



# Reforma da Previdência

## Leonardo Rolim

SECRETÁRIO-EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

POR LAURO VIEIRA DE FARIA

FOTOS EDU ANDRADE/ASCOM/MINISTÉRIO DA ECONOMIA

*Se há algo na ordem do dia no Brasil, é a Reforma da Previdência Social, cuja proposta do Executivo (Proposta de Emenda à Constituição - PEC 06) encontra-se em exame no Congresso Nacional. Assim, é com grande satisfação que a revista Cadernos de Seguro convidou para discorrer sobre esse momentoso tema um dos maiores especialistas do país: o Dr. Leonardo Rolim Guimarães, Secretário de Previdência do Ministério da Economia.*

*Leonardo Rolim tem Mestrado em Administração de Empresas e Pública pela Universidade de Brasília, é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados e, entre 2011 e 2014, foi Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social. Difícil, portanto, haver alguém mais gabaritado técnica e administrativamente para tratar do assunto.*

**Cadernos de Seguro:** Secretário, a Previdência já foi reformada algumas vezes nos últimos anos. Por que há necessidade de uma nova reforma do sistema brasileiro de Previdência Social?

**Leonardo Rolim:** Em primeiro lugar, porque as reformas anteriores não foram completas, mas reformas apenas parâmetros e parciais. Em segundo lugar, o mundo inteiro tem feito várias reformas ao longo dos últimos anos em função do envelhecimento da população, o qual, no Brasil, tem sido muito mais rápido do que na maioria dos países. Nosso país envelhecerá em 50 anos o equivalente a 100 anos de países europeus. Essa é a razão principal de necessitarmos de uma nova reforma.

**Cadernos:** No atual Governo, quais os pontos fortes de reforma da Previdência em relação às propostas dos governos anteriores? Em sua opinião, qual a maior fragilidade desse projeto?

**LR:** A principal diferença é que nós estamos propondo uma reforma de fato estrutural, que vai resolver o problema em caráter definitivo. Em primeiro lugar, haverá a criação de uma camada de capitalização obrigatória que eliminará os subsídios para aqueles que têm capacidade contributiva, mantendo os subsídios para a população de mais baixa renda, como o mundo inteiro faz. Em segundo lugar, esse sistema de capitalização, junto com a camada de repartição nocional, garantirá um modelo equilibrado atuarialmente no futuro. E projetamos uma longa transição até que o sistema seja implementado, para evitar custos de transição elevados. Ainda na área de mudanças estruturais, estamos fazendo um processo de desconstitucionalização dos parâmetros de acesso e de cálculo de benefícios. O Brasil é o único país no mundo cuja Constituição fala de regra de cálculo de benefício. Além de nós, apenas Gana tem regra constitucional de acesso a benefícios. É importante lembrar que estamos mantendo todos os direitos constitucionais, mas os parâmetros serão objeto de uma Lei Complementar que será apreciada pelo Congresso Nacional sempre que for necessário realizar algum ajuste.

Além disso, estamos fazendo uma mudança no sistema de benefícios de risco que passarão a ser concorrenciais entre o INSS e seguradoras privadas. Portanto, trata-se de uma reforma ampla, como várias mudanças estruturais e parâmetros e de dimensão maior do que ocorreu em outras reformas. Tem também uma visão redistributiva mais profunda, de reduzir ao máximo possível as transferências de renda para aqueles que não precisam.

**Cadernos:** O governo estima um déficit previdenciário de quase R\$ 300 bilhões em 2019. Contudo, parte da oposição

defende que, se contabilizadas propriamente receitas e despesas, não há déficit. Existe ou não déficit nesse modelo?

**LR:** Em primeiro lugar, se somarmos a Previdência da União com a de Estados e Municípios, o déficit estimado é algo em torno de R\$ 400 bilhões. Próximo a R\$ 300 bilhões é a parte da União. Claro que há déficit. Mesmo aquelas instituições que no passado negavam a existência do déficit, hoje, o reconhecem, embora em valor menor do que o real porque desconsideram despesas da seguridade, como, por exemplo, a Previdência do servidor público e a complementação feita pela União aos fundos de previdência complementar e a saúde e assistência do servidor público. Além disso, contam duas vezes a mesma receita: a receita do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) quando vai para o BNDES e quando volta para o FAT. Mesmo com essa contabilização, já se reconhece que há déficit.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, no ano passado, na discussão da CPI da Previdência, fez um estudo em que reafirmou o déficit em patamares muito próximos ao que o Poder Executivo sempre informa. O mesmo fez a instituição fiscal independente do Senado Federal e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Ou seja, três órgãos do Poder Legislativo, autônomos, sem nenhuma vinculação política ou ao Governo Federal. Portanto, já está mais do que explicado que há déficit previdenciário e, infelizmente, ele é crescente, porque o Brasil está envelhecendo rápido, como falei anteriormente.

**Cadernos:** Analogamente, existem críticas sobre a perda de direitos acarretada pela PEC e uma defesa de que a reforma deveria ocorrer pelas ações do governo para aumento da renda e do emprego. Qual a sua avaliação sobre isso?

**LR:** Não está sendo tirado nenhum direito adquirido, inclusive, isso está explícito no texto da PEC, ou seja, todos os direitos adquiridos são preservados. Portanto, o trabalhador ou o servidor não aposentado, mas com direitos adquiridos, não será afetado pela PEC 06.

Sobre a questão do aumento da renda e do emprego, o Brasil está numa crise fiscal sem precedentes, tanto na União como nos estados e municípios. Seria muito importante, sim, o aumento do emprego e acreditamos que isso virá, justamente, com a aprovação da reforma previdenciária, porque nós vamos garantir uma perspectiva de sustentabilidade do sistema e as pessoas vão investir no país.

Olhando apenas para o efeito do crescimento econômico sobre a previdência, alguns dizem que, se o Brasil crescer muito, não haverá problema com a Previdência. Mas é preciso considerar que só no Regime Geral de Previdência



Social as despesas aumentaram, nos últimos 20 anos, a 5,2% ao ano em valores reais. Ou seja, para que isso fosse sustentável precisaríamos, nos próximos 40 anos, todos os anos, ter um crescimento anual do PIB de pelo menos 6% ao ano. Eu acredito que isso seja inviável, ainda mais num período tão longo. Se olharmos para 40 anos atrás, creio que tenhamos tido uma taxa dessa magnitude apenas em um ano. Então, esse discurso é falacioso e inviável.

**Cadernos:** Fala-se também que o Governo deveria enfatizar a cobrança de grandes dívidas previdenciárias.

**LR:** A dívida ativa da Previdência hoje está em R\$ 500 bilhões. Mesmo que tudo fosse recuperado de uma só vez, daria para cobrir o déficit de pouco mais de um ano, conforme os números que comentei anteriormente. E essa dívida não é algo que aparece de repente, ela foi sendo acumulada ao longo de décadas. Mas o pior é que uma parcela grande da dívida não tem como ser recuperada. Um montante considerável se refere a empresas que faliram e não têm mais nenhum patrimônio a ser restaurado.

Outra parcela relevante diz respeito a disputas judiciais. A Receita Federal autuou empresas que entenderam ser tal cobrança indevida e recorreram à Justiça. O Judiciário, em algum momento, vai decidir se favorável à Receita ou às empresas. Se favorecer a União, esse valor vai ser recebido. É assim que tem ocorrido nos últimos anos, e vai continuar sendo dessa forma. Esse é o Estado de Direito do Brasil e tem que ser assim mesmo.

Há uma terceira parcela que está sendo paga: são os famosos REFIS, parcelamentos de débitos tributários, alguns em até 240 meses, com redução de juros e multas. A receita desse parcelamento já está contabilizada no resultado da Previdência. Porém, a nova Previdência está limitando esses RFIS a, no máximo, 60 meses, e também com limitação de juros e multas.

O que sobra a ser cobrada são aquelas dívidas de pequeno valor que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional realmente não cobra porque o custo judicial é elevado bem como os chamados devedores contumazes, empresas que tentam burlar a Receita e não pagar as suas contribuições previdenciárias. Para atacar esses dois problemas, dentro da nova Previdência foi encaminhado o Projeto de Lei 1646, de 2019, que facilita a cobrança administrativa dos menores valores e cria mecanismos para a Receita Federal cobrar com mais eficiência esses maus pagadores.

**Cadernos:** O Executivo estima que a proposta em exame no Congresso Nacional gere uma economia de R\$ 1 trilhão em dez anos. Isso seria suficiente para zerar o déficit da Previdência Social nesse período? E numa perspectiva de mais longo prazo? Seria necessária outra reforma?

**LR:** Não, esse R\$ 1 trilhão é mais ou menos um terço do déficit nesse período. O que conseguiremos meramente com a PEC é estabilizar o déficit em percentual do PIB com uma ligeira queda. Mas esperamos implementar uma série de outras medidas, como o combate às fraudes e a revitalização da reabilitação profissional, que também terão impactos para a redução do déficit. Porém, o sistema sempre será deficitário – e deve ser, não num patamar tão alto quanto o que temos hoje. Se olharmos no mundo inteiro, as sociedades subsidiam parcialmente a Previdência, para auxiliar as pessoas de menor renda. O problema do sistema brasileiro é que todos são subsidiados, tanto os de menor renda quanto os de maior renda. E subsidiamos muito mais os que têm renda maior.

Hoje, 47% da renda previdenciária vão para os 15% mais ricos. De forma paradoxal, por um lado, a Previdência retira milhões de pessoas da pobreza, ao transferir a renda para os mais pobres. Por outro lado, aumenta a concentração de renda, porque, no efeito global, transfere mais renda para os mais ricos. Isso é algo que buscamos atacar com a nova Previdência.

**Cadernos:** A PEC 06 obriga que o setor público institua sistema de capitalização individual para o regime próprio de Previdência Social, em substituição ao sistema de repartição. Como será a implantação de tal sistema?



## **As sociedades subsidiam parcialmente a Previdência, para auxiliar as pessoas de menor renda.**

*O problema do sistema brasileiro é que todos são subsidiados, tanto os de menor renda quanto os de maior renda. E subsidiamos muito mais os que têm renda maior."*



**LR:** Em primeiro lugar, não é "em substituição". Os dois sistemas irão coexistir, em nossa visão, para sempre. O sistema de capitalização será só para os novos trabalhadores, os atuais permanecem no sistema de repartição. Mesmo os novos, vão poder optar por entrar no sistema de repartição ou no de capitalização. A ideia é que, com a capitalização, tenhamos um déficit cada vez menor no regime de repartição simples. Outro ponto importante é que nesse sistema de capitalização haverá uma camada "nocial", que vai reduzir o custo de transição e também o risco de mercado para os participantes em função da garantia do Tesouro Nacional.

**Cadernos:** Que lições nós aprendemos da experiência do Chile, país apresentado como um caso bem-sucedido de transição de um sistema de repartição para um de capitalização?

**LR:** Aprendemos não apenas com o Chile, mas com diversos países. Nós estudamos as principais experiências que aconteceram desde a década de 1980 até hoje, em termos de transição para um sistema de capitalização – tanto aquelas que obtiveram êxito como as malsucedidas. O Chile é um exemplo bem-sucedido, mas precisou de ajustes. Foi feito um primeiro ajuste em 2007 e está acontecendo um novo ajuste agora.

As previdências consideradas como as seis melhores do mundo – da Dinamarca, Holanda, Finlândia, Suécia, Noruega e Austrália – têm, todas, uma camada de capitalização obrigatória. Em alguns casos, têm uma camada universal, em outros, uma camada subsidiada pelo Estado que, no caso brasileiro, corresponde ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao fundo garantidor do salário mínimo no novo regime capitalizado.

Combinam ainda, em alguns casos, uma camada de capitalização com uma camada de repartição simples, que é

o nosso caso também. Projetamos capitalização financeira conjugada com repartição no sistema "nocial" que é um sistema de repartição que simula capitalização e, por natureza, é equilibrado atuarialmente.

Enfim, buscamos no desenho do modelo de capitalização para o Brasil as melhores experiências no mundo e cremos que o modelo que estamos propondo será bem-sucedido, com custo de transição baixo, com alta proteção previdenciária e com estímulos à poupança privada e à contribuição previdenciária.

**Cadernos:** Existe um "plano B" para a hipótese de o Congresso não aprovar rapidamente a proposta apresentada?

**LR:** Não há um plano B e estamos muito confiantes de que o Congresso irá aprovar rapidamente a PEC 06.

**Cadernos:** Como o senhor vê a contribuição do sistema de seguros privados para a solução do problema previdenciário no Brasil?

**LR:** Como disse anteriormente, na nova Previdência estamos fazendo uma transformação importante. Hoje, já é possível, pelo texto constitucional, criarmos um sistema concorrencial de seguro contra acidentes de trabalho. Contudo, é um item mais limitado, e que não daria uma escala adequada. Dentro da nova Previdência estamos ampliando o sistema concorrencial para todos os benefícios de risco: aposentadoria por invalidez, incapacidade temporária (o chamado auxílio-doença ou auxílio-acidente), pensão por morte antes da aposentadoria etc. Todos esses benefícios de risco poderão ser concedidos de forma concorrencial entre o INSS e as seguradoras. Então estas últimas terão um papel importante no novo sistema. É bom deixar claro que, assim como a capitalização, esse sistema será implementado posteriormente por uma Lei Complementar. Ele não entrará em vigor imediatamente após a aprovação da PEC. ●