade de contribuição ou, o que é o mesmo, a implantação de modalidades tributárias de financiamento. A principal justificativa econômica para a compulsão é a necessidade de bloquear o *free-riding*: por temer que o Estado se veja impedido de excluir os não-contribuintes do acesso ao amparo público, a coletividade impõe a adesão ao sistema, que é financiado através de tributos. Adicionalmente, o fato de os planos de benefícios e de contribuição conterem

---

(2) Ver principalmente Buchanan (1975).

(3) Para uma caracterização econômica da previdência ver Théret (1995).

mecanismos redistributivos reforça o caráter público do bem e, portanto, a necessidade de compulsão.

A redistribuição no interior dos sistemas previdenciários possui diversos aspectos e merece um detalhamento. Se nos ativermos a um sistema convencional, contendo o núcleo previdenciário da seguridade (aposentadorias e pensões) e financiado por tributos lançados sobre o rendimento do trabalho e sobre as folhas de pagamento das empresas, encontraremos ao menos três elementos redistributivos.

Em primeiro lugar, pode existir alguma progressão no imposto sobre os rendimentos do trabalho, embora os tributos previdenciários sejam em geral proporcionais ou contenham um fator de progressividade muito reduzido. Em segundo lugar, o ônus fiscal efetivo dos impostos sobre as folhas de pagamento<sup>4</sup> dependerá sempre da incidência, ou seja, das condições de oferta, demanda e concorrência nos diversos mercados. O ônus fiscal pode ser redistribuído pelos trabalhadores e consumidores, apesar de o lançamento atingir nominalmente a empresa. Em terceiro lugar, a estrutura de benefícios é necessariamente redistributiva.

Esta última redistribuição, relativa à estrutura de benefícios, não é explícita e nem sempre é admitida. Para precisar os termos da discussão, admitiremos que, em havendo transferências não-fundadas em contribuição prévia e proporcional, ocorre uma redistribuição explícita ou aberta. É bom notar que, por estarmos nos referindo ao núcleo previdenciário da seguridade, estão sendo excluídas de antemão modalidades de proteção – seguro-desemprego, amparo a não-contribuintes, etc. – que envolvem um elevado grau de desconexão entre contribuições e benefícios e, portanto, redistribuição aberta. Ainda assim, no interior do núcleo previdenciário, instrumentos e procedimentos típicos, como a imposição de tetos de contribuição e/ou de benefícios, as mudanças na estrutura de rendimentos que serve de padrão de referência para o cálculo das contribuições e dos benefícios, a ineficiência dos indexadores, afrouxam os nexos entre contribuições e benefícios e, desse modo, reforçam o grau de redistribuição aberta dos sistemas previdenciários.

Além da redistribuição aberta, qualquer sistema previdenciário envolve uma modalidade específica de redistribuição, decorrente do caráter certo da definição das contribuições e do caráter probabilístico da definição do fluxo acumulado de transferências recebidas. Denominaremos essa redistribuição de “securitária”. Como se sabe, os regimes previdenciários públicos são caracterizados por contribuições pessoais uniformes por faixa de rendimento e direito de acesso aos benefícios determinado pela ocorrência dos eventos (idade,

---

(4) Alternativamente, do imposto sobre as vendas. Financiar a previdência com qualquer modalidade de imposto de consumo não afetaria decisivamente o argumento.

doença, morte) previstos em lei. O efetivo usufruto dos benefícios, representado pelo fluxo acumulado de benefícios recebidos ao longo da vida, dependerá da duração do período de prestação continuada, ou seja, das condições reais de vida, que diferem de indivíduo a indivíduo. Em função do caráter probabilístico da ocorrência dos benefícios, o fluxo acumulado de transferências será diferenciado no interior das mesmas faixas contributivas; vale dizer, o nexos entre contribuições e benefícios é sempre probabilístico. A redistribuição securitária é da natureza de qualquer sistema previdenciário e determina a existência de transferências líquidas individuais positivas ou negativas ao fundo social, considerando-se todo o período de filiação. Mesmo que o contrato previdenciário público fosse atuarialmente justo, continuaria existindo “redistribuição securitária”.<sup>5</sup>

O contraste com mecanismos privados, individuais e voluntários de proteção pode ser elucidativo. A formação de poupanças individuais privadas, com vistas ao usufruto na velhice ou em condições de incapacidade de trabalho, não envolve elementos coercitivos nem redistributivos. Os fundos securitários privados de proteção com adesão facultativa também não envolvem, por definição, coação. Há neles apenas “redistribuição securitária”, porém – e isto é decisivo – desde que o contrato seja atuarialmente justo, o montante contratado de fundos securitários será Pareto-eficiente.<sup>6</sup> Trata-se de uma situação em que se fazem escolhas em face do retorno esperado ou, o que é o mesmo, em que o fluxo de rendimentos esperado contrabalança o fluxo de prêmios, dada a expectativa de ocorrência dos eventos.

A aversão a risco afeta tanto o nível de proteção desejado quanto a composição das cestas de proteção contratadas. De modo a atenuar os riscos, os indivíduos podem preferir, por exemplo, cestas mistas de proteção contendo aplicações financeiras convencionais, investimentos imobiliários e planos previdenciários. O que interessa é que a inclusão da aversão a risco no horizonte das decisões individuais não afasta o caráter Pareto-eficiente da proteção e, principalmente, não afeta o principal contraste com os fundos públicos: nas modalidades privadas de proteção, os fatores relevantes continuam sendo a ausência de coerção e a inexistência de qualquer elemento redistributivo, salvo a “redistribuição securitária”, livremente aceita.

Afora o caráter coercitivo, a diferença crítica entre os fundos previdenciários públicos e privados reside nos critérios de determinação dos valores dos benefícios. Em um fundo privado a fórmula típica é “contribuição definida e benefício indefinido”, enquanto os sistemas públicos típicos envolvem definição de benefícios, ao menos para uma parcela da renda de contribuição.

---

(5) O contrato é atuarialmente justo quando o recebimento esperado é igual ao prêmio. A respeito, ver Kreps (1990).

(6) Há falhas de mercado que impedem a eficiência dos mecanismos privados de proteção. Ver adiante.

Os contribuintes de fundos previdenciários privados são cotistas de um fundo capitalizado e os valores dos benefícios serão determinados pelo desempenho das aplicações; em outras palavras, trata-se de uma aplicação financeira convencional, acrescida de um componente securitário ou atuarial.<sup>7</sup> Já nos fundos públicos, o valor dos benefícios é estipulado pela norma legal, dadas as contribuições. Note-se que o que define os fundos públicos não é tanto a presença ou ausência de capitalização, e muito menos a inexistência de um componente atuarial na determinação dos planos de contribuições e benefícios. O governo pode capitalizar os fundos de diversas formas<sup>8</sup> – o fator decisivo é o valor dos benefícios encontrar-se definido por lei. Conforme o plano atuarial, isso implica a possibilidade de contribuições adicionais (redistribuição) da geração ativa à inativa, via aumento das alíquotas de contribuição ou das contribuições orçamentárias, e também a imposição de redistribuição das gerações inativas às ativas, na forma de um achatamento do valor dos benefícios. Em resumo, em um sistema público as decisões são políticas e existem problemas de equidade intergeracional; em sistemas de proteção privados a relação contribuições/benefícios será determinada por um processo de mercado, não havendo problemas de equidade intergeracional.

Os mecanismos privados de proteção foram acima caracterizados pela ausência de coerção. Vale notar que sistemas modernos ditos privados, como o chileno, de fato são quase-privados, pois a adesão à proteção securitária é compulsória. Pode existir liberdade de escolha entre diversos fundos e ser facultada a transição de um fundo a outro, mas os recursos são públicos, pois existe compulsão. Nesses sistemas, os planos também envolvem indefinição de benefícios, embora possa haver um acompanhamento estrito do desempenho pelas autoridades financeiras. A compulsão e a regulamentação governamental estritas sugerem que as modalidades quase-privadas de proteção mantêm um caráter público.

Sob o ponto de vista macroeconômico, os planos previdenciários privados e quase-privados geram poupança privada, enquanto os sistemas previdenciários públicos fundados em bases atuariais geram poupança pública. É natural, portanto, que a extinção ou a redução de escopo dos sistemas previdenciários públicos produza substituição de poupança pública por privada. Na transição de sistemas públicos para privados com adesão compulsória (quase-privados) simplesmente se produzirá um deslocamento dos tributos para fundos privados de poupança, sem qualquer aumento na poupança agregada da sociedade, a menos que as taxas de contribuição sejam elevadas em conjunto. Havendo transição do sistema público para o propriamente privado, ou redução da abrangência da proteção do sistema

---

(7) Isso nos fundos puramente previdenciários, ou seja, que asseguram benefícios “pela vida”. Muitos fundos privados combinam as características de aplicação financeira convencional e previdência.

(8) Sobre formas de capitalização em fundos públicos, ver adiante.

público acompanhada de redução das alíquotas de contribuição, a manutenção da taxa de poupança dependerá da propensão a poupar dos indivíduos acima do limite de compulsão.

A constituição de um sistema previdenciário privado não eleva, em si, a taxa de poupança da sociedade.<sup>9</sup> A tese de que a previdência privada eleva a taxa de poupança apoia-se na constatação de que os sistemas públicos, por operarem em regime de repartição simples, não proporcionam saldos líquidos positivos passíveis de acumulação – há uma simples transferência de recursos dos contribuintes para os beneficiários. Nos regimes de capitalização, ao contrário, cada indivíduo seria responsável pela formação de um pecúlio para si próprio.

Essa tese ignora, antes de mais nada, os aspectos intergeracionais do problema. Os sistemas públicos em formação, típicos de sociedades com crescimento acentuado da população e do mercado de trabalho, quase sempre geram saldos acumuláveis. O fato de a acumulação não ser canalizada para contas nominativas não altera o potencial de poupança dos fundos públicos, embora uma taxa elevada de poupança previdenciária possa acabar por induzir a um decréscimo na arrecadação tributária, o que gera uma clássica questão em equidade intergeracional.<sup>10</sup>

No limite, tanto os fundos públicos quanto os privados são alimentados por deduções da renda bruta dos indivíduos, sendo uma de natureza tributária e a outra voluntária. Em um caso, não é facultado ao indivíduo fazer uma opção entre consumo presente e futuro, enquanto no outro existe a escolha. As diferenças restringem-se apenas ao contraste entre coerção e ato voluntário, e não a um potencial distinto de geração de poupança, o que sempre dependerá da cunha aberta entre renda bruta e consumo.

Acima foi dito que, devido ao caráter voluntário da transação e à ausência de redistribuição de recursos entre os indivíduos (afora a redistribuição securitária), o equilíbrio na contratação de fundos privados de proteção é eficiente. No entanto, essa eficiência alocativa só ocorre na inexistência de falhas de mercado. No mundo real, as falhas de mercado são as mais diversas. A mais evidente delas é o *moral hazard*: havendo certeza de obtenção de alguma forma pública de proteção, independente de contribuição anterior, certos indivíduos podem simplesmente não efetuar poupança nem contratar seguros. Afora isso, os seguros previdenciários geram clássicos problemas de assimetria de informações, já que ao contratante é muito difícil realizar projeções financeiras de longo prazo, avaliar riscos em uma matéria que envolve questões complexas como saúde e capacidade de trabalho, etc.

A falha de mercado mais significativa está associada aos tipos de expectativas que presidem a contratação de seguros e a formação de poupanças

---

(9) A respeito, ver Uthoff (1997).

(10) A questão será desenvolvida adiante.

“para a vida”, dada a natureza dessas expectativas, e aos prazos dos contratos. A questão ficará nítida se nos detivermos nas diferenças entre os estímulos que impulsionam a poupança protetiva e a adesão a um fundo previdenciário, de um lado, e a poupança convencional, do outro. O que denominamos de poupança convencional inclui tanto as poupanças temporárias, voltadas à formação de fundos para a aquisição de bens de valor significativo (residências, automóveis, viagens), quanto a poupança destinada a um acréscimo patrimonial sem finalidade de consumo definida.

A poupança convencional está voltada a algo que se pode denominar de “desejo de enriquecimento”, uma expressão imprecisa e que não distingue adequadamente os comportamentos associados à formação das diversas modalidades de poupança aí compreendidas, mas que para nossos propósitos é razoável porque permite estabelecer uma demarcação com a poupança protetiva, inclusive a contratação de seguros previdenciários. No fundamental, a poupança convencional envolve aversão a risco menor que a poupança protetiva e, em paralelo, uma maior seletividade quanto a taxas de remuneração.

A poupança protetiva e/ou previdenciária envolve uma grande aversão a risco. A real motivação para a contratação de poupanças “para a vida” e planos previdenciários é a expectativa de manutenção do padrão de vida habitual, uma atitude que envolve um conservadorismo extremo devido à impossibilidade de readaptação das estratégias de consumo e poupança ao longo da vida diante de um eventual insucesso dos planos de capitalização.

A grande aversão a risco em relação aos fundos protetivos produz um efeito duplo: de um lado, o aplicador é levado a diversificar aplicações e/ou a aceitar taxas de retorno médias baixas; do outro, os indivíduos efetuam uma elevação precaucional da propensão a poupar. Os dois efeitos produzem uma alocação não-eficiente entre consumo presente e futuro, dadas as taxas de retorno do mercado de capitais. Em resumo, a elevada aversão a risco inerente às poupanças protetivas leva a escolhas não-ótimas, tanto no que diz respeito ao *mix* de instrumentos de proteção quanto ao nível de proteção contratado.

O *first best* diante dessas escolhas não-ótimas decorre da possibilidade de os indivíduos poderem realizar um acordo para a constituição de fundos com garantia pública, capazes de oferecer segurança maior. Esses fundos públicos reduziriam a necessidade de contratar proteção privada e, tanto pela diminuição da abstenção ao consumo presente quanto pela maior segurança oferecida, tornam aceitável o decréscimo das taxas de remuneração. É desnecessário dizer que os fundos públicos de elevada segurança requerem um acordo intergeracional que só o Estado pode organizar, o que nos leva ao âmbito da previdência pública.

Sistemas públicos restritos à garantia de um padrão mínimo de benefícios oferecem o melhor dos mundos, ou seja, a segurança básica acompanhada da preservação do espaço para as poupanças privadas, para os indivíduos de rendas

médias e altas. Nesse caso, uma vez assegurada a garantia estatal sobre valores básicos, os indivíduos buscariam nos fundos privados de poupança e previdência uma cota complementar de conforto para o evento da incapacidade de trabalho. Quanto mais elevado o nível de proteção assegurado pelo Estado, mais a poupança complementar deixa de ter o caráter protetivo e se aproxima de uma poupança convencional, caracterizada por menor aversão a risco e aumento da seletividade em função das taxas de retorno.

## **2. Os subsistemas da previdência e do orçamento e a equidade intergeracional**

Existe uma distinção entre os dois subsistemas de finanças públicas, o previdenciário e o orçamento geral. Ambos são financiados por tributos convencionais, porém a previdência não se pauta por critérios orçamentários gerais, vale dizer, por critérios que desvinculam o valor da contribuição do direito de acesso aos serviços públicos. No orçamento geral, o esforço tributário de cada indivíduo não corresponde a qualquer expectativa de retribuição definida, via gasto público. Nos fundos previdenciários, ao contrário, os intensos movimentos redistributivos anteriormente descritos não eliminam inteiramente a relação entre os valores das transferências periódicas e das contribuições anteriores. Dado o devido reconhecimento à progressividade explícita às vezes presente no imposto previdenciário lançado sobre a renda individual ou na fixação de taxas de retribuição declinantes conforme a renda de contribuição, os sistemas previdenciários procuram manter certa proporcionalidade entre a base tributária da contribuição individual e o valor dos benefícios. Nessas circunstâncias, cabe perguntar por que razão os recursos previdenciários são públicos, já que eles conservam uma relação entre contribuição e benefícios que parece representar apenas uma herança dos planos securitários privados.

O reforço da distinção entre previdência privada e pública pode contribuir para o esclarecimento dessa questão. Na previdência privada existe somente redistribuição securitária; de resto, o indivíduo é o único responsável pela acumulação de fundos e receberá como retorno o valor capitalizado das contribuições. Na previdência pública, os fundos têm origem tributária e apenas parte deles provém de uma dedução da renda individual; o fato de os benefícios terem relação com a contribuição pretérita é uma mera convenção, destinada a enfatizar a ligação entre esforço e recompensa e, desse modo, a manter, para o conjunto dos beneficiários, hierarquias semelhantes às que vigoram nos mercados de trabalho.

A manutenção dessa convenção, ou a preservação da relação entre o valor das contribuições e o dos benefícios periódicos, é um fenômeno complexo. Antes de mais nada, no longo período de vinculação dos indivíduos aos fundos

previdenciários públicos desenrola-se o ciclo de vida ativa dos contribuintes (progressão funcional, altas e baixas salariais), há inflação e mudam radicalmente os padrões sociais de consumo. Diante de tais fenômenos, a possibilidade de que as transferências garantam o padrão de vida referido aos valores de contribuição é nula, seja porque esse padrão oscilou e não mais existe, seja porque todos esperam que o valor dos benefícios incorpore os efeitos do progresso econômico.<sup>11</sup> A *rationale* dos sistemas públicos, bem como a expectativa dos segurados em relação a eles, é apenas a manutenção das posições relativas na estrutura social. Os beneficiários entendem que o valor das transferências deve inseri-los na hierarquia presente de rendimentos em condições razoavelmente correspondentes a suas inserções nas velhas hierarquias: esse é o cimento simbólico dos sistemas públicos de proteção, e o mecanismo que garante o pacto intergeracional.

Para melhor entender a questão da equidade em uma perspectiva intergeracional, temos que partir de um sistema de finanças públicas composto de dois subsistemas distintos, o orçamentário geral e o previdenciário. A rigor, devido à natureza dos pactos sociais envolvidos, os sistemas previdenciários têm que ser construídos e gerenciados como fundos estanques, à margem do orçamento geral da União. O equacionamento da equidade passa pela carga tributária nos subsistemas do orçamento e da previdência e pelas transferências de recursos entre um e outro.

Inicialmente, vamos supor que as alíquotas de contribuição ao fundo previdenciário tenham sido estipuladas em bases atuariais, ou seja, de modo a garantir a solvência a longo prazo do sistema. Levando-se em consideração fatores demográficos, fatores econômicos e a probabilidade de ocorrência dos eventos que dão acesso aos benefícios, é bem possível que sistemas em formação, ainda não-amadurecidos (elevadas taxas de crescimento demográfico e de incorporação ao mercado de trabalho; pirâmide populacional com base larga e segmento médio estreito), gerem superávites transitórios. As alterações no perfil demográfico da população e no mercado de trabalho virão a eliminar os superávites correntes, promovendo a igualdade entre transferências e contribuições, ou até mesmo déficits correntes.

Há duas alternativas para a acumulação dos superávites transitórios: ou eles são capitalizados – via investimentos imobiliários, aquisição de títulos do governo, participação acionária em empresas públicas, etc. – em nome da previdência; ou são transferidos ao orçamento da União, visando a investimentos. Ambas as alternativas são atuarialmente compatíveis, desde que, no primeiro caso, os rendimentos projetados sejam suficientes para a cobertura dos déficits futuros, e, no segundo caso, os déficits venham a ser cobertos por superávites orçamentários da União.

---

(11) Mais sobre o ajustamento temporal entre contribuições e benefícios adiante.

Nesta última situação, a capacidade de arrecadação da União no momento de efetuar os repasses à previdência terá sido alavancada pelo investimento dos recursos gerados pelos superávites previdenciários do passado. O retorno da aplicação dos superávites virá da aceleração do crescimento do produto e da receita do governo, mantidas as cargas tributárias nos dois subsistemas. Se, alternativamente, os superávites previdenciários tiverem sido destinados a cobrir déficits correntes no orçamento geral ou, ainda, a aliviar a carga fiscal das gerações ativas, teremos um desequilíbrio atuarial e será então necessário um esforço tributário suplementar, seja no subsistema previdenciário, seja no orçamentário. O esforço tributário suplementar é a manifestação de uma falha na equidade intergeracional.

Convém observar que a equidade intergeracional está sendo definida aqui como a manutenção do mesmo esforço tributário no subsistema previdenciário, nas duas gerações. Esse esforço tributário uniforme abrange: a) preservação das alíquotas de contribuição e da relação tributo arrecadado/renda de contribuição (ou ainda da taxa bruta de retribuição), no que se refere à parcela do fundo previdenciário captada a partir do imposto lançado sobre a renda pessoal; b) a preservação da relação tributo arrecadado/renda nacional, para a parcela alimentada pelo imposto sobre a folha de pagamentos.

Note-se que a questão da carga tributária no orçamento geral da União está sendo excluída das considerações sobre a equidade intergeracional, por estarmos supondo que os gastos orçamentários beneficiam a geração que está sendo tributada, sem transferências intergeracionais.<sup>12</sup> Se houver alteração das contribuições ao orçamento geral em nome de uma modificação não-planejada nos níveis de proteção dos inativos, teremos, naturalmente, falta de equilíbrio intergeracional. Salvo por esta última ocorrência, estão sendo atribuídos efeitos intergeracionais somente aos compromissos diferidos no tempo, típicos do subsistema previdenciário.

Detalhando um pouco mais a relação entre os subsistemas previdenciário e orçamentário: o requisito para a equidade intergeracional é a estabilidade da renda de contribuição e da taxa bruta de retribuição. É viável que uma geração decida expandir a renda de contribuição preservando a alíquota média; por exemplo, elevando o teto de contribuição à previdência. Nesse caso, toda a receita adicional obtida tem que ser capitalizada ou repassada ao orçamento geral, e não gasta com a geração inativa, pois a ampliação dos benefícios deve favorecer somente aqueles que tiverem arcado com o aumento da carga tributária no subsistema previdenciário.<sup>13</sup> Uma expansão dos benefícios garantida por elevação da renda de

---

(12) Para simplificar, está sendo desconsiderado o problema da equidade no financiamento de equipamentos públicos cujos efeitos positivos se estendem no tempo.

(13) Se o aumento da alíquota de contribuição atingir também a parcela patronal, a matéria fica mais complexa, pois aí a geração inativa também estaria arcando com o ônus.

contribuição das gerações ativas, sem que tenha havido prévia contribuição dos beneficiários, significa quebra da equidade intergeracional. Teríamos aqui um clássico caso de exploração das gerações ativas em favor das inativas ou, ao invés de pacto, imposição. É claro que essa modalidade de exploração só ocorrerá na situação, altamente improvável, em que a atual geração de beneficiários tiver poder de imposição sobre os trabalhadores ativos.<sup>14</sup>

Como se pode perceber, o termo exploração está sendo utilizado no sentido estrito de transgressão a regras pactadas, de modo explícito ou implícito. É importante destacar que existem diferenças substantivas entre o pacto constitucional ordinário e o pacto previdenciário. O primeiro inclui as regras de tributação no âmbito do orçamento geral, envolvendo fatores de ação imediata e com efeitos não-diferidos no tempo, como as regras de votação orçamentária, a distribuição do ônus tributário, os limites à ação econômica governamental. Os pactos constitucionais podem ser alterados ou revogados a qualquer momento, sem efeitos intergeracionais, porque os efeitos dos pactos anteriores da mesma natureza já se terão esgotado.

O pacto previdenciário, ao contrário, tem efeitos diferidos no tempo. Nessas circunstâncias, a equidade intergeracional depende da permanência das regras ou, ao menos, da manutenção de sua validade por todo o período de vida da geração que tiver efetuado as contribuições por elas determinadas. No contexto intergeracional, o que foi aqui denominado de exploração está vinculado ao pacto previdenciário de modo duplo, abrangendo tanto as contribuições efetuadas diretamente à previdência quanto os recursos do orçamento geral eventualmente repassados à previdência.

Em consonância com a noção de pacto previdenciário adotada, pode-se afirmar que, uma vez fixadas as alíquotas de contribuição, quando a manutenção do valor dos benefícios depender de uma elevação da renda de contribuição da geração ativa ou do achatamento da taxa bruta de retribuição de quem está na inatividade, terá ocorrido inobservância de critérios atuariais na determinação dos planos de contribuições e benefícios. Se a previdência não for atuarialmente consistente, assegurar às gerações ativas que seus benefícios futuros serão pagos em proporção às rendas de contribuição implicaria obter da geração subsequente um compromisso com os repasses orçamentários necessários à obtenção de solvência no subsistema previdenciário. Menos do que um compromisso, essa é uma simples aposta no futuro.

De modo simétrico, a diminuição da renda de contribuição ou da taxa bruta de retribuição, em detrimento dos atuais beneficiários, significa rompimento do pacto e exploração dos trabalhadores inativos pelos ativos. Ao contrário da

---

(14) Uma simulação com base em regras de votação pode contribuir para esclarecer as condições em que se dá exploração de uma geração por outra. Deixo a discussão para outro artigo.

anterior, essa é uma forma de imposição com grande possibilidade de êxito nas situações em que a população inativa tem pequena expressão política.

É desnecessário acrescentar que as duas alternativas de aplicação de superávites previdenciários correntes – investimentos nominativos à previdência ou repasses ao orçamento geral com compromisso de solidariedade futura – em tese são capazes de garantir a equidade intergeracional, desde que haja compatibilidade atuarial. A taxa de retorno das aplicações ou o crescimento do produto e da receita proporcionado pelo investimento adicional têm que ser suficientes para fechar o déficit corrente, sem a imposição de ônus adicionais sobre os contribuintes. Nos países em que a taxa de retorno dos investimentos é incerta, é natural que a população aposte nas transferências ao orçamento geral como um meio de ver cumprido o pacto intergeracional; nos países em que a obediência aos pactos orçamentários tem pouca tradição, é mais recomendável a acumulação dos superávites em aplicações em nome da previdência. Nos países em que não houver respeito aos pactos orçamentários e nem um cenário estável para a capitalização de recursos a longo prazo, com certeza a equidade intergeracional estará sob risco.

Se não houver separação e autonomia orçamentária entre os dois subsistemas, ou seja, se superávites previdenciários vierem a cobrir os déficits correntes no orçamento geral e/ou superávites no orçamento geral vierem a cobrir os déficits não-planejados da previdência, é impossível que se obtenha equidade intergeracional. O mais provável é a ocorrência de um quadro em que os superávites transitórios dos sistemas previdenciários ainda não-maduros mascarem o déficit corrente do orçamento geral. Alivia-se a carga tributária da população ativa, às expensas da equidade intergeracional na previdência.

Se os déficits implícitos do orçamento geral forem financiados pela previdência e vice-versa, não existirá equidade intergeracional. O trânsito não-planejado de recursos de um subsistema a outro não é um expediente que possa ser utilizado sem lesões à equidade intergeracional porque, na realidade, o que está em questão é a articulação entre dois pactos de natureza distinta. No pacto orçamentário está presente o clássico problema da determinação do tamanho e do *mix* orçamentário, dadas a estrutura tributária e a progressividade a ela subjacente. No orçamento, a proporção entre o que se paga e o que se usufrui é incerta e, se os tributos forem progressivos – o que é a regra geralmente aceita –, assume-se a redistribuição de renda decorrente. De modo distinto, na esfera da previdência não se trata de prover bens públicos, e sim de garantir a renda através de transferências pessoais, observada a proporcionalidade entre a renda de contribuição e o valor dos benefícios. Os pactos orçamentário e previdenciário não são equivalentes. Os superávites em um não podem contrabalançar incondicionalmente os déficits no outro, porque as concepções de “esforço” e de “retribuição” implícitas são

distintas. Em suma, as concepções de justiça e equidade nos dois subsistemas não são as mesmas.

Até agora, ignoramos as mudanças nas estruturas de ocupações e de rendimentos e as variações acentuadas nas cestas de consumo ao longo do tempo. No entanto, a mera manutenção da renda de contribuição ou da taxa bruta de reposição, dadas as alíquotas de contribuição, não assegura a posição social do segurado – o objetivo verdadeiramente visado pela proteção previdenciária. Em uma perspectiva intergeracional, a inflação, as variações nos padrões de consumo e o crescimento da renda per capita são fatores a serem considerados na análise da adequação entre a posição passada e a presente na estrutura social.

A questão toda é: que renda assegurar ao beneficiário, para que ele usufrua da posição social indicada por suas contribuições? Se a estrutura ocupacional e de rendimentos fosse mais ou menos estável, bastaria relacionar o valor do benefício ao rendimento dos trabalhadores ativos nas ocupações correspondentes. A ocupação poderia ser utilizada como um indicador seguro de status, como nos estudos sociológicos clássicos de mobilidade social. Se o indivíduo houver experimentado mobilidade ascendente ou descendente ao longo da vida ativa, é claro que o benefício “justo” terá que sofrer uma correção, levando-se em consideração a renda média de contribuição em cada ocupação exercida, ponderada pelos anos de permanência.<sup>15</sup>

Se a estrutura ocupacional modificar-se e/ou se houver rompimento dos nexos entre ocupação e status social, a solução factível é definir os benefícios através de um cálculo do valor presente real da renda de contribuição, acrescido da variação da renda per capita. Nessa situação, nada garante que a posição do indivíduo na nova estrutura social venha a corresponder ao status da antiga ocupação, porém a solução ao menos é neutra do ponto de vista da justiça previdenciária, que prevê retribuição conforme a contribuição.

Como se pode perceber, a manutenção da justiça, ou do caráter pactual, nos sistemas previdenciários públicos é um fenômeno de grande complexidade, pois envolve equidade intergeracional referida aos subsistemas previdenciário e orçamentário, em um ambiente onde ocorrem mudanças nas estruturas ocupacionais e nas hierarquias sociais, além de alterações no perfil demográfico das nações.

Todas essas preocupações desaparecem quando nos transpomos para os sistemas privados. Aí, temos contratos privados de capitalização com resultados inteiramente em aberto, e o valor do benefício dependerá apenas do êxito das aplicações. Como a entrada e saída nos fundos é livre, não faz sentido falar em justiça e equidade.

---

(15) Note-se que, quanto mais baixo o nível de proteção assegurado pelo sistema – menor a renda de contribuição em relação à renda pessoal efetiva ou menor a taxa bruta de retribuição –, menor significado terá o valor do benefício na definição da posição social do indivíduo. A manutenção do padrão de vida, nesse caso, dependerá de poupanças voluntárias.

### **3. Instabilidade macroeconômica e equidade intergeracional**

Vamos nos ater a duas modalidades de instabilidade macroeconômica – desemprego elevado e inflação crônica –, e verificar como elas interferem nos pactos intergeracionais.

O aumento do desemprego reduz a receita previdenciária de modo direto e indireto (via queda de salários), sem diminuir automaticamente os encargos com pensões e aposentadorias. Para manter a solvência do sistema, assegurando os direitos legais, o governo será levado a aumentar a contribuição previdenciária e/ou as transferências a encargo do orçamento geral e, em decorrência, a carga tributária.

Apesar do rompimento dos pactos previdenciário e orçamentário, nesse caso não há propriamente imposição. Imposição e exploração são termos que envolvem relações assimétricas: aplicam-se a aumentos unilaterais das vantagens de um contingente, em relação ao pactuado ou ao esforço tributário envolvido, mas não se aplicam a riscos atuarialmente imprevisíveis. Ainda assim, com ou sem imposição, taxas de desemprego elevadas acarretam assimetrias contributivas inter e intrageracionais acentuadas.

Os resultados produzidos pela inflação são ainda mais complexos. Em primeiro lugar, ela tende a reduzir todas as receitas tributárias, especialmente as da previdência. A erosão da receita deve ser atribuída não somente aos conhecidos efeitos da aceleração inflacionária em circunstâncias em que há intervalos não-indexados entre a ocorrência do fato gerador e o recolhimento do tributo, mas também – e principalmente – à desindexação dos salários e à decorrente redução do valor real da massa salarial. Em compensação, a inflação proporciona às autoridades previdenciárias um poderoso mecanismo redutor das transferências, à medida que os benefícios estiverem desindexados ou sujeitos a regras de indexação imperfeitas. Em resumo, a indexação afeta as receitas e despesas da previdência, assim como afeta o orçamento do governo de um modo geral. Seu efeito líquido é imponderável, mas é certo que qualquer pacto fica inviabilizado em sua presença.

A inflação igualmente desorganiza as estruturas de rendimentos na sociedade. Além de acelerar os deslocamentos na estrutura de status, ela atribui um papel crucial aos critérios de indexação das contribuições. Se em geral é difícil aferir a renda de contribuição ao longo da vida ativa, em circunstâncias de instabilidade inflacionária crônica a tarefa é impossível. A rigor, temos aqui dois problemas. Primeiramente, a escolha de um índice de preços que atualize de modo adequado cada contribuição mensal efetuada ao longo da vida contributiva, de forma a não distorcer a renda real de contribuição em certos períodos, ou favorecer alguns segmentos sociais em detrimento de outros (em função das diversidades de cestas de consumo e das alterações de preços relativos). Em segundo lugar, a

possibilidade de que se produza uma brutal assincronia entre a posição social dos ativos e inativos, pois teremos contribuições (e, portanto, transferências) indexadas, diante dos rendimentos desindexados da população ativa. Se a indexação das contribuições for adequada, a aceleração inflacionária deverá produzir benefícios maiores do que os salários ou rendas de contribuição dos trabalhadores ativos nas mesmas ocupações, devido à redução do salário real.

Quase nunca ocorre um crescimento relativo dos benefícios diante dos salários de referência, uma vez que em geral se subindexam as transferências e o cálculo do “benefício de definição”<sup>16</sup> e, além disso, mudam-se os critérios de contribuições e benefícios (por exemplo, através de uma redução do teto de contribuições sem considerar as contribuições passadas). Enfim, há diversos expedientes para achatar o valor dos benefícios, o que reverte a transição de status em favor dos inativos e, inclusive, produz um resultado inverso.

Na prática, em circunstâncias inflacionárias os governos adotam expedientes que sacrificam o critério de definição dos benefícios conforme o valor presente das contribuições ao longo da vida ativa, dando preferência à tentativa de inserir o beneficiário na estrutura presente de status. Um dos procedimentos mais simples é levar em consideração somente o último período contributivo (36 meses, 60 meses). Se a indexação no interior desse intervalo restrito for adequada, o “benefício de definição” deixará o indivíduo em uma posição social análoga à do fim de sua vida ativa. Note-se que essa é uma alternativa razoável, em face das dificuldades de definição de valores em períodos longos, só que engessa o beneficiário às circunstâncias de seu fim de carreira.

Associar o “benefício de definição” aos rendimentos presentes da ocupação exercida ao longo da vida ativa ou à média dos rendimentos nas diversas ocupações exercidas é uma outra alternativa. Esse procedimento elimina os problemas de indexação e pode até mesmo ser estendido ao período de vigência dos benefícios. Naturalmente, ele só inserirá o beneficiário com sucesso na escala de posições sociais se houver uma razoável estabilidade da estrutura de ocupações e das escalas de status a ela associadas.<sup>17</sup>

Uma terceira alternativa consiste em determinar um valor de referência para as contribuições e benefícios; por exemplo, o salário mínimo legal. Nesse caso, tanto os valores de contribuição quanto os benefícios serão múltiplos do valor de referência adotado. É claro que o elemento decisivo passa a ser o critério de definição (ou de indexação) do valor de referência: se ele for continuamente

---

(16) “Benefício de definição” é o valor inaugural da série de benefícios. O “benefício de definição” depende da indexação das contribuições, mas não determina o valor real dos benefícios posteriores, que dependerá de indexação própria.

(17) A aposentadoria dos servidores públicos no Brasil pauta-se pela vinculação entre os benefícios e os salários dos servidores ativos nas mesmas ocupações. Essa é uma maneira muito adequada de se contornarem as dificuldades de indexação introduzidas pela inflação crônica, especialmente justa se as carreiras não sofrerem mudanças acentuadas. No entanto, no Brasil o “benefício de definição” é o do topo da carreira, o que inviabiliza a equidade intergeracional.

apreciado, deverá ocorrer uma transferência de renda dos trabalhadores ativos aos inativos; se for depreciado, haverá um achatamento dos benefícios. O efeito, neste último caso, seria similar ao da redução do teto de contribuição ou da taxa bruta de retribuição, ou seja, redistribuição intergeracional em detrimento dos inativos.<sup>18</sup>

Uma importante questão adicional é o destino dos excedentes previdenciários. Como havíamos visto, eles tanto podem ser capitalizados em nome do fundo previdenciário como repassados ao orçamento da União, sempre a crédito da Previdência Social. A primeira opção depende de alternativas sólidas de capitalização. Se a instabilidade macroeconômica afetar os rendimentos das aplicações conservadoras e em especial dos títulos públicos, usuais nos fundos previdenciários, é provável que a pequena valorização (ou depreciação) dos saldos tenda a deprimir o valor real dos benefícios futuros, salvo se houver uma reavaliação contínua dos planos atuariais e uma readequação da estrutura de contribuições e de benefícios. Nesse caso, por definição, não ocorrerá equidade intergeracional.

Na verdade, em economias cronicamente inflacionárias a volatilidade dos valores impede a formação de um fundo capitalizado. A aplicação dos excedentes restringe-se aos repasses ao orçamento. Em condições normais, como foi visto, esse repasse corresponde a um adiantamento condicionado a retorno, criando um compromisso de transferência futura de saldos orçamentários à previdência. Entretanto, a inflação enfraquece todas as garantias de manutenção de um saldo orçamentário à disposição da previdência. Aliás, é bem provável que os eventuais excedentes previdenciários venham a ser esterilizados pelos gastos orçamentários correntes.

A rigor, toda queda do investimento público indica que os excedentes da previdência não foram capazes de encontrar uma aplicação que possa garantir produtividade tributária. O equilíbrio dos orçamentos previdenciário e geral dependerá então de redefinição de alíquotas e benefícios, reavaliação dos fluxos entre os orçamentos, reavaliação da carga tributária; enfim, impedirá a preservação de pactos intergeracionais.

Maurício Chalfin Coutinho é Professor do Instituto de Economia da UNICAMP.

#### Referências bibliográficas

BUCHANAN, J. *The limits of liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.

KREPS, D. *A course in microeconomic theory*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1990.

THÉRET, B. *De la comparabilité des systèmes nationaux de protection sociale dans les sociétés salariales – essai d’analyse structurale*. [s.l.: s.n.], 1995. (Mimeogr.).

---

(18) Na previdência social brasileira ocorreram as duas formas de exploração dos inativos: redução do teto de contribuição, sem qualquer compensação para as contribuições previamente efetuadas, e substancial redução do salário mínimo, o indexador geral para o cálculo do “benefício de definição”.

UTHOFF, A. Promoção de poupanças e os sistemas de previdência. In: FUNDOS de Pensão – novo fator de desenvolvimento na América Latina. São Paulo: ABRAP/Campinas: UNICAMP, 1997.

**Resumo**

O artigo discute a equidade intergeracional em sistemas previdenciários públicos, tendo em vista as transferências de recursos entre orçamento geral e orçamento da previdência. O ponto de referência é a análise do caráter econômico da previdência, por meio da teoria dos bens públicos e de uma exploração das diferenças entre sistemas públicos e privados de proteção. O argumento principal do trabalho é o de que a existência de dois pactos distintos (o orçamentário e o previdenciário) introduz elementos adicionais na discussão sobre a equidade intergeracional na previdência.

**Palavras-chave:** Previdência; Equidade intergeracional; Proteção social.

**Abstract**

The paper concerns the intergenerational aspects of the social security, in view of the existence of resource transfers from the general budget to the social security budget and vice-versa. Taking as a point of reference an the economic analysis of social security, based on the public goods theory, the paper concludes that the existence of two distinct social pacts – concerning the general budget and the social security – provides an additional perspective to the traditional discussion of intergenerational justice in social security.

**Key words:** Social security; Intergenerational equity; Budget.