

A VERDADEIRA NATUREZA MACROECONÔMICA DO SISTEMA PÚBLICO DE CONTRIBUIÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

THE REAL MACROECONOMIC NATURE OF PUBLICPAY-AS-YOU-GO SYSTEM

Carlos Pinkusfeld Bastos*
Bruno Rodas Oliveira**

RESUMO

O debate sobre a previdência frequentemente enfatiza questões ideológicas, demográficas e contábeis, que muitas vezes são utilizadas para justificar reformas ou mesmo a extinção dos esquemas públicos de previdência. Por vezes, a discussão em termos econômicos ocupa um plano secundário, quando deveria ocupar papel central. Ademais, quando este tema é tratado, as análises tendem a seguir uma abordagem marginalista que acaba por reforçar uma suposta necessidade de reformas que podem oscilar entre a privatização do sistema, e a redução de benefícios e elevação da idade mínima de aposentadoria. Partindo de interpretações macroeconômicas heterodoxas, que incorporam o Princípio da Demanda Efetiva para a determinação da renda, este trabalho irá contestar a noção difundida de “insustentabilidade” do sistema de repartição público. A equação financeira deste último pode, e deve, ser mantida através da implementação de políticas de pleno emprego que garantam elevadas taxas de crescimento do produto, aumentando a base de tributação. Como um resultado até certo ponto contra intuitivo mostra-se que benefícios previdenciários generosos possivelmente terão impacto positivo sobre o crescimento do produto. Mostra-se, também, que na base desta argumentação heterodoxa está a explicitação do tipo de sistema que ele efetivamente é: um esquema de tributação e transferência de recursos com impactos positivos sobre a distribuição de renda.

Palavras-chave: Sistema de repartição público. Previdência. Distribuição de renda

ABSTRACT

The debate on public pensions system usually covers topics as demography, ideology, or intertemporal actuarial consistency. Several times these elements are used to stress the importance of reforming or even the extinction of public pay as you go systems. In these discussions the macroeconomic foundations that should have a crucial relevance are . However, when the marginalist approach is the base for the macroeconomic analysis these reformists intentions are reinforced with proposals that range from the complete privatization (or the creation of a fully funded private system) to the reduction of benefits and increase of retirement ages. In this article, following a heterodox approach based on the Principle of Effective Demand we will criticize the idea of some sort of a public pensions system unsustainable tendency given future demographic changes. The sustainability in the sense of continuing payments for retired workers in the future depends on the full employment policies that guarantee higher rates of growth and larger income and total tax revenue in the future. Even though it might seem counter intuitive we show that generous pensions payments today have a positive impact on income in the future. We show also that a very important step in this line of reasoning is to recognize what the PAYG system really is: a tax and transfers scheme, with positive impacts on income distribution.

Keywords: Pensions. Pay as You Go Systems. Income distribution.

I INTRODUÇÃO

Os esquemas públicos de previdência surgiram em diferentes épocas em vários países da Europa Ocidental, tendo como caso pioneiro as reformas realizadas por Bismarck na Alemanha, que estabeleceriam a Lei de Pensões por Velhice e Invalidez, em 1889. Tais

* Professor Adjunto do Instituto de Economia da UFRJ.

** Doutorando em Economia da Indústria e da Tecnologia da UFRJ.

esquemas só se ampliariam e difundiriam de forma significativa, no entanto, a partir do pós-2ª Guerra Mundial.

Apesar de sua natureza distributivista de “tributação e transferência” (tributa-se os trabalhadores ativos e transfere-se aos inativos), desde cedo criaram-se “ficções” em torno de tais sistemas (públicos de repartição) que teriam o papel de legitimá-los, ao propagar princípios liberais, mais aceitáveis politicamente, pelos quais os benefícios deveriam ser precedidos de esforço prévio, no caso, de contribuições passadas. Ou seja, o sistema real de distribuição de renda intergeracional foi, por vários motivos, apresentado como uma emulação de um sistema de seguro privado, no qual a renda futura seria fruto da acumulação de ativos no passado.

A partir dos anos 1970/1980, contudo, explicita-se uma campanha nos EUA e outros países centrais – estimulada pelas mudanças demográficas que vinham ocorrendo – alertando para o suposto conflito intergeracional que decorreria dos esquemas públicos de previdência. Com efeito, a percepção acerca destes últimos parece se alterar a partir dos anos 1970, quando interpretações mais favoráveis - mesmo que de um ponto de vista do próprio funcionamento do sistema capitalista -, as quais enxergavam os sistemas públicos de pensão como uma oportunidade de se acelerar a rotatividade do trabalho e de se rejuvenescer a mão de obra, são abandonadas em prol de uma visão generalizada destes últimos como um “fardo” para a sociedade (CESARATTO, 2005).

Argumentos desse tipo formam a principal base de apoio para as propostas bastante frequentes, desde então, de reformas dos esquemas públicos de repartição (reduzindo-se benefícios, aumentando a idade de aposentadoria, etc.), de elevação da participação de esquemas privados no conjunto dos instrumentos de provisão de renda para os aposentados, ou mesmo de total substituição dos esquemas públicos pelos privados de capitalização.

O que se observa nesse debate é que, na maioria das vezes, as tendências demográficas são tomadas como a única variável relevante para se traçar um cenário de dificuldades futuras na, muitas vezes repetida, imagem da “bomba relógio demográfica”, e que, a inação presente em relação à redução de benefícios, seria inaceitável. A discussão econômica a esse respeito, que deveria ser central, acaba muitas vezes sendo subestimada. Afinal, se por um lado o perfil populacional conforma potencialmente o número de pensionistas, é o estado da economia, ou variáveis como produto *per capita*, nível de emprego, participação da população em idade ativa na força de trabalho, salário real, etc., que irão determinar o impacto social da transferência de renda de ativos para inativos.

Obviamente que todas estas variáveis têm trajetórias diferentemente explicadas por distintas abordagens econômicas. Assim, dependendo das relações de causalção macroeconômica que se adotam, programas mais generosos de previdência pública podem, no longo prazo, ser prejudiciais ou benéficos ao maior crescimento econômico e acumulação de capital. Os críticos da previdência por contribuição pública utilizam análises *mainstream*/marginalistas para corroborar os argumentos de reforma, baseando-se na ideia de que o sistema público de repartição comprometeria a poupança disponível e, conseqüentemente, o nível de produto *per capita* no futuro. Dada a hipótese de pleno emprego que está no âmago desta teoria, um maior número de idosos sobre trabalhadores ativos (taxa de dependência) representaria um sacrifício maior para gerações futuras. Aliás, esta é a verdadeira natureza da “crise” de um sistema de repartição. Como a palavra “quebra” é totalmente inadequada para descrever um processo de elevação da taxa de dependência, e seria apenas utilizável caso tal sistema fosse do tipo seguro individual - no qual os pagamentos futuros de pensão estão vinculados à acumulação de ativos ao longo do período ativo da vida de cada indivíduo -, o que a palavra “crise” objetivamente significa é um aumento da contribuição da população ativa no futuro para a manutenção da inativa. Mais

especificamente, a palavra “crise” representaria uma eventual contribuição que seria tida como elevada em termos de impacto social.

Busca-se com este trabalho, a partir de abordagens econômicas alternativas, que se utilizam do Princípio da Demanda Efetiva (PDE) para a determinação da renda no curto e no longo prazo, contestar o caráter “inevitável” que argumentos do tipo acima terminam por atribuir à reforma ou à extinção dos esquemas públicos de previdência devido a sua suposta “quebra” ou “insustentabilidade”. Se por um lado o envelhecimento populacional é um fato em diversos países, isso não implica que a contrapartida deva ser no sentido de restringir os benefícios previdenciários. A equação financeira do sistema pode e deve ser mantida pela perseguição de políticas de pleno emprego que garantam elevadas taxas de crescimento do produto, aumentando a base de tributação.

Procura-se demonstrar, adicionalmente, que o próprio estabelecimento, *a priori*, de benefícios previdenciários generosos possivelmente terá impacto positivo sobre a taxa de crescimento do produto, a depender de seu alcance redistributivo, o que, por sua vez, refletirá o conflito distributivo vigente entre capital e trabalho.

À parte esta introdução, o trabalho se divide da seguinte maneira: na primeira seção, serão apresentadas as características principais de um esquema de repartição público de previdência, destacando-se sua natureza *tax and transfer*; partindo dessa caracterização, a seção dois irá discorrer sobre a “ficção do seguro” que se criou em torno desses esquemas com fins ideológicos e políticos; a seção 3 adentrará de forma mais detalhada o debate de teoria econômica, buscando contrapor os argumentos por reforma ao demonstrar que a sustentabilidade do sistema depende da manutenção de elevadas taxas de crescimento; e, por fim, segue uma conclusão.

II CARACTERIZAÇÃO DOS ESQUEMAS DE PREVIDÊNCIA

O debate sobre a previdência frequentemente recai sobre questões ideológicas, demográficas e contábeis, que muitas vezes são utilizadas para justificar reformas ou mesmo a extinção dos esquemas públicos de previdência. A discussão em termos econômicos muitas vezes ocupa um plano secundário, quando, na realidade, deveria ocupar papel preponderante: distintas interpretações de uma economia de mercado resultam em diferentes políticas econômicas a serem adotadas para a manutenção de elevadas taxas de crescimento do emprego e do produto e, portanto, para a análise correta da taxa de dependência. Por outro lado, algumas vezes esta falta do debate se confunde com algum nível de incompreensão acerca da verdadeira natureza do sistema de previdência público.

Sendo este o caso, é importante, inicialmente, esclarecer alguns pontos a respeito do sistema de repartição público de previdência (conhecido na literatura inglesa como *Pay-As-You-Go* - PAYG), que se difundiu principalmente nos países da Europa Ocidental a partir do pós-guerra, contrastando-o com outros tipos de regimes, especialmente o privado de capitalização.

O sistema de repartição nada mais é que um esquema de tributação e transferência (não capitalizado, isto é, sem acumulação de ativos financeiros ou títulos públicos) em que são cobrados impostos e contribuições de um subconjunto da sociedade e tais valores são transferidos para outro subconjunto, composto por aposentados e pensionistas¹. A forma como o Estado arrecada as receitas que serão transferidas para pensionistas e aposentados depende de uma economia política específica do arranjo de contribuições previdenciárias: as

¹ Segundo Cesaratto (2005): “technically PAYG is a tax-based transfer of income that does not obey any rule other than social decisions, taken period by period, regarding the amount to be transferred. Society may then tell itself many stories to legitimate and regulate the transfer, the truth – that PAYG is just a tax-transfer scheme – being just one of the possible stories.” (CESARATTO, 2005, p.30).

receitas da previdência podem advir de diferentes formas de impostos dependendo de uma decisão da sociedade pactuada através de seus corpos de deliberação e decisão política.

Tais contribuições podem incidir, majoritariamente, sobre lucros, por exemplo (e não sobre rendimentos de trabalhadores ativos), ou sobre o consumo, através de impostos indiretos (que são pagos indistintamente por ativos e inativos). Entretanto, pode-se dizer que, usualmente, mas não exclusivamente, as receitas do sistema são obtidas por contribuições feitas por trabalhadores ativos, sendo esta forma de contribuição em boa medida relacionada à própria formação histórica dos sistemas de previdência pública, como se discutirá mais à frente.

Um ponto importante a se observar é que, se por um lado, neste regime, as contribuições para a previdência podem elevar a carga tributária, por outro, as suas “despesas”, ou pagamentos, retornam à sociedade em quase sua totalidade. Como o próprio nome deixa claro, as transferências da previdência apenas realocam renda dentro da sociedade e seu impacto líquido sobre o conjunto desta é praticamente zero, sendo a diferença composta pelos reduzidos gastos operacionais do sistema de previdência. Assim, em princípio, a carga tributária requerida para o pagamento de benefícios da previdência não é uma subtração de renda da “sociedade” como um todo, mas sim, sobre um grupo da sociedade, sendo redistribuída a outro.

O direito a receber os benefícios neste esquema é um direito político, cujos termos são garantidos pelo Estado². Este tem papel crucial na regulação do sistema, notadamente na definição de critérios pelos quais parte do produto social será transferido de um segmento para outro da população, o que refletirá o estado corrente da correlação de forças das classes sociais.

Num outro extremo dos desenhos de esquemas de pensões estariam os “fundos de pensão capitalizados” (regime privado de capitalização), em que os pagamentos futuros de pensão estão vinculados à acumulação de ativos ao longo do período ativo da vida de cada indivíduo. Neste caso, o direito aos benefícios é um direito financeiro e não político. Embora esquemas de capitalização normalmente sejam geridos pela iniciativa privada, não é necessário que assim o seja. É importante distinguir a gerência do sistema da forma como este é financiado. A privatização de um esquema de previdência não significa que este passará a ser de capitalização. Do mesmo modo, um sistema gerido pelo setor público poderá ter uma natureza de capitalização, ou seja, financiado via o acúmulo de ativos. O quadro abaixo, extraído de Cesaratto (2005), expõe as diferentes combinações envolvendo a gestão (pública ou privada) e os ativos financeiros (se “não capitalizado” ou “capitalizado”). Entre os dois extremos, “repartição”(público) e “fundos de pensão capitalizados” (privado), há ainda duas opções intermediárias: o caso já mencionado em que o sistema é público, porém capitalizado (“fundos fiduciários capitalizados”)³; e um outro, definido no quadro como “fundos de pensão parcialmente capitalizados”, que seriam geridos privadamente, mas que podem ser considerados “não capitalizados”⁴, assim como o sistema de repartição público.

² Por mais que regimes públicos de repartição (PAYG) sigam algumas regras contábeis, serão os arranjos políticos que garantirão, de fato, a entrega dos benefícios prometidos: “PAYG must of course follow some accounting rules that define, in particular, the relation at the individual level between taxes and expected benefits. *No actuarial rules can, however, mask the fact that it is the future political will, not mathematics, that will assure the effective delivery of what has been promised.*” (CESARATTO, 2005, p. 46, grifo nosso).

³ O setor público pode, por exemplo, utilizar a tributação destinada à previdência para investir no mercado de ações.

⁴ Nesse caso, os benefícios correntes são financiados ao se emitir determinados tipos de títulos que são comprados pelos contribuintes. A diferença para o esquema de capitalização é que ainda que os participantes acumulem uma reserva de ativos financeiros, essa reserva não seria real, mas sim virtual.

Quadro 1 - Diferentes combinações envolvendo a gestão (pública ou privada) e os ativos financeiros (se “não capitalizado” ou “capitalizado”).

Ativos financeiros		Gestão	
		Pública	Privada
Ativos Financeiros	Nenhum ou títulos do governo (não capitalizado)	Repartição	Fundos de pensão parcialmente capitalizados
	Ativos Reais (capitalizado)	Fundos fiduciários capitalizados	Fundos de pensão capitalizados

Fonte: Cesaratto (2005, p.13).

Conforme atenta Cesaratto (2005), a mudança da posição de noroeste para sudeste, no quadro, representaria o caminho almejado pelos defensores mais radicais de reformas no sistema de repartição público; a de noroeste para sudoeste, de defensores menos radicais; e a manutenção da posição noroeste, alterando-se apenas os princípios de operação do sistema de repartição, a de reformadores mais moderados.

Por fim, algumas outras características merecem ao menos ser citadas acerca dos diferentes regimes, particularmente do público de repartição (PAYG) e do privado de capitalização. Sobre o primeiro, Eatwell (2002) destaca a simplicidade e transparência (o dinheiro levantado por meio dos impostos é transferido aos aposentados), os baixos custos administrativos, seu potencial de se redistribuir renda progressivamente, como se verá mais adiante, sua cobertura bastante ampla, e o baixo risco. Por outro lado, como principais características que poderiam ser classificadas como “deficiências”, poderíamos citar certa falta de “escolha” entre as opções de benefícios, o forte compromisso com um nível de aposentadoria específico, e a percepção na sociedade de pressão sobre o orçamento, somada à resistência a uma eventual necessidade de se elevar os fundos via maiores impostos.

Diferentemente, no caso do esquema privado de capitalização, argumenta-se que as principais vantagens seriam a maior independência e escolha sobre os benefícios, além de outros pontos bastante questionáveis como o maior retorno que supostamente proporcionaria (mediante administração profissional das aplicações em ações), o desenvolvimento dos mercados financeiros, e a elevação da poupança e do crescimento, o que, como será discutido na seção 3, se fundamenta em argumentos pouco consistentes. Por outro lado, algumas desvantagens são bastante claras, sendo a principal seu impacto regressivo sobre a distribuição de renda dos aposentados. Fora isso, os custos administrativos normalmente são bastante elevados, a cobertura mais restrita, e o risco mais alto, isto é, o retorno é mais incerto por depender dos resultados no mercado de ações e da taxa de juros (EATWELL, 2002).

III. “FICÇÃO DO SEGURO”: ASPECTOS TEÓRICOS E POLÍTICOS

A caracterização acima é importante para desconstruir a noção de “seguro individual” que comumente se atribui ao esquema de repartição público, ou seja, a ideia de que os indivíduos acumulam ativos em seu período ativo para gastá-los no período inativo, num raciocínio semelhante ao empregado na formulação do “ciclo da vida”. Essa “ficção do seguro” se estabeleceu como uma forma alternativa de abordar o regime de repartição público, que, se opondo à verdadeira concepção de tributação e transferência, abriu um campo para controvérsias tanto políticas como teóricas, após a difusão desse tipo de sistema em vários países ocidentais no pós-guerra.

No campo teórico, a “ficção do seguro” seria “respaldada” e propagada pelo modelo de Samuelson (1958) em que os benefícios de pensão entram como um adiamento do consumo de cada indivíduo. O sistema de repartição público seria uma das três formas

indicadas pelo autor para se transferir renda ao longo do tempo. As demais seriam o estoque de bens de consumo produzidos e a acumulação de capital.

Resumidamente, partindo da suposição de que o trabalho é o único recurso produtivo de uma economia e é plenamente empregado, de que há duas gerações – velhos aposentados e trabalhadores jovens - e de que os indivíduos têm preferências idênticas e recebem o mesmo salário real, a ideia do modelo é a de que o trabalhador jovem seria indiferente entre poupar num plano de seguro de idade avançada, ou contribuir para um esquema de repartição. Isso, supondo a taxa de juros igual a uma taxa de crescimento dos salários agregados, pela qual a contribuição do esquema público de repartição seria remunerada durante o período de aposentadoria. Nesse caso, o trabalhador jovem faria, segundo Samuelson(1958) a mesma decisão - entre consumo presente e futuro, no esquema de repartição - que faria no caso tradicional entre poupança e consumo. Ou seja, contribuiria a mesma quantia ao sistema de repartição público que teria poupado.

Samuelson justifica a aproximação do PAYG à “ficção do seguro” ao afirmar que “Giving over goods now to an older man is *figuratively* giving over goods to *yourself* when old” (SAMUELSON, 1958, p.471 apud CESARATTO, 2005, p.33, sendo o primeiro itálico de Cesaratto e o segundo, original).

A tentativa de apresentar uma formalização de um sistema de transferências públicas através de uma “ficção do seguro” foi veementemente contestada tanto por economistas simpáticos a tal esquema, como Abba Lerner, quanto por críticos, como Milton Friedman. Ambos se opunham à tentativa de representar de forma equívoca um sistema público de tributação e transferência com o objetivo de transformá-lo em politicamente mais “aceitável”.

Para Lerner (1959), a ideia propagada por Samuelson de que as transferências dos trabalhadores correntes aos aposentados fosse um “repagamento” das transferências dos trabalhadores passados aos aposentados passados não passaria de uma fábula.

A questão por trás do sistema de repartição é, para o autor, busca do bem-estar de gerações contemporâneas de trabalhadores ativos e de mais velhos, aposentados. O sistema de repartição público deve ser entendido, a partir disto, como um mecanismo de transferência de renda entre os primeiros e os últimos, de modo que o que importa é o quanto da renda social irá para cada segmento da população; não envolve, portanto, decisões intertemporais de consumo. Claro que esta é uma decisão política, a qual está sujeita a um processo de decisão democrático, ainda que as diversas classes sociais tenham poder relativo distinto.

A “ficção do seguro”, ainda segundo Lerner (1959), estaria primordialmente relacionada à aceitação política do regime de repartição e não tanto com análises econômicas⁵. Ou seja, apesar de não passar de uma mera ficção do ponto de vista estrito da teoria econômica, a adoção, em alguma medida, desta ideia se relaciona diretamente com razões de natureza política. Este sistema passaria, a partir da mencionada ficção, a ser visto como resultado de um esforço de poupança dos trabalhadores correntes para garantir seu consumo na velhice, e não um sistema distributivista (“socialista” nas palavras de Lerner) de tributação e transferência, ideia que, possivelmente, encontraria maior resistência política para ser implementada. O problema é que esse mesmo caráter de legitimação do regime de repartição poderia ser usado contra ele ao se vender a ideia de que não poderia ser sustentado indefinidamente. Isto é, de que o sistema público de repartição seria semelhante a um jogo do tipo Ponzi, em que somente há vantagem para o contribuinte enquanto o número de participantes cresce, mas não necessariamente quando cai.

⁵ Outra ficção, comum entre as classes trabalhadoras em diversos países, a reforçar a suposta dimensão intertemporal do regime de repartição público é a de que as pensões envolvidas seriam vistas como um “salário diferido”, o que de um ponto de vista puramente econômico também não faz sentido, já que os salários representariam um fluxo de renda corrente (CESARATTO, 2005).

Na verdade, esse cálculo político de curto prazo acabou por cobrar um preço alto e, suscita-se, a partir do debate acima, questionamentos acerca das consequências desta opção estratégica. O pretexto para a adoção da “ficção do seguro” seria uma busca de legitimação política do sistema, na medida em que a contribuição hoje estaria conectada a um benefício amanhã. O risco percebido por sindicatos e o mundo do trabalho em geral, se relacionava ao fato de que assumindo o sistema como é, uma repartição da carga tributária global da economia segundo critérios sócio-políticos, a previdência poderia ser alvo de mudanças ao sabor da conjuntura, afinal não haveria nenhuma conexão entre contribuição individual e benefício. Mesmo assumindo o sistema de repartição como realmente é, muitas vezes ainda permanece um certo “pacto moral” no sentido de que quem *contribui* para o financiamento dos mais velhos hoje é quem *merecerá* o benefício no futuro; quando o ideal seria a universalização de acordo com a necessidade e não a capacidade de pagar.

Essas questões que até aqui foram comentadas dentro de um contexto mais acadêmico, são explicitadas no Relatório Beveridge, importante marco na implementação de esquemas de previdência públicos. Nele, apesar de prevalecer o princípio da contribuição como forma de conscientizar a classe trabalhadora dos custos do sistema e ajudar a manter certo equilíbrio fiscal, reconhece-se a verdadeira natureza de tributação e transferência do sistema de repartição (PAYG), ao se constatar que *‘The State with its power of compelling successive generations of citizens to become insured and its power of taxation is not under the necessity of accumulating reserves for the actuarial risk and has not, in fact, adopted this method in the past’* (BEVERIDGE, 1942 apud CESARATTO, 2005, p.28).

A visão de seguros privados baseia-se na noção de compartilhamento (entre aqueles que vivem mais e os que vivem menos) do risco entre indivíduos homogêneos (do ponto de vista do risco deles). Nas experiências de *Welfare State*, sobretudo na Europa Ocidental, contudo, a correspondência atuarial entre risco e prêmio no nível individual, típica do seguro privado, não existe; ao invés, prevalece o princípio da solidariedade entre grupos de menor e maior risco. Este aspecto já se via cristalizado no Relatório Beveridge, que, apesar de manter princípios do seguro privado (tinha como pilar o princípio da contribuição), com os fins políticos mencionados acima, incorpora a ideia de solidariedade.

Similarmente, o próprio Keynes reconhecia que a associação “ficcional” das pensões futuras do sistema de repartição público às contribuições individuais seria meramente uma forma de inculcar nos trabalhadores a ideia de que os benefícios só seriam legítimos se tivessem como contrapartida uma contribuição prévia. O reconhecimento explícito do sistema de repartição como de tributação e transferência teria implicações políticas que seriam melhor evitar:

the formal conversion of the contribution into a tax should have, unless it is purely formal, far reaching consequences ... I hope that we shall soon be ready to accept such consequences. But it may be that this is to move too far ahead of the political or even of the administrative climate. (KEYNES, 1942, apud CESARATTO, 2005, p.29)

De modo geral, as autoridades pendiam para o lado da “analogia do seguro” por entender que nesse caso minimizariam reivindicações por maiores benefícios, dado que estes estariam associados a uma maior contribuição sobre salários e, portanto, encontrariam maior resistência dos trabalhadores correntes.

Como dito acima, mesmo entre sindicatos e alguns segmentos da esquerda acreditava-se, por vezes, que o princípio de contribuição, ao se aproximar da ideia liberal de ganhar renda mediante sacrifício, seria bom para evitar ataques da direita sobre o sistema de aposentadoria público de repartição.

Assim, se por um lado a metáfora do seguro foi imposta por formuladores de sistemas públicos de previdência como uma forma de mascarar sua verdadeira natureza redistributiva,

por outro, é forçoso reconhecer, como mencionado, que os trabalhadores aderiram a esta metáfora com a expectativa de que uma ideia de contribuição presente para futuro recebimento de renda fosse tornar mais rígido o pacto político de manutenção do benefício previdenciário.

As propostas de reformas correntes, não apenas no Brasil como em outras partes do mundo, revelam que a estratégia dos trabalhadores se mostrou equivocada. Uma vez aceita a verdadeira natureza previdenciária de cobrança, contemporânea, de imposto, e transferência via pagamento de benefício, a ideia de uma “quebra da previdência” perde seu sentido lógico. Afinal, isso só seria possível caso houvesse uma acumulação de ativos que deveria fazer frente a compromissos fixos de remuneração futura e uma incompatibilidade atuarial entre tais ativos e compromissos explicitaria tal “quebra”.

O fato é que a “ficção do seguro” teve importante papel de legitimação política do sistema de repartição público, numa sociedade em que prevalecia a ética do mercado e a “responsabilidade econômica individual”. Essa associação nem sempre foi unânime. No caso pioneiro de Bismarck, por exemplo, a intenção era mostrar a pensão pública como um benefício “sem contrapartida” de um Estado benevolente que, em verdade, buscava o controle social; a ideia contida no sistema de contribuição de que os trabalhadores haviam conquistado o benefício era evitada. Ainda assim, prevaleceu o princípio mais liberal de contribuição, sendo este reforçado no pós-2ª Guerra Mundial com o objetivo de reproduzir na aposentadoria a distribuição de renda determinada pelo mercado.

IV CRESCIMENTO, DISTRIBUIÇÃO E PREVIDÊNCIA

A utilização de uma analogia do seguro para legitimar o sistema de repartição público, mantendo-o, se torna mais compreensível quando se verifica a tendência de muitos economistas modernos a apoiar e sugerir esquemas de aposentadoria de capitalização privados, nos quais o indivíduo teria maior controle e capacidade de escolha sobre seus ativos. A pressão por reforma do sistema de repartição costuma se calcar essencialmente no argumento demográfico de envelhecimento da população (crescimento do número de aposentados maior do que o da força de trabalho), e, num âmbito mais específico de teoria econômica, na visão marginalista de que o sistema de repartição público comprometeria a poupança disponível e, com isso, o investimento e produto da economia.

Se por um lado a constatação demográfica não é questionável, por outro, as soluções de política econômica refletindo distintas visões teóricas o são. As equações abaixo de Eatwell (2002) permitem visualizar de forma mais clara a problemática em torno da suposta crise da previdência. O autor parte de:

$$PN = (S+T)YW,$$

Onde P é a aposentadoria média *per capita* ao ano, N é o número de aposentados, S é a propensão média a poupar, T, a alíquota média de impostos, Y é o valor do produto *per capita*, e W é a população ocupada. Ou seja, do lado esquerdo está o total das aposentadorias paga a cada ano (PN) e do lado direito os meios para fazer frente a esses benefícios (uma parcela (S+T) do valor total do fluxo de bens e serviços (YW)). Rearranjando os termos, e chamando (S+T) de R, chega-se a:

$$N/W = RY/P,$$

Que, em termos de taxa de crescimento (expressa pela letra minúscula das anteriores), nos dá:

$$n - w = r + y - p$$

Note que se a taxa de crescimento da população aposentada (n) é maior do que a da força de trabalho (w), o lado esquerdo será positivo e, logo, o direito também terá que ser. Ou seja, frente ao processo de envelhecimento da população, ou terá de haver um aumento em r (poupança ou impostos), e/ou uma elevação em y , e/ou, ainda, uma redução em p , isto é, uma redução na taxa de crescimento do valor real da aposentadoria média⁶.

Principalmente nos círculos mais conservadores e economicamente ortodoxos, mas não apenas nestes⁷, essa “crise” da previdência deveria ser resolvida por reformas no sistema de repartição público, reduzindo-se o valor dos benefícios (p), aumentando-se a idade de aposentadoria etc., ou por uma elevação da participação dos esquemas privados na provisão dos benefícios previdenciários, ou, ainda, pela opção mais radical de completa substituição do esquema público pelo privado de capitalização. Em visões econômicas mais heterodoxas, alternativamente, as quais incorporam o PDE, a sustentabilidade do sistema deve ser perseguida sobretudo pela manutenção de elevadas taxas de crescimento do emprego e do produto(y).

Pivetti (2006) observa que o debate econômico sobre aposentadoria pode ser resumido à dicotomia entre o “princípio da escassez” fundamental à teoria marginalista, e o “princípio da subutilização dos recursos produtivos numa economia de mercado” (GAREGNANI apud PIVETTI, 2006, p.381), que utiliza o PDE como princípio de determinação da renda, tanto no curto como no longo prazo. Dada a predominância do primeiro princípio na visão dos economistas modernos, o debate sobre a aposentadoria acaba sendo incorporado num discurso técnico de alocação de recursos produtivos dados, em que o benefício previdenciário comprometeria a taxa de poupança e, dada a adoção da hipótese de pleno emprego por este referencial, o investimento. Este tipo de reflexão se refere inicialmente a propostas de transição para sistemas de contribuição, o que teria o intuito de elevar o produto *per capita* de *steady state*, segundo o modelo neoclássico⁸, supondo-se que a propensão a poupar privada é superior à contribuição à previdência pública e que em conjunto os aposentados passem a consumir menos⁹.

Essas propostas de privatização total, apesar de - por todas as razões apresentadas acima - serem as preferidas por economistas ortodoxos, na prática se apresentam como de execução muito difícil, como veremos em seguida.

Por esta razão, a maioria das propostas de reforma se centra na redução do valor de pensões, ou ampliação do período ativo laboral. Nesta visão, para se evitar efeitos sobre o bem-estar da população e eventualmente mesmo sobre o crescimento, frente a um envelhecimento daquela, seriam necessárias tais reformas. Entende-se que se o valor médio das pensões se mantivesse, haveria uma redução nos bens disponíveis aos trabalhadores ativos acima de algum nível desejado, tendo efeitos negativos sobre o produto através da oferta de trabalho (pelo desincentivo a esta), ou, ainda, caso o padrão de vida dos trabalhadores ativos

⁶Pelo lado esquerdo, pode haver, também, um aumento em w , seja pela redução na taxa de desemprego, pelo crescimento da taxa de participação daqueles em idade ativa, ou pela elevação da idade de aposentadoria, aumentando a população em idade ativa, o que elevaria w e reduziria n (EATWELL, 2002).

⁷ Segundo Pivetti (2006), mesmo os sindicatos e a esquerda na Itália que lutaram para construir o sistema de repartição de “benefícios definidos” no final dos anos 1960, consentem, mais recentemente, que seria insustentável, perante o envelhecimento da população, manter um valor médio elevado dos benefícios, assim como sua indexação aos salários. O “fardo” da aposentadoria decorrente da não redução dos benefícios públicos terminaria, segundo essa visão, por reduzir o padrão de vida da população empregada.

⁸ Para uma apresentação simplificada dos modelos marginalistas de crescimento ver Serrano e Cesaratto (2002).

⁹ A ideia é que, existindo uma maior contribuição aos esquemas de previdência privada que pública, o consumo dos trabalhadores ativos se reduziria, aumentando a poupança agregada na economia. Também a redução dos pagamentos de benefícios aos aposentados reduziria o consumo agregado da economia, uma vez que se supõe que a propensão a poupar destes era já bastante baixa (ou seja, a redução de pensões não atinja exatamente a parcela da renda que já não usavam para o consumo).

também se mantivesse, haveria uma redução na poupança e, conseqüentemente, do investimento e da qualidade de vida das gerações futuras.

Seguindo esse raciocínio, frequentemente se argumenta que a substituição do sistema de repartição público por um privado de capitalização teria o efeito de elevar a propensão a poupar da economia (e com isso o investimento e o crescimento da renda *per capita*), tendo em vista que os agentes se veriam estimulados a se abster do consumo presente (visando maior aposentadoria/consumo futuro) frente ao maior controle que teriam sobre suas opções e benefícios com o novo esquema. O resultado seria uma carga de sustento dos idosos pelos jovens mais suportável, viabilizada pela suposta elevação da renda *per capita*. Este poderá aumentar ou não, lembrando que, em termos macroeconômicos, a substituição do esquema público de repartição pelo privado de capitalização, ou as diferentes formas de combinação entre ambos, não alterará o montante total a ser transferido; apenas alterará a divisão da contribuição previdenciária entre poupança privada e impostos¹⁰ (EATWELL, 2002), entre outras coisas, porque, ao se cessar o fluxo de receitas para pagamentos de pensões no período corrente, algum tipo de benefício tem que advir de outras receitas do governo, colocando sobre este uma restrição de gasto substancial.

Isso nos leva a outro ponto que deve ser levantado em relação aos argumentos em favor da substituição dos esquemas públicos pelos privados de aposentadoria: no período de transição entre ambos, o Estado continuaria a arcar com os benefícios correntes, porém as contribuições (impostos) migrariam para o setor privado. Ou seja, haveria um “fardo” excessivo sobre o Estado, o que seria ruim inclusive pela lógica de “orçamento equilibrado” usualmente propagada por defensores da mencionada transição¹¹.

Finalmente, quanto aos argumentos em favor da elevação da idade mínima de aposentadoria, uma questão que vale mencionar é que esse acréscimo formal na “idade ativa” não significa que os trabalhadores que aí passarão a se incluir de fato encontrarão espaço no mercado de trabalho e continuarão contribuindo, tendo em vista que terão de competir com pessoas mais jovens (muitas vezes com salários mais baixos), num período de suas vidas em que a incidência de doenças crônicas aumenta e a capacidade de se deslocar (até o trabalho) diminuí.

Já numa visão que vê no capitalismo uma forma de sistema que se caracteriza pelo “princípio dos recursos subutilizados”¹², alternativamente, a manutenção de valores médios generosos dos benefícios de aposentadoria pública não implica uma redução no padrão de vida dos trabalhadores ativos e tampouco compromete o crescimento do produto.

Com este ponto de partida, Pivetti (2006) sugere que o “melhor sistema de aposentadoria possível”, nada mais seria que uma versão *aperfeiçoada* do sistema de repartição público (PAYG) que prevaleceu na Europa Ocidental nos 30 anos pós-2ª Guerra Mundial. Ressalta como característica central desse sistema “idealizado” a exogeneidade dos benefícios e das taxas de contribuição, de modo que em circunstâncias de envelhecimento da

¹⁰No esquema público de repartição as aposentadorias correntes são financiadas por impostos correntes, ao passo que no esquema de capitalização privado por poupança corrente. Seja qual for a forma de financiamento (regime), o total a ser transferido para manter as aposentadorias correntes será o mesmo, isto é, a “carga” sobre os trabalhadores correntes, ou os bens e serviços que são “extraídos” destes, será a mesma independente do sistema ou da combinação destes (EATWELL, 2002).

¹¹Tudo o mais constante, se as receitas da previdência se interrompem, o governo tem que transferir recursos de seu gasto corrente se quiser prover alguma forma de sustento aos aposentados que até então contribuía para o sistema público. Uma vez limitada a receita e, em alguma medida, mantido o gasto com pensões, o orçamento público sofreria uma pressão para se ajustar à nova realidade fiscal.

¹²Deve-se perceber que havendo no capitalismo esta tendência, o gasto público seria uma solução para um “problema” social de subutilização de recursos. Neste sentido não há, propriamente, um problema de demanda efetiva, mas sim, o fato de que a elevação da demanda efetiva, através do gasto público, seria responsável pela redução, ou eliminação, do desperdício, através do desemprego, de recursos humanos e materiais.

população, o “equilíbrio” no orçamento da aposentadoria deveria ser perseguido por meio de políticas de estímulo à maior utilização de recursos, já que a elevação do emprego e do produto elevaria também a base de tributação para o sistema¹³:

With predetermined levels of benefits and retirement conditions, the only means governments are left with to check the burden of pensions is by promoting full employment and growth. It pertains to the inner logic of a PAYG system of the defined-benefit type that the rate of growth of output cannot be treated as exogenous, or given, if the long-run balance of the pension budget is to be ensured. For any given level of contribution rates, the presence of a ‘social constraint’ represented by the preservation of the relative living standard of the elderly actually entails that the ‘balance of the pension budget constraint’ must be met by acting upon the growth rate of the retirement system’s revenues, and hence upon the growth rate of output. (PIVETTI, 2006, p.383)

Por esta abordagem do “princípio da subutilização”, um sistema público generoso de aposentadoria teria um impacto positivo sobre o produto e não o inverso, como tenderia a ocorrer pelas análises *mainstream* acima. Isso porque a redistribuição de renda decorrente, possivelmente elevaria a propensão a consumir da economia, o que, tendo o PDE como válido, estimularia o investimento e, com isso, o emprego, o crescimento da produtividade e a renda *per capita*. Por sua vez, uma maior taxa de crescimento seria a principal forma de manter a sustentabilidade financeira do sistema no longo prazo, como já mencionado¹⁴. Neste caso, o ponto de partida, isto é, a definição de benefícios generosos, acaba inclusive por “impor” aos governos uma política ativa no que tange o crescimento do produto (PIVETTI, 2006). Simetricamente, um sistema menos generoso aos mais pobres diminuiria a propensão a consumir agregada e, desta forma, no longo prazo, a própria renda *per capita*, elevando a taxa de transferência dos trabalhadores ativos para os inativos¹⁵.

Ou seja, o estabelecimento de um esquema de aposentadoria público generoso tende a ter um efeito positivo sobre o crescimento, tanto por elevar a propensão a consumir da comunidade, como indiretamente por estimular políticas de pleno emprego para garantir a sustentabilidade financeira do sistema. Rompe-se, desta forma, com a ideia de que o “fardo” da aposentadoria reflete principalmente a demografia e o valor dos benefícios.

Ademais, Pivetti (2006) aponta que a própria taxa de dependência dos mais velhos sobre a população economicamente ativa (lado esquerdo da equação acima de Eatwell (2002)) poderia ser influenciável por políticas de pleno emprego e sociais, já que a taxa de natalidade e a expectativa de vida dependem do estado da economia e do bem-estar econômico e social da comunidade. Tendo como óbvio o caráter positivo de uma crescente longevidade, o Estado deveria focar na taxa de natalidade, estimulando-as ao perseguir altos níveis de emprego, empregos mais estáveis, aumentos de salários, e a expansão em geral da proteção social.

E mesmo abstraindo os efeitos do crescimento sobre a sustentabilidade financeira do sistema, vale anotar que o aumento nos gastos para fazer frente ao envelhecimento da população seria ao menos em parte compensado por uma redução em uma série de outros gastos relacionados à infância e outros serviços, que decorreria automaticamente da

¹³Adicionalmente, nesse sistema “ideal”, “the different categories of retired dependent workers should get uniform treatment, and their benefits should be so predetermined that they are ensured the same standard of living they have become accustomed to, as well as its increase over time in step with that of active workers.”(PIVETTI, 2006, p.382).

¹⁴Diferentemente das análises marginalistas que adotam a Lei de Say, nessa abordagem do “princípio da subutilização”, o crescimento não é dado no longo prazo, mas sim é endógeno.

¹⁵A não ser que os valores dos benefícios fossem se reduzindo e as idades de aposentadoria aumentando, permanentemente, algo pouco provável de ocorrer.

diminuição da parcela mais jovem da população. Há que se considerar ambos os efeitos sobre as finanças públicas e não apenas aqueles que representam aumento de gastos e transferências¹⁶.

Certamente, seria contraditório com a abordagem da demanda efetiva defender que uma redução do gasto não teria um efeito contracionista sobre o produto. Apenas queremos ressaltar que os fatores demográficos colocam aos gestores de política econômica opções de alocação de recursos que devem ser levadas em conta na consecução do objetivo de maximização do bem-estar da sociedade, no qual se inclui a manutenção do alto emprego.

Em linha com a visão acima, Eatwell (2002) destaca como aspecto central da discussão de previdência o alcance redistributivo de cada tipo de sistema. Enquanto no regime de capitalização, quando muito, reproduz-se na aposentadoria a distribuição de renda da força de trabalho, já que parcelas mais pobres da população não têm capacidade de poupar e, logo, não teriam aposentadoria privada, no sistema de repartição público há um maior potencial de se redistribuir a renda progressivamente¹⁷.

Seguindo a abordagem clássica recuperada por Piero Sraffa, Pierangelo, Garegnani e outros, este alcance redistributivo dependerá, por sua vez, do conflito corrente sobre a distribuição de renda, ou ainda, sobre a determinação da taxa de salário de acordo com a correlação de forças das *classes sociais*. O grau de progressividade na forma como o sistema de repartição público será financiado é um dos planos sobre o qual esse conflito se projetará. Num sistema mais favorável aos trabalhadores isso se daria via taxação geral, mas na prática prevalece a tributação sobre a folha de pagamentos (*payrolltax*), com o fardo maior recaindo principalmente sobre a classe trabalhadora.

A esse respeito, Thomas Palley (apud CESARATTO, 2005) levanta, ainda, uma interessante questão: se o sistema de repartição for financiado por meio de *payroll taxes*, dependerá do crescimento do salário, sendo vulnerável a alterações na distribuição funcional da renda. Por outro lado, pela taxação geral, isso não ocorre. A base de financiamento dependerá do crescimento do PIB e, claro, da alíquota que for estabelecida, por exemplo, sobre a renda. Num cenário de crescimento do PIB, se os salários se reduzirem e o lucro crescer, a base de financiamento também crescerá, a partir da tributação sobre lucros. Em realidade, caso a tributação incorresse majoritariamente sobre lucros e parte destes fossem repassados para aposentados com propensão a gastar mais elevada, o efeito macroeconômico desta operação de cobrança de impostos e transferências seria expansivo.

Obviamente que a perspectiva de uma elevação da carga tributária sobre rendas que não sejam do trabalho para financiamento da previdência sempre encontra resistência das classes proprietárias, ainda que, como mencionado, historicamente, mesmo trabalhadores e partidos progressistas não defenderam tal proposta na suposição de que o princípio de contribuição, ao se aproximar da ideia do seguro privado de “contribuiu, ganhou”, evitaria ataques ao sistema de repartição público¹⁸.

Uma vez explicitados alguns pontos, como o de que a análise da previdência depende tanto da composição dos tributos que gerarão receitas para pagamentos de pensionistas quanto do modelo interpretativo do funcionamento de uma economia de mercado, alguns pontos

¹⁶Um exemplo de exercício nesta direção é feito em Hauner (2005)

¹⁷O exemplo dos EUA é bastante indicativo nesse aspecto. Análise do *Economic Policy Institute* mostra que, de acordo com uma medida alternativa de pobreza (*Supplemental Poverty Measure - SPM*) divulgada pelo Censo norte-americano (*U.S. Census Bureau*) a partir de 2010, sem os benefícios da previdência pública (*Social Security*) no ano de 2015, o número de pessoas consideradas pobres no país subiria em 26,6 milhões, ou 8,4% de toda a população dos EUA. Ver “www.epi.org/blog/poverty-declined-in-2015-by-all-measures-government-programs-once-again-kept-millions-above-the-poverty-line/”.

¹⁸Receava-se que o sistema baseado em taxação geral pudesse resultar em benefícios *meanstested* - pelo qual a família ou indivíduo tem que se fazer eleger aos benefícios do Estado de acordo com critérios de renda - muito baixos (CESARATTO, 2005).

contenciosos do ponto de vista político ganham uma melhor compreensão. Pelo lado da “ficção do seguro”, contrapõe-se trabalhadores aos aposentados ao se destacara contribuição com base nos salários (*payroll taxes*) como fonte de financiamento do sistema de repartição. Claro que os grupos sociais que apropriamos rendimentos de capital (juros, lucros, dividendos) são favoráveis a este tipo de ordem previdenciária, que, além de colocar uma menor pressão sobre uma eventual elevação da sua carga tributária desloca a atenção do conflito, capital-trabalho, que está por detrás de esquemas públicos amplos de previdência. Já, através da visão marginalista de acumulação de capital, difunde-se a ideia de que os benefícios de aposentadoria do sistema de repartição público podem comprometer a acumulação de capital e, assim, o montante de capital que caberia às gerações mais novas.

IV CONCLUSÃO

Em linhas gerais, a ideia central do trabalho consistiu em desconstruir alguns mitos que se criaram acerca da previdência pública, permitindo compreender melhor não só o sistema de previdência em si, mas também as questões que realmente têm (ou deveriam ter) relevância no debate recente sobre o tema.

Mostrou-se que o sistema de repartição público não passa de um mecanismo através do qual se tributa a parcela da população ativa para transferir àquela inativa. Não se trata, portanto, de uma acumulação de um estoque de riqueza ao longo da vida ativa de cada um para fazer frente às necessidades (consumo) do período inativo, embora a noção de sacrifício aí envolvida possa ter desempenhado papel importante para legitimar o sistema.

Por outro lado, ao se adotar uma abordagem teórica heterodoxa do “princípio da subutilização”, ou seja, tendo o PDE como determinante da renda no longo prazo, mostrou-se que as bases sobre as quais se fundamentam os argumentos recorrentes no *mainstream* por reforma são bastante frágeis. Frente a uma elevação da razão de dependência (população economicamente dependente em relação à população economicamente ativa), a sustentabilidade financeira do sistema deve ser perseguida não por cortes ou extinção de benefícios, mas sim pela manutenção de elevadas taxas de crescimento do produto, as quais podem, segundo esse referencial teórico, inclusive ser estimuladas pelos efeitos redistributivos (aumentando a propensão a consumir da economia, induzindo novos investimentos) que a definição de benefícios generosos em primeira instância poderá ter. Isso dependerá, por sua vez, do conflito distributivo vigente entre capital e trabalho, e não de um suposto conflito entre gerações como muitas vezes difundido.

Essa constatação vai diretamente de encontro aos argumentos muitas vezes utilizados para justificar a substituição do esquema público de repartição por esquemas privados de capitalização, que se calcam na visão marginalista de que os esquemas públicos reduzem a propensão a poupar da economia, o nível de investimento e a renda *per capita* futura.

O debate de previdência não independe, portanto, das formas distintas de abordagens teóricas adotadas para a compreensão do funcionamento de uma economia capitalista e não é, simplesmente, a consequência inelutável de cálculos demográficos. Estes fornecem as características populacionais futuras que influenciarão a capacidade laborativa da população, mas a produção a ser repartida por tal população depende de como se interpreta o processo de determinação do produto e da acumulação de capital.

Enviado em 24 de abril de 2017

Aceito em 30 de junho de 2017

REFERÊNCIAS

- CESARATTO, S. **Pension Reform and Economic Theory** - A Non-Orthodox Analysis. Edward Elgar Publishing Limited. 2005.
- EATWELL, J. A anatomia da “crise” da Previdência. **Econômica**, v.4, n.2, p.177-191. Dezembro, 2002.
- HAUNER, D. Aging: Some Pleasant Fiscal Arithmetic. **IMF Working Paper**. Abril, 2005.
- LERNER, A. Consumption-loan interest and money. **Journal of Political Economy**, 57, 512-518. 1959.
- PIVETTI, M. The ‘principle of scarcity’, pension policy and growth. **Review of Political Economy**, 18:3, 379-390. 2006.
- SAMUELSON, P. An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. **Journal of Political Economy**, 56, 467-482. 1958.
- SERRANO, F.; CESARATTO, S. As leis de rendimento nas teorias neoclássicas do crescimento: uma crítica sraffiana. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.23, n.2, p.699-730. 2002.