



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 16

CONSTRUINDO UM SISTEMA ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Hélio Zylberstajn*

São Paulo, julho de 2016

* Fipe e FEA/USP.

Síntese da Proposta

1. **O Brasil na perspectiva internacional.** Quando comparados com outros países, os gastos com benefícios previdenciários no Brasil são indubitavelmente elevados. Somos um país ainda jovem, que gasta como um país maduro. Somos um país em desenvolvimento, que gasta como um país desenvolvido.
2. **Defeitos do sistema.** (a) Coexistência de benefícios contributivos, não contributivos e parcialmente contributivos; (b) Precocidade da aposentadoria, (c) Tratamento diferenciado para mulheres de forma equivocada; (d) Insuficiência nas restrições a pensões; (e) Excesso e falta de tributação sobre a folha de pagamento; (f) Dicotomia entre funcionários públicos e trabalhadores sob a CLT; (g) Vinculação ao Salário Mínimo; (h) Excesso de gastos vs. Déficit.
3. **Sistema multipilar.** O Brasil escolheu até hoje o modelo de repartição para seu sistema de aposentadorias. Este modelo está esgotado devido ao alto nível dos gastos e à mudança na estrutura etária da população. É preciso construir um novo sistema para os novos trabalhadores, que tenha vários pilares e combine as vantagens do modelo de repartição com as do modelo de capitalização. Dessa forma, será possível manter a solidariedade entre as gerações e incentivar a poupança, que é a condição necessária do investimento.
4. **Um novo sistema para os novos trabalhadores.** O novo sistema terá cinco princípios: Universalidade, Equidade, Equilíbrio Atuarial, Eficiência e Simplicidade. Os novos trabalhadores terão um sistema de aposentadoria constituído de **quatro pilares**, aos quais se qualificariam cumulativamente.
 - **Pilar 1: Renda Básica do Idoso (RBI).** Benefício não contributivo, de caráter universal. Será um direito do cidadão, independentemente de ter ou não contribuído para o sistema de aposentaria. Único requisito exigido: atingir a idade mínima (65 anos, para homens e mulheres).
 - **Pilar 2: Benefício Contributivo por Repartição (BCR).** Financiado por contribuições menores que as atuais. Somado aos BCR, ambos garantem reposição

de 100% da renda aos que tenham contribuído durante 40 anos (mulheres, 35 anos de contribuição, mesma idade mínima de aposentadoria).

- **Pilar 3: Benefício Contributivo por Capitalização (BCC).** Pilar construído com a fusão do FGTS com o Seguro Desemprego. Cada indivíduo terá uma única conta vinculada, na qual deverá acumular montante suficiente para o Seguro-Desemprego. Atingido o montante mínimo, os valores excedentes não podem ser sacados, mas podem ser aplicados em fundos de aposentadoria de livre escolha, ou deixados rendendo na conta vinculada.
 - **Pilar 4: Benefício Contributivo Voluntário por Capitalização (BCVC).** De livre escolha e não compulsório.
5. **Ajustes no sistema atual e regras de migração.** Além de criar um novo sistema para os novos trabalhadores, será necessário fazer ajustes no sistema atual, adotando uma idade mínima inicial de 58 anos e elevando-a gradualmente até 65 anos. Ao mesmo tempo, seriam adotadas restrições para as pensões e se desvincularia os benefícios do Salário Mínimo. Seriam também criados incentivos para que trabalhadores vinculados ao sistema atual migrassem para o novo sistema.
 6. **Financiamento da transição.** Embora o novo sistema necessite de alíquotas de contribuição menores que as do sistema atual, estas serão mantidas no novo sistema, para custear o financiamento da transição sob a designação de alíquotas de equalização. Será aplicada transitoriamente e reduzida à medida que a transição avance e requeira menores recursos para seu custeio.
 7. **Incidência das alíquotas de contribuição.** No novo sistema, não haverá isenção para os valores iniciais dos salários de contribuição. A existência de um benefício não contributivo não implica em nenhum tipo de isenção para o benefício contributivo.

CONSTRUINDO UM SISTEMA ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Hélio Zylberstajn – Fipe e FEA/USP – Abril/2016

O Brasil gasta hoje 11% do seu PIB com benefícios previdenciários e tem uma proporção de idosos ainda relativamente pequena. Como a parcela de idosos está rescendo muito rapidamente, em poucos anos a conta da Previdência Social não poderá mais ser paga. Para não chegar a esse ponto, e para retomar uma trajetória de crescimento econômico e desenvolvimento social, é imprescindível e urgente enfrentar o desafio da reforma do sistema de aposentadoria.

1. PREVIDÊNCIA SOCIAL: DIAGNÓSTICO

A seguir, apresenta-se a lista resumida dos problemas da Previdência Social brasileira.

Coexistência de benefícios contributivos, não contributivos e parcialmente contributivos. A regra básica para se aposentar no Regime Geral da Previdência Social – RGPS (administrado pelo INSS) é contribuir durante 35 anos (30 anos para mulheres). Preenchendo este requisito, o trabalhador adquire o direito à aposentadoria por tempo de contribuição. Mas, ao mesmo tempo, há outras diferentes exigências de contribuição para adquirir o direito à aposentadoria. Os trabalhadores rurais podem se aposentar por idade aos 60 anos (55 para as mulheres), sem nunca terem contribuído para o INSS, recebendo um benefício de um Salário Mínimo. Os trabalhadores abrigados no SIMPLES e no MEI contribuem com valores insignificantes e adquirem também o direito de se aposentador com um Salário Mínimo, depois de 35 anos (30 para as mulheres). Os trabalhadores urbanos podem se aposentar por idade, aos 65 anos, desde que tenham contribuído por 15 anos. Na prática, essa regra significa que alguém que comece a contribuir aos 50 anos pode se aposentar após 15 anos, recebendo os mesmos valores como se tivesse contribuído durante 35 anos. Esse conjunto contraditório de regras cria incentivos para permanecer na informalidade ou para aderir parcialmente ao RGPS. O sistema permite e sanciona este tipo de comportamento. Ao invés de incentivar a adesão plena e a conseqüente contribuição

correspondente, nosso modelo incentiva a informalidade, a não contribuição e/ou a adesão e contribuição parciais.

Precocidade da aposentadoria. O Brasil é um dos raríssimos países em que não existe uma idade mínima para se aposentar. Na verdade, existe sim uma idade mínima, mas apenas para os funcionários públicos. Essa restrição começou a ser imposta em 1998, no governo FHC, quando foi fixada em 58 anos para os homens e 53 para as mulheres. Em 2003, quando o governo Lula conseguiu aprovar a sua reforma, a idade mínima foi elevada para 60 e 55, respectivamente. Para o RGPS, porém, não existe idade mínima. A idade mínima é importante para equilibrar as contas da Previdência Social, especialmente num quadro de aumento da expectativa de vida. Para avaliar a importância dessa regra no caso brasileiro, basta lembrar que mesmo com o Fator Previdenciário, a idade média de aposentadoria no RGPS nos anos recentes tem sido de 53 anos. Ou seja, a aposentadoria no Brasil é uma decisão precoce, induzida pela frouxidão das regras existentes.

Mulheres e professoras se aposentam antes e vivem mais. Relacionado com a questão da idade mínima, está o fato de que no RGPS além de não haver idade mínima, o tempo de contribuição exigido é menor para mulheres e para professores. Mulheres são mais longevas que homens e se aposentam 5 anos antes. Se forem professoras, se aposentam 5 anos antes adicionalmente. As duas regras operando conjuntamente produzem casos em que não raro, o período de fruição do benefício chega a ser maior do que o período de contribuição.

Restrições às pensões. O Brasil criou recentemente algumas restrições às pensões, mas o impacto será muito limitado. Outros países são muito mais rígidos que o nosso neste quesito. A inexistência de restrições nas pensões cria incentivos para a fruição de benefícios de aposentadoria. Um deles, já observado no país, é a crescente proporção de casamentos com enormes diferenças etárias entre os cônjuges.

Excesso e falta de tributação sobre a folha de pagamento. No RGPS, as contribuições para o INSS chegam a 31% sobre o salário, sem contar as contribuições para o Seguro de Acidentes de Trabalho. Se a arrecadação do INSS fosse usada para financiar apenas os

benefícios contributivos, seria preciso recolher algo como 15% a 20% da folha. O excesso de arrecadação é utilizado para financiar os benefícios não contributivos e/ou parcialmente contributivos. Por outro lado, na administração pública, a alíquota necessária para equilibrar o RPPS dos funcionários admitidos antes de 2013 é da ordem de 50% a 60%. Cobramos muito de alguns e pouco de outros, e fazemos uma redistribuição regressiva e não transparente.

Dicotomia entre funcionários públicos e trabalhadores sob a CLT. Os funcionários públicos contratados antes de 2013 têm direito a aposentadoria integral, configurando um tratamento gritantemente diferenciado em relação aos trabalhadores do RGPS (o INSS). Em 2003 estabeleceu-se do teto do benefício de aposentadoria e pensão dos funcionários públicos nos mesmos valores do teto do INSS, para os novos funcionários. O texto aprovado condicionava a entrada em vigor do teto à constituição de fundos de aposentadoria complementar que operariam no regime de contribuição definida, e para o qual tanto os funcionários como os empregadores (o Estado) contribuiriam. Esta parte da reforma foi completada apenas em 2013, com a criação dos primeiros fundos de aposentadoria complementar. É importante lembrar que a governança e a gestão dos recursos destes fundos é ainda um desafio a ser enfrentado. Por outro lado, o estoque de funcionários públicos contratados antes de 2013 representa um fluxo de despesas de aposentadoria, à medida em que estes indivíduos completem os requisitos da regra antiga.

Vinculação ao Salário Mínimo. A determinação da Constituição brasileira de que o piso dos benefícios previdenciários seja igual ao Salário Mínimo constitui uma pressão nas contas da Previdência Social. O Salário Mínimo tem crescido em termos reais e a cada novo reajuste, o gasto com benefícios de valor igual ao Piso aumenta na mesma proporção. E mais: a cada aumento real, os benefícios de valor próximo ao do Piso são “engolidos” por este e passam a ser reajustados na mesma proporção nos anos subsequentes. Hoje, aproximadamente 66% dos benefícios do RGPS têm valor igual ao Salário Mínimo e representam aproximadamente 45% do gasto total. Um aumento de 10% no Salário Mínimo implica em um aumento de 4,5% nos gastos do RGPS.

Déficit ou gastos? Muito se tem debatido a respeito do déficit da Previdência Social. Discutir o déficit faria sentido se a única fonte de custeio fosse a arrecadação sobre a folha de salários e, nesse caso, a Previdência seria obviamente deficitária. Como a Previdência Social integra a Seguridade Social, ela pode ser financiada por receitas de outras contribuições sociais e, portanto, a ideia de existência de déficit perde sentido. Para informar essa discussão, seria importante criar duas contabilidades separadas, uma para os benefícios contributivos e outra para os não contributivos e os parcialmente contributivos. Além disso, seria essencial considerar prioritariamente o volume de gastos, incluindo todos os benefícios de aposentadoria. Nesse particular, o Brasil é uma exceção no contexto internacional porque gastamos muito mais que países mais idosos e mais desenvolvidos. Levando em conta a rapidez da transição demográfica e a velocidade com que o país está envelhecendo, dentro de pouco tempo haverá poucos jovens para contribuir e muitos aposentados para sustentar.

Em síntese, nosso modelo de Previdência Social tem diversos defeitos. O mais grave é o tamanho dos gastos, mas os outros são importantes também. Uma reforma da Previdência teria que estabelecer como objetivos, ao mesmo tempo, a redução dos gastos, a equidade entre funcionários públicos e demais trabalhadores, a eliminação dos incentivos à informalidade e à inclusão parcial, a imposição de idade mínima, restrições efetivas às pensões, a inclusão da aposentadoria rural nos programas de transferência de renda incondicional, a unificação dos regimes do funcionalismo público com o do INSS, a redução da carga sobre a folha de pagamento e a superação do problema da vinculação do Piso Previdenciário ao Salário Mínimo.

Mais adiante, neste texto, será apresentado um modelo que, em princípio contempla todos estes objetivos. Antes, porém, é preciso lembrar mais um defeito do nosso sistema: sua incapacidade de gerar poupança. Isso é feito na próxima sessão.

2. PREVIDÊNCIA, POUPANÇA E INVESTIMENTO

Os sistemas de Previdência Social cumprem pelo menos dois importantes papéis nas sociedades modernas. Primeiro, são mecanismos de seguro social que oferecem proteção aos trabalhadores e aos cidadãos em geral quando estes ficam impedidos de auferir renda com seu trabalho. O segundo papel, não menos importante, é o de, desde que adequadamente desenhados, funcionar como canais de poupança e de investimento para financiar o crescimento econômico e a criação de empregos. Para entender melhor este segundo papel, é útil lembrar que existem dois modelos básicos de sistemas de aposentadoria: repartição e capitalização.

O modelo de repartição funciona com base numa aliança intergeracional, segundo a qual trabalhadores ativos contribuem para o fundo geral sob a promessa de que quando se aposentarem e se tornarem inativos, os novos trabalhadores que os substituirão contribuirão para o fundo e garantirão seu sustento. O sistema brasileiro, tanto o RGPS como os RPPSs funcionam sob a lógica do modelo de repartição. Os trabalhadores ativos contribuem para o fundo (INSS ou cofres do Estado) e o governo reparte estas contribuições entre os inativos.

O modelo de capitalização segue uma lógica totalmente distinta. Os trabalhadores também contribuem, mas as contribuições são recolhidas em uma conta individual, que se constitui em uma poupança do respectivo trabalhador. Quando a poupança acumulada for suficientemente grande, o trabalhador pode se aposentar e passará a viver dos rendimentos e das retiradas da sua poupança previdenciária. Em tese, este modelo é, por definição, financeiramente equilibrado, pois o trabalhador poderá sacar apenas aquilo que conseguiu amearhar durante sua vida produtiva.

Há duas diferenças importantes entre os dois modelos. Enquanto o sistema de repartição se baseia na solidariedade, inter- e intergeracional, o sistema de capitalização privilegia o individualismo. Solidariedade e individualismo, portanto marcam as diferenças éticas entre os dois sistemas. A outra diferença é mais pragmática e se refere aos incentivos criados em cada um. O sistema de repartição cria um incentivo a antecipar aposentadorias e um

desincentivo a contribuir para o fundo comum. Já no sistema de capitalização, ocorre o contrário: os indivíduos têm o incentivo a poupar muito e por muito tempo, pois essa é a única forma de garantir suas aposentadorias. A consequência é importante: se a sociedade deseja incentivar a poupança de longo prazo, deve cogitar de um sistema de aposentadoria no estilo capitalização. Por outro lado, para que o sistema de repartição funcione sem distorções, é preciso que os valores solidários sejam muito presentes e muito compartilhados. O ideal seria combinar as vantagens dos dois modelos e evitar suas desvantagens. Por essa razão, os organismos internacionais preconizam a adoção de sistemas mistos, com diversos pilares, para que tanto a solidariedade como o incentivo a poupar estejam presentes. O modelo de reforma da Previdência para o Brasil, sugerido na próxima seção pretende alcançar estes objetivos.

3. O NOVO MODELO: CINCO PRINCÍPIOS E QUATRO PILARES PARA TODOS¹

O modelo aqui proposto se baseia em cinco princípios fundamentais e se **aplicaria apenas para os novos trabalhadores**. Os princípios são:

- I. Universalidade:** O novo sistema adota a ideia de universalizar benefícios, concedendo-os sem nenhuma contrapartida e sem nenhuma exigência, além da condição de ser cidadão. Este princípio se aplicaria a apenas parte dos benefícios, com o objetivo de garantir a todos os brasileiros um nível mínimo de renda ao atingir a idade de aposentadoria.
- II. Equidade:** as regras do novo sistema seriam as mesmas para todos os participantes, independentemente do setor de atividade e independentemente da relação de emprego. Hoje, as regras para cada situação são diferentes e partem de princípios diferentes, o que gera tratamentos mais e menos generosos e produz desigualdade e percepção de injustiça. O novo sistema trataria todos os novos trabalhadores segundo as mesmas regras, inclusive os servidores públicos, eliminando as causas da desigualdade.
- III. Equilíbrio atuarial:** O novo sistema, ao contrário do atual, seria estabelecido de forma a garantir que, para uma mesma geração, o total arrecadado seria igual ao total pago. Contribuições e benefícios seriam equivalentes financeiramente, a taxas de desconto razoáveis. Dessa forma, uma geração não transferiria encargos para as outras gerações.
- IV. Eficiência:** O novo sistema procuraria minimizar a interferência no mercado de trabalho, para favorecer a demanda e a oferta de trabalho formal. Para tanto, procuraria reduzir e equalizar alíquotas de contribuição sobre os salários, tanto as que são pagas pelos trabalhadores como as que são pagas pelas empresas.

¹ O modelo aqui proposto foi inicialmente apresentado em Zylberstajn, Zylberstajn, Afonso e Souza (2009).

V. **Simplicidade:** Finalmente, haveria um conjunto pequeno de regras e estas seriam muito simples, fáceis de explicar e fáceis de entender. A comunicação do novo sistema para a massa de participantes seria facilitada com esse princípio.

Com base nestes princípios, o novo sistema se estabeleceria na forma de um modelo único, com regras simples e iguais para todos os brasileiros: trabalhadores assalariados do setor privado, funcionários públicos, autônomos e empregados domésticos. As regras seriam as seguintes:

Taxa de reposição de 100% para a base da pirâmide social: o desenho do novo sistema para os novos trabalhadores seria ajustado intencionalmente para garantir a manutenção integral da renda para quem tem renda mensal no trabalho de até R\$ 2.000,00.

Idade mínima para aposentadoria: todos os novos trabalhadores, tanto os homens quanto as mulheres, se aposentariam inicialmente aos 65 anos. A cada 5 anos a idade mínima seria aumentada, com base na evolução da expectativa calculada pelo IBGE.

Tempo de contribuição: para se aposentar com o valor integral do respectivo benefício previsto, todos contribuirão durante pelo menos 40 anos. Pessoas que cheguem aos 65 anos sem ter contribuído durante 40 anos poderiam se aposentar, mas o valor do seu benefício seria proporcional ao número de contribuições. Para as mulheres, o período mínimo de contribuição seria de 35 anos. O novo sistema reconheceria a condição específica da mulher, reduzindo a exigência de período mínimo de sua participação no mercado de trabalho.

Quatro pilares: os novos trabalhadores teriam um sistema de aposentadoria constituído de quatro pilares:

Pilar 1: Renda Básica do Idoso (RBI);

Pilar 2: Benefício Contributivo por Repartição (BCR);

Pilar 3: Benefício Contributivo por Capitalização (BCC);

Pilar 4: Benefício Contributivo Voluntário por Capitalização (BCVC).

Pilar 1: Renda Básica do Idoso – RBI. A RBI seria um benefício universal e não contributivo. Todos os brasileiros receberiam sua RBI quando completassem 65 anos,

independentemente de terem ou não contribuído para a Previdência Social e independentemente de sua renda. A RBI seria intransferível: a morte do beneficiário implicaria a extinção do benefício, que não se transformaria em pensão para o cônjuge. A RBI seria um programa financiado com recursos do Tesouro Nacional e administrado pelo próprio INSS. O valor da Renda Básica do Idoso poderia ser R\$ 400,00.

Pilar 2: Benefício Contributivo por Repartição – BCR. O BCR equivaleria ao atual RGPS (administrado pelo INSS), mas seria estendido aos novos funcionários públicos também. Para receber o BCR o indivíduo deveria cumprir dois requisitos: primeiro ter completado 65 anos e segundo, ter contribuído durante 40 anos. O valor do BCR não será grande e não precisará ser grande, porque a ele se somarão os benefícios decorrentes dos três outros pilares.

A título de exemplo, o BCR terá um valor variando entre R\$ 500,00 e R\$ 2.000,00. Nesse caso, indivíduos que tiverem contribuído durante 40 anos sobre uma renda equivalente a R\$ 900,00, receberão um BCR de R\$ 500,00. Somado aos R\$ 400,00 do RBI, estes indivíduos terão uma taxa de reposição de 100%. Continuando o exemplo de faixa de valores do BCR, indivíduos que tiverem contribuído durante 40 anos sobre R\$ 2.000,00 receberão um BCR de R\$ 1.600,00. Os que tiverem contribuído sobre rendas maiores que R\$ 2.000,00 terão o BCR limitado a R\$ 1.600,00. Os indivíduos que completarem 65 anos e não tiverem contribuído durante 40 anos receberão um BCR proporcional ao tempo e ao valor médio sobre o qual contribuíram de contribuição. Por exemplo, para um tempo de contribuição de 20 anos sobre R\$ 2.000,00, o valor do benefício será reduzido pela metade, ficando em R\$ 800,00. O BCR será um programa financiado por meio de contribuições sobre a renda dos segurados e administrado pelo INSS.

Pilar 3: Benefício Contributivo por Capitalização – BCC. Este pilar seria criado com a transformação do FGTS simultaneamente em Seguro-Desemprego e poupança capitalizada

para aposentadoria. Em linhas gerais, a justificativa é bastante simples². Para propor mudanças nas regras de aposentadoria dos novos trabalhadores, é essencial levar em conta as instituições existentes no mercado de trabalho e as restrições e oportunidades a elas associadas. Nessa perspectiva, é necessário lembrar que existe desde 1966 um sistema de poupança compulsória da qual participam todos os trabalhadores assalariados do setor formal coberto pela CLT, o FGTS, que é administrado pela Caixa Econômica Federal.

Para se transformar num fundo de desemprego e aposentadoria, as empresas continuariam a depositar 8% do salário dos empregados nas contas do FGTS, mas os valores depositados poderiam ser sacados em apenas três situações: desemprego, aposentadoria e morte. O novo FGTS continuaria sendo depositado nas contas individuais na Caixa Econômica Federal, e seriam remuneradas a taxas reais e competitivas, similares às taxas de títulos públicos. Hoje, o fluxo do FGTS é praticamente zerado ano a ano, pois os trabalhadores sacam o montante que acumularam em cada desligamento e tendem a transformá-lo em consumo.

O novo FGTS seria estendido aos funcionários públicos constituindo o fundo de aposentadoria complementar para os servidores públicos. Esta solução teria uma vantagem adicional: como a taxa de rotatividade dos funcionários públicos é praticamente nula, o volume de saques seria muito pequeno, gerando um fluxo líquido positivo por algumas décadas, que ajudaria a financiar a transição para o novo modelo, sem necessidade de aportes.

Hoje, as contas do FGTS são vinculadas aos respectivos empregos dos trabalhadores. Quando o trabalhador muda de emprego, a Caixa Econômica Federal cria uma nova conta. Quem tem mais de um emprego tem também mais de uma conta, uma para cada emprego. No novo sistema, a conta seria vinculada ao trabalhador, por meio do CPF. Receberia os depósitos em cada emprego e proporcionaria portabilidade automática.

² A transformação do FGTS em Seguro-Desemprego foi sugerida por Ricardo Paes de Barros, José Marcio Camargo, José Paulo Z. Chahad e Hélio Zylberstajn ao então Ministro do Trabalho, Francisco Dornelles, em 2001. Stiglitz e Yun (2005) e Feldstein (2005, seção IV) defendem proposta semelhante.

O trabalhador teria que acumular na sua conta um certo montante, para assegurar um Seguro-Desemprego por um certo número de meses. Este valor teria que ficar obrigatoriamente depositado na conta vinculada da CEF. Atingido a reserva para o Seguro-Desemprego, o trabalhador poderia optar por transferir os novos depósitos para Fundos de Aposentadoria de sua escolha, ou deixá-los na conta original da CEF. De qualquer forma, os valores somente poderiam ser sacados na data da aposentadoria.

Observe-se que o Terceiro Pilar, além de criar incentivos à poupança que hoje não existem, eliminaria as distorções do Programa do Seguro-Desemprego atual, que, combinados com os saques do FGTS, constituem incentivos ao desligamento dos trabalhadores e à rotatividade no mercado de trabalho.

Observe-se ainda que unificando os dois programas, o Governo poderia substituir as contribuições do PIS por um acréscimo na alíquota do FGTS, que poderia passar de 8% para 10%. Finalmente, ficaria mantida a indenização de 40% sobre os depósitos do FGTS na demissão sem justa causa, aplicada aos depósitos efetivados durante o vínculo que se encerrar com o desligamento.

Pilar 4: Benefício Contributivo Voluntário por Capitalização – BCVC: Este benefício complementa os três primeiros pilares. Tem caráter voluntário e se baseia em contas individuais capitalizadas, cujos gestores são escolhidos pelos participantes. As empresas poderiam criar planos de aposentadoria complementar mediante contas espelho às contas do FGTS dos seus empregados, depositando os valores em instituições de sua escolha.

Financiamento do novo sistema. Para financiar o Pilar 2 todos os novos trabalhadores contribuiriam com um percentual de seus rendimentos bem menor que o de hoje (incidindo até o teto de R\$ 2.000,00) e as empresas também com um percentual menor que o de hoje (incidindo sobre todo o salário). A carga de contribuições do novo sistema seria menor que a carga que incide sobre os trabalhadores atuais e poderia criar uma dualidade no mercado de trabalho, implicando em diferentes níveis de encargos previdenciários. Para evitar que isso ocorresse, haveria uma contribuição adicional sobre as empresas, incidindo sobre todo

o salário, denominada **contribuição isonômica**. Além de equalizar a carga de contribuições dos novos trabalhadores com os atuais trabalhadores, a contribuição isonômica proporcionaria receita para financiar a transição do atual sistema para o novo modelo proposto. As receitas da contribuição isonômica se juntarão às receitas das contribuições dos atuais ativos e se destinarão a financiar todos os benefícios para os atuais ativos, sejam eles previdenciários, sejam não previdenciários. Adicionalmente, o financiamento da transição poderia se valer das contribuições do PIS, e neste caso, a contribuição isonômica de 10% poderia ser reduzida ou eliminada.

4. AJUSTES NO SISTEMA ATUAL E REGRAS DE MIGRAÇÃO

A criação de um novo sistema para os novos trabalhadores será um passo importante para solucionar a grave situação da Previdência Social brasileira, mas terá de ser complementada por dois conjuntos de medidas: O primeiro é o estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria dos atuais trabalhadores, a restrição ao acesso às pensões e a desvinculação do benefício mínimo do Salário Mínimo. O outro conjunto é a criação de regras que incentivem a migração dos atuais trabalhadores para os novos sistemas.

Idade mínima. Para os atuais trabalhadores que se aposentariam em até 5 anos após a criação do novo sistema para os novos trabalhadores, seriam mantidas as regras existentes. Para quem se aposentaria depois dos 5 primeiros anos, seria estabelecida a idade mínima de 55 anos, que seria gradualmente elevada, até atingir os 65 anos. Essa regra de transição proporcionaria uma redução significativa dos gastos e contribuiria para alcançar o objetivo importante de manter a sustentabilidade fiscal do sistema previdenciário.

Pensões. O acesso sem restrições às pensões criou incentivos perversos que induzem comportamentos oportunistas. As restrições adotadas recentemente não são suficientes para inibir os abusos existentes e será necessário adotar medidas adicionais.

Vinculação ao Salário Mínimo. Para desmontar a armadilha da vinculação, pode-se criar o Piso Nacional (previsto na Constituição), que funcionaria como um piso de remuneração para as diversas categorias de trabalhadores e que poderia evoluir acompanhando a produtividade do trabalho. O Salário Mínimo continuaria sendo a referência para os benefícios da aposentadoria, mas teria uma outra política de ajustes.

Financiamento da transição. Para financiar a transição as alíquotas de contribuição atuais permanecerão no novo sistema, por algum tempo. Haverá um acompanhamento permanente da arrecadação e do gasto do sistema atual, com o objetivo de reduzi-las gradualmente até atingirem o nível necessário para sustentar apenas o novo sistema. O diferencial entre a contribuição para o novo sistema e a contribuição cobrada no novo sistema será denominado de **Contribuição Equalizadora**.

Incidência da contribuição no novo sistema. As alíquotas incidentes sobre a folha salarial no novo sistema serão aplicadas sobre os respectivos salários, sem isenção dos valores iniciais. O fato de existir um benefício não contributivo do primeiro pilar não implica em nenhuma isenção para a contribuição do segundo pilar. Os dois pilares são distintos, tanto na sua natureza quanto nas fontes de financiamento.

Incentivos para a transição. Para os trabalhadores atuais, seria oferecida a opção de migrar para o novo sistema, por meio do reconhecimento do tempo de contribuição no sistema ao qual se pertencessem na época da implementação das medidas aqui propostas.

A migração de trabalhadores para o novo sistema não reduziria o volume de gastos, futuros mas proporcionaria postergação da concessão de benefícios, resultante da escolha dos próprios beneficiários.